

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia T-531/24

PRESTACION HUMANITARIA PERIODICA PARA VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO-Requisitos para acceder y características de la prestación

(Los accionantes) cumplen con todos los requisitos para obtener el reconocimiento de la prestación humanitaria periódica. Por lo tanto, el Ministerio del Trabajo violó los derechos a la dignidad humana y al mínimo vital de los accionantes porque les negó el reconocimiento de la prestación de forma injustificada.

EXCEPCION DE INCONSTITUCIONALIDAD-Aplicación

El Ministerio del Trabajo sostuvo que (el accionante) no puede acceder a la prestación humanitaria periódica porque incumple el requisito del artículo 2.2.9.5.2. del Decreto 1072 de 2015. Como se puede leer en la Tabla 4, este artículo establece que solo pueden acceder a la prestación las víctimas cuya pérdida de capacidad laboral se estructuró después de la vigencia de la Ley 418 de 1997, esto es, el 26 de diciembre de 1997... dado que la aplicación del artículo 2.2.9.5.2. del Decreto 1072 de 2015 a este caso es regresiva y contradice las garantías de las víctimas del conflicto armado, la Corte lo inaplicará en este caso concreto. En consecuencia, (el accionante) cumple con todos los requisitos legales y reglamentarios para acceder a la prestación.

ACCION DE TUTELA PARA RECLAMAR EL RECONOCIMIENTO Y PAGO DE LA PRESTACION HUMANITARIA PERIODICA PARA VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO-Procedencia excepcional

PRESTACION HUMANITARIA PERIODICA PARA VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO-Desarrollo normativo

PRESTACION HUMANITARIA PERIODICA PARA VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO-Desarrollo jurisprudencial

EXCEPCION DE INCONSTITUCIONALIDAD-Concepto y alcance

EXCEPCION DE INCONSTITUCIONALIDAD-Faculta a funcionarios judiciales, autoridades administrativas y particulares para inaplicar determinada norma porque sus efectos, en un caso concreto, resultan contrarios a los mandatos constitucionales

PRESTACION HUMANITARIA PERIODICA A VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO-Orden al Ministerio del Trabajo reconocer y pagar prestación humanitaria periódica a víctima del conflicto

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Primera de Revisión

Sentencia T- 531 de 2024

Referencia: expedientes T-10.380.907 y T-10.382.563.

Asunto: acción de tutela instaurada por *Luis* en contra del Ministerio del Trabajo y la *Junta Regional de Calificación de Invalidez Uno* (T-10.380.907).

Acción de tutela instaurada por *Humberto* en contra del Ministerio del Trabajo y la *Junta Regional de*

Calificación de Invalidez Dos
(T-10.382.563).

Tema: reconocimiento de la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado.

Magistrada ponente:

Natalia Ángel Cabo.

Bogotá, D.C., 16 de diciembre de 2024.

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por las magistradas Diana Fajardo Rivera y Natalia Ángel Cabo, que la preside, y por el magistrado Juan Carlos Cortés González, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y en los artículos 32 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA.

Aclaración previa

Este proceso involucra a dos víctimas del conflicto armado e incluye información sobre su historia clínica. De conformidad con la Circular Interna n.º 10 de 2022 de la Corte Constitucional, se deben eliminar de todos los documentos públicos del expediente los nombres, correos electrónicos y cualquier otro elemento que haga identificables a los accionantes y a sus familiares. En consecuencia, esta sentencia contará con dos versiones: una con los nombres reales para el conocimiento de las partes, vinculados y jueces de instancia, y otra con nombres ficticios para el repositorio digital de la Relatoría de la Corte.

La Sala emite esta decisión en el trámite de revisión de dos expedientes de tutela. Con respecto al expediente T-10.380.907, la Sala revisa el fallo que profirió el *Juzgado 001 Penal del Circuito* en el proceso de tutela que inició *Luis* en contra del Ministerio del Trabajo y la *Junta Regional de Calificación de Invalidez Uno*. Por otra parte, respecto del expediente T-10.382.563, la Sala revisa las decisiones que tomaron el *Juzgado 002 Penal del Circuito*, en primera instancia, y la *Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial*, en segunda instancia, en el proceso de tutela que promovió *Humberto* en contra del Ministerio del Trabajo y la *Junta Regional de Calificación de Invalidez Dos*.

Síntesis de la decisión

Luis y *Humberto* son víctimas del conflicto armado. Los actores interpusieron, por separado, unas acciones de tutela contra el Ministerio del Trabajo y otras entidades porque el primero les negó el reconocimiento de la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado. Según la entidad, *Luis* no cumplía con los requisitos para acceder a la prestación porque no había demostrado el nexo causal entre su pérdida de capacidad laboral y el conflicto armado. Por otra parte, el Ministerio del Trabajo sostuvo que *Humberto* no podía acceder a la prestación porque no había demostrado el nexo causal y porque su pérdida de capacidad laboral se estructuró antes de la vigencia de la Ley 418 de 1997, por lo que también incumplía el requisito del artículo 2.2.9.5.2. del Decreto 1072 de 2015. Los accionantes argumentaron en sus tutelas que el Ministerio del Trabajo había violado sus derechos a la dignidad humana, el mínimo vital, la seguridad social y la igualdad, y solicitaron el reconocimiento de la prestación.

La Corte consideró que las acciones de *Luis* y *Humberto* eran procedentes como un mecanismo definitivo. Para la Corte, las acciones ordinarias o contencioso-administrativas no eran idóneas para proteger los derechos de los accionantes porque son sujetos de especial protección constitucional que tramitaron hasta su terminación un proceso administrativo para obtener la prestación humanitaria periódica y cuyo mínimo vital se encuentra en riesgo.

Tras recordar la consagración legal de la prestación humanitaria periódica desde 1993 hasta la actualidad, los requisitos legales y reglamentarios para

obtenerla y las subreglas jurisprudenciales relevantes, la Corte sostuvo que los accionantes cumplían con todos los requisitos para ser beneficiarios de ella. Para la Corte, el nexo causal entre el conflicto armado y la pérdida de capacidad laboral de los accionantes estaba plenamente acreditado en el expediente administrativo. Además, con fundamento en la excepción de inconstitucionalidad, la Corte inaplicó el artículo 2.2.9.5.2. del Decreto 1072 de 2015 para el caso de *Humberto* porque es un requisito que viola la prohibición de regresividad del derecho al acceso a la prestación humanitaria periódica. De ese modo, la Corte concluyó que el Ministerio del Trabajo violó los derechos al mínimo vital y a la dignidad humana de los accionantes porque les negó el reconocimiento de la prestación humanitaria periódica a pesar de que cumplían con todos los requisitos para obtenerla.

En consecuencia, la Corte amparó los derechos de los accionantes, dejó sin efectos los actos administrativos que negaron la prestación y ordenó su reconocimiento y pago, así como del retroactivo indexado desde las solicitudes de los accionantes.

I. ANTECEDENTES

Luis interpuso una acción de tutela en contra del Ministerio del Trabajo y la *Junta Regional de Calificación de Invalidez Uno* para que se protejan sus derechos al mínimo vital, a la dignidad humana, a la seguridad social y a la igualdad. Según el accionante, las entidades accionadas vulneraron sus derechos porque la primera le negó el reconocimiento de la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado. Por su parte, *Humberto* interpuso una acción de tutela en contra del Ministerio del Trabajo y la *Junta Regional de Calificación de Invalidez Dos* porque el primero también le negó el reconocimiento de la prestación. *Humberto* también solicitó la protección de sus derechos al mínimo vital, a la dignidad humana, a la seguridad social y a la igualdad.

Las circunstancias que motivaron las solicitudes son las siguientes:

A. Expediente T-10.380.907

1. Según el escrito de tutela, el 8 de diciembre de 1999, *Luis* fue víctima de un ataque terrorista, en el que fue herido con un arma de fuego. Como consecuencia de la herida, *Luis* tiene paraplejía secundaria e incontinenia vesical e intestinal¹.

2. Por medio de una resolución, la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas (Uariv) incluyó *Luis* en el Registro Único de Víctimas (RUV) y reconoció que su hecho victimizante fue el atentado terrorista del 8 de diciembre de 1999².

3. El 2 de agosto de 2018, *Luis* le solicitó a la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) el reconocimiento de la pensión especial de invalidez para víctimas del conflicto armado que regula la Ley 418 de 1997. Colpensiones declaró su falta de competencia para resolver la solicitud por medio de una resolución y le envió la petición y sus anexos al Ministerio del Trabajo.

4. El 17 de junio de 2019, el Ministerio del Trabajo le informó a *Luis* que no había anexado a su solicitud un dictamen ejecutoriado de pérdida de capacidad laboral expedido por una junta de calificación regional. La *Junta Regional de Calificación de Invalidez Uno* expidió el dictamen el 9 de diciembre de 2020. En el documento, la junta certificó que *Luis* tiene una pérdida de capacidad laboral del 72.2 %, que se estructuró el 1 de febrero de 1999. Además, la junta determinó que el riesgo que estructuró la pérdida fue “relación conflicto armado”³.

5. El 21 de diciembre de 2020, *Luis* le solicitó al Ministerio del Trabajo que le reconociera una prestación humanitaria periódica como víctima del conflicto armado. El ministerio negó la solicitud por medio de la *Resolución*

¹ Expediente digital T-10.380.907, documento “003EscritoTutelayAnexos”, pp. 2 y 43.

² *Ibid.*, p. 59.

³ *Ibid.*, p. 42.

n.º 1 de 2021. En dicho acto administrativo, el ministerio argumentó que la solicitud no cumplía con el numeral 4 del artículo 2.2.9.5.3. del Decreto 1072 de 2015, adicionado por el Decreto 600 de 2017, porque la fecha de estructuración de la pérdida de capacidad laboral de *Luis* fue anterior al hecho victimizante, de manera que no existía un nexo de causalidad entre el conflicto armado y la pérdida⁴.

6. *Luis* interpuso los recursos de reposición y apelación contra la *Resolución n.º 1 de 2021* y propuso dos cuestionamientos. En primer lugar, el solicitante recordó que la Uariv lo incluyó en el RUV porque es una víctima del atentado terrorista del 8 de diciembre de 1999. En segundo lugar, el solicitante señaló que hubo un error de digitación en la fecha de estructuración del dictamen de pérdida de capacidad laboral porque en su historia clínica consta que su condición de salud se derivó del atentado del 8 de diciembre de 1999⁵.

7. *Luis* le solicitó a la *Junta de Regional de Calificación de Invalidez Uno* que corrigiera la fecha de estructuración del dictamen del 9 de diciembre de 2020. Tras recibir el dictamen corregido, *Luis* radicó nuevamente el 24 de agosto de 2022 una solicitud de reconocimiento de la prestación humanitaria periódica como víctima del conflicto armado⁶.

8. El ministerio decidió no reponer la *Resolución n.º 1 de 2021* a través de la *Resolución n.º 2 de 2023*⁷. Posteriormente, el ministerio confirmó la resolución que negó la prestación por medio de la *Resolución n.º 3 de 2023*⁸. En ambos actos administrativos el ministerio tuvo en cuenta la corrección de la fecha del dictamen de pérdida de capacidad laboral, pero argumentó que la prueba conducente para demostrar el nexo de causalidad entre el conflicto

⁴ *Ibid.*, p. 24.

⁵ Expediente digital T-10.380.907, documento “012RtaMinisterioTrabajo”, p. 22.

⁶ Expediente digital T-10.380.907, documento “003EscritoTutelayAnexos”, pp. 31-38.

⁷ Expediente digital T-10.380.907, documento “012 RtaMinisterioTrabajo”, pp. 25-30.

⁸ *Ibid.*, pp. 21-24.

armado y la pérdida de capacidad laboral no es la inclusión en el RUV, sino el dictamen de pérdida de capacidad laboral. Además, el ministerio concluyó a partir de las pruebas que decretó en sede administrativa que no existía claridad sobre el nexo de causalidad. Concretamente, el ministerio argumentó que la personería municipal del lugar donde *Luis* supuestamente sufrió el daño no reportó ningún atentado terrorista que haya sucedido el 8 de diciembre de 1999, y que *Luis* no pudo identificar a sus agresores.

La acción de tutela

9. *Luis* interpuso una acción de tutela contra el Ministerio del Trabajo y la *Junta Regional de Calificación de Invalidez Uno*. En su demanda, el accionante sostuvo que dichas entidades vulneraron sus derechos al mínimo vital, a la dignidad humana, a la seguridad social y a la igualdad porque la primera no le reconoció una prestación humanitaria periódica como víctima del conflicto armado a pesar de que, en su opinión, cumplía con todos los requisitos legales y reglamentarios para obtenerla. El accionante le solicitó al juzgado de tutela que amparara de manera definitiva sus derechos fundamentales y que les ordenara a las entidades accionadas reconocerle y pagarle inmediatamente la prestación. Para soportar su petición, *Luis* citó las sentencias T-005 de 2020 y T-218 de 2021 en las que la Corte Constitucional estableció que el “nexo causal no puede estar sometido a una verificación rígida y absoluta donde se ignora la integridad de hechos que rodean la situación del peticionario”⁹. De ese modo, el accionante sostuvo que el ministerio violó sus derechos porque no tuvo en cuenta que la *Junta Regional de Calificación de Invalidez Uno* corrigió el error en la fecha de estructuración del dictamen que emitió, por lo que no valoró el contexto fáctico de su caso.

Admisión de la tutela y órdenes de vinculación

10. El *Juzgado 001 Penal del Circuito* admitió la tutela el 21 de mayo de 2024¹⁰ y vinculó al trámite a Colpensiones y a la Uariv. Posteriormente, por

⁹ Expediente digital T-10.380.907, documento “003EscritoTutelayAnexos”, p. 10.

¹⁰ Expediente digital T-10.380.907, documento “004AUTO AVOCA”.

medio de un auto del 31 de mayo de 2024, el juzgado vinculó al proceso al representante legal del Fondo de Solidaridad Pensional¹¹.

Contestaciones

11. La *Junta Regional de Calificación de Invalidez Uno*¹², *Colpensiones*¹³, la *Uariv*¹⁴ y el representante legal del Fondo de Solidaridad Pensional¹⁵ le solicitaron al *Juzgado 001 Penal del Circuito* que los desvinculara del proceso. Las entidades anteriores argumentaron que no tenían legitimación en la causa por pasiva para participar en el proceso porque no vulneraron los derechos del accionante.

12. Adicionalmente, la *Uariv*, el representante legal del Fondo de Solidaridad Pensional y el Ministerio de Trabajo¹⁶ le solicitaron al juzgado de tutela que declarara improcedente la acción. Estas entidades argumentaron que la acción de tutela es, por regla general, improcedente para solicitar la revocatoria de actos administrativos. Por otra parte, el Ministerio del Trabajo reiteró que la inscripción en el RUV no prueba el nexo de causalidad entre el conflicto armado y la pérdida de capacidad laboral del accionante.

Sentencia de tutela de única instancia

13. Mediante una sentencia del 4 de junio de 2024, el *Juzgado 001 Penal del Circuito* declaró improcedente la acción que interpuso *Luis*¹⁷. El juzgado argumentó que la acción no cumplía con el requisito de subsidiariedad porque el accionante podía recurrir a los medios de control de nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho para demandar los actos administrativos por medio de los cuales el Ministerio del Trabajo le negó el reconocimiento de la prestación humanitaria periódica.

¹¹ Expediente digital T-10.380.907, documento “009 Auto vincula tutela”.

¹² Expediente digital T-10.380.907, documento “006RtaJuntaNacional20240521”.

¹³ Expediente digital T-10.380.907, documento “008RtaColpensiones”.

¹⁴ Expediente digital T-10.380.907, documento “007RtaUnidadVictimas”.

¹⁵ Expediente digital T-10.380.907, documento “011 RtaConsortioFondoSolidaridad”.

¹⁶ Expediente digital T-10.380.907, documento “012 RtaMinisterioTrabajo”.

¹⁷ Expediente digital T-10.380.907, documento “013 Fallo T 2024-0123-00”.

B. Expediente T-10.382.563

14. El 15 de abril de 1995 un grupo armado irregular atacó con armas de fuego a *Humberto* y lo torturó¹⁸. Como consecuencia del ataque, *Humberto* tiene paraplejía completa, hipertrofia generalizada en miembros inferiores y vejiga e intestinos neuragénicos¹⁹.

15. La Uariv inscribió a *Humberto* en el RUV por los hechos victimizantes de lesiones personales, actos terroristas, atentados, combates, enfrentamientos y hostigamientos. La Uariv reconoció que estos hechos victimizantes ocurrieron el 15 de abril de 1995²⁰.

16. El 19 de abril de 2023, la *Junta Regional de Calificación de Invalidez Dos* certificó que *Humberto* tiene una pérdida de capacidad laboral del 70.44 % que se estructuró el 15 de abril de 1995²¹. El dictamen enfatiza que la fecha de estructuración corresponde a la “fecha del evento que produjo la sección medular”²².

17. El 4 de mayo de 2023, *Humberto* le solicitó al Ministerio del Trabajo que le reconociera la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado²³. El ministerio negó la solicitud por medio de la *Resolución n.º 4 de 2023*²⁴ con base en dos argumentos. Por una parte, el ministerio sostuvo que *Humberto* no aportó ninguna prueba que demostrara que hay un nexo de causalidad entre el conflicto armado y su pérdida de capacidad laboral. En particular, el ministerio afirmó que la inscripción en el RUV no demuestra ese nexo causal. Por otra parte, el ministerio recordó que el artículo

¹⁸ Expediente digital T-10.382.563, documento “01AccionTutela”, p. 1.

¹⁹ Expediente digital T-10.382.563, documento “03 Anexos parte 1”, p. 6.

²⁰ Expediente digital T-10.382.563, documento “01AccionTutela”, p. 22.

²¹ Expediente digital T-10.382.563, documento “03 Anexos parte 1”, p. 10.

²² *Ibidem*.

²³ Expediente digital T-10.382.563, documento “01AccionTutela”, p. 3.

²⁴ Expediente digital T-10.382.563, documento “03 Anexos parte 1”, p. 18-19.

2.2.9.5.2. del Decreto 1072 de 2015²⁵ estableció que solo pueden acceder a la prestación humanitaria periódica quienes hayan “sufrido una pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50% como consecuencia de un acto de violencia suscitado en el marco del conflicto armado interno” después de la entrada en vigor de la Ley 418 de 1997, es decir, el 26 de diciembre de 1997. Así, según el ministerio, dado que la fecha de estructuración de la pérdida de capacidad laboral de *Humberto* es el 15 de abril de 1995, no puede acceder a la prestación.

18. *Humberto* interpuso los recursos de reposición y apelación en contra de la *Resolución n.º 5 de 2023*²⁶. *Humberto* recordó que el principio de buena fe exige al Ministerio del Trabajo presumir la veracidad de los documentos y afirmaciones de quienes solicitan una prestación humanitaria periódica, salvo que pueda demostrar lo contrario. Según el solicitante, el ministerio no probó que no hubo un nexo de causalidad entre el conflicto armado y su pérdida de capacidad laboral. Además, *Humberto* argumentó que puede acceder a la prestación a pesar de que la fecha de estructuración de su pérdida de capacidad laboral es anterior al 26 de diciembre de 1997. Para el solicitante, el artículo 2.2.9.5.2. del Decreto 1072 de 2015 viola los principios de progresividad y no regresividad porque limita el acceso a una prestación que existe desde la promulgación de la Ley 104 de 1993. Finalmente, el solicitante sostuvo que se debía aplicar a su caso el precedente de la Sentencia T-209A de 2018, en la que la Corte le concedió la prestación humanitaria periódica a una persona cuya pérdida de capacidad laboral se estructuró antes de la vigencia de la Ley 418 de 1997.

19. El ministerio decidió no reponer la *Resolución n.º 4 de 2023* a través de la *Resolución n.º 5 de 2023*²⁷. Posteriormente, el ministerio confirmó la resolución que negó la prestación por medio de la *Resolución n.º 6 de 2024*²⁸.

²⁵ “Artículo 2.2.9.5.2. Ámbito de aplicación. El presente capítulo aplica a las víctimas que con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 418 de 1997, es decir el 26 de diciembre de 1997, hubieren sufrido una pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50% como consecuencia de un acto de violencia suscitado en el marco del conflicto armado interno”.

²⁶ *Ibid.*, pp. 21-29.

²⁷ Expediente digital T-10.382.563, documento “04 Anexos parte 2”, pp. 1-8.

²⁸ *Ibid.*, pp. 9-13.

En ambos actos administrativos, el ministerio insistió, por una parte, en que la inscripción en el RUV no reemplaza la obligación de demostrar el nexo causal entre el conflicto y la pérdida de capacidad laboral, y, por otra, en que *Humberto* no aportó ninguna prueba sobre ese nexo. Además, el ministerio sostuvo que, si bien la Ley 104 de 1993 creó una pensión mínima para víctimas del conflicto, la Ley 418 de 1997 la derogó expresamente y creó una nueva pensión mínima a partir de su promulgación. Por esa razón, *Humberto* no está en el ámbito de aplicación de las normas vigentes que regulan la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado. Por último, el ministerio argumentó que la Sentencia T-209A de 2018 no contiene un precedente aplicable a este caso porque la Corte no analizó el alcance del artículo 2.2.9.5.2. del Decreto 1072 de 2015.

La acción de tutela

20. *Humberto* interpuso una acción de tutela contra el Ministerio del Trabajo y la *Junta Regional de Calificación de Invalidez Dos*. En su demanda el accionante sostuvo que dichas entidades vulneraron sus derechos al mínimo vital, a la dignidad humana, a la seguridad social y a la igualdad porque la primera no le reconoció la prestación humanitaria periódica a pesar de que, en su opinión, cumplía todos los requisitos legales y reglamentarios para obtenerla. El accionante le solicitó al juzgado de tutela que amparara de manera definitiva sus derechos fundamentales y que les ordenara a las entidades accionadas el reconocerle y pagarle inmediatamente la prestación. En términos generales, el accionante expuso en su demanda los mismos argumentos de sus recursos de reposición y apelación en contra de la *Resolución n.º 4 de 2023*.

Admisión de la tutela y órdenes de vinculación

21. El *Juzgado 002 Penal del Circuito* admitió la tutela el 29 de abril de 2024²⁹ y vinculó al trámite a Colpensiones, la Uariv, el Ministerio de Salud y Protección Social y la *Gobernación*.

Contestaciones

²⁹ Expediente digital T-10.382.563, documento "05 AutoNo.150AdmiteTutela".

22. La *Junta Regional de Calificación de Invalidez Dos*³⁰, la *Gobernación*³¹ y la *Uariv*³² le solicitaron al *Juzgado 002 Penal del Circuito* que los desvinculara del proceso. Todas las entidades anteriores argumentaron que no tenían legitimación en la causa por pasiva para participar en el proceso porque no vulneraron los derechos del accionante.

23. Además, la *Uariv* y el *Ministerio del Trabajo*³³ le solicitaron al juzgado de primera instancia que declarara improcedente la acción. Estas entidades argumentaron que la acción de tutela es, por regla general, improcedente para solicitar la revocatoria de actos administrativos. Por otra parte, el *Ministerio del Trabajo* reiteró los argumentos de los actos administrativos que resolvieron los recursos de reposición y apelación que interpuso el accionante contra la *Resolución n.º 4 de 2023*.

Sentencia de tutela de primera instancia

24. El 14 de mayo de 2024, el *Juzgado 002 Penal del Circuito* negó el amparo que había solicitado *Humberto*³⁴. A diferencia de lo que plantearon la *Uariv* y el *Ministerio del Trabajo*, el juzgado de primera instancia concluyó que la acción superaba el requisito de subsidiariedad debido a la situación socioeconómica del accionante. Sin embargo, el juzgado argumentó que las entidades accionadas no habían violado los derechos de *Humberto* porque su pérdida de capacidad laboral se había estructurado antes de la vigencia de la Ley 418 de 1997, de manera que no podía ser beneficiario de la prestación humanitaria periódica en virtud del artículo 2.2.9.5.2. del Decreto 1072 de 2015.

Impugnación

25. El accionante impugnó la sentencia de primera instancia con base en dos argumentos. En primer lugar, el *Juzgado 002 Penal del Circuito* no

³⁰ Expediente digital T-10.382.563, documento "09 Rta.JuntaRegional".

³¹ Expediente digital T-10.382.563, documento "11. Rta.Gobernacion".

³² Expediente digital T-10.382.563, documento "13. Rta.UARIV".

³³ Expediente digital T-10.382.563, documento "07 Rta.MinisterioTrabajo".

³⁴ Expediente digital T-10.382.563, documento "14. Sent.No.092 del 14 de mayo de 2024".

analizó si la interpretación que hace el Ministerio del Trabajo del artículo 2.2.9.5.2. del Decreto 1072 de 2015 y la derogatoria de la Ley 104 de 1993 viola los derechos al mínimo vital, la dignidad humana, la seguridad social, la igualdad y el debido proceso de las personas que sufrieron el conflicto armado interno antes de la vigencia de la Ley 418 de 1997. En segundo lugar, el accionante sostuvo que el juzgado de primera instancia no se pronunció sobre el nexo causal entre el conflicto armado y su pérdida de capacidad laboral. Por estas razones, les solicitó a los magistrados del *Tribunal Superior del Distrito Judicial* que estudiaran su caso teniendo en cuenta su condición de sujeto de especial protección constitucional.

Sentencia de tutela de segunda instancia

26. La *Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial* confirmó la sentencia de primera instancia el 18 de junio de 2024³⁵. El tribunal afirmó que

“[L]os argumentos del a quo son acertados, pues no se puede ordenar al Ministerio del Trabajo y de la Protección Social [sic] que conceda un beneficio respecto a hechos que sucedieron antes de la entrega [sic] en vigencia de la ley que los regula”³⁶.

Actuaciones en sede de revisión

27. Por medio del auto del 30 de agosto de 2024, la Sala de Selección de Tutelas n.º 8 de la Corte Constitucional seleccionó para revisión los expedientes T-10.380.907 y T-10.382.563 después de considerar que es urgente proteger los derechos fundamentales de los accionantes (criterio subjetivo) y que en estos casos se pudo haber violado o desconocido un precedente de la Corte (criterio objetivo). Además, la sala decidió acumular los expedientes porque tienen unidad de materia.

28. El 18 de octubre de 2024, el despacho sustanciador decretó la práctica de pruebas. El despacho les solicitó a los accionantes que le informaran (i) el monto de sus ingresos y gastos mensuales; (ii) el origen de sus ingresos ; (iii) el lugar donde viven actualmente, con quién viven y si la vivienda es propia,

³⁵ Expediente digital T-10.382.563, documento “02SentenciaSegunda 5”.

³⁶ *Ibid.*, p. 16.

arrendada, familiar, multifamiliar, etc.; (iv) su situación actual de salud; (v) si alguna vez hicieron aportes a algún fondo público o privado de pensiones; (vi) cuántas semanas cotizadas tienen en algún fondo público o privado de pensiones; (vii) si son beneficiarios de algún subsidio, auxilio, beneficio o subvención económica periódica, o de otro tipo de ayuda para su subsistencia por ser víctimas del conflicto armado; y (viii) por qué solicitaron el reconocimiento de la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto años después del hecho victimizante. Además, la magistrada sustanciadora le solicitó a la Uariv que le informara si los accionantes son beneficiarios de algún subsidio, auxilio, beneficio o subvención económica periódica, o de otro tipo de ayuda para su subsistencia por ser víctimas del conflicto armado. Finalmente, la magistrada sustanciadora le solicitó a la Uariv un informe estadístico sobre el número de personas inscritas en el Registro Único de Víctimas que tienen una pérdida de capacidad laboral superior al 50 % estructurada después del 31 de diciembre de 1993 y originada como consecuencia o con ocasión del conflicto armado interno.

29. La Secretaría General de la Corte Constitucional comunicó el auto anterior por medio del Oficio del 22 de octubre de 2024.

30. Los accionantes contestaron el requerimiento de la magistrada sustanciadora el 29 de octubre de 2024. La Corte presenta la información que reportaron los accionantes en la siguiente tabla:

Tabla 1. Respuestas de los accionantes al requerimiento de la magistrada sustanciadora.

	<i>Luis</i>	<i>Humberto</i>
Monto de ingresos mensuales	\$195.000.	Ningún ingreso propio.
Monto de gastos mensuales	\$270.000 (gastos básicos de alimentación).	\$1.725.757 en promedio. En estos gastos se incluye el pago de \$400.000 por el arriendo de su casa, el pago de \$300.000 a una enfermera y los pagos por

		medicamentos y pañales cuando la EPS no los provee.
Fuente de los ingresos	\$130.000 del programa “Colombia mayor”. \$65.000 que le regala su hermana. A su vez, su hermana recibe \$520.000 por el arriendo de una parte de la casa familiar y \$130.000 del programa Colombia mayor.	Los gastos los cubren su compañera permanente, la hija de su compañera permanente y su hermana. Las últimas dos personas solo cubren los gastos esporádicamente.
Lugar de residencia y con quién vive	La vivienda es propia porque se la heredó su padre. Actualmente vive con su hermana.	La vivienda es arrendada. Actualmente vive con su compañera permanente.
Estado actual de salud	Se fracturó la pierna derecha como consecuencia de una caída. Debido a las complicaciones de la fractura, su pierna fue amputada.	Tiene movimientos involuntarios permanentes en sus extremidades superiores. Por esa razón le es imposible realizar cualquier actividad. Además, ha tenido episodios de pérdida de memoria y dificultades para hablar.
¿El accionante ha hecho aportes a algún fondo público a privado de pensiones? ¿Cuántas semanas cotizó?	Nunca hizo aportes a un fondo público o privado de pensiones.	El accionante hizo aportes al fondo público de pensiones por 21.29 semanas.

<p>¿Es beneficiario de algún de algún subsidio, auxilio, beneficio o subvención económica periódica, o de otro tipo de ayuda para su subsistencia por ser víctimas del conflicto armado?</p>	<p>No.</p>	<p>No.</p>
<p>¿Por qué solicitó el reconocimiento de la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado años después del hecho victimizante?</p>	<p>El accionante y su hermana se enteraron de la existencia de la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado en 2018.</p>	<p>La existencia de la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado no tiene mucha difusión. Cuando el accionante se enteró de su existencia le advirtieron que solo se les estaba reconociendo a las personas cuyo hecho victimizante ocurrió en 1997 o después.</p>

Fuente: elaboración propia del despacho de la magistrada sustanciadora.

31. Por su parte, la Uariv le informó al despacho sustanciador que *Humberto* recibió los siguientes pagos como una medida de atención humanitaria temporal por el desplazamiento forzado que sufrió:

Tabla 2. Pagos a *Humberto* como una medida de atención humanitaria.

Fecha del pago	Monto
1 de febrero de 2010	\$510.000
25 de mayo de 2011	\$510.000
26 de noviembre de 2012	\$510.000
12 de abril de 2013	\$270.000
10 de noviembre de 2013	\$240.000
18 de noviembre de 2014	\$240.000
24 de febrero de 2015	\$510.000

Fuente: Uariv.

La Uariv agregó que había suspendió definitivamente estos pagos por medio de la Resolución n.º 0600120160282227 de 2016.

32. Por último, la Uariv aseguró que no es posible determinar el número de personas inscritas en el Registro Único de Víctimas que tienen una pérdida de capacidad laboral superior al 50 % estructurada después del 31 de diciembre de 1993 y originada como consecuencia o con ocasión del conflicto armado interno. Sin embargo, dicha entidad informó que, para el 1 de septiembre de 2024, se encuentran inscritas en el Registro Único de Víctimas 248.912 personas en condición de discapacidad.

33. El 5 de noviembre de 2024, la magistrada sustanciadora ordenó poner el expediente a disposición de las partes y terceros con interés para que se pronunciaran sobre las pruebas recaudadas. En el término de traslado solo se pronunció la *Junta Regional de Calificación de Invalidez Dos*. La junta reiteró en su pronunciamiento el contenido del dictamen del 19 de abril de 2023, en el que certificó que *Humberto* tiene una pérdida de capacidad laboral del 70.44 %.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

34. La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos proferidos dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo establecido en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y 61 del Acuerdo 02 de 2015 (Reglamento Interno de la Corte Constitucional).

Delimitación de los problemas jurídicos y metodología de la decisión

35. Como se expuso en la sección de antecedentes, el Ministerio del Trabajo les negó a *Luis* y a *Humberto* el reconocimiento de la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado. El ministerio le negó a *Luis* el reconocimiento de la prestación porque, en su opinión, no pudo demostrar el nexo de causalidad entre el conflicto armado interno y su pérdida de capacidad laboral, como lo exige el numeral 4 del artículo 2.2.9.5.3. del Decreto 1072 de 2015³⁷.

36. En la primera instancia del trámite administrativo, el ministerio sostuvo que *Luis* no había demostrado el nexo causal por tres razones: (i) *Luis* anexó un dictamen de pérdida de capacidad laboral cuya fecha de estructuración era anterior al 8 de diciembre de 1999, cuando sufrió el atentado; (ii) la *Personería Municipal* no reportó ningún atentado terrorista que haya sucedido el 8 de diciembre de 1999; y (iii) *Luis* no pudo identificar a sus agresores. En la segunda instancia del trámite administrativo, *Luis* anexó un dictamen de pérdida de capacidad laboral con la fecha corregida en el que se lee que el riesgo que estructuró la pérdida fue “relación conflicto armado”. Sin embargo, el ministerio reiteró que *Luis* no había aportado ninguna prueba sobre las circunstancias en las que fue víctima y que la inscripción en el RUV no prueba el nexo causal.

37. Estos hechos sugieren el siguiente problema jurídico: ¿viola la entidad encargada del reconocimiento de la prestación humanitaria periódica para las

³⁷ “Artículo 2.2.9.5.3. Requisitos. Las personas beneficiarias de la prestación humanitaria para las víctimas del conflicto armado deberán cumplir con los siguientes requisitos: || [...] 4. Existir nexo causal de la pérdida de capacidad laboral con actos violentos propios del conflicto armado interno”.

víctimas del conflicto armado los derechos al mínimo vital, a la dignidad humana y a la seguridad social de una víctima del conflicto armado con una pérdida de capacidad laboral mayor al 50 % que solicita la prestación, si dicha entidad niega el reconocimiento a pesar de que el solicitante está inscrito en el RUV y anexó un dictamen de pérdida de capacidad laboral que certifica que la pérdida se estructuró como consecuencia del conflicto armado? La Sala recuerda que en este caso solo está en discusión el nexo de causalidad entre el conflicto armado y la pérdida de capacidad laboral del accionante.

38. Por otra parte, el Ministerio del Trabajo le negó a *Humberto* el reconocimiento de la prestación humanitaria periódica por dos razones. En primer lugar, *Humberto* supuestamente no aportó ninguna prueba sobre el nexo de causalidad entre el conflicto armado y su pérdida de capacidad laboral, a pesar de que anexó un dictamen de pérdida de capacidad laboral que certifica que la fecha de estructuración es la misma del día en el que un grupo armado irregular lo atacó y torturó. En segundo lugar, el ministerio recalcó que el hecho victimizante que sufrió *Humberto* fue anterior al 26 de diciembre de 1997, por lo que no cumple con el requisito del artículo 2.2.9.5.2. del Decreto 1072 de 2015.

39. Estos hechos sugieren el siguiente problema jurídico: ¿viola la entidad encargada del reconocimiento de la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado los derechos al mínimo vital, a la dignidad humana y a la seguridad social de una víctima del conflicto armado inscrita en el RUV con una pérdida de capacidad laboral mayor al 50 %, estructurada antes de la entrada en vigor de la Ley 418 de 1997, si dicha entidad niega el reconocimiento con el argumento de que no cumple con el requisito del artículo 2.2.9.5.2. del Decreto 1072 de 2015, y a pesar de que anexó un dictamen de pérdida de capacidad laboral que certifica que la pérdida se estructuró como consecuencia del conflicto armado?

40. Los dos casos plantean un problema sobre la forma de acreditar el nexo causal entre la pérdida de capacidad laboral y el conflicto armado en las solicitudes de reconocimiento de la prestación humanitaria periódica. Por su parte, el segundo caso invita a analizar si es posible reconocerles una prestación humanitaria periódica a las víctimas del conflicto armado que cumplan los requisitos legales para obtenerla, pero cuya pérdida de capacidad

laboral se estructuró antes de la vigencia de la Ley 418 de 1997. Este problema surge porque el artículo 2.2.9.5.2. del Decreto 1072 de 2015 establece que solo pueden acceder a la prestación cuya pérdida de capacidad laboral se estructuró, como consecuencia o con ocasión del conflicto armado, después de la vigencia de la Ley 418 de 1997.

41. Antes de resolver los problemas jurídicos, la Corte analizará la procedibilidad de las acciones de tutela. Posteriormente, y en caso de que estas superen los presupuestos de procedencia, la Corte estudiará de fondo los casos concretos. Para ello, la Corte hará un recuento de la consagración legal de la prestación humanitaria periódica a favor de las víctimas del conflicto armado y recordará sus requisitos legales y reglamentarios y las subreglas jurisprudenciales relevantes.

Análisis de procedibilidad

42. Las acciones que interpusieron *Luis y Humberto* cumplen con los requisitos de procedibilidad³⁸. Las acciones cumplen con el requisito de legitimación por activa porque *Luis y Humberto*, que se vieron afectados por la negación de la prestación humanitaria periódica, interpusieron la tutela en nombre propio, como titulares de los derechos que se pretenden proteger con las solicitudes de amparo. Asimismo, las acciones cumplen con el requisito de legitimación por pasiva porque fueron interpuestas en contra del Ministerio del Trabajo. El Ministerio del Trabajo no solo es la entidad pública que negó las solicitudes, sino que también es la encargada de reconocer la prestación en virtud del artículo 2.2.9.5.5. del Decreto 1072 de 2015.

43. *Luis y Humberto* también interpusieron la acción en contra de las juntas regionales de calificación de invalidez *Uno y Dos*, respectivamente. Además, en los trámites de instancia del expediente T-10.380.907 fueron vinculados al proceso Colpensiones, la Uariv y el representante legal del Fondo de Solidaridad Pensional. De manera similar, en los trámites de instancia del expediente T-10.382.563 fueron vinculados Colpensiones, la Uariv, el Ministerio de Salud y Protección Social y la *Gobernación*. Ninguna de las entidades anteriores tiene entre sus funciones el reconocimiento de la

³⁸ Ver, por ejemplo, las sentencias C-543 de 1992 y C-531 de 1993, que definieron los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela.

prestación humanitaria periódica, por lo que no se predica de ellos legitimación por pasiva. Dado que el objeto de las acciones es, precisamente, el reconocimiento de la prestación, todas serán desvinculadas de los procesos en la parte resolutive de esta sentencia.

44. Por otro lado, las tutelas cumplen con el requisito de inmediatez. Como se puede leer en el acápite de antecedentes, el acto administrativo que resolvió el recurso de apelación que interpuso *Humberto* contra la resolución que negó el reconocimiento de la prestación humanitaria periódica fue la *Resolución n.º 6 de 2024* y notificada el 30 de enero de 2024³⁹. Por su parte, *Humberto* radicó la tutela el 29 de abril de 2024⁴⁰. Los casi tres meses que trascurrieron entre la notificación de la *Resolución n.º 6 de 2024* y la interposición de la tutela son un período razonable.

45. Ahora bien, el caso de *Luis* requiere un análisis diferente. En su caso, la resolución que agotó el procedimiento administrativo fue la *Resolución n.º 3 de 2023*, que fue notificada el 13 de marzo de 2023⁴¹. Sin embargo, el accionante interpuso la tutela el 16 de mayo de 2024⁴². Aunque transcurrió más de un año desde la notificación de la *Resolución n.º 3 de 2023* hasta la presentación de la tutela, este no es un período irrazonable para *Luis*.

46. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, en el análisis de inmediatez se debe tener en cuenta el carácter permanente de la vulneración que pone de presente el accionante, así como sus condiciones físicas y socioeconómicas. En palabras de la Corte

“solamente es aceptable un extenso espacio de tiempo entre el hecho que genera la vulneración y la presentación de la acción de tutela bajo dos circunstancias específicas: (i) Que se demuestre que la vulneración es permanente en el tiempo y que, pese a que el hecho que la originó por primera vez es muy antiguo respecto de la presentación de la tutela, la

³⁹ Expediente digital T-10.382.563, documento “07 Rta.MinisterioTrabajo”, p. 7.

⁴⁰ Expediente digital T-10.382.562, documento “01 ConstanciaRecibido”.

⁴¹ Expediente digital T-10.380.907, documento “012 RtaMinisterioTrabajo”, p. 5.

⁴² Esta es la fecha de la demanda de tutela.

situación desfavorable del actor derivada del irrespeto por sus derechos continúa y es actual. Y (ii) que la especial situación de aquella persona a quien se le han vulnerado sus derechos fundamentales, convierte en desproporcionado el hecho de adjudicarle la carga de acudir a un juez; por ejemplo, el estado de indefensión, interdicción, abandono, minoría de edad, incapacidad física, entre otros”⁴³.

47. El caso de *Luis* cumple con las dos condiciones anteriores. Como lo ha entendido la Corte en otras oportunidades, la negación arbitraria de una prestación pensional o similares se puede entender como una vulneración permanente de los derechos fundamentales de las personas afectadas⁴⁴. De ese modo, los efectos de la negación de la solicitud del accionante se han extendido en el tiempo desde la expedición de la *Resolución n.º 1 de septiembre de 2021* hasta la actualidad. Por otra parte, por sus condiciones físicas y socioeconómicas, no le era exigible a *Luis* acudir inmediatamente a la jurisdicción constitucional para cuestionar las actuaciones del Ministerio del Trabajo. El accionante tiene una condición de salud que afecta su movilidad y no tiene los recursos económicos suficientes para cubrir sus necesidades básicas. Así, *Luis* no tenía condiciones para presentar una acción de tutela inmediatamente después de la notificación de la *Resolución n.º 3 de 2023*, ya fuera en nombre propio o por intermedio de un abogado. De hecho, aunque el accionante presentó la demanda en nombre propio, del expediente se infiere que contó con la ayuda del consultorio jurídico de una universidad, que solo les presta sus servicios a personas que no tienen los recursos suficientes para contratar a un abogado. Por lo tanto, en el caso específico de *Luis*, el período de más de un año que transcurrió entre la notificación de la resolución y la radicación de la tutela no fue irrazonable.

48. Por último, las acciones cumplen con el requisito de subsidiariedad. La Corte ha sostenido que la tutela es procedente como un mecanismo definitivo para la protección de los derechos fundamentales si “los medios ordinarios de defensa judicial no son suficientemente idóneos y eficaces para proteger los

⁴³ Sentencia T-158 de 2006. Ver también las sentencias T-1110 de 2005, T-345 de 2009, T-187 de 2016, T-678 de 2016, T-293 de 2017, T-014 de 2019, entre otras.

⁴⁴ Ver las sentencias T-158 de 2006, T-187 de 2016, entre otras.

derechos presuntamente conculcados”⁴⁵. En materia pensional, cuyas reglas se pueden aplicar a este caso por las similitudes entre la prestación humanitaria periódica y la pensión de invalidez, la Corte considera que las acciones ordinarias o contencioso-administrativas no son idóneas para proteger los derechos fundamentales de los accionantes si se cumplen los siguientes requisitos⁴⁶:

- a. Que se trate de sujetos de especial protección constitucional.
- b. Que la falta de pago de la prestación o su disminución genere un alto grado de afectación de los derechos fundamentales, en particular del derecho al mínimo vital.
- c. Que el accionante haya desplegado cierta actividad administrativa y judicial con el objetivo de que le sea reconocida la prestación reclamada.
- d. Que se acredite siquiera sumariamente las razones por las cuales el medio judicial ordinario es ineficaz para lograr la protección inmediata de los derechos fundamentales presuntamente afectados”.

49. Aunque la prestación humanitaria periódica no es un tipo de pensión, es similar a la pensión de invalidez, como lo muestra la Tabla 3. Como consecuencia de estas similitudes, es posible aplicar las reglas anteriores a las acciones de tutela que soliciten el reconocimiento de la prestación.

Tabla 3. Similitudes entre la pensión de invalidez y la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado.

Criterio de comparación	Pensión de invalidez	Prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado
Norma que regula la materia	Leyes 100 de 1993 y 860 de 2003.	Leyes 104 de 1993, 241 de 1995, 418 de 1997, 782 de 2002, 1106 de

⁴⁵ Ver, por ejemplo, las sentencias T-185 de 2007, T-983 de 2007, T-647 de 2015, T-346 de 2016, T-339 de 2020 y T-085 de 2023.

⁴⁶ Sentencias T-722, T-1014 y T-1069 de 2012, T-326 de 2013, T-346 de 2016, T-040 de 2024, T-162 de 2024, entre otras.

		2006, y Decretos 1072 de 2015 y 600 de 2017.
Objetivo	Proveer de una prestación social a quienes no pudieron acceder a ella.	Brindar apoyo económico a las personas que han sufrido actos de violencia como consecuencia del conflicto armado y que no pueden acceder a una prestación pensional.
Cobertura	A todos los colombianos que tienen una pérdida de capacidad laboral.	Víctimas del conflicto armado interno.
Financiamiento	A través del fondo de solidaridad pensional.	

Fuente: elaboración propia de la Sala Primera de Revisión.

50. En los dos expedientes se cumplen las cuatro condiciones para considerar que los medios judiciales ordinarios no son idóneos ni eficaces para proteger los derechos de los accionantes:

- a. Los accionantes son sujetos de especial protección constitucional por su condición de víctimas del conflicto armado, su situación socioeconómica y el hecho de que perdieron su capacidad laboral en un porcentaje mayor al 50 %.
- b. La negación de la prestación humanitaria periódica pone en riesgo el derecho al mínimo vital de los accionantes. Como se dijo anteriormente, los únicos ingresos propios de *Luis* son de \$195.000 mensuales, que no son suficientes para cubrir sus gastos de manutención. Por su parte, *Humberto* no tiene ingresos propios y depende económicamente de su compañera permanente, la hija de su compañera permanente y su hermana. Las dos últimas solo cubren sus gastos esporádicamente. Por lo tanto, la satisfacción de las necesidades

básicas de los accionantes no es segura porque no tienen ingresos propios suficientes como consecuencia de la negación de la prestación humanitaria periódica.

- c. Los accionantes llevaron a cabo todas las actuaciones administrativas disponibles para acceder a la prestación humanitaria periódica.
- d. Los accionantes acreditaron las razones por las cuales las acciones ordinarias y contencioso-administrativas no son eficaces para proteger de forma inmediata sus derechos fundamentales. En efecto, los accionantes demostraron con sus historias clínicas, sus dictámenes de pérdida de capacidad laboral y sus inscripciones en el RUV que son sujetos de especial protección constitucional. Además, los accionantes aportaron en sede de revisión unos informes en los que detallaron sus gastos mensuales y demostraron que no tienen los ingresos propios suficientes para cubrirlos.

51. En conclusión, las acciones de tutela que interpusieron *Luis y Humberto* cumplen con los requisitos de procedibilidad como unos mecanismos definitivos para la protección de sus derechos fundamentales. En los acápites siguientes la Corte hará un recuento de la consagración legal de la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado y recordará sus requisitos legales y reglamentarios y las subreglas jurisprudenciales relevantes.

La prestación humanitaria para las víctimas del conflicto armado: su consagración legal, sus requisitos legales y reglamentarios y las subreglas jurisprudenciales relevantes

52. El antecedente de la actual prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado es la pensión mínima para las víctimas de atentados que creó el inciso 2.º del artículo 45 de la Ley 104 de 1993. La jurisprudencia constitucional ha entendido que el Congreso de la República prorrogó sucesivamente la vigencia de esa prestación al mismo tiempo que cambiaba los requisitos para acceder a ella⁴⁷. Inicialmente, la pensión mínima para las víctimas de atentados de la Ley 104 de 1993 tuvo una vigencia de dos

⁴⁷ Al respecto, ver las sentencias T-469 de 2013, C-767 de 2014, T-921 de 2014, T-009 de 2015, T-032 de 2015, T-074 de 2015, SU-587 de 2016 y T-684 de 2016.

años, desde el 1.º de enero de 1994 hasta el 1.º de enero de 1996⁴⁸. Esta norma estableció cuatro requisitos para acceder a la prestación: (i) ser víctima de un atentado; (ii) tener una pérdida de capacidad laboral⁴⁹ igual o superior al 66 %; (iii) no tener la posibilidad de acceder a una pensión, y (iv) no poder acceder a la atención en salud.

53. Ahora bien, los artículos 1.º y 61 de la Ley 241 de 1995 prorrogaron por dos años más la vigencia del artículo 45 de la Ley 104 de 1993. A su vez, el artículo 15 de la Ley 241 de 1995 modificó el inciso 2.º del artículo 45 de la Ley 104 de 1993 en dos sentidos: cambió la denominación de la prestación a “pensión mínima para las víctimas” y disminuyó el porcentaje de pérdida de capacidad laboral para acceder a ella al 50 %.

54. Posteriormente, la Ley 418 de 1997 derogó expresamente las leyes 104 de 1993 y 241 de 1995, pero estableció nuevamente en su artículo 46 la pensión mínima para las víctimas con los mismos requisitos que introdujo la Ley 241 de 1995 y una vigencia de 2 años. Según la Sentencia T-469 de 2013, el efecto material del artículo 46 de la Ley 418 de 1997 fue extender la vigencia de la prestación de la Ley 104 de 1993 a pesar de la derogatoria expresa. En otras palabras, la Corte entendió que el artículo 46 de la Ley 418 de 1997 subrogó el artículo 45 de la Ley 104 de 1993, modificado por la Ley 241 de 1995.

55. En esta cadena de prórrogas entraron en escena el artículo 1 de Ley 548 de 1999, que prorrogó por tres años la vigencia de la Ley 418 de 1997, y, finalmente, el artículo 1 de la Ley 782 de 2002, que prorrogó su vigencia por cuatro años más. A partir de 2006 la cadena de prórrogas se rompió. Así, aunque el artículo 1 de la Ley 1106 de 2006 prorrogó por cuatro años la vigencia de algunas disposiciones de la Ley 418 de 1997, no incluyó en el listado el artículo 46. Lo mismo ocurrió con el artículo 1 de la Ley 1421 de 2010, que prorrogó por cuatro años algunos artículos de la misma ley.

⁴⁸ La Ley 103 de 1994 fue promulgada el 31 de diciembre de 1993 (Diario Oficial n.º 41148).

⁴⁹ El artículo 45 de la Ley 104 de 1993 usó el término “disminución de capacidad física” en lugar del concepto de pérdida de capacidad laboral.

56. Ante esta situación, la Corte Constitucional estudió en la Sentencia C-767 de 2014 una demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 1 de la Ley 1106 de 2006 y el artículo 1 de la Ley 1421 de 2010. El demandante argumentó que el legislador incurrió en una omisión legislativa relativa porque no prorrogó la vigencia de la pensión mínima para las víctimas.

57. En la sentencia, la Corte recogió la jurisprudencia de las sentencias T-463 de 2012 y T-469 de 2013 y planteó que la pensión mínima para las víctimas es una prestación excepcional que no hace parte del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones y está sometida al principio de progresividad y a la prohibición de regresividad de los derechos sociales. Sobre esa base, la Corte sostuvo que las prórrogas sucesivas de la vigencia de la prestación se sustentaban, por una parte, en el escenario permanente de violencia que generaba el conflicto armado y, por otra, en el deber constitucional del Estado de mitigar los efectos del conflicto armado sobre la satisfacción de las necesidades básicas de las víctimas. En otros términos, esta prestación es un mecanismo para mitigar las afectaciones a los derechos a la dignidad humana y el mínimo vital de las víctimas del conflicto. Así, la Corte argumentó que el legislador incurrió en una omisión legislativa relativa porque la falta de prórroga fue una medida regresiva sobre los derechos sociales de las víctimas que desconocía el deber constitucional del Estado y no tenía una justificación suficiente. Por las razones anteriores, la Corte declaró exequibles los artículos demandados

“[E]n el entendido que las víctimas del conflicto armado interno, que sufrieren una pérdida del 50% o más de su capacidad laboral calificada con base en el Manual Único para la calificación de invalidez expedido por el Gobierno Nacional, tendrán derecho a una pensión mínima legal vigente, de acuerdo con lo contemplado en el Régimen General de Pensiones de la Ley 100 de 1993, siempre y cuando carezcan de otras posibilidades pensionales y de atención en salud”.

58. Materialmente, la Sentencia C-767 de 2014 revivió la vigencia del artículo 46 de la Ley 418 de 1997 y reafirmó que esa norma estableció los requisitos para obtener la pensión mínima para las víctimas del conflicto armado. Posteriormente, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 600 de 2017, que adicionó el Decreto 1072 de 2015 y, entre otras cosas, cambió la

denominación de la pensión mínima a “prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado” y reglamentó los requisitos para obtenerla⁵⁰.

59. En la normatividad actual, los requisitos legales para acceder a la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado son los siguientes: (i) ser víctima del conflicto armado; (ii) tener una pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50 %, calificada con base en el Manual Único para la calificación de invalidez; (iii) no tener la posibilidad de acceder a una pensión, y (iv) no poder acceder a la atención en salud. Dado que las víctimas que pueden acceder a la prestación humanitaria periódica son personas que se encuentran en una situación extrema de urgencia y vulnerabilidad, la Corte ha interpretado los requisitos legales anteriores con base en los principios constitucionales y las reglas que orientan el reconocimiento de las medidas de atención y reparación para las víctimas⁵¹:

- a. El principio de buena fe, que exige que se presuma la veracidad de las afirmaciones y de los documentos aportados por el ciudadano, salvo que se demuestre lo contrario.
- b. El principio de favorabilidad, en virtud del cual los enunciados legales o reglamentarios deben interpretarse de la manera que más beneficie a las víctimas.
- c. La prohibición de exigir requisitos formales irrazonables o desproporcionados o de imponer limitantes no previstas en las normas aplicables.
- d. La obligación de proferir decisiones suficientemente motivadas.
- e. La prohibición de resolver desfavorablemente la solicitud por causas imputables a la administración y ajenas al peticionario.

⁵⁰ El Gobierno expidió el Decreto 600 de 2017 para cumplir las órdenes de la Sentencia SU-587 de 2016. La Corte encontró que las particularidades presupuestales del reconocimiento y pago de la pensión mínima para las víctimas del conflicto armado no eran claras, y que esa falta de claridad se estaba reflejando en la suspensión del pago de las prestaciones o la negación del reconocimiento. Por esa razón, la Corte le ordenó al Ministerio del Trabajo que constituyera una fiducia y otro mecanismo para asegurar el capital necesario para el pago de las prestaciones.

⁵¹ Sentencias T-025 de 2004, T-821 de 2007, T-301 de 2017, T-333 de 2019, T-069 de 2021, T-218 de 2021, entre otras.

- f. El correspondiente deber de desplegar oficiosamente todas aquellas actuaciones necesarias para evitar un pronunciamiento contrario a los intereses del ciudadano.
- g. La prohibición de impedir el derecho de defensa y la consecuente interposición de recursos contra la decisión.
- h. El principio de prevalencia del derecho sustancial, el cual se opone a la aplicación mecánica y rígida de las normas que regulan el reconocimiento de las medidas de atención y reparación. En tal virtud, los funcionarios deben materializar los derechos de las víctimas y no limitarse a cumplir las disposiciones jurídicas.

60. Con base en los principios y reglas anteriores, la Corte ha complementado los requisitos legales para acceder a la prestación humanitaria periódica con una serie de subreglas jurisprudenciales. En la tabla siguiente, la Corte presenta las subreglas jurisprudenciales y los requisitos reglamentarios que se relacionan con cada requisito legal.

Tabla 4. Requisitos legales, reglamentarios y subreglas jurisprudenciales sobre el acceso a la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado⁵².

Requisitos legales (inciso 2.º del artículo 46 de la Ley 418 de 1997 y Sentencia C-767 de 2014)	Subreglas jurisprudenciales	Requisitos reglamentarios
		“Ser colombiano”. (numeral 1 del artículo 2.2.9.5.3. del

⁵² Los espacios en blanco indican que la ley, la jurisprudencia o el reglamento no contemplan una regla al respecto.

		Decreto 1072 de 2015).
		“El presente capítulo aplica a las víctimas que con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 418 de 1997, es decir el 26 de diciembre de 1997, hubieren sufrido una pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50% como consecuencia de un acto de violencia suscitado en el marco del conflicto armado interno” (artículo 2.2.9.5.2. del Decreto 1072 de 2015).
Ser víctima del conflicto armado.	Se consideran víctimas las personas cubiertas por la definición del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 ⁵³ .	“Tener calidad de víctima del conflicto armado interno y estar incluido en el Registro Único de Víctimas” (numeral 2 del artículo 2.2.9.5.3. del Decreto 1072 de 2015). “Para los fines del presente capítulo tienen la calidad de víctimas, las personas que han padecido daño como

⁵³ Sentencias T-921 de 2014, fundamento 29.1, y SU-587 de 2016, fundamento 4.5.4. El inciso 1.º del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 establece que “se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño a sus derechos por hechos ocurridos a partir del 1 de enero de 1985, incluyendo aquellas que se encuentran en el exterior, independientemente de su estatus migratorio en el país que habita, si goza o no de medidas de protección internacional, refugio o asilo, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones a las normas internacionales de derechos humanos o en eventos de delitos contra los recursos naturales y del medioambiente, ocurridas con ocasión del conflicto armado”. La Sentencia T-921 de 2014 sostuvo que la Ley 418 de 1997 no estableció una fecha límite para el hecho victimizante, por lo que se podría reconocer la prestación por hechos anteriores al 1 de enero de 1985. Sin embargo, la Sentencia SU-587 de 2016 unificó las subreglas jurisprudenciales sobre el requisito y determinó que el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 es aplicable a estos casos en su totalidad.

		consecuencia y con ocasión del conflicto armado interno” (parágrafo del artículo 2.2.9.5.3. del Decreto 1072 de 2015).
Tener una pérdida de capacidad laboral del 50 % o más, calificada con base en el Manual Único para la calificación de invalidez.	La pérdida de capacidad laboral debe originarse a partir de una actuación que implique la afectación del Derecho Internacional Humanitario o de las normas internacionales sobre derechos humanos ⁵⁴ .	“Haber sufrido pérdida del 50% o más de la capacidad laboral, calificada con base en el Manual Único para la Calificación de la Pérdida de la Capacidad Laboral y Ocupacional, expedido por el Gobierno Nacional” (numeral 3 del artículo 2.2.9.5.3. del Decreto 1072 de 2015).
	En virtud de los principios de buena fe y publicidad, la acreditación del nexo causal entre los hechos del conflicto armado y la pérdida de capacidad laboral no puede estar sometida a una verificación rígida. Por el contrario, la entidad encargada del reconocimiento de la prestación debe valorar en su integridad la situación del solicitante ⁵⁵ .	
	En virtud del principio de buena fe, se presume la veracidad de las afirmaciones y los elementos de juicio que presentan las víctimas en cuando solicitan el reconocimiento de la	

⁵⁴ Sentencia SU-587 de 2016, fundamento 4.5.4.

⁵⁵ Sentencias T-005 de 2020, fundamento 5.14, y T-218 de 2021, fundamento 31.

	<p>prestación. Por lo tanto, la carga de la prueba se invierte y la entidad encargada del reconocimiento debe desvirtuar la presunción. Ahora bien, en virtud del principio de publicidad, los actos administrativos deben desvirtuar la presunción con un sustento probatorio suficiente⁵⁶.</p>	
<p>No tener la posibilidad de acceder a una pensión.</p>	<p>El solicitante no debe tener una expectativa razonable de acceder a una pensión otorgada por el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, esto es, a una pensión de vejez, invalidez o sobreviviente, o a la sustitución pensional. Si un beneficiario de la prestación humanitaria periódica accede a una prestación pensional, las entidades encargadas del reconocimiento y pago de la prestación humanitaria periódica pueden suspender el pago porque los hechos que motivaron el reconocimiento se entienden superados⁵⁷.</p>	<p>“Carecer de requisitos para pensión y/o de posibilidad pensionar” (numeral 5 del artículo 2.2.9.5.3. del Decreto 1072 de 2015).</p>
<p>No poder acceder a la atención</p>	<p>El solicitante no puede pertenecer al régimen contributivo al momento del</p>	

⁵⁶ Sentencias T-218 de 2021, fundamento 32.

⁵⁷ Sentencias T-921 de 2014, fundamento 29.3, y SU-587 de 2016, fundamento 4.5.4.

en salud.	reconocimiento de la prestación humanitaria periódica ⁵⁸ .	
		“No debe percibir ingresos por ningún concepto y/o mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal vigente” (numeral 6 del artículo 2.2.9.5.3. del Decreto 1072 de 2015).
		“No ser beneficiario de subsidio, auxilio, beneficio o subvención económica periódica, ni de otro tipo de ayuda para subsistencia por ser víctima” (numeral 7 del artículo 2.2.9.5.3. del Decreto 1072 de 2015).

Fuente: elaboración propia del despacho de la magistrada sustanciadora.

61. En el próximo acápite, la Corte analizará los casos de *Luis y Humberto* con base en los requisitos de la Tabla 4.

El Ministerio del Trabajo violó los derechos fundamentales de los accionantes

62. Como se dijo en el acápite anterior, la prestación humanitaria periódica se concibió desde sus inicios como un mecanismo para mitigar los efectos del conflicto armado sobre la dignidad humana y el mínimo vital de un grupo de víctimas que se encuentran en una situación extrema de urgencia y vulnerabilidad. El acceso a la prestación humanitaria periódica resulta de fundamental importancia para las víctimas que cumplen los requisitos para

⁵⁸ Sentencias T-921 de 2014, fundamento 29.4.6., y SU-587 de 2016, fundamento 4.5.4.

ello porque de su reconocimiento depende la garantía de sus derechos fundamentales al mínimo vital y a la dignidad humana. Por lo tanto, negarle el reconocimiento de la prestación a una víctima que cumple con todos los requisitos para acceder a ella no solo implica una violación de los principios constitucionales y reglas que orientan el reconocimiento de las medidas de atención y reparación, sino que también representa una violación de los mencionados derechos fundamentales.

63. De acuerdo con las pruebas de los expedientes T-10.380.907 y T-10.382.563, *Luis y Humberto* cumplen con todos los requisitos para obtener el reconocimiento de la prestación humanitaria periódica. Por lo tanto, el Ministerio del Trabajo violó los derechos a la dignidad humana y al mínimo vital de los accionantes porque les negó el reconocimiento de la prestación de forma injustificada. Para sustentar esta conclusión, la Corte mostrará, en primer lugar, que los accionantes cumplen con los requisitos cuyo cumplimiento no estuvo en discusión en los procedimientos administrativos ante el Ministerio del Trabajo ni en los procesos de tutela. Posteriormente, la Corte argumentará que el nexo causal entre el conflicto armado y la pérdida de capacidad laboral de los accionantes está plenamente demostrado. Finalmente, la Corte inaplicará el artículo 2.2.9.5.2. del Decreto 1072 de 2015 en el caso de *Humberto*.

64. Como se puede leer en el acápite de antecedentes, en las resoluciones que estudiaron las solicitudes de *Luis y Humberto* no estuvieron en discusión los requisitos de los numerales 1, 2, 3, 5, 6 y 7 del artículo 2.2.9.5.3. del Decreto 1072 de 2015.

- a) *Luis y Humberto* son ciudadanos colombianos, como lo demuestran sus cédulas de ciudadanía⁵⁹.
- b) Los accionantes son víctimas del conflicto armado de acuerdo con la definición del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011. *Luis y Humberto* sufrieron daños por violaciones evidentes a los artículos 4 y 5 de la

⁵⁹ Expediente digital T-10.380.907, documento "003EscritoTutelayAnexos", p. 30. Expediente digital T-10.382.563, documento "01AccionTutela", p. 17.

Convención Americana de Derechos Humanos⁶⁰ y al numeral 1 del artículo 3 del Convenio de Ginebra Relativo a la Protección Debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra⁶¹. Además, los accionantes se encuentran inscritos en el RUV. *Luis* está inscrito por el hecho victimizante de “acto terrorista / atentados / combates / enfrentamientos / hostigamientos / lesiones personales” por el atentado que sufrió el 8 de diciembre de 1999⁶². Por su parte, *Humberto* está inscrito por el mismo hecho victimizante por las lesiones que sufrió el 15 de abril de 1995⁶³.

- c) La *Junta Regional de Calificación de Invalidez Uno* determinó que *Luis* tiene una pérdida de capacidad laboral del 72.20 %, que se estructuró el 8 de diciembre de 1999⁶⁴. Por su parte, la *Junta Regional de Calificación de Invalidez Dos* certificó que *Humberto* tiene una pérdida de capacidad laboral del 70.44 %, que se estructuró el 14 de abril de 1995⁶⁵. En ambos casos los dictámenes están en firme.
- d) Los accionantes no tienen una expectativa razonable de acceder a una pensión del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones. *Luis* aseguró bajo la gravedad del juramento que nunca cotizó a un fondo

⁶⁰ “Artículo 4. Derecho a la vida. 1. Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente [...]. Artículo 5. Derecho a la integridad personal. 1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral. 2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de la libertad será tratada con el respecto debido a la dignidad inherente al ser humano [...]”.

⁶¹ “Artículo 3. En caso de conflicto armado que no sea de índole internacional y que surja en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes, cada una de las Partes en conflicto tendrá la obligación de aplicar, como mínimo, las siguientes disposiciones: 1) Las personas que no participen directamente en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas puestas fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa, serán, en todas las circunstancias, tratadas con humanidad, sin distinción alguna de índole desfavorable, basada en la raza, el color, la religión o la creencia, el sexo, el nacimiento o la fortuna, o cualquier otro criterio análogo. || A este respecto, se prohíben, en cualquier tiempo y lugar, por lo que atañe a las personas arriba mencionadas: || a) los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, la tortura y los suplicios [...]”.

⁶² Expediente digital T-10.380.907, documento “007RtaUnidadVictimas”, p. 3.

⁶³ Expediente digital T-10.382.563, documento “01AccionTutela”, p. 22.

⁶⁴ Expediente digital T-10.380.907, documento “003EscritoTutelayAnexos”, p. 42.

⁶⁵ Expediente digital T-10.382.563, documento “03 Anexos parte 1”, p. 10.

público o privado de pensiones. Este hecho le impide acceder a una pensión de vejez o de invalidez.

Por otra parte, *Humberto* demostró que cotizó al fondo público de pensiones un total de 21.29 semanas desde el 10 de julio de 1991 hasta el 5 de diciembre de 1991⁶⁶. En estas condiciones *Humberto* no puede acceder ni a una pensión de vejez ni a una pensión de invalidez. Sobre la segunda prestación hay que tener en cuenta que el hecho que le causó a *Humberto* su pérdida de capacidad laboral ocurrió el 15 de abril de 1995. Por esa razón, su hipotética solicitud de una pensión de invalidez estaría sometida al numeral 2 del artículo 39 original de la Ley 100 de 1993. En virtud de esta norma, *Humberto* debió haber cotizado por lo menos 26 semanas entre el 15 de abril de 1994 y el 15 de abril de 1995 para acceder a la pensión de invalidez.

- e) De acuerdo con la base de datos de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (Adres), los accionantes están afiliados al régimen subsidiado⁶⁷.
- f) Como se puede leer en la Tabla 1, los accionantes no tienen ingresos iguales o superiores a un salario mínimo legal mensual vigente.
- g) Como se observa en la Tabla 2, la Uariv informó que *Humberto* recibió pagos por una medida de atención humanitaria solo entre 2010 y 2015 por un valor total de \$2.790.000. Del informe se infiere que los accionantes no reciben actualmente ningún subsidio, auxilio, beneficio o subvención económica periódica por ser víctimas del conflicto armado.

65. Ahora bien, a partir de las subreglas jurisprudenciales de la Tabla 4, el nexo causal entre el conflicto armado y la pérdida de capacidad laboral de los accionantes se encuentra plenamente acreditado por cuatro razones. En primer lugar, como se lee en el literal c) del párrafo anterior, los dictámenes de las juntas de calificación de invalidez que presentaron los accionantes en el procedimiento administrativo concluyen que su pérdida de capacidad laboral se estructuró el día en el que sufrieron los ataques de los grupos armados

⁶⁶ Expediente digital T-10.382.563, documento "01AccionTutela", p. 24.

⁶⁷ El despacho sustanciador consultó la base de datos de la Adres (<https://www.adres.gov.co/consulte-su-eps>) con los números de cédula de los accionantes el 13 de noviembre de 2024.

irregulares. En segundo lugar, los dictámenes mismos afirman que la pérdida de capacidad laboral tiene relación con el conflicto armado. El dictamen de *Luis* concluye que el riesgo que estructuró su pérdida de capacidad laboral es “relación conflicto armado”⁶⁸. De manera similar, el dictamen de *Humberto* aclara en la sección de observaciones que él es un

“Paciente con diagnóstico adicional de síndrome de Párkinson de tres años de evolución NO secuela del evento ocurrido el 15/04/95 (Secuelas de trauma raquimedular secundario a HPAF nivel motor y sensitivo T5 frankel A), por lo cual NO se incluye en la presente calificación por no tener su origen en el conflicto armado, sino que se trata de una enfermedad general”⁶⁹ (mayúsculas sostenidas en el original).

De esta observación se infiere que la pérdida de capacidad laboral que se estructuró el 15 de abril de 1995 se originó en el conflicto armado.

66. En tercer lugar, el hecho de que los accionantes se encuentren inscritos en el RUV por las circunstancias que causaron sus pérdidas de capacidad laboral sí puede implicar que dichas circunstancias ocurrieron en el marco del conflicto armado. Para llegar a esta conclusión basta con revisar la regulación legal y reglamentaria del RUV y el procedimiento que lleva a cabo la Uariv para incluir a alguien en él.

67. De acuerdo con lo previsto en los artículos 155 y 156 de la Ley 1448 de 2011, las personas interesadas en inscribirse al RUV deben presentar una declaración ante el Ministerio Público sobre los hechos victimizantes, a partir de la cual la Uariv emprende un procedimiento de valoración y verificación con el fin de determinar es procedente o no la inscripción en dicho registro. De manera expresa, el artículo 156 de la referida Ley 1448 señala de manera expresa que, en el marco de dicho procedimiento de registro, le corresponde a la Uariv “realizar la verificación de los hechos victimizantes” contenidos en la solicitud.

⁶⁸ Expediente digital T-10.380.907, documento “003EscritoTutelayAnexos”, p. 42.

⁶⁹ Expediente digital T-10.382.563, documento “03 Anexos parte 1”, p. 8.

68. En esta misma línea, el artículo 16 del Decreto 4800 de 2011, el RUV es una herramienta técnica que permite identificar a las personas que sufrieron algún daño en los términos del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011. Es decir, en el RUV están inscritas las personas que sufrieron “un daño a sus derechos [...] como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones a las normas del derecho internacional de los Derechos Humanos [...] ocurridas con ocasión del conflicto armado interno”. Para inscribir a una persona en el RUV, la Uariv verifica que los solicitantes estén cobijados por la definición de la Ley 1448 de 2011. Este proceso, que se denomina “valoración”, consiste en la

“[E]valuación de los elementos jurídicos, técnicos y de contexto que le permitan fundamentar una decisión frente a cada caso particular. Para la verificación de los hechos victimizantes consignados en la declaración, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas realizará consultas en las bases de datos y sistemas que conforman la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación de Víctimas, así como en otras fuentes que se estimen pertinentes”⁷⁰.

69. De acuerdo con el artículo 38 del Decreto 4800 de 2011, en el proceso de valoración la Uariv puede solicitar, además, el traslado de las pruebas que se practicaron en un proceso judicial o administrativo.

70. En virtud del numeral 1 del artículo 40 del Decreto 4800 de 2011, la Uariv puede negar la inscripción en el RUV si los hechos victimizantes no ocurrieron con ocasión del conflicto armado. Entonces, la inscripción en el RUV por una circunstancia determinada permite suponer que esa circunstancia ocurrió en el marco del conflicto. Por lo tanto, la inscripción en el RUV es una prueba conducente para demostrar el nexo causal entre la pérdida de capacidad laboral y el conflicto armado cuando se solicita el reconocimiento de la prestación humanitaria periódica. De ese modo, la inscripción en el RUV hace parte del acervo probatorio que el Ministerio del

⁷⁰ Presidencia de la República. Decreto 4800 de 2011. Artículo 37, inciso 2.º.

Trabajo debe valorar integralmente cuando estudia el reconocimiento de la prestación.

71. Por último, el Ministerio del Trabajo no logró desvirtuar la presunción de veracidad de las afirmaciones y elementos de juicio que aportaron los accionantes en el procedimiento administrativo. En la *Resolución n.º 1 de 2021*, que negó la solicitud de *Luis*, el Ministerio del Trabajo descartó la existencia del nexo causal con un único argumento, a saber:

“La inscripción del solicitante en el Registro Único es un requisito diferente a la acreditación del nexo causal, cuya verificación debe efectuarse por parte de este Ministerio, sin que ello implique el desconocimiento de sus efectos [...] la inscripción en el RUV y la acreditación del nexo causal son dos requisitos diferentes entre los exigidos para el reconocimiento de la prestación”⁷¹.

72. En la *Resolución n.º 2 de 2023*, que resolvió el recurso de reposición, el Ministerio del Trabajo sostuvo que el nexo de causalidad no estaba demostrado porque la *Personería Municipal* había certificado que “revisados los archivos que reposan en la Personería del año 1999, no se encontró información respecto de hechos ocurridos el día 9 de diciembre de 1999”⁷².

73. Estos argumentos no son suficientes para desvirtuar la presunción de veracidad que opera a favor de *Luis*. El primer argumento es una consideración sobre el valor probatorio de la inscripción del RUV que ignora la naturaleza de la inscripción y el procedimiento que sigue la Uariv para aprobarla. Por su parte, la certificación de la *Personería Municipal* no demuestra la inexistencia del nexo causal o que la Uariv valoró de forma incorrecta las pruebas que llevaron a la inscripción en el RUV de *Luis*. Por el contrario, la certificación solo demuestra que en los archivos de la *Personería* no hay información sobre los hechos del 8 de diciembre de 1999.

⁷¹ Expediente digital T-10.380.907, documento “003EscritoTutelayAnexos”, p. 24.

⁷² Expediente digital T-10.380.907, documento “012 RtaMinisterioTrabajo”, p. 28.

74. El caso de *Humberto* no es distinto. En la *Resolución n.º 4 de 2023* y en las resoluciones que resolvieron los recursos de reposición y apelación, el Ministerio del Trabajo solo expuso el argumento sobre el valor probatorio de la inscripción en el RUV⁷³.

75. Por lo tanto, el nexo causal entre la pérdida de capacidad laboral de *Luis y Humberto* y el conflicto armado interno está plenamente demostrado en los expedientes.

76. Los argumentos anteriores son suficientes para concluir que el Ministerio del Trabajo violó los derechos a la dignidad humana y al mínimo vital de *Luis* porque no le reconoció la prestación humanitaria periódica a pesar de que cumplía con todos los requisitos legales. Ahora bien, para llegar a una conclusión similar respecto de *Humberto* se debe llevar a cabo un análisis adicional.

77. El Ministerio del Trabajo sostuvo que *Humberto* no puede acceder a la prestación humanitaria periódica porque incumple el requisito del artículo 2.2.9.5.2. del Decreto 1072 de 2015. Como se puede leer en la Tabla 4, este artículo establece que solo pueden acceder a la prestación las víctimas cuya pérdida de capacidad laboral se estructuró después de la vigencia de la Ley 418 de 1997, esto es, el 26 de diciembre de 1997. Para el ministerio, *Humberto* no cumple el requisito porque su pérdida de capacidad laboral se estructuró el 15 de abril de 1995.

78. Con fundamento en la excepción de inconstitucionalidad, la Corte inaplicará en este caso el artículo 2.2.9.5.2. del Decreto 1072 de 2015. La excepción de inconstitucionalidad es un mecanismo de control concreto de constitucionalidad, sustentado en el artículo 4 de la Constitución⁷⁴, “para inaplicar normas legales, reglamentarias o de otra índole, cuando se evidencie una clara contradicción entre la disposición aplicable al caso concreto y las

⁷³ Expediente digital T-10.382.563, documento “08 AnexosMinisterioTrabajo”, p. 5; documento “04 Anexos parte 2”, pp. 4-5, 12.

⁷⁴ “Artículo 4. La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”.

normas constitucionales”⁷⁵. Cualquier autoridad puede ejercer de oficio o a petición de parte la excepción de inconstitucionalidad en cualquiera de estos casos:

“(i) La norma es contraria a los cánones superiores y no se ha producido un pronunciamiento sobre su constitucionalidad [...].

”(ii) La regla formalmente válida y vigente reproduce en su contenido otra que haya sido objeto de una declaratoria de inexecutableidad por parte de la Corte Constitucional o de nulidad por parte del Consejo de Estado, en respuesta a una acción pública de inconstitucionalidad o nulidad por inconstitucionalidad según sea el caso.

”(iii) En virtud de la especificidad de las condiciones del caso particular, la aplicación de la norma acarrea consecuencias que no están acordes a la luz del ordenamiento iusfundamental. En otras palabras, puede ocurrir también que se esté en presencia de una norma que, en abstracto, resulte conforme a la Constitución, pero no pueda ser utilizada en un caso concreto sin vulnerar disposiciones constitucionales”⁷⁶.

79. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la excepción de inconstitucionalidad solo tiene efectos sobre un caso concreto⁷⁷.

80. En el caso específico de *Humberto* se justifica inaplicar el artículo 2.2.9.5.2. del Decreto 1072 de 2015 porque, a pesar de que goza de la presunción de constitucionalidad, su aplicación resulta regresiva y contraria a las garantías de las víctimas del conflicto armado. Como se dijo anteriormente, el acceso a la prestación humanitaria periódica es un derecho de las víctimas del conflicto armado que está sometido a la prohibición de regresividad⁷⁸. En ese sentido, el Estado tiene prohibido llevar a cabo cualquiera de las siguientes tres acciones respecto de la prestación sin una

⁷⁵ Sentencias SU-132 de 2013, T-389 de 2009, T-255 de 2021, T-385 de 2021, entre otras.

⁷⁶ Sentencia T-681 de 2016, fundamento 5.2.

⁷⁷ Ver al respecto las sentencias C-600 de 1998, T-808 de 2007, T-681 de 2016, T-215 de 2018, SU-109 de 2022, entre otras.

⁷⁸ Sentencias T-469 de 2013 y C-767 de 2014.

justificación adecuada: (i) recortar o limitar el ámbito sustantivo de protección del derecho; (ii) aumentar sustancialmente los requisitos para acceder a él, o (iii) desviar o disminuir sensiblemente los recursos públicos destinados a la satisfacción del derecho⁷⁹. De ese modo, si la aplicación de una norma contradice la prohibición de regresividad en un caso concreto, los operadores judiciales y autoridades públicas están facultados para inaplicarla.

81. La aplicación a este caso del artículo 2.2.9.5.2. del Decreto 1072 de 2015 resulta regresiva porque limita injustificadamente la posibilidad de *Humberto* de acceder a la prestación humanitaria periódica. La Corte explicó en los acápites anteriores que la prestación humanitaria periódica ha existido en el ordenamiento jurídico colombiano bajo distintas denominaciones desde la vigencia de la Ley 104 de 1993. Contrario a lo que planteó el Ministerio del Trabajo en los trámites de instancia, el artículo 46 de la ley 418 de 1997 subrogó el artículo 45 de la Ley 104 de 1993. Ahora bien, *Humberto* no solo tiene la calidad de víctima del conflicto armado, sino que también sufrió una pérdida de capacidad laboral como consecuencia del conflicto armado dentro de la vigencia de la Ley 104 de 1993⁸⁰. Aunque hay que tener en cuenta que, en términos abstractos, el ámbito de protección temporal de un derecho no necesariamente coincide con la vigencia de la norma que lo consagra⁸¹, no hay dudas de que *Humberto* podía reclamar el reconocimiento de la prestación humanitaria periódica desde el momento en el que sucedió el hecho victimizante. Por lo tanto, el artículo 2.2.9.5.2. del Decreto 1072 de 2015, adicionado por el Decreto 600 de 2017, limitó injustificadamente el acceso a una prestación que *Humberto* hubiera podido reclamar válidamente si no existiera esa norma.

82. Esta limitación, además, le impide a *Humberto* acceder en condiciones de igualdad a los mecanismos que ha dispuesto el Estado para mitigar las afectaciones a los derechos a la dignidad humana y el mínimo vital de las

⁷⁹ Sentencia T-469 de 2013.

⁸⁰ La Ley 104 de 1993 fue promulgada en el Diario Oficial n.º 41158 del 31 de diciembre de 1993, por lo que entró en vigor el 1 de enero de 1994.

⁸¹ La vigencia de la ley determina el período en el que las autoridades pueden reconocer el derecho. En otras palabras, la vigencia de la ley establece el lapso en el que el derecho es exigible. Por el contrario, el ámbito de protección temporal del derecho determina los requisitos temporales que debe cumplir una persona para acceder a él mientras sea exigible.

víctimas del conflicto. Del acceso a esos mecanismos, como la prestación humanitaria periódica, depende la satisfacción de las garantías fundamentales de las víctimas, sobre todo de aquellas que son sujetos de especial protección constitucional por su situación socioeconómica, su edad o su condición de salud. El requisito del artículo 2.2.9.5.2. del Decreto 1072 de 2015 le impide al accionante acceder a una prestación que puede garantizar su mínimo vital y las condiciones de una vida digna.

83. De ese modo, dado que la aplicación del artículo 2.2.9.5.2. del Decreto 1072 de 2015 a este caso es regresiva y contradice las garantías de las víctimas del conflicto armado, la Corte lo inaplicará en este caso concreto⁸². En consecuencia, *Humberto* cumple con todos los requisitos legales y reglamentarios para acceder a la prestación.

84. En conclusión, el Ministerio del Trabajo violó los derechos al mínimo vital y a la dignidad humana de *Luis y Humberto* porque les negó el reconocimiento de la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado a pesar de que cumplen con todos los requisitos legales y reglamentarios para obtenerla. Por esa razón, la Corte revocará las sentencias de instancia y en su lugar protegerá de forma definitiva los derechos de los accionantes. De ese modo, la Corte dejará sin efectos las resoluciones *1 de 2021, 2 de 2023, 3 de 2023* (expediente T-10.380.907), *4 de 2023, 5 de 2023 y 6 de 2024* (expediente T-10.382.563). En consecuencia, la Corte le ordenará al Ministerio del Trabajo expedir, dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de esta sentencia, los actos administrativos en el que reconozca a *Luis y Humberto* como beneficiarios de la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado. Además, la Corte le ordenará al

⁸² Esta no es la primera vez que la Corte inaplica el artículo 2.2.9.5.2. del Decreto 1072 de 2015 en un caso concreto. En la Sentencia T-431 de 2024, la Corte estudió el caso de un solicitante de la prestación humanitaria periódica cuyo hecho victimizante ocurrió el 12 de noviembre de 1987. En esa oportunidad, la Corte concluyó que (i) el artículo 2.2.9.5.2. del Decreto 1072 de 2015 impone un requisito que no previó el legislador; (ii) es contraria a la interpretación de la Sentencia T-921 de 2014, y (iii) no garantiza el derecho a la igualdad del actor porque la Corte ha reconocido la prestación humanitaria periódica sin verificar si los hechos victimizantes ocurrieron después de la vigencia de la Ley 418 de 1997. La Sentencia T-431 de 2024 se refiere a las sentencias T-463 de 2012, T-209A de 2018 y T-005 de 2020. Sin embargo, en esas providencias no estuvo en discusión el ámbito de protección de la prestación humanitaria periódica porque los accionantes solicitaron el reconocimiento de la prestación antes de la vigencia del Decreto 600 de 2017. Sobre la interpretación de la Sentencia T-921 de 2014, ver el pie de página 53.

Ministerio del Trabajo pagarles a los accionantes el retroactivo correspondiente desde las solicitudes de reconocimiento. Para ello, la Corte le concederá al Ministerio del Trabajo un término de un mes contado a partir de la notificación de esta sentencia.

85. La Corte les solicitará al Consejo Superior de la Judicatura y a la Uariv que divulguen esta sentencia entre los funcionarios y empleados judiciales y las personas inscritas en el RUV, respectivamente. Por el desarrollo legal y jurisprudencial de la prestación humanitaria periódica se justifica llevar a cabo un ejercicio de pedagogía constitucional sobre la forma en la que la Corte entiende actualmente la naturaleza y el alcance de la prestación.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR la sentencia de tutela que profirió en única instancia el *Juzgado 001 Penal del Circuito* el 4 de junio de 2024, y en su lugar **AMPARAR** los derechos fundamentales al mínimo vital y a la dignidad humana de *Luis*.

SEGUNDO. REVOCAR el fallo de tutela de primera instancia que profirió el *Juzgado 002 Penal del Circuito* el 14 de mayo de 2024 y la sentencia de segunda instancia que profirió la *Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial* el 18 de junio de 2024, y en su lugar **AMPARAR** los derechos fundamentales al mínimo vital y a la dignidad humana de *Humberto*.

TERCERO. DEJAR SIN EFECTOS las resoluciones *1 de 2021, 2 de 2023, 3 de 2023, 4 de 2023, 5 de 2023 y 6 de 2024* del Ministerio del Trabajo.

CUARTO. ORDENAR al Ministerio del Trabajo que, en el término de 48 horas contadas a partir de la notificación de esta sentencia, expida los actos administrativos en los que reconozca a *Luis* y a *Humberto* como beneficiarios de la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado. La entidad debe incluir en nómina a los accionantes para que la primera mesada pensional sea pagada, a más tardar, dentro del mes siguiente a la notificación de esta sentencia.

QUINTO. ORDENAR al Ministerio del Trabajo que, en el término de un mes contado a partir de la notificación de esta sentencia, les pague a *Luis* y a *Humberto* el retroactivo indexado de los pagos por concepto de la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado desde la fecha de las solicitudes de reconocimiento hasta el día en que se haga efectivo el reconocimiento de la prestación.

SEXTO. SOLICITAR al Consejo Superior de la Judicatura que divulgue entre los funcionarios y empleados judiciales la versión anonimizada de esta sentencia.

SÉPTIMO. SOLICITAR a la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas que divulgue entre las personas inscritas en el Registro Único de Víctimas y en sus oficinas un resumen de los hechos, las consideraciones y la parte resolutive de la versión anonimizada de esta providencia en un lenguaje claro.

OCTAVO. DESVINCULAR de este proceso a Colpensiones, la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas, el Fondo de Solidaridad Pensional, el Ministerio de Salud y Protección Social, la *Gobernación*, la *Junta Regional de Calificación de Invalidez Uno* y la *Junta Regional de Calificación de Invalidez Dos*.

NOVENO. Por intermedio de la Secretaría General, **LÍBRENSE** las comunicaciones a las que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

