



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá, D. C., veintiocho (28) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000-23-42-000-2013-00545-01 (1798-2015)
Demandante: Alix María Salazar Salazar
Demandada: Distrito Capital de Bogotá, Secretaría de Educación

Tema: Sentencia de unificación. Vigencia del artículo 147 de la Ley 100 de 1993. Garantía de pensión mínima para desmovilizados.

Sentencia de segunda instancia

SUJ-031-CE-S2-2023

Asunto

1. La Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado en ejercicio de la competencia prevista en los artículos 270 y 271 del CPACA y 14, numeral 2, del Reglamento del Consejo de Estado¹, profiere sentencia de unificación con el fin de sentar jurisprudencia en lo que respecta a la vigencia del artículo 147 de la Ley 100 de 1993 que regula la «garantía de pensión mínima para desmovilizados» con ocasión de la expedición del Acto Legislativo 1 de 2005 que adicionó el artículo 48 Constitucional.

2. Para lo anterior, se estudiará y decidirá el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia proferida el 18 de septiembre de 2014 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, por medio de la cual se accedió a las pretensiones de la demanda.

1. Antecedentes

1.1. La demanda

1.1.1. Las pretensiones

3. Alix María Salazar Salazar, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del Código de

¹ Acuerdo 080 del 12 de marzo de 2019.



Radicado: 25000-23-42-000-2013-00545-01 (1798-2015)
Demandante: Alix María Salazar Salazar

Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo², presentó demanda en orden a que se declarara la nulidad de la Resolución 4107 del 19 de julio de 2012, expedida por la Secretaría de Educación de Bogotá en nombre y representación del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, mediante la cual se le negó el reconocimiento de la pensión de jubilación en los términos regulados en el artículo 147 de la Ley 100 de 1993 «garantía de pensión mínima para desmovilizados».

4. Como consecuencia de lo anterior, a título de restablecimiento del derecho, solicitó i) el reconocimiento de la garantía mínima de pensión de jubilación para desmovilizados a partir de la adquisición del estatus pensional, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 147 de la Ley 100 de 1993; ii) el reajuste e indexación de las mesadas pensionales a reconocer; y iii) el pago de los intereses moratorios y comerciales a que haya lugar.

1.1.2. Fundamentos fácticos

5. Como hechos relevantes, se señalaron los siguientes:

- Alix María Salazar Salazar tiene más de 62 años de edad y laboró como docente al servicio del Distrito Capital de Bogotá durante el periodo comprendido entre el 2 de febrero de 1970 y el 11 de abril de 1983, esto es durante 13 años, 2 meses y 10 días.

- Perteneció al grupo armado «Movimiento 19 de Abril»³, del cual se desmovilizó el 31 de octubre de 1990, como resultado de un proceso de paz.

- El 28 de mayo de 2012 solicitó el reconocimiento de la pensión de jubilación que fue negada por medio de la Resolución 4107 del 19 de julio de 2012, suscrita por el director de talento humano (e) de la Secretaría de Educación de Bogotá, en nombre y representación del FOMAG.

1.1.3. Normas violadas y concepto de violación

6. Como tales se señalaron los artículos 48, 53 y 228 de la Constitución Política; 36, literal f, del Decreto 2277 de 1979; 15, numeral 1, de la Ley 91 de 1989; y 147 de la Ley 100 de 1993.

7. En cuanto al concepto de violación, expuso los siguientes argumentos⁴:

² En adelante CPACA.

³ En lo sucesivo M-19. Si bien en la demanda no se indica de forma textual este hecho, él se deriva de su interpretación integral (pretensiones y concepto de violación) así como de las pruebas aportadas al proceso. Por ende, se incluyó esta redacción para dar un mejor entendimiento del caso.

⁴ Folios 10 a 13.



Radicado: 25000-23-42-000-2013-00545-01 (1798-2015)
Demandante: Alix María Salazar Salazar

- Le asiste el derecho al reconocimiento de la pensión de jubilación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 147 de la Ley 100 de 1993, puesto que cumple con los requisitos que fija para tal efecto al ser colombiana, desmovilizada dentro de un proceso de paz, contar con la edad requerida por la ley para pensionarse y haber cotizado por un tiempo superior a 500 semanas. Además, su aplicación le resulta más favorable.

- La Secretaría de Educación de Bogotá al negarle la concesión de tal prestación desconoció los principios de igualdad de oportunidades para los trabajadores, la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales y la aplicación de la situación más favorable al trabajador, así como el derecho a la seguridad social.

- El artículo 147 de la Ley 100 de 1993 es una norma de carácter general que debe ser aplicada a todas las personas que cumplan con los requisitos que impone y el legislador no hizo excepciones al respecto. Por tanto, la demandada no podía desatenderla so pretexto de incumplir los decretos 3135 de 1968 y 1848 de 1969.

1.2. Contestación de la demanda

8. El Distrito Capital de Bogotá, Secretaría de Educación, se opuso a la prosperidad de las pretensiones, por las razones que se expresan a continuación⁵:

- Se configuró la excepción de «falta de legitimación en la causa por pasiva». El pago de las prestaciones sociales del personal docente nacional y nacionalizado le corresponde al Ministerio de Educación Nacional a través del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio administrado por la Fiduciaria la Previsora S.A., pues así lo regulan los artículos 3 de la Ley 91 de 1989, 7 del Decreto 2563 de 1990, 3 del Decreto 196 de 1995, 180 de la Ley 115 de 1994 y 81 de la Ley 812 de 2003. Por tanto, existe falta de legitimación material por pasiva al no ser la responsable del pago de la pensión solicitada.

- La pensión mínima para desmovilizados reglada en el artículo 147 de la Ley 100 de 1993, a la cual se puede acceder con 500 semanas de cotización, constituye un régimen especial que resulta contrario al Acto Legislativo 1 de 2005, toda vez que prevé mayores beneficios a los dispuestos en el artículo 33 de la Ley 100 de 1993 para los destinatarios del régimen general. Esta prerrogativa rompe el equilibrio económico del sistema pensional que se busca alcanzar con las cotizaciones ordenadas por el artículo 17 de la misma Ley 100 y, en consecuencia, vulnera el principio de sostenibilidad financiera.

⁵Folios 33 a 41.



Radicado: 25000-23-42-000-2013-00545-01 (1798-2015)
Demandante: Alix María Salazar Salazar

- Ahora, en caso de que se llegara a considerar que se debe atender el régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, también resulta improcedente el reconocimiento de la pensión mínima para desmovilizados, pues no estaba regulada en normas anteriores al sistema general de seguridad social. Además, no es posible aplicar los dos regímenes al mismo tiempo, puesto que ello implica la vulneración del principio de inescindibilidad de la ley.

1.3. Decisiones relevantes en la audiencia inicial

9. Por auto del 24 de octubre de 2013⁶, convocó a las partes a la audiencia inicial y ordenó «infórmele de la presente diligencia por correo electrónico al Ministerio de Educación Nacional y al Director del Fondo de Prestaciones del Magisterio, por si es su deseo asistir a la misma». La comunicación se envió el 28 de octubre de 2013.

10. En la audiencia inicial que se llevó a cabo el 26 de noviembre de 2013⁷, no se registró la asistencia del representante de la Nación, Ministerio de Educación Nacional, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio ni de la Fiduciaria La Previsora. En relación con la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la Secretaría de Educación de Bogotá, consideró:

«En el tema de las excepciones previas, la entidad demandada propuso la de falta de legitimación material por pasiva y considera que la autoridad que finalmente reconoce y paga la prestación es el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, de conformidad con la Ley 91 de 1989 y que la Secretaría de Educación, de conformidad con la Ley 962 de 2005, es la encargada simplemente de elaborar el proyecto de resolución. Al respecto, el Despacho considera que de conformidad con el numeral 5 del artículo 2 de la Ley 91 de 1989, estas prestaciones sociales del personal docente nacional y nacionalizado, causadas a partir del 29 de diciembre de 1989 están a cargo de la Nación, son reconocidas y pagadas por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, empero, de conformidad con el artículo 56 de la Ley 962 de 2005, el secretario de educación de la entidad territorial debe elaborar la resolución con ese fin, para someterla a la aprobación del Ministerio de Educación. Entonces, en criterio del despacho, resulta infundada la excepción, por cuanto, de todas maneras, Bogotá Distrito Capital participa en la creación del acto demandado y, entonces, desde el punto de vista procesal, le asiste interés en las resultas del proceso. Igual, en últimas, el acto administrativo lo profiere es Bogotá Distrito Capital. Bajo este entendido, el despacho considera que se debe declarar no probada la excepción de falta de legitimación en la causa, como viene planteada por el señor apoderado de la parte demandada. [...]»

⁶ Folio 46.

⁷ Cd contenido en el folio 81.



Radicado: 25000-23-42-000-2013-00545-01 (1798-2015)
Demandante: Alix María Salazar Salazar

11. En relación con la vinculación y citación de la Nación, Ministerio de Educación Nacional aludida por la parte demandada, se aclaró:

«La Nación no ha sido citada a este proceso, como parte demandada [...] se les comunicó, pero no está integrada como parte demandada [...] el despacho considera que el proceso debe continuar con el Distrito Capital quien fue el que profirió el acto administrativo demandado. [...] sin recurso.»

12. Las partes no presentaron recursos.

13. Seguidamente, se fijó el litigio en los siguientes términos:

«**Problema jurídico principal:** se contrae a determina si le asiste derecho a la demandante, a que la demandada le reconozca una pensión mínima, con base en las más de 500 semanas servidas como docente a Bogotá y con fundamento en el artículo 147 de la ley 100 de 1993. Los apoderados de las partes manifiestan su conformidad con la fijación del litigio, el ministerio público solicita se incluya certificación de tiempo de servicio para efectos de determinar el tiempo efectivamente laborado. El magistrado director del proceso considera que este aspecto forma parte de la etapa probatoria. El Ministerio público estuvo conforme con la decisión.»

14. Asimismo, decretó las siguientes pruebas:

«**Pruebas documentales:** 1. Acto seguido se procede a decretar las pruebas documentales aportadas y solicitadas por las partes y que obran en el expediente a folios 4 a 7 del cuaderno principal; 3 a 5, 28, 38, 41, 65, 66, 79, 80, 87, 91 a 93, 115 a 116, 132 a 140 del cuaderno 2. **Pruebas de oficio:** EL Despacho considera que se debe allegar al expediente como pruebas: 1. Certificación que indique que la señora ALIX MARÍA SALAZAR SALAZAR [...] beneficiada de amnistía en el año 1982, al amparo de la ley 35 de 1982, **a)** hubiere pertenecido a grupos de carácter político al margen de la ley **b)** hubiere adelantado proceso de desmovilización individual o colectiva **c)** la calidad de desmovilizada y **d)** seguimiento de esa condición y culminación del proceso de reincersión – Para tal fin, [...] oficiará al Ministerio del Interior – Dirección General de Reincersión, a la Unidad Administrativa Especial Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas y al Comité Operativo para la Dejación de Armas. **2)** certificación de las semanas cotizadas (reales) para seguridad social en pensiones por la docente ALIX MARÍA SALAZAR SALAZAR [...]. Para tal fin [...] oficiará al **Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio y a la Secretaría de Educación de Bogotá.** **3)** la parte actora deberá allegar copia del agotamiento de la vía gubernativa con la correspondiente constancia de recibido, de la petición del 28 de mayo de 2012, por medio de la cual agotó el procedimiento administrativo que dio origen al acto demandado. [...] adicionó el auto de pruebas con la peticionada por el ministerio público y solicitó a la parte actora allegar el registro civil de nacimiento de la demandante. [...]»

15. Las partes manifestaron su conformidad con la decisión y no presentaron recursos.



1.4. La sentencia apelada

16. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, en sentencia proferida el 18 de septiembre de 2014 accedió a las pretensiones de la demanda. En consecuencia (i) declaró la nulidad del acto acusado; y (ii) ordenó reconocer y pagar la pensión mínima regulada en el artículo 147 de la Ley 100 de 1993, con efectos fiscales a partir del 28 de mayo de 2009 y en cuantía equivalente a un salario mínimo mensual legal vigente. Asimismo, dispuso la indexación de las mesadas causadas.

17. Para tal efecto, se pronunció en estos términos⁸:

- Es cierto que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado emitió concepto el 18 de octubre de 2012, en el que indicó que el artículo 147 de la Ley 100 de 1993 creó un régimen pensional especial para los desmovilizados que resulta contrario a lo reglado en el artículo 48 Constitucional y, por tanto, fue derogado por el Acto Legislativo 01 de 2005. Sin embargo, aquel pronunciamiento no es vinculante. Además, tal posición contraviene el espíritu de la mencionada Ley 100, la cual pretendió la universalidad del sistema integral de seguridad social y eliminar las pensiones y regímenes especiales.

- Aunque se aceptara que el Acto Legislativo 1 de 2005 derogó el artículo 147 de la Ley 100 de 1993, ello no impediría el reconocimiento de la prestación reclamada en el presente asunto, al existir una situación jurídica consolidada. En efecto, la demandante acreditó el cumplimiento de los requisitos exigidos para acceder a la pensión mínima para desmovilizados antes del 31 de julio de 2010, fecha en que la reforma constitucional fijó como límite para mantener vigentes las condiciones más favorables en materia pensional.

- La exigencia de 500 semanas de cotización, contenida en el artículo 147 de la Ley 100 de 1993 para otorgar la prestación social, no constituye un régimen pensional especial, si se tiene en cuenta que en el régimen general anterior previsto en el Decreto 758 de 1990 también se pedía cumplir este número de aportes durante 20 años de servicio para reconocer el derecho.

- La demandante acreditó el cumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo referido para el reconocimiento y pago de la pensión mínima para desmovilizados, pues demostró i) que es colombiana; ii) que cotizó a la seguridad social 551 semanas como docente al servicio del Distrito Capital de Bogotá, Secretaría de Educación; iii) que fue integrante del movimiento guerrillero M-19 de Abril y se desmovilizó el 31 de octubre de 1990; y iv) que cumplió la edad de 57 años el 18 de noviembre de 2007, fecha en la que adquirió su estatus de pensionada.

⁸ Folios 177 a 182.



Radicado: 25000-23-42-000-2013-00545-01 (1798-2015)
Demandante: Alix María Salazar Salazar

- Se configuró la prescripción de las mesadas pensionales causadas con anterioridad al 28 de mayo de 2009, por cuanto la demandante adquirió el estatus pensional el 18 de noviembre de 2007 y la petición la presentó el 28 de mayo de 2012.

1.5. El recurso de apelación

18. El Distrito Capital de Bogotá, Secretaría de Educación, interpuso el recurso de apelación⁹ y expuso los siguientes argumentos para lograr la revocatoria de la sentencia:

- El tribunal desconoció el concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado el 18 de octubre de 2012¹⁰, al sostener que el Acto Legislativo 1 de 2005 no derogó de forma tácita el artículo 147 de la Ley 100 de 1993. Ello va en contravía de lo dicho por el alto tribunal que afirmó que esta norma creó un régimen pensional especial en favor de los desmovilizados al exigirles solo 500 semanas de cotización para acceder a la pensión de vejez, un requisito inferior al señalado en el artículo 33 *ibidem* del régimen general de pensiones.

- La providencia apelada consideró que, para el «2005», la demandante tenía una situación jurídica consolidada, toda vez que adquirió el estatus de pensionada de conformidad con los requisitos del artículo 147 de la Ley 100 de 1993, cuando en realidad lo alcanzó en el año 2007. En este punto, la sentencia desconoció que el Acto Legislativo 1 de 2005 solo protegió los derechos adquiridos en materia pensional consolidados con anterioridad al año 2005, momento para el cual la solicitante contaba con una mera expectativa.

- La Secretaría de Educación no es la llamada a responder por la condena, sino la Secretaría de Hacienda, pues fue la que asumió las obligaciones existentes y futuras de la extinta Caja de Previsión Social del Distrito por disposición del Decreto Distrital 367 de 2002, entidad a la que la demandante realizó sus cotizaciones.

1.6. Alegatos de conclusión en segunda instancia

19. Las partes no se pronunciaron en esta oportunidad procesal¹¹.

⁹ Folios 189 a 193.

¹⁰ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 18 de octubre de 2012. Radicado: 11001-03-06-000-2012-00075-00 (2121).

¹¹ Constancia secretarial visible en el folio 299.



Radicado: 25000-23-42-000-2013-00545-01 (1798-2015)
Demandante: Alix María Salazar Salazar

1.7. El Ministerio Público

20. No presentó concepto¹².

2. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

21. De conformidad con el artículo 271 de la Ley 1437 de 2011¹³, el Consejo de Estado podrá asumir el conocimiento de los asuntos pendientes de fallo que ameriten la expedición de una sentencia por importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar o unificar jurisprudencia o precisar su alcance o resolver las divergencias en su interpretación y aplicación; lo cual puede hacer de oficio, a solicitud de parte, por remisión de las secciones o subsecciones o de los tribunales o a petición del Ministerio Público.

22. Adicionalmente, la Sección Segunda del Consejo de Estado es competente para proferir sentencia de unificación dentro del asunto de la referencia, en atención a lo previsto en los artículos 13¹⁴ y 14¹⁵ del reglamento interno de esta Corporación (Acuerdo 080 de 2019).

¹² *Ibidem*.

¹³ Artículo modificado por el artículo 79 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente: «Por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar o unificar jurisprudencia o precisar su alcance o resolver las divergencias en su interpretación y aplicación que ameriten la expedición de una sentencia o auto de unificación jurisprudencial, el Consejo de Estado podrá asumir conocimiento de los asuntos pendientes de fallo o de decisión interlocutoria. Dicho conocimiento podrá asumirse de oficio; por remisión de las secciones o subsecciones del Consejo de Estado, o de los tribunales; a solicitud de parte, o por solicitud de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado o del Ministerio Público. Los procesos susceptibles de este mecanismo que se tramiten ante los tribunales administrativos deben ser de única o de segunda instancia.

[...] Las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dictarán sentencias y autos de unificación en esos mismos eventos, en relación con los asuntos que provengan de las subsecciones de la corporación, de los despachos de los magistrados que las integran, o de los tribunales, según el caso. Las decisiones que pretendan unificar o sentar jurisprudencia sobre aspectos procesales que sean transversales a todas las secciones del Consejo de Estado, solo podrán ser proferidas por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo [...]

¹⁴ «ARTÍCULO 13.- DISTRIBUCIÓN DE LOS PROCESOS ENTRE LAS SECCIONES. Para efectos de repartimiento, los asuntos de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así: [...]

Sección Segunda

[...] 2. Los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral no provenientes de un contrato de trabajo. [...]

¹⁵ «ARTÍCULO 14.- OTROS ASUNTOS ASIGNADOS A LAS SECCIONES SEGÚN SU ESPECIALIDAD. Cada una de las Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo, atendiendo al criterio de especialidad, también tendrá competencia para: [...] 2. Dictar las sentencias de unificación jurisprudencial por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia, en relación con los asuntos que provengan de las Subsecciones o de los Tribunales Administrativos. Las Secciones podrán asumir



Radicado: 25000-23-42-000-2013-00545-01 (1798-2015)
Demandante: Alix María Salazar Salazar

23. En relación con la integración de la Sala, se pone de presente que el consejero de Estado César Palomino Cortés manifestó su impedimento para estudiar este asunto¹⁶ porque hizo parte de la sala que profirió la sentencia de primera instancia apelada. El impedimento se declaró fundado a través de la providencia del 9 de marzo de 2017¹⁷. Por tal razón, no participará de la discusión y aprobación de la presente providencia.

2.1. La necesidad de sentar jurisprudencia

24. Mediante auto del 24 de agosto de 2023, la Sección Segunda avocó conocimiento de este asunto, con el fin de emitir una sentencia de unificación en la que se sienta jurisprudencia en relación con la vigencia del artículo 147 de la Ley 100 de 1993 una vez expedido el Acto Legislativo 01 de 2005. Lo anterior se juzgó necesario, luego de advertir que no se ha proferido pronunciamiento alguno relacionado con la reclamación de la pensión de que trata el artículo 147 de la Ley 100 de 1993, por parte de esta sección ni de las subsecciones que la integran.

25. Adicionalmente, se observó que la vigencia del artículo 147 de la Ley 100 de 1993 después de la expedición del Acto Legislativo 1 de 2005 es un tema que ha sido objeto de diversas interpretaciones. Una de ellas es la expuesta por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en el concepto 2121 del 18 de octubre de 2012¹⁸, que planteó las siguientes premisas:

- Las condiciones previstas por el artículo 147 de la Ley 100 de 1993 constituyen un régimen especial de pensiones, pues señala mayores beneficios a los establecidos por el régimen general.
- El Acto Legislativo 01 de 2005 derogó todos los regímenes especiales, salvo el del presidente de la República y el de la fuerza pública. Dicha disposición tuvo el propósito de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema de seguridad social.
- Por lo tanto, el artículo 147 de la Ley 100 de 1993 fue derogado por el Acto Legislativo 01 de 2005. Una interpretación contraria vulnera el principio de sostenibilidad financiera introducido en la reforma constitucional.

26. A su vez, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral¹⁹, ha desarrollado una tesis diferente a la anterior, que se resume en el siguiente silogismo:

conocimiento a solicitud de parte, de oficio, por petición del Ministerio Público o por remisión de las Subsecciones o de los Tribunales Administrativos. [...]

¹⁶ Folio 257.

¹⁷ Folios 279 a 281.

¹⁸ Radicado: 11001-03-06-000-2012-00075-00(2121).

¹⁹ La postura descrita de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia se encuentra plasmada en diferentes sentencias entre las que se puede mencionar las siguientes:



Radicado: 25000-23-42-000-2013-00545-01 (1798-2015)
Demandante: Alix María Salazar Salazar

- En el sistema general de pensiones es posible fijar requisitos diferentes a los comunes para el reconocimiento de la pensión de vejez, si existen situaciones especiales que ameriten un trato diferenciado. De ahí que el artículo 147 de la Ley 100 de 1993 prevé una prestación a la cual se accede bajo condiciones particulares y diferenciadas a las señaladas para la generalidad de las pensiones ordinarias de jubilación, pero que, en todo caso, está regulada de manera integral por el sistema general de seguridad social.

- El Acto Legislativo 01 de 2005 derogó los regímenes pensionales especiales y exceptuados.

- En consecuencia, el artículo 147 de la Ley 100 de 1993 no quedó afectado por la derogatoria que introdujo la reforma del artículo 48 constitucional, puesto que la prestación que regula en manera alguna contiene un régimen pensional especial.

27. Para la Sala, esta materia es de interés y de especial trascendencia no solo económica, por su relación con el principio de sostenibilidad financiera del sistema pensional, sino también social. Ciertamente, no se puede desconocer que la historia de Colombia ha estado marcada por distintos procesos de desmovilización de miembros de grupos armados al margen de la ley producto de negociaciones que se han surtido entre estos y el gobierno nacional.

28. Por ende, se hace necesario sentar jurisprudencia para definir la controversia que existe al respecto y, de este modo, propender a la garantía de igualdad y seguridad jurídica en la resolución de las controversias que se susciten cuando se pretenda la aplicación del artículo 147 de la Ley 100 de 1993. Lo anterior adquiere mayor relevancia si se considera el marco del postconflicto que ha persistido en Colombia producto de los distintos procesos de paz adelantados por el gobierno nacional. Esta constante situación exige absoluta claridad sobre los derechos en materia pensional que puede corresponderle a quien deje las armas y se reincorpore a la sociedad y a la vida civil.

2.2. Los problemas jurídicos

29. Se contraen a resolver los siguientes interrogantes:

- i) ¿El artículo 147 de la Ley 100 de 1993 regula un régimen especial de pensiones y, por tanto, fue derogado por el Acto Legislativo 1 de 2005

SL3692 del 28 de julio de 2021 con Radicado 83204, SL4298-2021 con Radicado 80781 y SL4230 con Radicado 77170 del 11 de agosto de 2021 y SL3106-2022 del 17 de agosto de 2022 con Radicado 92301.



Radicado: 25000-23-42-000-2013-00545-01 (1798-2015)
Demandante: Alix María Salazar Salazar

según lo previsto por el artículo 9 de la Ley 153 de 1887²⁰?

30. Con fundamento en la respuesta a la anterior pregunta, se deberá definir si
- ii) ¿La demandante tiene derecho al reconocimiento y pago de la pensión establecida en el artículo 147 de la Ley 100 de 1993?
 - iii) ¿Procede modificar la orden proferida por el *a quo* según la cual es la Secretaría de Educación del Distrito Capital de Bogotá la responsable de pagar la prestación social y, en su lugar, disponer que es otra dependencia administrativa la obligada?

31. Para resolver el problema jurídico planteado se estudiarán los siguientes ejes temáticos: (i) el fundamento, los presupuestos y beneficiarios de la garantía de la pensión mínima para desmovilizados; (ii) la regulación del Sistema General de Pensiones y la existencia de regímenes especiales y exceptuados antes y después del 2005, cuando entró en vigor el Acto Legislativo 01 del mismo año; (iii) el análisis sobre la vigencia del artículo 147 de la Ley 100 de 1993; y iv) caso concreto.

2.2.1. Fundamento constitucional de las medidas estatales en los procesos de paz en Colombia

32. La Constitución Política de 1991 se expidió con el fin de pacificar el país ante la crisis que vivía en la década de los 80 ocasionada por la violencia generalizada que desde el año 1984 lo mantenía en un constante estado de sitio²¹. Por tal razón, el gobierno nacional, ante el clamor de la sociedad²², profirió el Decreto 927 del 3 de mayo de 1990 a través del cual autorizó que en las elecciones presidenciales de ese año se preguntara a los votantes su acuerdo con la convocatoria de una asamblea nacional constituyente y se contabilizaran los votos²³. El decreto se motivó en la necesidad de «[...] retornar a la normalidad y para superar la situación permanente de perturbación del orden público» y en la obligación de las instituciones de alcanzar la paz.

²⁰ «Artículo 9. La Constitución es ley reformatoria y derogatoria de la legislación preexistente. Toda disposición legal anterior a la Constitución y que sea claramente contraria a su letra o a su espíritu, se desechará como insubsistente».

²¹ A través del Decreto 1038 de 1984 se declaró turbado el orden público y en Estado de Sitio todo el territorio nacional por los continuos ataques de grupos armados ilegales y el homicidio del Ministro de Justicia.

²² A finales de la década de los 80 se gestaron movimientos sociales como el denominado «movimiento de la Séptima Papeleta» que ante la violencia que padecía el país y la crisis institucional abogaban por un cambio de constitución. Ver el libro: «Memoria al Congreso Nacional. El propósito: la convivencia pacífica. Julio 1990- diciembre 1991» editado por el entonces Ministerio del Gobierno de Colombia.

²³ En el Decreto 927 del 3 de mayo de 1990 autorizaba lo siguiente: «Artículo 2° La Tarjeta Electoral que contabilizará la organización electoral, contendrá el siguiente texto: “[p]ara fortalecer la democracia participativa, vota por la convocatoria de una Asamblea Constitucional con representación de las fuerzas sociales, políticas y regionales de la Nación, integrada democrática y popularmente para reformar la Constitución Política de Colombia: Sí No».



Radicado: 25000-23-42-000-2013-00545-01 (1798-2015)
Demandante: Alix María Salazar Salazar

33. La norma fue declarada exequible por la Corte Suprema de Justicia al indicar que su finalidad estaba «[...] íntimamente ligada con las causas de la crisis y se dirige inequívocamente a conjurar sus efectos»²⁴. Para la Corte, el estado de sitio en que se encontraba el país y el fracaso de los órganos del Estado para afrontarlo exigía un cambio institucional «[...] dentro de los cauces del orden jurídico» alcanzable a través de una Asamblea Nacional Constituyente²⁵. Por su parte, el presidente anunció la decisión como un paso histórico y «[...] un camino de esperanza, paz y solidaridad»²⁶.

34. Todo lo anterior desembocó en un acuerdo nacional²⁷ que permitió expedir el Decreto 1926 del 24 de agosto de 1990, que invitó al pueblo a decidir sobre la realización de la constituyente. En sus considerandos, la norma indicó su utilidad para lograr la paz al facilitar la reincorporación a la vida civil de los grupos guerrilleros pues «[...] han manifestado formalmente su intención de acogerse al régimen civil por medio de su integración al proceso de cambio institucional a cargo de la Asamblea Constitucional [...]». La Corte Suprema de Justicia lo declaró constitucional²⁸. En la providencia ratificó su conexidad con el estado de sitio y señaló que el juicio de constitucionalidad debía analizar la utilidad de la norma para alcanzar la paz a lo que respondió que «[...] [a]unque es imposible asegurar que el mencionado decreto llevará necesariamente a la anhelada paz, no puede la Corte cerrar esa posibilidad [...]».

35. Bajo este contexto, la Asamblea Nacional Constituyente en sus deliberaciones y al redactar la Carta Política señaló como eje central la consecución de la paz. Así, su Comisión Primera al estructurar el preámbulo la incluyó como un fin del Estado²⁹ y en el título de «[l]os principios» decretó que «[l]a paz nacional e

²⁴ Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, sentencia 59 del 24 de noviembre de 1990. Expediente 2149 (334-E).

²⁵ «[...] ¿Cómo se puede afirmar la falta de conexidad de una medida de carácter extraordinario que en una sociedad en crisis pretenda facilitar la expresión de la voluntad popular en asunto de tanta monta como su régimen institucional, cuya legitimidad proviene precisamente del respaldo de esa voluntad? El país ha venido reclamando el cambio institucional, aunque dentro de los cauces del orden jurídico, y ante el fracaso de los órganos del Estado responsables del mismo, ha venido pidiendo la conformación de una Asamblea Constitucional que pueda realizarlo. En las últimas elecciones populares lo manifestó así masivamente en las urnas, a pesar de que no tuvo el apoyo de los grupos políticos, ni del Gobierno».

²⁶ Discurso televisivo del presidente de la República Virgilio Barco del 2 de mayo de 1990. Tomado del libro: Una Constituyente para la Colombia del futuro. Editorial Fescol. Universidad de los Andes, programa Democracia, Departamento de Ciencias Políticas. Páginas 173 a 175.

²⁷ El 23 de agosto de 1990 las fuerzas políticas del país (partidos Liberal, Social Conservador Salvación Nacional y el Movimiento Alianza Democrática) suscribieron un pacto político en el que fijaron las bases del contenido de la convocatoria que se incluyeron en el Decreto 1926 de 1990. Páginas 245 a 255 *Ibidem*.

²⁸ Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, sentencia 138 del 9 de octubre de 1990. Expediente 2214 (351-E).

²⁹ En la primera propuesta se señaló en el preámbulo que se expidió la Carta Política «[...] con el fin de engrandecer a la nación y fortalecer su unidad asegurar a sus integrantes (...) la convivencia (...) la paz [...]». Informe de la sesión de la Comisión Primera del 21 de marzo de 1991, página 7. <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll28/search>



Radicado: 25000-23-42-000-2013-00545-01 (1798-2015)
Demandante: Alix María Salazar Salazar

internacional es un derecho indeclinable del pueblo de Colombia»³⁰, luego cambió el término «derecho» por el de «valor»³¹ y finalmente quedó como un fin en el artículo 2. Los constituyentes al sustentar lo anterior en la exposición de motivos indicaron que «[...] exaltamos por otra parte el derecho indeclinable del pueblo Colombiano a la paz nacional e internacional, tuvimos en cuenta en este caso no solo en anhelo expresado por numerosos Constituyentes **sino el hecho de que la Asamblea haya nacido bajo la vocación de la paz** [...]»³². (Se resalta).

36. En esa línea, la Comisión también incorporó la paz dentro del capítulo de «Derechos, Deberes y Garantías» como «[...] un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento para todos [...]»³³. Y defendió la iniciativa ante la plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente como un «[...] avance importante en la nueva Constitución, ya que, si en el capítulo de los principios se habla de la paz como valor indeclinable del pueblo colombiano, que compromete al Estado y a la sociedad, no cabe duda que la paz constituye un derecho de todas las personas y simultáneamente deber para el Estado y todos los componentes de la comunidad [...]»³⁴. Esta norma fue aprobada por la plenaria en sesiones del 14 y 28 de junio de 1991 y es el actual artículo 22 Constitucional³⁵.

37. Este contexto del génesis de la Constitución Política ha permitido considerarla como una *constitución para la paz*, puesto que «[...] fue concebida, entre muchos aspectos, como un pacto de paz para la superación del conflicto que, para el momento de su concepción y expedición, ponía en riesgo la estabilidad misma del Estado [...]»³⁶. Este pacto de paz facilitó la desmovilización y reinserción de varios grupos alzados en armas que pasaron a integrar la Asamblea Nacional Constituyente y a participar en sus deliberaciones, tal fue el caso del M-19, del Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), del Ejército Popular de Liberación (EPL) y del Movimiento Armado Quintín Lame³⁷.

³⁰ Se indicaba como el artículo 5. *Ibidem*.

³¹ En la ponencia inicial del 21 de marzo se concibió con el término «derecho indeclinable». Cambió en la sesión de la Comisión Primera del 10 de abril de 1991, <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll28/search>

³² Informe de la sesión de la Comisión Primera del 21 de marzo de 1991, página 10. <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll28/search>. Ante la plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente se plasmó iguales argumentos en la exposición de motivos. «Ponencia ante la Asamblea Constituyente Preámbulo y Principios» mayo 9 de 1991, página 24.

³³ Informe de la sesión de la Comisión Primera del 8 de abril de 1991. El artículo fue aprobado por la Comisión en la sesión del 16 de abril de 1991 y por la Plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente en las sesiones del 14 y 28 de junio de 1991. <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll28/search>.

³⁴ Informe presentado por la Comisión Primera ante la Plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente como sustento del capítulo «Carta de derechos, deberes, garantías y libertades», 22 de mayo de 1991. <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll28/search>.

³⁵ La redacción definitiva es esta «ARTICULO 22. La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento».

³⁶ C-379 de 2016.

³⁷ La integración a la Asamblea Nacional Constituyente de estos grupos se dio una vez se desmovilizaron y entregaron las armas. Así del EPL a partir del 1 de marzo de 1991, del PRT y del Movimiento Armado Quintín Lame desde el mes de abril de 1991 y el M-19 desde su inicio porque ya se había desmovilizado. Datos tomados del libro: «Memoria al Congreso Nacional. El propósito:



Radicado: 25000-23-42-000-2013-00545-01 (1798-2015)
Demandante: Alix María Salazar Salazar

38. Así pues, la Constitución Política se expidió con el propósito de materializar la paz y consolidarla. Por tal razón, y en atención a ese anhelo de la sociedad, en su preámbulo la estableció como un valor, en su artículo 2 como un fin y un principio que debe guiar el actuar del Estado³⁸ y, en el artículo 22 determinó que era un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento.

39. Esta múltiple categoría que la paz ostenta dentro del texto constitucional justifica que el legislador o el ejecutivo expidan normas de naturaleza transicional para aplicar en el marco de procesos de paz con el fin de facilitar y lograr la desmovilización, desarme y reincorporación de los actores dentro del conflicto armado. Ello, mucho más por estar establecida en el marco jurídico internacional de los derechos humanos, integrantes del bloque de constitucionalidad³⁹, lo que le ha valido la calificación de ser una obligación constitucional de contenido «fuerte» «[...] la cual sujeta, a través de la imposición de deberes específicos, tanto al Estado como a la sociedad, vinculados a la obligatoria resolución pacífica de las controversias»⁴⁰. La paz entonces al ser un fin esencial y un deber del Estado lo obliga «[...] [a]l diseño e implementación de acciones, normativas y de política pública, dirigidas a la superación del conflicto armado»⁴¹.

40. De este modo, las normas de contenido transicional expedidas en virtud de este mandato deben dirigirse a resolver los problemas de violencia generalizada dentro de la sociedad mediante mecanismos judiciales y extrajudiciales. Su finalidad, además de la defensa de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, también implica garantizar la no repetición⁴². Para esto último, el Estado puede valerse de medios jurídicos, políticos y administrativos dirigidos a evitar que regresen las conductas de violencia. Dentro de estos se encuentran las medidas de «reincorporación» a la vida civil de los integrantes de la agrupación armada. Estas abarcan programas socioeconómicos que buscan brindar los presupuestos materiales necesarios y suficientes para su reintegro efectivo, su recuperación económica y lograr la estabilización y afianzamiento de la paz⁴³.

la convivencia pacífica. Julio 1990- diciembre 1991» editado por el entonces Ministerio del Gobierno de Colombia. En las distintas gacetas de la Asamblea Nacional Constituyente se pueden apreciar las intervenciones de los voceros de estos grupos. <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll28/search>.

³⁸ Así señalado en la sentencia C-048 de 2001 en la que además se indicó que la Carta Política concibe la paz «[...] como un fin esencial que irradia el ordenamiento jurídico y que, como principio, debe dirigir la acción de las autoridades públicas (art. 2)».

³⁹ C-370 de 2006. Puede consultarse Declaración Universal de los Derechos Humanos, preámbulos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales.

⁴⁰ C-376 de 2016.

⁴¹ Ibidem.

⁴² La garantía de la no repetición es considerada un derecho de las víctimas a no padecer de nuevo la violencia. Ver sentencias C-379 de 2016 y C-569 de 2017.

⁴³ Ver la sentencia C-069 de 2016 que analizó el objetivo principal de la Política Nacional de Reintegración Social contenido en el Conpes 3554 del 1 de diciembre de 2008. La Corte Constitucional en la Sentencia C-694 de 2015 al respecto señaló que «[...] una de las funciones más importantes de los procesos de justicia transicional es la prevención especial positiva, alcanzada mediante una resocialización que se logra con la reintegración seria de los actores



Radicado: 25000-23-42-000-2013-00545-01 (1798-2015)
Demandante: Alix María Salazar Salazar

41. La reincorporación social y económica a la que se alude es la etapa más larga y última dentro del marco de los procesos de paz y exige que de manera previa se dé el desarme del grupo armado, la desmovilización y la reinserción del excombatiente a la sociedad⁴⁴. Se diferencia con esta última porque las acciones que adopta son a largo plazo y duraderas, mientras que la etapa de reinserción establece ayudas socioeconómicas transitorias e inmediatas a la desmovilización⁴⁵.

42. En los procesos de paz adelantados en diversos países que han padecido largas guerras civiles o conflictos armados ha sido común adoptar medidas de este tipo con el propósito de lograr la reincorporación definitiva de los excombatientes y el afianzamiento de la paz a través de diversos apoyos socioeconómicos. Estas soluciones se han tornado necesarias debido a que para que estos se acojan con éxito a las reglas, hábitos y comportamientos de vida civil requieren de apoyos económicos y de la garantía de oportunidades para lograr su autosuficiencia económica porque su desvinculación con el mundo laboral y social ha sido total⁴⁶.

43. Un ejemplo es el proceso de paz adelantado en Sudáfrica durante el conflicto surgido como consecuencia de las políticas de segregación racial que imperaban en el país conocido como *apartheid* entre el gobierno de este país y, principalmente, los grupos rebeldes «Congreso Nacional Africano» y «Ejército de Liberación Popular Azania». Allí se implementó como política de reincorporación de los excombatientes a través de la «Ley de Desmovilización» compensaciones económicas de acuerdo con el número de años de servicio en el grupo armado. También se creó, mediante la ley «Special Pensions Act de 1996 (69 of 1996)»⁴⁷, una pensión especial exclusiva para los integrantes de tales grupos que fueran mayores de 35 años y que no hubiesen aportado a pensión durante los cinco años anteriores a 1990 por razones del conflicto. La ley otorgaba la prestación social a

armados. Para cumplir con ese fin, deben brindarse los presupuestos materiales para la reincorporación social y económica a la vida civil». Ver también la sentencia C-370 de 2006.

⁴⁴ En la sentencia C-569 de 2017 al respecto se indicó lo siguiente: «[I]uego de darse por terminado un conflicto armado, de forma negociada, y antes de la reincorporación, deben cumplirse ciertas etapas fundamentales para la materialización de cualquier Acuerdo de Paz: *que los excombatientes dejen armas, se disuelva la estructura organizada y se brinden las primeras medidas para la reintegración*. Con el desarme, los reinsertados reconocen que el Estado tiene el legítimo monopolio de la fuerza; con la desmovilización aceptan voluntariamente las reglas de conducta establecidas por la sociedad en el ordenamiento jurídico; y con la reinserción acceden a la ayuda inmediata brindada por el Estado». Precisiones que hizo la Corte basada en «Los Estándares Integrados de Desarme, Desmovilización y Reintegración de las Naciones Unidas (2004)», Asamblea General, A/C.5/59/31. ONU.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ Sobre el particular se puede consultar de Springer Natalia: *Desactivar la Guerra. Alternativas audaces para consolidar la paz*. Editorial Aguilar 2005. Capítulo: «Reintegración», páginas 248 y 249. En esta última se indica «[...] una reintegración ha sido exitosa “cuando los excombatientes y su familia son capaces de generar suficientes ingresos para garantizar su independencia económica y cuando la comunidad los ha aceptado”».

⁴⁷ <https://www.gov.za/documents/special-pensions-act>. Página oficial de South African Government.



Radicado: 25000-23-42-000-2013-00545-01 (1798-2015)
Demandante: Alix María Salazar Salazar

los desmovilizados una vez cumplieran los 60 años de edad, salvo que tuviesen alguna situación de discapacidad, caso en el cual la concedía a partir del 1 de abril de 1995⁴⁸.

44. En la guerra civil ocurrida en Indonesia durante el proceso de paz se desarrolló, en favor de los desmovilizados, un programa de reincorporación que incluyó construcción de vivienda, apoyos económicos, educación, capacitación y compensación. También se otorgaron becas y beneficios económicos a quienes vivieran con alguna condición de discapacidad que fueron implementados por la Agencia Nacional de Paz y Reintegración de Aceh⁴⁹. En el caso del conflicto armado vivido en el Salvador se establecieron medidas de reincorporación similares para los desmovilizados que implicó apoyo económico, la financiación de microempresas, becas educativas con gastos de manutención durante el tiempo de estudio y la entrega y titulación de tierras y vivienda⁵⁰. Análogas medidas se adoptaron para los conflictos bélicos sucedidos en Sudán del Sur y Burundi⁵¹.

45. Colombia no ha sido ajena a esta clase de programas. Así, a través de la Ley 418 de 1997⁵² y el Decreto 1391 de 2011 que la reglamentó, se fijaron en favor de los desmovilizados por virtud de una negociación con grupos armados ilegales y con el fin de lograr su reincorporación beneficios socioeconómicos como apoyos de rentas básicas y el estímulo económico de empleabilidad o capital semilla. A su vez, la Ley 1592 de 2012⁵³ y el Decreto 3011 de 2013⁵⁴ establecieron programas similares para los desmovilizados del proceso de Justicia y Paz a través de la

48 Para una mayor comprensión se puede consultar el libro: «Experiencias Internacionales de Paz. Lecciones aprendidas para Colombia, editado por la Universidad Jorge Tadeo Lozano, Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, 2015. Páginas 87 a 96.

https://www.utadeo.edu.co/sites/tadeo/files/node/publication/field_attached_file/pdf-exp_internacionales_de_paz_pdf-web-pag.16.pdf

⁴⁹ *Ibidem*. El conflicto se desarrolló entre el gobierno de Indonesia y el Movimiento de Aceh Libre (GAM) comenzó en 1976 y que buscaba la independencia de la región musulmana de Aceh. El conflicto terminó con el Acuerdo de Helsinki de 2005 también denominado Memorando de Entendimiento «*Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement*» http://www.acehpeaceprocess.net/pdf/mou_final.pdf. Este en su numeral 3.2 estableció las medidas para la «*Reintegration into society*» de los excombatientes.

⁵⁰ Se puede consultar el libro de Guáqueta Alexandra «Desmovilización y reinserción en El Salvador. Lecciones para Colombia» mayo de 2005. Editado por la Fundación Ideas para la Paz. https://catalogoenlinea.bibliotecanacional.gov.co/client/es_ES/search/asset/185385/0

⁵¹ el libro: «Experiencias Internacionales de Paz. Lecciones aprendidas para Colombia, editado por la Universidad Jorge Tadeo Lozano, Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, 2015. Páginas 87 a 96. https://www.utadeo.edu.co/sites/tadeo/files/node/publication/field_attached_file/pdf-exp_internacionales_de_paz_pdf-web-pag.16.pdf

⁵² Artículo 50 y 65.

⁵³ «por medio de la cual se introducen modificaciones a la Ley 975 de 2005 "por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios". Ver artículo 66.

⁵⁴ «por el cual se reglamentan las Leyes 975 de 2005, 1448 de 2011 y 1592 de 2012». Ver artículo 95.



Radicado: 25000-23-42-000-2013-00545-01 (1798-2015)
Demandante: Alix María Salazar Salazar

llamada «Ruta de Reintegración»⁵⁵. En el proceso de paz con la guerrilla de las FARC EP los Decretos legislativos 897 y 899 de 2017 implementaron medidas en favor de los excombatientes como la renta básica temporal, afiliación al sistema de Seguridad Social en Salud y Pensiones con aportes del gobierno nacional, financiación de proyectos productivos, planes especiales de vivienda, entre otros⁵⁶.

46. Como se advierte, la materialización de la paz y de los procesos adelantados con grupos armados ilegales para lograrla siempre ha requerido de la adopción de políticas que buscan la independencia económica de los desmovilizados y han ido desde el otorgamiento de pensiones, rentas básicas, subsidios, becas, hasta la redistribución de la propiedad. La consecución de la paz requiere entonces de medidas jurídicas y administrativas que van más allá de la simple desmovilización de los miembros de un grupo armado ilegal y exige una verdadera política de Estado para lograr su reingreso pleno a la sociedad y evitar así la reincidencia y, por tanto, garantizar el derecho de las víctimas a la no repetición.

47. Con este tipo de medidas, además de cumplir el Estado con el deber impuesto por el preámbulo y los artículos 2 y 22 Constitucionales con la facilitación de la reincorporación de los desmovilizados, garantiza también los derechos económicos, sociales y culturales de este grupo de la población. Esto en concordancia con la obligación asumida por Colombia, en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Protocolo de San Salvador del 17 de noviembre de 1988 por ser tratados internacionales ratificados por el Estado colombiano, mediante las leyes 74 de 1968 y 319 de 1996 y que ordenan a los Estados parte garantizar el derecho a la seguridad social, al trabajo, a una remuneración mínima, educación y condiciones de vida dignas.

2.2.2. El sistema general de seguridad social y los regímenes especiales y exceptuados

48. La seguridad social ha sido regulada en distintos instrumentos internacionales. Dentro de ellos se encuentra la Declaración Universal de los Derechos Humanos que la estableció como un derecho en favor de todas las personas (artículos 22 y 25.1); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, reiterado en el Protocolo de San Salvador del 17 de noviembre de 1988 al adicionar reglas sobre los derechos económicos, sociales y culturales a la

⁵⁵ Los programas fueron incluidos en la Resolución 1724 de 2014 proferida por la Agencia Nacional para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas.

⁵⁶ Estas normas fueron declaradas exequibles por la Corte Constitucional en las sentencias C- 554 y C-569 de 2017. En estas providencias la Corte indicó que la articulación de medidas judiciales, no judiciales y administrativas es esencial para la transformación social, política, la garantía de no repetición y la protección de los derechos de las víctimas.



Radicado: 25000-23-42-000-2013-00545-01 (1798-2015)
Demandante: Alix María Salazar Salazar

Convención Americana sobre Derechos Humanos, todos tratados ratificados por el Estado Colombiano mediante las leyes 74 de 1968 y 319 de 1996⁵⁷.

49. En el derecho interno, la Constitución Política lo previó en su artículo 48 como «[...] un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado». Tiene esta connotación porque su finalidad es satisfacer, de forma continua, una necesidad de carácter general consistente en amparar las contingencias que se presenten para las personas derivadas de la vejez, invalidez, enfermedad o muerte⁵⁸. La norma le otorgó en su inciso segundo la calidad de «derecho irrenunciable», por lo que es considerado un derecho fundamental al repercutir directamente en la vida y dignidad de las personas⁵⁹.

50. En virtud de lo anterior, el Estado asumió la obligación de diseñar e implementar el sistema de seguridad social que conlleva la integración de normas que, de manera conjunta y coordinada, sirvan para regular la prestación de ese servicio público y lograr su satisfacción⁶⁰. Este mandato lo cumplió con la expedición de la Ley 100 de 1993 que creó «el sistema de seguridad social integral» con el fin de «[...] unificar la normatividad y la planeación de la seguridad social [...]»⁶¹. El sistema quedó conformado por cuatro componentes o subsistemas: el Sistema General de Pensiones, el Sistema General de Salud, el Sistema General de Riesgos Profesionales y los Servicios Sociales Complementarios.

51. La ley reguló el Sistema General de Pensiones en su libro primero y con él unificó los regímenes que existían con antelación, así lo señaló de forma expresa y fue expuesto en sus antecedentes legislativos⁶². Está integrado por dos

⁵⁷ Además de estas normas también incluyeron el derecho a la seguridad social el artículo 16 de la Declaración Americana de los Derechos de la Persona según el cual «Artículo XVI. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia»; el artículo 11, numeral 1, literal e) de la Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer ratificado por Colombia mediante la Ley 984 de 2005, en la norma se consagró «1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos, en particular: e) El derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas». El Código Iberoamericano de la Seguridad Social, aprobado por la Ley 516 de 1999 que señaló en el artículo 1.º «El Código reconoce a la Seguridad Social como un derecho inalienable del ser humano».

⁵⁸ Sobre el particular se puede leer la providencia C-623 de 2004.

⁵⁹ Al respecto se pueden consultar las siguientes sentencias. Sentencia T-019 de 2009, T-395 de 1998, T-076 de 1999, T-321 de 1999 y T-101 de 2001

⁶⁰ El término «sistema lo define la RAE como un «Conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí».

⁶¹ Preámbulo y artículo 6.

⁶² *Ibidem*. En la exposición de motivos de la ley se explicó lo siguiente: «[l]a dispersión de regímenes pensionales dentro del sector público se corresponde con gran multiplicidad, de entidades, lo cual se refleja en la existencia de cerca de un millar de cajas, y en una tendencia a la deserción de entidades y afiliados de Cajanal, que se suponía debía haber sido la entidad para centralizar y homogenizar la previsión del nivel nacional. (...) Por último, se unificarán los sistemas pensionales vigentes para el sector público y el sector privado. Los trabajadores del sector público tendrían un régimen de beneficios y contribuciones idéntico al del sector privado, que se realizaría



Radicado: 25000-23-42-000-2013-00545-01 (1798-2015)
Demandante: Alix María Salazar Salazar

regímenes específicos, autónomos e independientes, denominados: «Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida» y «Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad». Para cada uno dispuso las instituciones encargadas de administrarlos, la afiliación, su financiación a través de cotizaciones obligatorias y subsidios del Estado, los requisitos para obtener la prestación social, las diferentes pensiones que reconocen, los beneficiarios y el monto pensional.

52. En ambos regímenes se estableció, con ciertas especificaciones para cada uno, las pensiones de vejez, invalidez por riesgo común y sobrevivientes y los requisitos para su otorgamiento. También la pensión especial de vejez para la madre trabajadora con un hijo inválido y la pensión especial anticipada de vejez de persona inválida⁶³, ambas con requisitos diferentes a la pensión ordinaria de vejez reglada en el artículo 33 de la Ley 100 de 1993. Igualmente, la ley regló otras pensiones: la pensión-sanción en su artículo 133, la garantía de la pensión mínima para desmovilizados en el 147, la de labores de alto riesgo incluida por el artículo 17 de la Ley 797 de 2003 y la familiar en los 151A y 151B adicionados por el artículo 1 de la Ley 1580 de 2012⁶⁴.

53. Desde su entrada en vigor, el sistema general de pensiones fue aplicable a todos los habitantes del territorio nacional y, de manera específica, a los vinculados mediante contrato de trabajo, así como a los servidores públicos y trabajadores independientes. Sin embargo, antes de la expedición del Acto Legislativo 1 de 2005 no lo era para los trabajadores previstos en su artículo 279 y para aquellos respecto de los cuales el legislador dispusiera un régimen diferente.

54. En cuanto a los primeros los gobernaba los denominados «regímenes exceptuados» de la aplicación de la Ley 100 de 1993. Estos comprendían a (i) los integrantes de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional; (ii) el personal regido por el Decreto-Ley 1214 de 1990, excepto al vinculado en vigencia de la referida ley; (iii) los miembros no remunerados de las corporaciones públicas; (iv) los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio; y (v) los servidores de la Empresa Colombiana de Petróleos vinculados antes de la vigencia de la Ley 797 de 2003⁶⁵.

55. La situación pensional de tales trabajadores se gobernaba por un marco normativo propio, distinto e independiente del contenido en la Ley 100 de 1993. La

a través de los mismos fondos. (...) A la larga, se eliminará la multiplicidad de regímenes e instituciones previsionales del sector público así como las inequidades dentro del mismo, y respecto a las pensiones del sector privado. Como en el sector privado, los beneficios extraordinarios en el sector público tendrán que ser complementarios voluntarios y a cargo de los trabajadores y los recursos propios de las entidades; en ningún caso estarán a cargo del fisco o de terceros, y tendrán que: constituirse efectivamente las reservas necesarias». Congreso de la República Gaceta No. 087 -1992 páginas 11 y 12.

⁶³ Parágrafo 4 del artículo 33 de la Ley 100 de 1993.

⁶⁴ Se encuentran en el capítulo iv «Disposiciones finales del sistema general de pensiones» del título iv «Disposiciones comunes a los regímenes del sistema general de pensiones» y v «Pensión familiar».

⁶⁵ Artículo 3 que modificó el 15 de la Ley 100 de 1993.



Radicado: 25000-23-42-000-2013-00545-01 (1798-2015)
Demandante: Alix María Salazar Salazar

existencia jurídica de estos «regímenes exceptuados» se justificó ante la necesidad de regular de modo diferente ciertas actividades laborales que por su naturaleza, condiciones y contingencias eran merecedoras de un trato diferenciado en relación con la generalidad de la población⁶⁶. En ese sentido, se ha señalado que los regímenes exceptuados «[...] *per se* no quebranta[n] el derecho a la igualdad, sino que por el contrario la materializa, ya que se trata de dar un tratamiento diferente a lo desigual, dadas sus especificidades propias que así lo requieren [...]»⁶⁷.

56. En lo que respecta a los segundos los regía los denominados «regímenes especiales» que también contaban con una regulación propia y ajena al sistema general. Esta normativa se integraba por las siguientes disposiciones:

57. (i) las pensionales que existían antes de la vigencia de la Ley 100 de 1993 para determinadas actividades⁶⁸ y eran aplicables en virtud del régimen de transición reglado en el artículo 36 *ibidem*. Al respecto, la jurisprudencia ha sostenido que son «[...] aquellos establecidos en preceptivas anteriores al estatuto pensional, que respondían a la naturaleza de la actividad, manteniendo requerimientos particulares para acceder a las prestaciones, los cuales, conforme con los cometidos de la Ley 100 de 1993, respetando los derechos adquiridos y expectativas legítimas en el -régimen de transición-, se integraron al sistema general de pensiones bajo las premisas de obligatoriedad en la afiliación e incorporación al mismo»⁶⁹; y

58. (ii) también por las que el legislador podía expedir en ejercicio de la libertad de configuración en materia de seguridad social que le otorgaba el original artículo 48 Constitucional sin la modificación introducida por el Acto Legislativo 1 de 2005. El ejercicio de tal prerrogativa solo estaba restringido, antes de la reforma aludida, por los principios y reglas generales fijados en la norma constitucional tales como el deber de respetar su condición de servicio público, de derecho irrenunciable y acatar los principios de universidad, solidaridad y eficiencia⁷⁰. Sobre este tipo de normas la jurisprudencia ha manifestado que «[...] el legislador puede diseñar regímenes especiales para determinado grupo de pensionados, siempre que tales regímenes se dirijan a la protección de bienes o derechos constitucionalmente protegidos y no resulten discriminatorios. Es el caso del establecimiento de un régimen pensional especial para la protección de los derechos adquiridos por un determinado sector de trabajadores. (...) Por este motivo, es razonable excluir del régimen general de seguridad

⁶⁶ Se puede consultar la sentencia C-558 de 2019.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ Dentro de estos se pueden encontrar. El régimen de los aviadores civiles regulado en la Ley 32 de 1961 y los Decretos 60 de 1973, 1282 y 1302 de 1994; el de los periodistas regido por la Ley 37 de 1973 y el Decreto 1281 de 1994, 1837 de 1994 y 1388 de 1995, 1548 de 1998 derogados por el 2090 de 2003; de los servidores municipales y departamentales, de los deportistas destacados regulada en la Ley 181 de 1995 y los Decretos 1231 de 1995 y 1083 de 1997. La Ley 1389 de 2010 la convirtió en un estímulo; el de los congresistas contenido en el Decreto 1359 de 1993; el del presidente de la República en la Ley 53 de 1978 (C-989 de 1999) y el Decreto Ley 2092 de 2003 (inexequible C-1056-2003); de los magistrados de altas cortes.

⁶⁹ Corte Suprema de Justicia, Sala de casación Laboral, sentencia SL4298-2021 del 11 de agosto de 2021, Radicado 80781.

⁷⁰ Sobre la libertad configurativa del legislador en esta materia se puede consultar la sentencia C-623 de 2004.



Radicado: 25000-23-42-000-2013-00545-01 (1798-2015)
Demandante: Alix María Salazar Salazar

social a aquellos sectores de trabajadores y pensionados que, gracias a sus reivindicaciones laborales, han obtenido beneficios mayores a los mínimos constitucional y legalmente protegidos en el régimen general [...]»⁷¹.

59. La característica principal de los regímenes exceptuados y de los especiales de pensiones es que cuentan con normativa propia que incluye los requisitos que los trabajadores que cubren deben cumplir para obtener la pensión, así como sus distintas modalidades. Por regla general y de forma global, contienen condiciones más benévolas que las fijadas en el sistema general. Esta es una condición necesaria para su constitucionalidad, puesto que si el régimen especial «[...] perpetúa un tratamiento inequitativo y menos favorable para un grupo determinado de trabajadores, frente al que se otorga a la generalidad del sector, y que el tratamiento dispar no es razonable, se configuraría un trato discriminatorio en abierta contradicción con el artículo 13 de la Carta [...]»⁷². De este modo, de constatarse que la aplicación de la normativa especial resulta más desfavorable a sus beneficiarios respecto de las garantías comunes, la jurisprudencia ha admitido que su derecho se rija por este último (régimen general) para evitar un trato discriminatorio y contrario al artículo 13 Constitucional, caso en el cual deberá aplicarse de manera integral en virtud del principio de inescindibilidad⁷³.

60. En definitiva, el Sistema General de Pensiones reglado en la Ley 100 de 1993 rige en su integridad todo lo relacionado con el reconocimiento pensional y las entidades que lo administran. Es así porque su finalidad fue unificar todos los regímenes pensionales que existían antes de su expedición, lo que consiguió al disponer que todos los trabajadores públicos, privados e independientes deben cotizar a sus subsistemas.

61. No obstante, hasta antes del año 2005 que se expidió el Acto Legislativo 1 quedaron por fuera de sus previsiones los regímenes que excluyó de forma taxativa en el artículo 279 (exceptuados) y aquellos «especiales» aplicables en virtud del régimen de transición reglado en su artículo 36 o por creación del legislador. Estos se caracterizan porque (i) cuentan con normativa propia que fijan los requisitos que los trabajadores beneficiarios deben cumplir para obtener la pensión; (ii) reglan sus distintas modalidades de pensión; (iii) contienen

⁷¹ C-461 de 1995. Reiterada en la T-348 de 1997 y en la C-080 de 1999.

⁷² C-461 de 1995.

⁷³ El principio de inescindibilidad «[...] se estructura con fundamento en el principio de favorabilidad, según el cual, no es viable desmembrar las normas legales, de manera que quien resulte beneficiario de un régimen debe aplicársele en su integridad y no parcialmente tomando partes de uno y otro ordenamiento». Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Radicación número: 68001-23-33-000-2015-00965-01(3760-16) CE-SUJ2-009-18.

Sobre el particular la Corte Constitucional en la sentencia C-080 de 1999 manifestó respecto de los regímenes especiales lo siguiente: «[...] las personas “vinculadas a los regímenes excepcionales deben someterse integralmente a éstos sin que pueda apelarse a los derechos consagrados en el régimen general”. En efecto, no es equitativo que una persona se beneficie de un régimen especial, por ser éste globalmente superior al sistema general de seguridad social, pero que al mismo tiempo el usuario pretenda que se le extiendan todos los aspectos puntuales en que la regulación general sea más benéfica».



Radicado: 25000-23-42-000-2013-00545-01 (1798-2015)
Demandante: Alix María Salazar Salazar

condiciones más benévolas que las fijadas en el sistema general; y (iv) los trabajadores favorecidos acuden a este para reclamar el reconocimiento prestacional cuando les es más favorable que el régimen exceptuado o especial.

2.2.3. La garantía de la pensión mínima para desmovilizados regulada en el artículo 147 de la Ley 100 de 1993

62. El legislador reglamentó la pensión mínima para los desmovilizados en el artículo 147 de la Ley 100 de 1993 en los siguientes términos:

«Artículo 147. Garantía de pensión mínima para desmovilizados. Los colombianos que acogidos a procesos de paz se hayan desmovilizado o lo hagan en el futuro, podrán pensionarse en las edades establecidas en la presente Ley, con garantía de pensión mínima en el régimen de Prima Media con Prestación Definida, siempre que hayan cotizado por lo menos 500 semanas.»

63. El artículo fijó un requisito pensional diferente y más beneficioso para los desmovilizados en virtud de un proceso de paz al exigirles un número de semanas inferior al que regula el artículo 33 *ibidem*. De acuerdo con los antecedentes legislativos de la Ley 100 de 1993, esta norma no fue incluida en el proyecto inicial presentado ante el Senado de la República según consta en la Gaceta 087 de 1992⁷⁴. Tampoco se integró al texto registrado para el primer y segundo debate ante su plenaria, tal como quedó consignado en las gacetas 130 del 14 de mayo de 1993 y 254 del 30 de julio de 1993.

64. En el trámite legislativo apareció como primer componente para los desmovilizados dentro del Sistema de Seguridad Social bajo el rótulo «Beneficios para desmovilizados» incluido en la ponencia para segundo debate en el Senado de la República y permitía su afiliación y atención en el sistema de salud⁷⁵. Con ello, se constata la intención del legislador de hacerlos partícipes del sistema desde su inicio. Este propósito se consolidó cuando en la sesión plenaria se incorporó dentro del texto de la ley el artículo nuevo sobre «Garantía de pensión mínima para desmovilizados»⁷⁶. En la sesión plenaria del Senado, aunque no hubo una exposición de motivos extensa para justificar la norma, se señaló que era «[...] una contribución para la paz del país [...]»⁷⁷. La disposición fue ratificada por la Cámara

⁷⁴ En el Senado de la República se denominó «Proyecto de Ley 155 de 1992».

⁷⁵ Es el actual artículo 158 de la ley 100 de 1993: «Artículo 158. Beneficios para desmovilizados. Los colombianos que, acogidos a procesos de paz, se hayan desmovilizado, o lo hagan en el futuro, tendrán derecho a los beneficios del régimen subsidiado en salud contenido en la presente Ley, mientras no se afilien al régimen contributivo en virtud de relación de contrato de trabajo».

⁷⁶ Gaceta 397 del 16 de noviembre de 1993.

⁷⁷ Gaceta 405 del 22 de noviembre de 1993. El artículo fue propuesto por los siguientes congresistas: Álvaro Uribe Vélez, Luis Fernando Londoño, Everth Bustamante García, Pedro Bonnet Locarno, Eduardo Chávez López, Hernán Motta Motta y Maristella Sanín Posada. El senador Jorge Ramón Elías Náder solicitó su discusión y afirmó en su discurso que era «[...] una contribución para la paz del país (...) Yo creo que este es un artículo importante para la paz.»



Radicado: 25000-23-42-000-2013-00545-01 (1798-2015)
Demandante: Alix María Salazar Salazar

de Representantes sin modificaciones⁷⁸ y es el actual artículo 147 de la Ley 100 de 1993.

65. De lo anterior se deriva que, con la norma en mención, el legislador pretendió cumplir el deber impuesto en el preámbulo y los artículos 2 y 22 de la Constitución Política de asegurar y consolidar el valor superior de la paz. En efecto, el artículo 147 de la Ley 100 de 1993 es una medida legislativa adoptada por parte del Estado en favor de los miembros de los grupos armados ilegales que eligieron abandonar el conflicto armado haciéndose partícipes de un proceso de paz. Por tanto, constituye uno de tantos incentivos económicos que el Estado suele ofrecer a los desmovilizados para facilitar la aplicación de esta clase de acuerdos, su reincorporación a la sociedad y evitar su reincidencia en las actividades irregulares.

66. Ciertamente, la finalidad de la disposición está dirigida a que esta población tenga la real posibilidad de adquirir el derecho a una pensión de vejez tal como la tienen los demás miembros de la sociedad, pese a que, por participar en el conflicto armado, tuvieron una participación limitada del mercado laboral y, por tanto, del Sistema General de Pensiones. Se torna así en una garantía de protección en su favor para acceder a una vida digna en su vejez, de suerte que su mínimo vital en esta etapa de la vida no se afecte por esta última situación que les resta probabilidades de completar los requisitos pensionales generales.

67. Este mandato del artículo 147 encuentra su razón de ser en el derecho que le asiste a los desmovilizados a obtener un trato especial por parte del Estado por su decisión de abandonar la guerra y regresar a la vida civil para ejercer el derecho a la paz⁷⁹. Por tanto, hace parte del paquete de acciones implementadas en el marco de los procesos de paz que se han adoptado en el país a través de las normas de contenido transicional judiciales y extrajudiciales cuyo fin ha sido resolver los problemas de violencia generalizada, endémica y de largo tiempo de nuestra sociedad⁸⁰. Entre estas se encuentran las leyes 418 de 1997 y 1592 de 2012, sus decretos reglamentarios 1391 de 2011 y 3011 de 2013 y en los decretos

⁷⁸ Gaceta 434 del 3 de diciembre de 1993 que registró la ponencia de segundo debate.

⁷⁹ Sobre el trato especial aludido la sentencia T-719 de 2003 manifestó que la entrega de un desmovilizado indica su deseo de vivir en paz y que «[p]or lo mismo, su condición debe ser objeto de especial atención por parte de todas las autoridades estatales». Concluyó que «[e]n resumen: los individuos reinsertados son titulares de un derecho a recibir especial protección del Estado en cuanto al goce de sus derechos fundamentales, especialmente de su derecho a la seguridad personal y su derecho al mínimo vital, como consecuencia de lo dispuesto en los artículos 1, 2, 11, 12, 13, 83 y 95 de la Constitución Política, de los mandatos del Derecho Internacional Humanitario, y de los tratados sobre derechos humanos ratificados por Colombia». Postura reiterada en la C-569 de 2017.

⁸⁰ Son medidas que se inscriben en la justicia transicional que el Centro Internacional de Justicia Transicional ha descrito como «[...] una justicia adaptada a sociedades que se transforman a sí mismas después de un período de violación generalizada de los derechos humanos. En algunos casos esas transformaciones suceden de un momento a otro; en otros, pueden tener lugar después de muchas décadas». Centro Internacional de Justicia Transicional ¿Qué es la Justicia Transicional? 2004. Ver la Sentencia C-579 de 2013.



Radicado: 25000-23-42-000-2013-00545-01 (1798-2015)
Demandante: Alix María Salazar Salazar

legislativos 897 y 899 de 2017, ya mencionados en la parte primera de esta providencia.

68. Lo anterior guarda consonancia con el deber que le asiste a un Estado Social de Derecho de proteger a los sectores de la población más vulnerables y marginados. Tal compromiso se desprende del contenido del artículo 13 Constitucional que regló la igualdad como un principio y derecho e impuso la obligación de promoverla de manera real y efectiva a través de la adopción de acciones positivas concretas en favor de estos grupos para lograr su participación en la vida económica y social⁸¹.

69. Tal es el caso de los desmovilizados quienes por las condiciones de vida específicas que se encuentran dentro de la sociedad a la que se reintegran ameritan que reciban un trato diferente que les posibilite su reincorporación⁸². Ello, por cuanto el entorno en el que vivían cambia en el postconflicto y los ubica en una realidad nueva con situaciones de riesgo o de indefensión que les dificulta la realización de sus derechos económicos, sociales y culturales en condiciones de igualdad con los demás miembros de la sociedad⁸³.

70. Lo anterior se refleja en la dificultad que encuentra la mayoría de los miembros de los grupos alzados en armas para su reintegración debido a (i) su perfil psicológico que limita su interacción social; (ii) los niveles bajos de formación que los clasifican como «analfabetas funcionales»; (iii) la deficiencia de oferta educativa de acuerdo con sus particularidades; y (iv) la falta de capacitación para el trabajo y

⁸¹ En la sentencia C-221 de 2011 se explicó que esta dualidad de la igualdad «[...] significa que es tanto una garantía constitucional a favor de las personas respecto de actuaciones estatales o de los particulares que resulten discriminatorias e injustificadas, como un mandato superior que obliga a que los mismos sujetos dirijan sus acciones de manera que satisfagan en la mayor medida posible, un trato igualitario desde una perspectiva material». Ver las sentencias T-701 de 2017 y T-772 de 2003.

⁸² La Corte Constitucional los identificó como «población vulnerable» en las sentencias C-217 de 2020 y T-719 de 2003.

⁸³ La jurisprudencia ha definido vulnerabilidad como «[...] un proceso multidimensional que confluye en el riesgo o probabilidad del individuo, hogar o comunidad de ser herido, lesionado o dañado ante cambios o permanencia de situaciones externas o internas. La vulnerabilidad social de sujetos y colectivos de población se expresa de varias formas, ya sea como fragilidad e indefensión ante cambios originados en el entorno, como desamparo institucional desde el Estado que no contribuye a fortalecer ni cuida sistemáticamente de sus ciudadanos (...). Desde esta perspectiva, el estado de vulnerabilidad está relacionado con circunstancias que le impiden al individuo (i) procurarse su propia subsistencia; y (ii) lograr niveles más altos de bienestar, debido al riesgo al que está expuesto por situaciones que lo ponen en desventaja en sus activos». T-244 de 2012. También se ha indicado que la vulnerabilidad es «[...] aquella situación que sin ser elegida por el individuo, le impide acceder a aquellas garantías mínimas que le permiten la realización de sus derechos económicos, sociales y culturales y, en este orden, la adopción de un proyecto de vida». T-563 de 2005.



Radicado: 25000-23-42-000-2013-00545-01 (1798-2015)
Demandante: Alix María Salazar Salazar

ausencia de experiencia laboral⁸⁴. A esto se suman factores de estigmatización a la que son sometidos que implican su rechazo y evitan su integración efectiva⁸⁵.

71. Estas particularidades les obstaculizan ser económicamente activos al tener un acceso restringido al mercado laboral⁸⁶, lo que a su vez les conlleva mayores inconvenientes para completar los requisitos pensionales generales exigidos a la mayoría de la población en el periodo de vida laboral útil que pueden ejercer dentro de la legalidad. Con mayor razón cuando su incursión en el conflicto armado les impidió construir una historia laboral y, por tanto, de cotizaciones para un posible reconocimiento pensional.

72. En resumen, la pensión mínima para desmovilizados reglada en el artículo 147 de la Ley 100 de 1993 es una medida legislativa adoptada con el objetivo de cumplir con el deber que imponen el preámbulo y los artículos 2 y 22 de la Constitución Política al Estado de buscar la paz y superar el conflicto armado. También encaja dentro del marco de la justicia transicional en favor de los desmovilizados cuyo fin es facilitar las condiciones socioeconómicas de su reincorporación definitiva a la sociedad. Y, por último, es una medida que busca protegerlos como población vulnerable y garantizar su mínimo vital en su etapa de vejez, que puede verse afectado por su ausencia del mercado laboral durante años por su participación en el conflicto armado y, por tanto, por su falta de cotizaciones.

- **Requisitos y beneficiarios**

73. El artículo 147 de la Ley 100 de 1993 dispuso «[...] [l]os colombianos que acogiéndose a procesos de paz se hayan desmovilizado o lo hagan en el futuro, podrán pensionarse en las edades establecidas en la presente Ley, con garantía de pensión mínima en el régimen de Prima Media con Prestación Definida, siempre que hayan cotizado por lo menos 500 semanas». Así, el legislador, además de exigir que el beneficiario o beneficiaria tuviera como nacionalidad la colombiana, fijó cuatro presupuestos para poder tener derecho a la prestación social.

(i) El estatus jurídico de desmovilizado.

⁸⁴ Así lo indicó el gobierno nacional en el documento Conpes 3554 del 1 de diciembre de 2008 «Política Nacional de Reintegración Social y Económica para personas y grupos armados ilegales». En el documento se señaló que de las personas desmovilizadas desde el año 2002 al 2008 el 63.8% tienen edades entre 26 y 40 años y el 26% entre 18 y 26 años.

⁸⁵ La Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN) señaló que «[...] la tasa de desocupación de la población desmovilizada en estudio es más alta que la desocupación de la población colombiana nacional en más del 10% para todo el período. Esta situación se explica por las diferentes barreras que enfrenta la población desmovilizada al querer acceder al mercado laboral y que tienen que ver con la estigmatización, el cambio constante de lugar de residencia, la deficiencia de habilidades blandas para la empleabilidad y el emprendimiento y los bajos niveles de escolaridad y de formación para el trabajo». Anuario de Reintegración 2017. <https://www.reincorporacion.gov.co/es/la-reintegracion/centro-de-documentacion/Documentos/Anuario%20ARN%202017.pdf>.

⁸⁶ *Ibidem*.



Radicado: 25000-23-42-000-2013-00545-01 (1798-2015)
Demandante: Alix María Salazar Salazar

74. Este requisito implica que quien reclama la prestación social dejó de manera voluntaria de pertenecer a una organización armada y abandonó todas las actividades que esta ejercía. Lo anterior, en consideración al significado que del término «desmovilizado» ha desarrollado la normativa y la jurisprudencia en consonancia con la definición que ha plasmado la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas.

75. Al respecto, el artículo 2 del Decreto 128 de 2003⁸⁷ define «desmovilizado» como «[a]quel que por decisión individual abandone voluntariamente sus actividades como miembro de organizaciones armadas al margen de la ley, esto es, grupos guerrilleros y grupos de autodefensa, y se entregue a las autoridades de la República». Por su parte, la Ley 975 de 2005⁸⁸ en el artículo 9 señaló que el término «desmovilización» es «[...] el acto individual o colectivo de dejar las armas y abandonar el grupo armado organizado al margen de la ley, realizado ante autoridad competente».

76. A su vez, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas explicó que el vocablo «desmovilización» refiere a «[...] la baja oficial y controlada que se da a combatientes activos de las fuerzas armadas u otros grupos armados»⁸⁹ y la jurisprudencia especificó que el estatus jurídico de desmovilizado se obtiene en el momento en que «[...] se hace dejación de armas y se abandona la actividad delictiva»⁹⁰. Con este acto la persona exterioriza su voluntad de acogerse a un proceso de paz y, por ende, se hace merecedor de los derechos y responsable de las obligaciones que de él se deriven. Respecto de estas últimas, se destaca el deber de abandonar toda actividad delictiva, pues lo contrario desvirtúa su intención de reincorporarse a la sociedad y rechaza los fines del proceso de paz⁹¹.

(ii) Que la desmovilización hubiese ocurrido en el marco de un proceso de paz antes o con posterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993.

77. Este presupuesto permite que se beneficien de la garantía de pensión mínima quienes hubiesen adquirido el estatus jurídico de *desmovilizado* incluso antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993. Es así porque el artículo 147 *ibidem* indica que **tienen** derecho aquellos que «[...] se hayan desmovilizado o lo hagan en el

⁸⁷ «[p]or el cual se reglamenta la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y la Ley 782 de 2002 en materia de reincorporación a la sociedad civil».

⁸⁸ «[p]or la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios».

⁸⁹ Complementa la definición al señalar que: «[I]a primera etapa de la desmovilización puede extenderse desde el procesamiento de los combatientes individuales en centros temporales hasta la concentración de tropas en campamentos designados con este fin (lugares de acantonamiento, campamentos, zonas de concentración o cuarteles). La segunda etapa de la desmovilización comprende el conjunto de actividades para apoyar a los desmovilizados, que se denomina reinserción». Nota del Secretario General a la Asamblea General, mayo de 2005 (A/C.5/59/31) Aspecto administrativos y presupuestarios de la financiación de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

⁹⁰ CSJ Sala de Casación Penal AP1635-2014, rad. 42288.

⁹¹ CSJ Sala de Casación Penal AP2542-2021. Radicación 59.526.



futuro [...]»⁹². De este modo, la normativa otorgó este derecho de manera retroactiva y sin limitaciones en el tiempo.

78. El que la disposición señale que la desmovilización debió surtirse «[...] acogiéndose a procesos de paz [...]» descarta que la garantía de pensión mínima del artículo referido pueda beneficiar a todos los desmovilizados. En ese sentido, debe precisarse cuáles sí tendrían esa prerrogativa, pues no han sido pocos los procesos de desmovilización que han ocurrido en Colombia con distintas características.

79. Pues bien, el Estado colombiano a lo largo de la historia ha incentivado la desmovilización de los integrantes de diversas agrupaciones armadas ilegales, para lo cual se ha valido de instrumentos jurídicos como las amnistías, los indultos y el sometimiento a la justicia en condiciones más benéficas. Tales desmovilizaciones las ha permitido de forma individual y colectiva y con matices, de acuerdo con la naturaleza del colectivo ilegal al que pertenecen quienes dejan las armas.

80. En un principio se expidieron las leyes 31 de 1981, 35 de 1982 y 49 de 1985 en las que se ofertó la amnistía solo para quienes hubiesen cometido delitos políticos como rebelión, sedición o asonada y sus conexos. Se dirigía a los integrantes de las organizaciones guerrilleras, quienes podían regresar a la vida civil con el beneficio de la cesación del proceso penal o el perdón total de la pena. No obstante, estas normas otorgaban esa gracia a la persona que se desmovilizó de manera individual sin la existencia de un proceso previo de diálogos de paz con el grupo al que pertenecía, por lo que constituía una estrategia del gobierno para el desmantelamiento de su estructura.

81. Con posterioridad se expidió la Ley 77 de 1989⁹³ que concedió indultos y amnistías, pero en desarrollo de políticas de paz. La norma otorgó los beneficios de forma exclusiva para los delitos políticos. Contrario a las leyes anteriores, dispuso aplicarlos a los miembros de las agrupaciones rebeldes si estos demostraban su inequívoca voluntad de reincorporarse a la vida civil con la dejación de las armas en desarrollo de la política de reconciliación⁹⁴. Así la

⁹² Se consultó a la Academia Colombiana de la Lengua el significado del vocablo «hayan» dentro del texto «Los colombianos que acogiéndose a procesos de paz se hayan desmovilizado o lo hagan en el futuro [...]» del artículo analizado. Al respecto, la entidad explicó que «[e]l sintagma hayan desmovilizado corresponde a la tercera persona del plural del pretérito perfecto compuesto del modo subjuntivo. “Este tiempo expresa que la acción enunciada, dentro de la irrealidad del subjuntivo, es pasada y terminada” como dice el Nuevo diccionario de dudas y dificultades de la lengua española, de Manuel Seco». Respuesta remitida por el Jefe de Información y Divulgación Academia Colombiana de la Lengua. Correo: academiacol@gmail.com.

⁹³ «por la cual se faculta al Presidente de la República para conceder indultos y se regulan casos de cesación de procedimiento penal y de expedición de autos inhibitorios en desarrollo de la política de reconciliación». La ley fue reglamentada con el Decreto 206 de 1990 y complementada con el Decreto 213 de 1991 «por el cual se dictan medidas tendientes al restablecimiento del orden público». y la Ley 7 de 1992 «por la cual se dictan algunas disposiciones en materia de procedimiento penal».

⁹⁴ Artículo 4, 5 y 10.



Radicado: 25000-23-42-000-2013-00545-01 (1798-2015)
Demandante: Alix María Salazar Salazar

desmovilización debía hacerse dentro de un proceso de paz como requisito para ser indultado o amnistiado⁹⁵. La norma no negó esta gracia para quienes se desmovilizaran de forma individual; pero si la distinguió de la efectuada de modo colectivo.

82. Luego se profirió la Ley 104 de 1993⁹⁶ que también distinguió entre i) el abandono individual de los miembros del grupo armado subversivo o de otra índole⁹⁷; y ii) el ocurrido de manera colectiva dentro de un proceso de paz con las guerrillas⁹⁸. El primer caso significó un sometimiento a la justicia con rebajas de penas por colaboración⁹⁹, mientras que el segundo una desmovilización negociada entre el Estado y las organizaciones guerrilleras para lograr la paz y su reincorporación a la vida civil¹⁰⁰. Pese a que la referida ley fue derogada por la Ley 418 de 1997¹⁰¹ esta mantuvo los acuerdos con grupos armados con reconocimiento político¹⁰² y dispuso que con las «autodefensas» podrían hacerse negociaciones de sometimiento a la ley¹⁰³.

83. La Ley 782 de 2002 modificó la antedicha y permitió la negociación entre el gobierno nacional y las agrupaciones armadas ilegales sin carácter político¹⁰⁴ con

⁹⁵ En virtud de esta normativa se desmovilizaron los integrantes de grupos guerrilleros como el Movimiento 19 de abril (M-19), el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Movimiento Armado Quintín Lame y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PTR), entre otros.

⁹⁶ «Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones». Fue modificada por la Ley 241 de 1995.

⁹⁷ Incluye en su artículo 9 a las «[...] personas vinculadas a grupos subversivos, de justicia privada o denominados “milicias populares rurales o urbanas”, será necesario el abandono voluntario de la organización [...]».

⁹⁸ En lo que al abandono individual los beneficios fueron reglamentados en el Decreto 1385 de 1994, pero para los miembros de grupos guerrilleros.

⁹⁹ Artículo 9.

¹⁰⁰ Artículo 1 y 49.

¹⁰¹ Prorrogada por la Ley 548 de 1999.

¹⁰² Su título I se denominó «Disposiciones para facilitar el diálogo y la suscripción de acuerdos con organizaciones armadas al margen de la ley, a las cuales el Gobierno Nacional les reconozca carácter político para su desmovilización, reconciliación entre los colombianos y la convivencia pacífica». En su artículo 51 condiciona la voluntad de reincorporación de la organización armada a la vida civil con la demostración «[...]de actos que conduzcan a la celebración de diálogos y suscripción de acuerdos, en los términos de la política de paz y reconciliación trazada por el Gobierno Nacional».

¹⁰³ Artículo 10.

¹⁰⁴ Gaceta 497 de 14 de diciembre de 2002. El ponente explicó esta modificación así: «[...] la propuesta central de la iniciativa legislativa; esto es, la de eliminar el requisito de reconocimiento previo de carácter político a las organizaciones armadas al margen de la ley, para propiciar salidas negociadas al conflicto (...) No cabe duda de que el cambio propuesto por el Gobierno tiene amplias, y a juicio de los ponentes positivas, repercusiones en el marco de una política de paz. Sin duda alguna, una de las más claras consecuencias es que se amplía el espectro de los destinatarios de los diálogos y negociaciones. Para el gobierno es un hecho que la paz, por la vía de diálogos, negociaciones y suscripción de acuerdos, difícilmente podría ser alcanzada si tan sólo se permitieran con los grupos guerrilleros, quienes tradicionalmente han sido los beneficiarios del otorgamiento de carácter político. La realidad que vive Colombia es la de una guerra irregular en la que participan diversos actores y que necesita mecanismos que permitan acercamiento con las distintas organizaciones que, en el marco del conflicto armado, son generadoras de violencia. De nada serviría solucionar el problema de la guerrilla, si no se soluciona también el problema de otros grupos insurgentes, como el de las autodefensas. La ley, como se mencionó anteriormente, debe propender por facilitar la consecución de la paz, y no ser un obstáculo para ella. Los ponentes



Radicado: 25000-23-42-000-2013-00545-01 (1798-2015)
Demandante: Alix María Salazar Salazar

el fin, entre otros, de obtener soluciones al conflicto armado, la reincorporación a la vida civil de sus miembros o lograr su sometimiento a la ley¹⁰⁵. De este modo, no limitó la posibilidad de adelantar las negociaciones de paz únicamente con las guerrillas, sino que incluyó otras organizaciones armadas ilegales que definió como aquellas que «[...] bajo la dirección de un mando responsable, ejerza sobre una parte del territorio un control tal que le permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas»¹⁰⁶. La norma fue prorrogada por las leyes 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018 sin presentar modificaciones en este aspecto.

84. También se expidió la Ley 975 de 2005 de justicia y de paz¹⁰⁷ con el fin de facilitar los procesos de paz y la reincorporación de los integrantes de grupos armados ilegales (autodefensas y guerrillas) que cometieron delitos graves¹⁰⁸. A diferencia de las normas anteriores, esta ley no otorgó indultos ni amnistías, solo ofreció un trato jurídico penal menos riguroso sin anular la pena para los desmovilizados. La norma indicó que la desmovilización colectiva ocurre «[...] en cumplimiento de acuerdo con el Gobierno Nacional»¹⁰⁹ y refirió que la desmovilización individual implicaba ayudar a dismantelar el grupo armado con información¹¹⁰. En este contexto también se profirió la Ley 1424 de 2010¹¹¹ para la desmovilización de los militantes rasos de esas organizaciones que no hubiesen cometido delitos graves.

85. Por último, en el año 2022 se emitió la Ley 2272 que estableció la política de paz como de Estado. Esta, contrario a la última normativa citada, diferenció dos tipos de negociación que el gobierno nacional puede efectuar. La primera con agrupaciones armadas ilegales con las que se adelanten «diálogos de carácter político, en los que se pacten acuerdos de paz»¹¹² cuyo fin es lograr la reincorporación a la vida civil de sus integrantes o su tránsito a la legalidad¹¹³. Estas mantuvieron la definición de la Ley 782 de 2002 citada en precedencia¹¹⁴. La segunda la denominó «acercamientos y conversaciones» con colectivos o estructuras armadas organizadas «de crimen de alto impacto»¹¹⁵ cuyo propósito es lograr su

comparten el gobierno en estas apreciaciones [...]». El ponente afirmó que con esta medida se acogía lo regulado en el artículo 1 del Protocolo II de los Convenios de Ginebra.

¹⁰⁵ Artículo 3.

¹⁰⁶ *Ibidem*, párrafo 1.

¹⁰⁷ «Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios».

¹⁰⁸ Artículo 1. Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. SP1763-2021. Sentencia del 12 de mayo de 2021. Radicado 54453. Acta N.º 112.

¹⁰⁹ Artículo 10.

¹¹⁰ Artículo 11.

¹¹¹ «Por la cual se dictan disposiciones de justicia transicional que garanticen verdad, justicia y reparación a las víctimas de desmovilizados de grupos organizados al margen de la ley, se conceden beneficios jurídicos y se dictan otras disposiciones».

¹¹² Artículo 2 literal c.

¹¹³ Artículos 2 y 5.

¹¹⁴ Artículo 2.

¹¹⁵ Se definen en el artículo 2 literal (b) de la siguiente manera: «[s]e entenderá por estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, aquellas organizaciones criminales conformadas por un número plural de personas, organizadas en una estructura jerárquica y/o en red, que se



sometimiento a la justicia y desmantelamiento¹¹⁶, es decir, eliminar su actividad criminal.

86. El recuento normativo permite concluir que la ley colombiana ha regulado de modo distinto las desmovilizaciones en cuatro periodos. En el primero regló las individuales como incentivo para que los miembros de los grupos armados dejaran las armas a cambio de recibir beneficios jurídicos y sin mediar un proceso de paz¹¹⁷. En el segundo incluyó las colectivas derivadas de este tipo de diálogos, pero solo para organizaciones rebeldes¹¹⁸. En el tercero reglamentó ambas desmovilizaciones y permitió la negociación de paz con agrupaciones armadas ilegales diferentes a las guerrilleras que tuvieran control territorial¹¹⁹. Y en el cuarto limitó las negociaciones en procesos de paz con grupos facultados para adelantar diálogos políticos y dispuso que los demás colectivos ilegales solo pueden someterse a la justicia¹²⁰.

87. Así las cosas (i) las desmovilizaciones han sido individuales o colectivas; (ii) algunas veces solo procedían para las guerrillas y en otras también respecto de grupos armados ilegales distintos con control territorial, lo que dependía de la norma vigente al momento de su realización; y (iii) no siempre han tenido como soporte un proceso de paz, pues también han sido utilizadas por el gobierno como estrategia para desmantelar tales organizaciones. Bajo estos parámetros, se deduce que no todos los «desmovilizados» pueden ser beneficiados de la pensión que regula el artículo 147 de la Ley 100 de 1993, puesto que la norma solo aplica a «[l]os colombianos que **acogiéndose a procesos de paz** se hayan desmovilizado o lo hagan en el futuro [...]» (Se resalta).

88. En ese sentido, se descarta que la norma sea aplicable para quienes se desmovilizaron de forma individual, en vigor de cualquiera de las leyes antes referidas, puesto que estas desmovilizaciones no fueron el resultado de un proceso de paz entre el gobierno nacional y la organización armada ilegal (guerrilla o autodefensas). Por el contrario, fue una decisión unilateral de cada integrante y aceptada en virtud de la política del gobierno que buscaba desmontar las estructuras de tales grupos al incentivar su abandono a cambio de beneficios jurídicos.

89. Así las cosas, quienes pueden reclamar el reconocimiento de la prestación social son los desmovilizados cuyo abandono de la organización armada ilegal a la que pertenecían fue la consecuencia de una negociación previa de paz, efectuada

dediquen a la ejecución permanente o continua de conductas punibles, entre las que podrán encontrarse las tipificadas en la Convención de Palermo, que se enmarquen en patrones criminales que incluyan el sometimiento violento de la población civil de los territorios rurales y urbanos en los que operen, y cumplan funciones en una o más economías ilícitas».

¹¹⁶ Artículos 2 y 5.

¹¹⁷ Periodo en el que se expidieron las leyes 31 de 1981, 35 de 1982 y 49 de 1985.

¹¹⁸ Periodo que comprende las leyes 77 de 1989 y 418 de 1997.

¹¹⁹ Periodo que incluye las leyes 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018. También las leyes 975 de 2005 y 1424 de 2010.

¹²⁰ Periodo más reciente y actual contenido en la Ley 2272 de 2022.



Radicado: 25000-23-42-000-2013-00545-01 (1798-2015)
Demandante: Alix María Salazar Salazar

entre el gobierno nacional y esta para dar una solución pacífica al conflicto armado. Solo en este contexto se cumple el supuesto que exige el artículo 147 de la Ley 100 de 1993. Por tanto, los beneficiarios de la norma son los siguientes:

Normativa que rige la desmovilización	Tipo de desmovilización para la que aplica	Beneficiario
Leyes 77 de 1989, 104 de 1993 y 418 de 1997. Esta última sin las modificaciones posteriores que incluyeron otros grupos como se indica en la casilla siguiente.	Colectiva	Solo los desmovilizados de grupos con carácter político (guerrilleros)
Ley 782 de 2002 y las normas que la prorrogaron leyes 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018. También leyes 975 de 2005 y 1424 de 2010.	Colectiva	Los desmovilizados de los grupos guerrilleros y de autodefensas.
Ley 2272 de 2022	Colectiva	Solo los desmovilizados de grupos con carácter político (guerrillas)

90. Lo anterior, sin perjuicio de que con posterioridad a esta sentencia se emitan nuevas normas que regulen las desmovilizaciones colectivas de diversos grupos dentro del marco de los procesos de paz que se adelanten.

91. Ahora bien, comoquiera que ha sido diferente la normativa que ha regulado los procesos de desmovilización colectiva en Colombia, la prueba para acreditar la condición de desmovilizado que exige el artículo 147 de la Ley 100 de 1993 difiere en cada caso. Para tal efecto, se deberá revisar el marco jurídico bajo el cual se efectuó el proceso de desmovilización, puesto que cada uno otorgó a distintas entidades la función de llevar los registros de las desmovilizaciones. Ello se evidencia en el siguiente análisis:

92. La Ley 77 de 1989 no señaló cuál entidad era la encargada de recopilar los datos de las personas que se desmovilizaban en el marco del proceso de paz. Sin embargo, su Decreto Reglamentario 206 de 1990 estableció que los beneficios de indulto y amnistía para los desmovilizados de manera individual y colectiva debían adelantarse ante el Ministerio de Justicia¹²¹. Para los segundos la norma dispuso que este ministerio entregaría a los distintos tribunales la lista de las personas integrantes del grupo guerrillero¹²². Esa información la recopilaba el Ministerio del

¹²¹ Artículos 1 y 10.

¹²² Artículo 9.



Radicado: 25000-23-42-000-2013-00545-01 (1798-2015)
Demandante: Alix María Salazar Salazar

Interior¹²³ con fundamento en la suministrada por el vocero de la organización rebelde¹²⁴.

93. En esas condiciones, ambos ministerios poseían los datos y eran usados para efectos de aplicar los beneficios del proceso de paz. Por tanto, a falta de una entidad con la función de certificar el estatus de desmovilizado colectivo cualquiera de las dos entidades puede hacerlo al contar con los registros entregados por los voceros de las agrupaciones armadas. En consecuencia, sirve la certificación que emita uno u otro para demostrar la condición de desmovilizado en el marco del proceso de paz regido por la Ley 77 de 1989.

94. En cuanto al proceso de desmovilización de que trata la Ley 104 de 1993, el artículo 14 ordenó al Ministerio del Interior y a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz¹²⁵ en conjunto elaborar las listas de los guerrilleros reubicados para su desmovilización de acuerdo con la certificación emitida por los voceros del respectivo grupo. A su vez, en su artículo 50 indicó que ese ministerio elaboraría la lista de los rebeldes indultados. Por ende, ambas dependencias pueden certificar si una persona se encuentra en las listas de desmovilizados que regresaron a la vida civil en el marco del acuerdo de paz que regula la norma citada.

95. En vigencia de las leyes 418 de 1997 y 782 de 2002 y las demás que las prorrogaron y modificaron¹²⁶, incluida la Ley 2272 de 2022, corresponde certificar la calidad de desmovilizado colectivo al Alto Comisionado para la Paz, de acuerdo con la lista suministrada por los voceros o miembros representantes de la organización ilegal desmovilizada. Así lo disponen los artículos 8, parágrafo 5, y 53 de la primera ley¹²⁷ (Ley 418 de 1997) y el Decreto 1081 de 2015¹²⁸ así como el artículo 2 del Decreto 899 de 2017¹²⁹ en el caso de los desmovilizados de las FARC. El primer decreto (Decreto 1081 de 2015) señaló que la lista la debe recibir ese funcionario quien deberá aceptarla mediante acto administrativo que

¹²³ En la Ley 77 de 1989 se denominaba «Ministerio del Gobierno». La Ley 199 de 1995 cambió su nombre a Ministerio del Interior.

¹²⁴ Artículo 8.

¹²⁵ En la norma original se denominaba «Consejería Presidencial para la Paz», el Decreto 241 de 1995 lo cambió a Alto Comisando para la Paz. Esto, de acuerdo con la denominación que la dependencia tuvo, pues en un principio se denominó «consejero para la paz», luego «Alto Comisionado para la Paz», «Alta Consejería para la Paz», «Oficina de Alto Comisionado para la Paz». Actualmente el cargo es el Alto Comisionado para la Paz. Los nombres se dieron en los Decretos 53 de 1992, 2107 de 1994, 3445 de 2010, 394 de 2012 y 2647 de 2022, respectivamente.

¹²⁶ Leyes 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018.

¹²⁷ Este artículo fue modificado por la Ley 1421 de 2010 y prorrogado por 4 años más por la Ley 2272 de 2022.

¹²⁸ Artículos 2.3.2.1.2.4., 2.3.2.1.2.5., 2.3.2.1.2.6. Este es un decreto compilatorio. Originalmente incluyó la regulación contenida en el Decreto 3360 de 2003, reglamentario de la Ley 418 de 1997, que en su artículo 1 disponía que la lista debía aceptarla el Alto Comisionado para la Paz. Si bien su texto fue modificado por el Decreto 1753 de 2016 se mantuvo esta obligación.

¹²⁹ «[p]or el cual se establecen medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016».



constituye la prueba de la pertenencia al grupo armado y su desmovilización¹³⁰. Es esta lista la que «[...] habilita al desmovilizado para acceder, previa dejación de las armas, al proceso de reincorporación social, política y económica y al tratamiento jurídico especial que se acuerde»¹³¹.

96. El Alto Comisionado para la Paz también es el encargado de certificar la condición de desmovilizado para quienes lo hicieron en rigor de la Ley 975 de 2005. Así lo regula su Decreto reglamentario 3011 de 2013¹³² al indicar que las listas de los desmovilizados colectivos solo se integran «[...] con los nombres e identidades de los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley que se hayan desmovilizado colectivamente de conformidad con la Ley 418 de 1997 y las normas que la modifican y prorrogan». Por ende, se remite a la aplicación del Decreto 1081 de 2015 que reglamentó esta última ley y al que se hizo alusión en el párrafo precedente.

97. En resumen, la acreditación de la condición de desmovilizado colectivo corresponde a las siguientes autoridades:

Normativa que rige la desmovilización colectiva	Autoridad encargada de certificar la condición de desmovilizado colectivo
Ley 77 de 1989 y Decreto 206 de 1989	Ministerio del Interior o el de Justicia
Ley 104 de 1993	Ministerio del Interior y/o la Oficina del Alto Comisionado para la Paz
Leyes 418 de 1997, 782 de 2002 y las demás que las prorrogaron y modificaron, incluida la Ley 2272 de 2022 y Ley 975 de 2005 y en el marco del Acuerdo final de Paz suscrito entre el Estado Colombiano y las Farc EP por virtud del Decreto 899 de 2017.	Alto Comisionado para la Paz

98. Cabe precisar que las desmovilizaciones de carácter individual se prueban con la certificación que emita el Comité Operativo para la Dejación de las Armas, Coda, tal como lo ordenan los artículos 11 y 12 del Decreto 128 de 2003 compilado por el Decreto 1081 de 2015¹³³. Por consiguiente, esta probanza no es útil para efectos de aplicar el artículo 147 de la Ley 100 de 1993 al corresponder a desmovilizaciones por fuera de un proceso de paz.

¹³⁰ 2.3.2.1.2.5

¹³¹ 2.3.2.1.2.6.

¹³² Esta norma derogó el Decreto 3391 de 2006 que establecía en el artículo 1, párrafo 1 que «[p]ara todos los efectos procesales, el Alto Comisionado para la Paz certificará la fecha de iniciación del proceso de paz con miras a la desmovilización y inserción del respectivo grupo en concordancia con lo dispuesto por la Ley 782 de 2002[...]». La nueva norma, aunque derogó este aspecto, remitió a las disposiciones de la ley referida pues prorrogó la 418 de 1997.

¹³³ Artículos 2.3.2.1.3.1. y 2.3.2.1.3.2.



(iii) El cumplimiento de la edad exigida por la Ley 100 de 1993.

99. El artículo 147 *ibidem* dispone que la pensión se adquirirá cuando la persona desmovilizada alcance «[...] las edades establecidas en la presente Ley». Prescribe entonces que para obtenerla debe cumplir la edad fijada en el artículo 33 *ibidem* del Régimen de Prima Media con Prestación Definida¹³⁴, pues el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad¹³⁵ no señaló esta como un requisito para acceder al derecho¹³⁶.

100. Es así, además, porque por disposición de la normativa prestacional el monto pensional es el reglado en el artículo 35 *ejusdem*¹³⁷ del RPM para la pensión mínima no inferior al salario mínimo al ordenar que se debe reconocer «[...] con garantía de pensión mínima en el régimen de Prima Media con Prestación Definida». Por tanto, se descarta la aplicación de la edad fijada para la pensión mínima el RAIS.

101. En consecuencia, por virtud del artículo 147 de la Ley 100 de 1993 el desmovilizado o desmovilizada debe acreditar la edad exigida por el artículo 33 *ibidem* de 55 años de edad si es mujer o 60 si es hombre si completó los requisitos antes del 1 de enero de 2014. Si lo hizo después deberá probar 57 años si es mujer o 62 si es hombre¹³⁸.

(iv) La cotización de mínimo 500 semanas.

102. Este requisito varía en relación con el exigido para la pensión de vejez en el RPM y en el RAIS y es más benéfico para los desmovilizados. Su razón de ser, tal como se expuso en el capítulo precedente, obedece a las condiciones de vida particulares de estos y a la obligación que le asiste al Estado de establecer medidas legislativas para lograr su reincorporación a la sociedad y consolidar la paz una vez suscritos los acuerdos de paz.

103. Así las cosas, quienes cumplan con los requisitos explicados en vigencia del artículo 147 de la Ley 100 de 1993 pueden reclamar el reconocimiento de la garantía de pensión mínima para desmovilizados.

¹³⁴ En adelante RPM.

¹³⁵ En adelante RAIS.

¹³⁶ El artículo 64 indica que la pensión de vejez en el RAIS se puede obtener a la edad que el afiliado escoja «[...] siempre y cuando el capital acumulado en su cuenta de ahorro individual les permita obtener una pensión mensual, superior al 110% del salario mínimo legal mensual vigente a la fecha de expedición de esta Ley [...]».

¹³⁷ El artículo señala lo siguiente: «Artículo 35. Pensión Mínima de Vejez o jubilación. El monto mensual de la pensión mínima de vejez o jubilación no podrá ser inferior al valor del salario mínimo legal mensual vigente».

¹³⁸ La reforma introducida por el artículo 9 de la Ley 797 de 2003 al 33 de la Ley 100 de 1993 indicó en su numeral 1 que «A partir del 1o. de enero del año 2014 la edad se incrementará a cincuenta y siete (57) años de edad para la mujer, y sesenta y dos (62) años para el hombre».



- **Financiación de la pensión para desmovilizados**

104. La Ley 100 de 1993 fijó la prerrogativa denominada «garantía de pensión mínima» que cumple el mandato del artículo 48 de la Constitución Política según el cual «[...] [n]inguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente [...]». La ley la diferenció en distintas modalidades de la pensión mínima en sus dos regímenes pensionales. Así, existe la de vejez, de invalidez y de sobrevivientes tanto en el RPM como en el RAIS¹³⁹. La garantía de pensión mínima para desmovilizados prevista en el artículo 147 *ibidem* hace parte de la categoría de pensión mínima de vejez del RPM, puesto que la norma dispone que estos «[...] podrán pensionarse en las edades establecidas en la presente Ley, con garantía de pensión mínima en el régimen de Prima Media con Prestación Definida [...]». De este modo, su financiación debe regirse por las normas incorporadas en este régimen.

105. Precisamente, el Decreto 1833 de 2016¹⁴⁰, que compiló el 832 de 1996¹⁴¹, señaló en su artículo 2.2.1.1.8.¹⁴² que la Nación y ambos regímenes del Sistema General de Pensiones, en virtud del principio de solidaridad, son los encargados de asegurar a sus afiliados el reconocimiento y pago de una pensión mínima de vejez. También en su artículo 2.2.1.1.9.¹⁴³ indicó que tanto en el RPM como en el RAIS existe tal garantía para los afiliados «[...] siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos en los artículos 33, 65 y **147 de la Ley 100 de 1993** [...]» (se resalta).

106. En esa línea, el decreto estableció en su artículo 2.2.4.2.1.¹⁴⁴ la forma de financiación de la pensión mínima de vejez del RPM (artículo 35) al preceptuar que «[...] será con cargo al fondo común de naturaleza pública compuesto por los aportes y rendimientos de los afiliados de que trata el literal b) del artículo 32 de la Ley 100 de 1993. En todo caso la Nación garantiza el pago de dicho beneficio, en los términos del artículo 138 de la misma disposición». El artículo 138 al que se remite se refirió a la garantía estatal en el RPM y dispuso que «[e]l Estado responderá por las obligaciones del Instituto de Seguros Sociales, para con sus afiliados al régimen de Prima Media con Prestación Definida, **cuando los ingresos y las reservas de dicha entidad se agotasen**, siempre que se hubiesen cobrado las cotizaciones en los términos de esta Ley [...]». (Negrilla fuera del texto). Lo anterior, sin perjuicio de la garantía fijada en el artículo 137 *ibidem* relacionada con la obligación de la Nación de asumir el pago de las pensiones cuando se agoten las reservas para el efecto.

¹³⁹ En el RPM se reguló en los artículos 35, 40 y 48. El RAIS la incluyó en los artículos 65, 69, 71, 75, 81, 83 y 84.

¹⁴⁰ «por medio del cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones».

¹⁴¹ «Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 100 de 1993, y en especial, sus artículos 35, 40, 48, 65, 69, 71, 75, 81, 83 y 84». Estas normas hacen referencia a la garantía de pensión mínima para vejez, invalidez y sobrevivientes tanto en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida como en el de Ahorro Individual con Solidaridad.

¹⁴² Corresponde al artículo 1 del Decreto 832 de 1996.

¹⁴³ Igual al artículo 2 del Decreto 832 de 1996.

¹⁴⁴ Artículo 5 del Decreto 1833 de 2016.



107. Asimismo, el artículo 139 de la Ley 100 de 1993 concedió facultades extraordinarias al presidente de la República, entre otros aspectos, para establecer fondos para el pago de las pensiones de las cajas del orden territorial sin solvencia¹⁴⁵. En desarrollo de dicho contenido, se expidió el Decreto 1296 de 1994¹⁴⁶ que autorizó la creación de fondos departamentales, distritales y municipales de pensiones públicas. En su artículo 2, numerales 1 y 2, dispuso que dichos fondos sustituirían a las cajas de previsión del respectivo orden territorial en el pago de las pensiones que tuvieran a cargo, con las garantías previstas en los artículos 123 y 145 de la Ley 100 de 1993, 5 del Decreto 1296 de 1994 y demás normas concordantes.

- **Entidad responsable de reconocer y pagar la prestación social**

108. Por regla general la entidad que debe reconocer la prestación social aludida es la Administradora Colombiana de Pensiones¹⁴⁷ por ser la principal administradora del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, al asumir esta función por virtud del artículo 155 de la Ley 1151 de 2007¹⁴⁸ y el artículo 3 del Decreto 2011 de 2012¹⁴⁹ luego de la liquidación del Instituto de los Seguros Sociales, entidad a la que le correspondía esta labor por mandato del artículo 52 de la Ley 100 de 1993. Sin embargo, se debe tener en cuenta que esta última norma también permitió la administración del RPM a otras cajas o fondos que persisten¹⁵⁰, por lo que no siempre corresponde a la primera entidad enunciada.

109. A lo anterior se suma que la jurisprudencia ha señalado que la caja de previsión social responsable del reconocimiento y pago de la pensión es la última a la que estuvo afiliado quien la solicita¹⁵¹. Ello se previó desde que se creó la figura de las cuotas partes pensionales en las leyes 6 de 1945¹⁵², 72 de 1947¹⁵³,

¹⁴⁵ En su numeral 3.º la norma facultó al gobierno nacional para lo siguiente «[...]3. Establecer un régimen de fondos departamentales y municipales de pensiones públicas, que sustituya el pago de las pensiones a cargo de las cajas o fondos pensionales públicos y empresas productoras de metales preciosos insolventes, en los respectivos niveles territoriales. Se podrá retener de las transferencias, de la respectiva entidad territorial, para garantizar el pago de tales pensiones, solo mediante acuerdo con su representante legal».

¹⁴⁶ «por el cual se establece el régimen de los fondos departamentales, distritales y municipales de pensiones públicas».

¹⁴⁷ En adelante Colpensiones.

¹⁴⁸ «por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010». Esta ley en el artículo 155 creó Colpensiones «[...] cuyo objeto consiste en la administración estatal del régimen de prima media con prestación definida incluyendo la administración de los beneficios económicos periódicos de que trata el Acto Legislativo 01 de 2005, de acuerdo con lo que establezca la ley que los desarrolle [...]».

¹⁴⁹ «por el cual se determina y reglamenta la entrada en operación de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, y se dictan otras disposiciones»

¹⁵⁰ Entre ellas se puede incluir el Fondo de Previsión Social del Congreso, la Caja de Auxilios y Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles y el Fondo del Pasivo Social de los Ferrocarriles Nacionales de Colombia.

¹⁵¹ Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección B, sentencia del 11 de febrero de 2021. Radicado: 11001-03-25-000-2017-00120-00(0634-17).

¹⁵² Artículo 29



Radicado: 25000-23-42-000-2013-00545-01 (1798-2015)
Demandante: Alix María Salazar Salazar

33 de 1985¹⁵⁴ y 71 de 1988¹⁵⁵, así como en los decretos 2921 de 1948¹⁵⁶ y 1848 de 1969¹⁵⁷. En virtud de esta, la última entidad de previsión social que reconoce y paga la pensión puede reclamar a las demás entidades que recibieron aportes en otras épocas la proporción que le corresponde a prorrata de lo recaudado o el tiempo de servicio¹⁵⁸. La Ley 100 de 1993 conservó en sus artículos 121, 122, 124 y 127¹⁵⁹ la aplicación de esta medida al incluir los bonos pensionales y las cuotas partes, con las precisiones establecidas en los incisos 4 y 5 del artículo 4 de la Ley 490 de 1998¹⁶⁰.

110. Así las cosas, la entidad encargada del reconocimiento y pago de la garantía de pensión mínima para desmovilizados es, en principio, Colpensiones; sin embargo, si fue a otra entidad de previsión social a la que el beneficiario estuvo afiliado y realizó los aportes por última vez, será esta la que deba asumir la obligación.

2.2.4. Entrada en vigencia del Acto Legislativo 1 de 2005 y sus efectos sobre el Sistema General de Pensiones y los regímenes especiales y exceptuados

111. En el año 2005 se expidió el Acto Legislativo 1 que adicionó el artículo 48 Constitucional. Esta normativa es parte de una serie de modificaciones hechas al Sistema General de Seguridad Social que buscaron su fortalecimiento en lo financiero y disminuir su pasivo, pues presentaba un déficit debido a problemas como falta de cotizantes, la existencia de regímenes exceptuados, ampliación demográfica, aumento de esperanza de vida, subsidios excesivos, entre otros¹⁶¹. Hacen parte de estos cambios las leyes 797 de 2003 y 860 de 2003 que ampliaron los cotizantes para incluir a los independientes, fijaron restricciones al traslado entre regímenes e incrementaron el número de semanas a cotizar a partir del 1 de enero de 2005 y modificaron algunos requisitos de la pensión de invalidez.

112. En la ponencia del proyecto se manifestó que con las reformas introducidas en tales leyes solo disminuyó el pasivo pensional en un 170,2% del PIB, algo insuficiente para garantizar su estabilidad financiera ante la persistencia de

¹⁵³ Artículo 21

¹⁵⁴ Artículo 2

¹⁵⁵ Artículo 7.

¹⁵⁶ Artículo 9

¹⁵⁷ Artículo 72 y 75.

¹⁵⁸ Ver C-895 de 2009.

¹⁵⁹ Estas normas regularon los bonos pensionales y cuotas partes a cargo de la Nación, los fondos para pago de cuotas partes y bonos pensionales de las cajas, fondos o entidades públicas no sustituidas por el Fondo de Pensiones Públicas del nivel nacional, los fondos para pago de cuotas partes y bonos pensionales de las empresas que tienen a su cargo exclusivo las pensiones de sus empleados y los títulos de deuda interna, respectivamente.

¹⁶⁰ «Por la cual se transforma la Caja Nacional de Previsión Social de Establecimiento Público en Empresa Industrial y Comercial del Estado y se dictan otras disposiciones».

¹⁶¹ Como los dispuestos para los Congresistas, magistrados de altas cortes, trabajadores de Ecopetrol, etc. En la exposición de motivos de la Ley 797 de 2003 se explica esta situación. Ver Gaceta 533 de 2002 del Congreso de la República.



problemáticas como el número reducido de cotizantes, la informalidad laboral, la falta de fidelidad al sistema y la existencia del régimen de transición. Por tanto, el Acto Legislativo 1 se presentó como una medida para afrontar el pasivo pensional¹⁶². En ese sentido, ordenó que cualquier regulación que se expidiera después de su vigencia sobre la materia debe respetar la sostenibilidad financiera del sistema. Junto con ello buscó hacerlo equitativo al establecer que todos los colombianos adquirirían la pensión con los requisitos fijados en él y no en otras regulaciones.

113. En virtud de lo anterior, la reforma constitucional planteó la eliminación de los regímenes exceptuados, los especiales, la negociación colectiva en materia pensional y el régimen de transición. En la exposición de motivos se expresaron las siguientes razones derivadas de la problemática financiera aludida e insoluta¹⁶³:

«5.1 La sostenibilidad financiera del sistema como principio constitucional

En la medida en que el país ha venido haciendo un esfuerzo considerable por sanear el problema pensional, es fundamental establecer mecanismos para evitar que en un futuro dicho esfuerzo pueda verse desperdiciado. Por tal razón, se propone incluir como principio constitucional el de la sostenibilidad financiera del sistema.

Lo anterior implica, por consiguiente, que en cualquier regulación futura que se haga del régimen pensional se debe preservar su equilibrio financiero, evitando por consiguiente situaciones críticas como las que podrían producirse de no adoptarse las reformas que han venido siendo estudiadas por el Congreso y el presente proyecto de Acto Legislativo

5.2 La eliminación de regímenes exceptuados o especiales

Como ya se dijo, las reformas legales mantienen los regímenes de transición y más grave aún, no impiden que se celebren pactos o convenciones por los cuales se convengan beneficios pensionales muy superiores a los previstos por las leyes que regulan el Sistema de Seguridad Social.

Dicha situación tiene un impacto profundo desde el punto de vista de la equidad, de la sostenibilidad del Sistema General de Pensiones, de muchas empresas públicas y de la posibilidad para la Nación de atender sus deberes en otras materias.

En efecto, no es justo que los colombianos con el pago de impuestos crecientes y/o con sus cotizaciones financien el que algunas personas puedan pensionarse con edades y tiempos de cotización inferiores. A lo anterior se agrega que las personas que pueden pensionarse con edades y tiempos de servicios menores, terminan recibiendo pensiones superiores a las del resto de los colombianos, con montos mayores a los 25 salarios mínimos que es el tope de pensión que señala la ley, sin que en la mayoría de los casos hayan realizado cotización alguna, lo que implica cuantiosos subsidios.

¹⁶² En la exposición de motivos se indicó que «[...] el déficit a financiar hoy del Sistema de Seguridad Social sería el déficit generado por los derechos adquiridos y por los que se consoliden en el futuro en virtud del régimen de transición, y en una menor medida, por los derechos que se consoliden en cabeza de personas en el caso de las cuales se produce un subsidio teniendo en cuenta las bajas tasas de cotización existentes antes de la Ley 100 de 1993». Congreso de la República. Gaceta 385 del 23 de julio de 2004. También en la sentencia C-258 de 2013 se explica con detalle la situación deficitaria del sistema pensional.

¹⁶³ *Ibidem*, páginas 13 y 16.



(...)

5.5 La transición de la reforma pensional

En todo caso, siguiendo los principios que se han venido estableciendo en materia constitucional, al hacer la reforma debe procurarse conciliar el interés general que impone hacer la reforma, con la situación de las personas que se encuentren en una situación próxima a la pensión.

Si bien no existe un derecho adquirido mientras no se hayan cumplido los supuestos previstos en la norma que otorga el derecho, y por ello no se puede hablar de un derecho adquirido a un régimen pensional, también es cierto que cuando se realizan reformas debe tomarse en consideración la situación de las personas que están próximas a adquirir el derecho, y en la medida de lo posible establecer un tránsito normativo de tal manera que sus legítimas expectativas se tomen en cuenta.

Es por ello que el proyecto de Acto Legislativo mantiene los regímenes legales vigentes especiales hasta el año 2007. Igualmente se mantienen las convenciones y pactos colectivos celebrados hasta la fecha prevista para su extinción, y máximo hasta el año 2007.»

114. De este modo, con el propósito de mitigar la crisis financiera del sistema pensional y lograr su sostenibilidad, el Acto Legislativo 1 de 2005 dispuso la derogatoria de los regímenes exceptuados, especiales y el fin del régimen de transición. Para ello, adicionó los siguientes incisos y párrafos al artículo 48 Constitucional:

«El Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo. **Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas.**

[...]

Para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de servicio, las semanas de cotización o el capital necesario, así como las demás condiciones que señala la ley, sin perjuicio de lo dispuesto para las pensiones de invalidez y sobrevivencia. Los requisitos y beneficios para adquirir el derecho a una pensión de invalidez o de sobrevivencia serán los establecidos por las leyes del Sistema General de Pensiones.

[...]

Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas, incluidos los de pensión de vejez por actividades de alto riesgo, **serán los establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones.** No podrá dictarse disposición o invocarse acuerdo alguno para apartarse de lo allí establecido.

[...]

A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo, **no habrá regímenes especiales ni exceptuados**, sin perjuicio del aplicable a la fuerza pública, al Presidente de la República y a lo establecido en los párrafos del presente artículo.

[...]

Parágrafo transitorio 2. Sin perjuicio de los derechos adquiridos, el régimen aplicable a los miembros de la Fuerza Pública y al Presidente de la República, y lo establecido en los párrafos del presente artículo, **la vigencia de los regímenes**



Radicado: 25000-23-42-000-2013-00545-01 (1798-2015)
Demandante: Alix María Salazar Salazar

pensionales especiales, los exceptuados, así como cualquier otro distinto al establecido de manera permanente en las leyes del Sistema General de Pensiones expirará el 31 de julio del año 2010.

[...]

Parágrafo transitorio 4. El régimen de transición establecido en la Ley 100 de 1993 y demás normas que desarrollen dicho régimen, **no podrá extenderse más allá del 31 de julio de 2010**; excepto para los trabajadores que estando en dicho régimen, además, tengan cotizadas al menos 750 semanas o su equivalente en tiempo de servicios a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, a los cuales se les mantendrá dicho régimen hasta el año 2014.

Los requisitos y beneficios pensionales para las personas cobijadas por este régimen serán los exigidos por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y demás normas que desarrollen dicho régimen.»

115. Según se advierte, el acto legislativo buscó la viabilidad financiera del sistema y homogeneizar los requisitos y beneficios pensionales en uno solo para garantizar la equidad y eliminar privilegios estatuidos para sectores específicos de la población. Para lo anterior, ordenó: (i) la aplicación del principio de sostenibilidad financiera en las normas pensionales que sobre esta materia se expidieran luego de su vigencia; (ii) la eliminación de los regímenes especiales y exceptuados cuya vigencia permitió solo hasta el 31 de julio de 2010; (iii) la anticipación del fin del régimen de transición en igual fecha o hasta el año 2014 según señala la norma; y (iv) dispuso que para adquirir el derecho pensional los requisitos que se deben cumplir son los fijados en el sistema general sin que pueda acudirse a otra normativa diferente¹⁶⁴.

116. Si bien la sostenibilidad financiera del sistema pensional es un propósito necesario para garantizar la cobertura universal y el pago futuro de las pensiones esta no puede dar lugar a la vulneración del derecho fundamental a la seguridad social. La interpretación de la reforma constitucional no puede ser aislada del resto del texto superior y debe armonizarse con los fines y principios que orientan el actuar del Estado Social de Derecho, específicamente la igualdad y la solidaridad que implican que al Estado le corresponde establecer acciones afirmativas en beneficio de los grupos o sectores de la población vulnerable¹⁶⁵.

117. La jurisprudencia constitucional se ha orientado por el criterio según el cual la aplicación de este tipo de prescripciones no puede ir en desmedro de los derechos fundamentales y que en caso de contradicción con estos o de limitar su eficacia deben ceder¹⁶⁶. En consecuencia, no es una razón válida para denegar el

¹⁶⁴ Sobre el particular se puede consultar la sentencia C-258 de 2013.

¹⁶⁵ Así lo indicó la Corte Constitucional en la sentencia C-651 de 2015. También en la sentencia C-258 de 2013 señaló que «[...] las reglas de responsabilidad fiscal y el criterio de sostenibilidad tienen un carácter instrumental respecto de los fines y principios del Estado Social de Derecho, en particular, son una herramienta útil para la realización progresiva de los contenidos prestacionales de las garantías constitucionales. Sin embargo, ha resaltado que la disciplina fiscal y la sostenibilidad financiera no pueden tomarse como fines últimos del Estado ni justificar limitaciones de los derechos fundamentales».

¹⁶⁶ Al respecto se ha dicho: «[...] Según lo expuesto, se tiene que por expresa disposición constitucional, existe una relación de dependencia jerárquica entre la consecución de los fines



Radicado: 25000-23-42-000-2013-00545-01 (1798-2015)
Demandante: Alix María Salazar Salazar

reconocimiento de un derecho fundamental, como lo es la seguridad social en pensiones, la sola argumentación de la afectación de la sostenibilidad financiera del sistema si se trata de personas en estado de vulnerabilidad¹⁶⁷. En ese sentido se ha indicado que el mandato de sostenibilidad debe aplicarse en concordancia con el principio de progresividad porque su inclusión dentro del ordenamiento jurídico tiene como fin alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho¹⁶⁸.

118. La aplicación del mandato de sostenibilidad fiscal también debe hacerse bajo la orientación que el propio artículo 48 Constitucional indica al señalar que la prestación del servicio público de seguridad social debe acatar el principio de solidaridad. Este se refiere a la ayuda mutua que debe existir entre las personas y las comunidades y tiene dos dimensiones. Por un lado, obliga al Estado a garantizar que los recursos se dirijan en favor de la población más vulnerable y, por el otro, a que las personas con mejor capacidad económica contribuyan en mayor medida con el sistema. Así, la solidaridad «[...] se encuentra ligada a la realización del principio de igualdad en su dimensión material»¹⁶⁹.

119. Esta relación intrínseca de los principios de solidaridad e igualdad admite la posibilidad de «[...] adoptar medidas distributivas dentro de los sistemas con miras a ampliar la cobertura a los sectores más pobres y vulnerables»¹⁷⁰. De esta forma, puede el Estado dentro del Sistema de Seguridad Social adoptar acciones positivas concretas en favor de grupos marginados para lograr su participación en la vida económica y social sin que la sostenibilidad financiera sea un impedimento. Ello, puesto que, si bien los recursos del sistema son limitados, debe procurarse que su distribución garantice los principios aludidos y la protección de las personas en mayor grado de debilidad y a esto debe encaminarse también la sostenibilidad fiscal del sistema¹⁷¹.

propios del gasto público social y la aplicación del marco de SF en la intervención del Estado en la economía. Quiere esto decir que en caso de conflicto entre la aplicación del criterio de la sostenibilidad fiscal y la consecución de los fines estatales prioritarios, propios del gasto público social, deberán preferirse, en cualquier circunstancia, los segundos». Sentencia C-288 de 2012. En igual sentido ver la sentencia C- 870 de 2014.

¹⁶⁷ Al respecto consultar la C-227 de 2004.

¹⁶⁸ Sentencia C-288 de 2012. En la providencia se explicó que «[...] el principio de progresividad implica la prohibición correlativa de regresividad, de acuerdo con la cual una vez se ha llegado a determinado nivel de protección, el Estado encuentra vedado retroceder en esa garantía, salvo que se cumpla con un estricto juicio de proporcionalidad, el cual demuestre que la medida regresiva es imprescindible para cumplir con el fin constitucionalmente imperioso».

¹⁶⁹ Sentencia C-254 de 2014. En la C-258 de 2013 se indicó que este principio alude a «[...] (ii) la obligación del sistema, a su turno, de brindar protección especial a los sectores más pobres y vulnerables, quienes por sus propios medios probablemente no podrían enfrentar las contingencias frente a las que la seguridad social ofrece amparo».

¹⁷⁰ Sentencia C-258 de 2013.

¹⁷¹ *Ibidem*. A modo de conclusión la Corte precisó que «[...] Tal y como se analizó al estudiar el capítulo sobre el Estado Social de Derecho, en este modelo de Estado, el principio de sostenibilidad fiscal no puede ser invocado para menoscabar los derechos fundamentales, ni restringir su alcance o negar su protección efectiva (Acto Legislativo 3 de 2011). De igual manera, el artículo 48 Superior, tal y como fue modificado por el Acto Legislativo 1 de 2005, ordena al Estado garantizar la sostenibilidad financiera del sistema pensional en aras de asegurar su



120. De lo expuesto se concluye que la regulación vigente para el Sistema General de Pensiones después de la entrada en vigencia del Acto Legislativo 1 de 2005 no permitió la supervivencia de los regímenes especiales y exceptuados y decretó que los existentes solo regirían hasta el 31 de julio de 2010, sin perjuicio de los derechos adquiridos. Por tal razón, contrario al periodo anterior a la expedición de la reforma constitucional, al legislador le quedó prohibido regular requisitos y beneficios pensionales por fuera de tal sistema.

121. El acto legislativo también dispuso que la reglamentación sobre pensiones expedida con posterioridad a la entrada de su vigencia debe asegurar la sostenibilidad financiera. No obstante, este mandato no implica la negación del derecho fundamental a la seguridad social bajo el criterio de ausencia de recursos, pues debe aplicarse en concordancia con los principios que rigen el Estado Social de Derecho y la Seguridad Social, en especial la solidaridad, con mayor razón si se trata de personas en condición de vulnerabilidad.

2.2.5. Vigencia de la garantía de pensión mínima regulada en el artículo 147 de la Ley 100 de 1993 luego de la entrada en vigencia del Acto Legislativo 1 de 2005

122. El artículo 147 de la Ley 100 de 1993 pretendió garantizar para quienes se desmovilicen en virtud de un proceso de paz la posibilidad de obtener una pensión mínima de vejez. Con tal propósito estableció un requisito diferente y más beneficioso en favor de este grupo poblacional que consistió en exigirles 500 semanas de cotización, número inferior al previsto en los artículos 33 y 65 *ibidem*. Con todo, ello no significa que el legislador creó un régimen especial de pensiones, pues lo que hizo fue establecer dentro del Sistema General un trato diferencial para un sector vulnerable.

123. En efecto, el derecho prestacional para esta fracción de la población no fue regulado en un marco normativo propio, completo e independiente de la Ley 100 de 1993. Por el contrario, una interpretación sistemática¹⁷² de esta y del artículo 147 permite establecer que forman una unidad normativa, pues este último remite a las normas del Régimen de Prima Media con Prestación Definida incluidas

cobertura universal, la inclusión de las clases menos favorecidas y el pago efectivo de las mesadas pensionales».

¹⁷² El método sistemático de interpretación legal o por contexto ha sido definido como «[...] el cual considera a la norma como parte de un todo cuyo significado y alcance debe entonces fijarse en función del sistema jurídico al cual pertenece, es decir, que supone una lectura de la norma que se quiere interpretar, en conjunto con las demás que conforman el ordenamiento en el cual aquella está inserta». El artículo 30 de la Ley 57 de 1887 al respecto regló que «[...] El contexto de la ley servirá para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía». Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Radicación número: 15001-33-33-010-2013-00134-01(3828-14) CE-SUJ2-001-16. Providencia del 14 de abril de 2016.



Radicado: 25000-23-42-000-2013-00545-01 (1798-2015)
Demandante: Alix María Salazar Salazar

dentro del Capítulo II del Título II de la ley en aspectos centrales para el reconocimiento de la pensión como son (i) la edad; y (ii) el monto. Así, la norma con la remisión que hace se integra a las de este subsistema del Sistema General de Pensiones y no constituye uno nuevo.

124. Ciertamente, y tal como se explicó cuando se estudiaron los requisitos para adquirir el derecho, el artículo 147 dispone que la pensión se adquirirá cuando la persona desmovilizada alcance «[...] las edades establecidas en la presente Ley». Es decir, la edad fijada en el artículo 33 *ibidem* del RPM, pues el RAIS no estableció este requisito. De igual manera, ordena que la pensión se debe reconocer «[...] con garantía de pensión mínima en el régimen de Prima Media con Prestación Definida», lo que significa que el monto de la pensión es el reglado en el artículo 35 *ejusdem*¹⁷³, esto es, no menor a un salario mínimo.

125. Como se advierte, el artículo 147 de la Ley 100 de 1993 cambió solo uno de los requisitos para acceder a la pensión de vejez regulados en el artículo 33 *ibidem* aplicable a toda la población en favor de los desmovilizados. Las demás condiciones se mantuvieron y se impuso como obligación que para la adquisición del derecho se cumplieran junto con el requisito que varió. Por ende, lo que hizo el legislador fue introducir ajustes a la normativa general con el fin de garantizar el acceso a la seguridad social en pensiones de la población desmovilizada. Tal previsión a lo que dio lugar fue a una pensión con una característica especial (menos tiempo de cotización), pero en modo alguno constituyó un régimen especial autónomo del general.

126. En igual sentido, se concuerda con la Corte Suprema de Justicia que señaló en su jurisprudencia que el legislador en el artículo 147 creó una «pensión especial» y que no regló un «régimen especial» porque, si bien incluyó requisitos diferentes a los comunes, lo hizo dentro del marco de la Ley 100 de 1993. Al respecto indicó que «[l]as pensiones especiales contienen ciertas condiciones diferenciales a las reglas generales de acceso de las pensiones ordinarias, no obstante, difieren de un régimen especial o exceptuado en tanto sus requisitos y beneficios están regulados de manera integral en el sistema general de pensiones [...]»¹⁷⁴. Así, concluyó que la prestación fue implementada dentro del sistema general y hace parte integral de él y la asimiló a otras pensiones reguladas en el parágrafo 4 del artículo 33 *ibidem*¹⁷⁵.

¹⁷³ El artículo señala lo siguiente: «Artículo 35. Pensión Mínima de Vejez o jubilación. El monto mensual de la pensión mínima de vejez o jubilación no podrá ser inferior al valor del salario mínimo legal mensual vigente».

¹⁷⁴ SL3692 del 28 de julio de 2021 con Radicado 83204, sentencia en la que se resolvió un caso en el que se solicitaba la pensión reglada en el artículo 147 de la Ley 100 de 1993. La posición fue reiterada en las sentencias SL4298-2021 con Radicado 80781 y SL4230 con Radicado 77170 del 11 de agosto de 2021 y SL3106-2022 del 17 de agosto de 2022 con Radicado 92301.

¹⁷⁵ *Ibidem*. La Sala Laboral de la Corte Suprema manifestó que la garantía de pensión mínima para desmovilizados «comparten (sic) la misma naturaleza de pensión especial de que gozan las prestaciones del parágrafo 4 del artículo 33 de la Ley 100 de 1993, a decir, la de vejez por hijo inválido o deficiencia física, síquica o sensorial. Inclusive comparte su esencia con las otorgadas por alto riesgo, por ende, itérese, estamos ante una pensión de vejez especial regulada por el artículo 147 de la Ley 100 de 1993 [...]».



Radicado: 25000-23-42-000-2013-00545-01 (1798-2015)
Demandante: Alix María Salazar Salazar

127. Se descarta también que la prestación analizada constituye un régimen especial de pensiones y se afianza la conclusión de que es una pensión con un requisito especial por otras tres razones:

128. La primera, porque ni el artículo 147 ni otra norma reglamentaria de él establecieron reglas distintas a las previstas en los artículos 17 a 20 y 33 párrafo 2¹⁷⁶ de la Ley 100 de 1993 respecto de las cotizaciones de las 500 semanas que exige. Por tanto, también en los aspectos que rige esta normativa, tales como la base y monto de las cotizaciones, ante quién se deben hacer y cómo calcular una semana de cotización, dependen del régimen general.

129. La segunda, puesto que no es posible para los desmovilizados acudir al principio de favorabilidad al momento de solicitar el reconocimiento pensional. En efecto, cuando una persona es beneficiaria de un régimen especial y considera que el régimen general es más beneficioso puede pedir la aplicación de este en virtud del principio referido por existir la posibilidad de que a su situación se le apliquen dos normas vigentes al momento de causarse la pensión¹⁷⁷. En el caso de la garantía de la pensión mínima para desmovilizados no existe este derecho, por cuanto la Ley 100 de 1993 regula los requisitos a cumplir para su reconocimiento y el artículo 147 no se contradice con los del RPM y, en cambio remite a ellos, luego no hay lugar a la comparación de dos estatutos pensionales vigentes diferentes.

130. La tercera tiene que ver con que el legislador incluyó el artículo 147 en la Ley 100 de 1993 desde su expedición, según consta en las gacetas G 397 del 16 de noviembre, CG 405 del 22 de noviembre y 434 del 3 de diciembre todas ellas de 1993. Esto demuestra que su intención fue integrar al sistema general la pensión que regula. De ahí, que se le ubicara dentro de la ley en el Capítulo IV «Disposiciones finales del sistema general de pensiones» del título IV «Disposiciones comunes a los regímenes del sistema general de pensiones», lo cual permite concluir que no pretendió crear un régimen especial ni la incluyó dentro de los regímenes exceptuados.

131. En suma, de la interpretación sistemática de la Ley 100 de 1993 junto con su artículo 147, se colige que la garantía de pensión mínima para los desmovilizados hace parte del Sistema General de Pensiones y no constituye un régimen especial. Por el contrario, es otra especie de la pensión de vejez prevista en tal ley que contiene una regla especial al indicar que solo se deben cotizar 500 semanas. Esta particular previsión la convierte en una «pensión de vejez especial» que depende en todo de la estructura normativa del Régimen de Prima Media con Prestación Definida para su aplicación y, por ende, hace parte de este.

¹⁷⁶ Esta norma indica que «Para los efectos de las disposiciones contenidas en la presente ley, se entiende por semana cotizada el periodo de siete (7) días calendario».

¹⁷⁷ Al respecto se puede consultar las siguientes sentencias: Consejo de Estado. Sección Segunda. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de unificación por importancia jurídica: SU- CE-SUJ-SII-013-2018. De la Corte Constitucional T-001 de 1999, T-290 de 2005, T-599 de 2011 y T-350 de 2012.



Radicado: 25000-23-42-000-2013-00545-01 (1798-2015)
Demandante: Alix María Salazar Salazar

132. De acuerdo con lo anterior, tal prestación no fue derogada con la entrada en vigencia del Acto Legislativo 1 de 2005, por cuanto este solo prohibió y derogó los regímenes exceptuados y especiales de pensiones. La reforma constitucional no dispuso igual medida en relación con las reglas especiales que en materia pensional el legislador puede adoptar dentro del régimen general con el fin de beneficiar a un sector de la población vulnerable, como lo son los desmovilizados¹⁷⁸.

133. Concluir que el acto legislativo mencionado también derogó o prohibió que se expidieran este tipo de normas conllevaría aceptar que no pueden tampoco subsistir otras pensiones especiales como las reguladas en el parágrafo 4 del artículo 33 de la Ley 100 de 1993, la de labores de alto riesgo y la familiar¹⁷⁹ y, por tanto, desconocer que tal reforma debe ser interpretada también en armonía con el artículo 13 *ibidem* que exige de un Estado Social de Derecho la adopción de medidas para garantizar la igualdad material de los grupos más vulnerables¹⁸⁰.

134. Precisamente, esta última razón permite aseverar que el artículo 147 de la Ley 100 de 1993 tampoco desconoció el mandato de sostenibilidad financiera que adicionó el Acto Legislativo 1 de 2005 (i) porque cuando se trata de poblaciones marginadas y vulnerables como los desmovilizados se debe aplicar en concordancia con los principios de igualdad en sentido material y solidaridad que deben prevalecer a la hora de definir el derecho fundamental a la seguridad social en pensiones; y (ii) ya que es una norma anterior a la orden dada por la reforma constitucional, pues esta es clara en disponer que son las leyes expedidas con posterioridad a su vigencia las que deben asegurar la sostenibilidad financiera del sistema.

2.2.6. Conclusión y regla de unificación

135. De acuerdo con lo expuesto, se concluye que el artículo 147 de la Ley 100 de 1993 establece una pensión especial en favor de quienes se desmovilizaron de manera colectiva como resultado de un proceso de paz celebrado entre el gobierno nacional y un grupo armado ilegal facultado por la ley para realizar este tipo de negociaciones. Esta prestación social hace parte del Sistema General de Pensiones, específicamente, de la estructura normativa del subsistema denominado Régimen de Prima Media con Prestación Definida. Por tanto, la

¹⁷⁸ Esta postura concuerda con lo expresado por la Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad de la pensión para labores de alto riesgo en la sentencia C-651 de 2015 en la que manifestó «[e]l Acto Legislativo 01 de 2005 ciertamente inhibió la competencia del Congreso para crear regímenes especiales en contravención de sus preceptos. Pero no eliminó las reglas especiales para la pensión de vejez por actividades de alto riesgo, entre otras razones aquí definidas, porque además estas no introducen un desequilibrio pensional ya que los relativos beneficios que conceden se ven compensados por un incremento en las cargas laborales y de cotización».

¹⁷⁹ Artículos 17 Ley 797 de 2003 y 151A y 151 B de la Ley 100 de 1993.

¹⁸⁰ Las pensiones especiales aludidas van dirigidas a la protección de este tipo de población. Al respecto se pueden consultar las sentencias C-651 de 2015 y C-504 de 2014.



Radicado: 25000-23-42-000-2013-00545-01 (1798-2015)
Demandante: Alix María Salazar Salazar

norma no creó un régimen especial de pensiones con regulación propia ni perdió vigencia con la expedición del Acto Legislativo 1 de 2005 en virtud del artículo 9 de la Ley 153 de 1887.

136. La regulación tampoco desconoce el principio de sostenibilidad financiera, por tratarse de una medida necesaria en favor de un grupo determinado de la población vulnerable y marginado como los desmovilizados, que amerita un trato diferenciado en virtud de los principios de igualdad y solidaridad. De otro modo su derecho a la seguridad social en pensiones se vería comprometido por las características propias de sus condiciones de vida que dificultan su acceso al mercado laboral y, por tanto, al sistema pensional.

137. En atención a lo anterior, se fijará la siguiente regla de unificación:

El artículo 147 de la Ley 100 de 1993 regula una pensión especial de vejez que hace parte del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones por lo que difiere de un régimen especial. Por tanto, permanece vigente pues no fue derogado por el Acto Legislativo 1 de 2005 y es aplicable a quienes se desmovilizaron o se desmovilicen **de forma colectiva en el marco de un proceso de paz** celebrado entre el gobierno nacional y los grupos armados ilegales, en los casos autorizados por la ley.

Para tales efectos, las desmovilizaciones colectivas pudieron darse antes o después de la entrada en vigor de la Ley 100 de 1993.

2.3. Caso concreto

138. Con fundamento en la solución al primer problema jurídico y la regla de unificación definida se decidirá si la demandante tiene derecho al reconocimiento y pago de la pensión mínima de vejez establecida en el artículo 147 de la Ley 100 de 1993.

2.3.1. Lo probado dentro del proceso

139. En el expediente se encuentra acreditado lo siguiente:

- De acuerdo con su Registro Civil de Nacimiento, Alix María Salazar Salazar nació en el municipio de Soatá (Boyacá, Colombia) el 18 de noviembre de 1950, es decir, en la actualidad tiene 72 años y 8 meses de edad¹⁸¹.

- De conformidad con la certificación firmada por el jefe de hojas de vida de la Secretaría de Educación de la Alcaldía Mayor de Bogotá, la demandante fue nombrada como maestra de primaria mediante el Decreto 052 de 1970 a partir del 2 de febrero de ese año. Su cargo fue declarado vacante a través del Decreto

¹⁸¹ Folio 92 *ibidem*.



Radicado: 25000-23-42-000-2013-00545-01 (1798-2015)
Demandante: Alix María Salazar Salazar

1339 de 1983 desde el 12 de abril de igual año¹⁸². Recibió salarios hasta el 11 de abril de esa anualidad, según el Formato Único para la Expedición de Certificado de Salarios¹⁸³.

- El jefe de la oficina de nómina del Fondo Educativo Regional de la Secretaría de Educación de la Alcaldía Mayor de Bogotá certificó que Alix María Salazar Salazar realizó cotizaciones para pensión a la Caja de Previsión Social Distrital desde **el 2 de febrero de 1970 hasta de 11 de abril de 1983** con las siguientes novedades¹⁸⁴:

Interrupción laboral	Número de días	Desde	Hasta
Suspendida en el ejercicio del cargo por el Decreto 342 del 19 de abril de 1976	245	19 de abril de 1976	19 de diciembre de 1979
Suspendida en el ejercicio del cargo a través del Decreto 921 del 12 de mayo de 1982	306	12 de mayo de 1982	13 de marzo de 1983
Reintegro al cargo ordenado por el decreto 428 del 14 de marzo de 1983		14 de marzo de 1983	
Declaración vacancia del cargo mediante el Decreto 1339 del 9 de agosto de 1983		12 de abril de 1983	

De acuerdo con la información descrita, la demandante cotizó por un tiempo total de 13 años, 2 meses y 9 días. A lo anterior se le debe restar los 551 días de suspensión que corresponden a 1 año, 6 meses y 11 días. Así, en total cotizó 11 años, 7 meses y 28 días. Este periodo equivale al menos a 599 semanas.

- Según las certificaciones emitidas por el Instituto de los Seguros Sociales, el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones de la Alcaldía de Bogotá, la Unidad de Gestión de Pensiones y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) y la Dirección de Pensiones de la Secretaría de Hacienda del departamento de Cundinamarca¹⁸⁵, a Alix María Salazar Salazar no le ha sido reconocida la pensión de jubilación o de vejez.

- A través del Oficio del 29 de enero de 2014 suscrito por la directora de justicia transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho se certificó que la demandante «[...] perteneció al grupo armado autodenominado Movimiento de 19 de abril, M-19, y se desmovilizó el 31 de octubre de 1990, al amparo de la Ley 79 de 1989 (sic)¹⁸⁶ y Decreto

¹⁸² Folio 99 *ibidem* y 38 del cuaderno 2.

¹⁸³ Folios 105 y 106.

¹⁸⁴ Folios 72, 73, 76 y 105 del cuaderno principal.

¹⁸⁵ Certificaciones visibles en los folios 164 a 167 *ibidem*.

¹⁸⁶ Quiso referirse a la Ley 77 de 1989 que reglamentó el decreto 206 de 1990.



Radicado: 25000-23-42-000-2013-00545-01 (1798-2015)
Demandante: Alix María Salazar Salazar

206 de 1990»¹⁸⁷.

El Ministerio de Justicia también certificó mediante oficio del 3 de junio de 2011 que Alix María Salazar Salazar «[...] aparece registrada como desmovilizada beneficiaria de Acuerdos de Paz, por parte del Movimiento Diecinueve de Abril –M19, según consta en Acta 4 del 14 de julio de 1992»¹⁸⁸.

- El 28 de mayo de 2012, Alix María Salazar Salazar le solicitó al Distrito Capital de Bogotá, Secretaría de Educación, el reconocimiento de la pensión de jubilación por sus servicios como docente¹⁸⁹. La demandada negó lo pedido por medio de la Resolución 4107 del 19 de julio de 2012, suscrita por el director de talento humano (e) de la entidad en nombre y representación del FOMAG, al concluir que no completó los 20 años de servicios que exigen los Decretos 3135 y 1848 de 1969 para adquirir la prestación social¹⁹⁰.

2.3.2. Análisis de la Sala

2.3.2.1. Sobre el derecho al reconocimiento pensional de la demandante

140. El Distrito Capital de Bogotá, Secretaría de Educación, en el recurso de apelación manifestó que el tribunal contradijo el concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado emitido el 18 de octubre de 2012 en el que indicó que el Acto Legislativo 1 de 2005 derogó de forma tácita el artículo 147 de la Ley 100 de 1993. Lo anterior al considerar que esta norma creó un régimen pensional especial en favor de los desmovilizados al exigirles solo 500 semanas de cotización para acceder a la pensión de vejez, un requisito inferior al regulado en el artículo 33 *ibidem* del régimen general de pensiones.

141. Si bien el *a quo* no acogió la postura referida, lo cierto es que ese solo hecho no desvirtúa la decisión proferida, puesto que también existía jurisprudencia proferida por la Corte Suprema de Justicia en sentido contrario. Además, el tribunal en ejercicio de su autonomía judicial podía interpretar la vigencia de la norma de modo distinto y razonado, máxime cuando el concepto en el que el recurso se apoyó no tiene carácter vinculante por así disponerlo el artículo 112 del CPACA, al no ser una decisión emitida por la Sala de Consulta y Servicio Civil en ejercicio de la función judicial y tratarse de una opinión técnico-jurídica proferida

¹⁸⁷ Folio 77 *ibidem*.

¹⁸⁸ Documento que aportó la demanda como parte de los antecedentes administrativos que dieron origen al acto administrativo demandado en el presente proceso. Folios 90 y 158 *ibidem*.

¹⁸⁹ Folios 1, 87 y 88 *ibidem*.

¹⁹⁰ Folios 4 y 5.



Radicado: 25000-23-42-000-2013-00545-01 (1798-2015)
Demandante: Alix María Salazar Salazar

en virtud de su función consultiva que no modifica o define una situación jurídica concreta¹⁹¹.

142. En todo caso, se desestimaré el argumento expuesto por la apelante, de conformidad con la postura asumida en esta providencia que señala que el artículo 147 de la Ley 100 de 1993 no creó un régimen especial de pensiones y, por el contrario, la pensión de desmovilizados hace parte del Sistema General de Pensiones dentro del Régimen de Prima Media con Prestación Definida el cual contiene los requisitos y reglas que permiten su aplicación. Así las cosas, no fue derogada con la entrada en vigencia del Acto Legislativo 1 de 2005.

143. En tal sentido, Alix María Salazar Salazar sí podía reclamar el reconocimiento de la pensión mínima para desmovilizados por estar vigente la normativa que la regula. Para su obtención le correspondía probar, además de su nacionalidad colombiana que fue acreditada en debida forma con su registro civil y su cédula de ciudadanía, los presupuestos especiales que esta enlista dentro del Régimen de Prima Media con Prestación Definida. Estos fueron debidamente probados, a saber:

(i) El estatus jurídico de desmovilizado: lo demostró con las certificaciones expedidas por el Ministerio de Justicia del 3 de junio de 2011 y 29 de enero de 2014 en las que consta que perteneció al grupo guerrillero M-19 y que abandonó las armas el 31 de octubre de 1990.

(ii) Que la desmovilización hubiese ocurrido en el marco de un proceso de paz antes o con posterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993: lo acreditó con las certificaciones aludidas, pues en ellas también se indicó que (a) se desmovilizó bajo la vigencia de la Ley 77 de 1989 y su Decreto Reglamentario 206 de 1990; y (b) que fue beneficiaria del Acuerdo de Paz suscrito entre el gobierno nacional y el M-19 como grupo con carácter político, por lo que su desmovilización fue colectiva. Esas certificaciones son el medio probatorio adecuado porque en vigencia de tal normativa las entidades encargadas de certificar este tipo de desmovilizaciones eran el Ministerio del Interior o el de Justicia.

(iii) El cumplimiento de la edad exigida por la Ley 100 de 1993: Alix María Salazar Salazar nació el 18 de noviembre de 1950 de acuerdo con su Registro Civil de Nacimiento, por lo que cumplió 55 años el 18 de noviembre de 2005. Por tanto, acreditó la edad que exige el artículo 33 de la Ley 100 de 1993. En su caso no debía contar con los 57 años porque acreditó las semanas cotizadas antes del año 2014, de acuerdo con la reforma hecha al artículo referido por el artículo 9 de la Ley 797 de 2003¹⁹², según se indica a continuación.

¹⁹¹ Sobre los efectos de los conceptos ver la sentencia emitida por la Sección Cuarta de Consejo de Estado el 5 de febrero de 2015. Radicado 11001-03-15-000-2014-02268-00(AC). Actor: José Antonio Franco Iguarán como agente oficioso de Edson Adolfo Franco Hernández.

¹⁹² Esta norma señaló lo siguiente: «El artículo 33 de la Ley 100 de 1993 quedará así: Artículo 33. Requisitos para obtener la Pensión de Vejez. Para tener el derecho a la Pensión de Vejez, el afiliado deberá reunir las siguientes condiciones:



(iv) La cotización de mínimo 500 semanas: también fue probada con las certificaciones suscritas por el jefe de la oficina de nómina del Fondo Educativo Regional de la Secretaría de Educación de la Alcaldía Mayor de Bogotá. De estas se concluyó que realizó cotizaciones para pensión a la Caja de Previsión Social Distrital en el periodo comprendido entre el 2 de febrero de 1970 y el 11 de abril de 1983 por un total de 11 años, 7 meses y 28 días, lo que equivale al menos a 599 semanas.

144. Se aclara que si bien la demandante era docente durante el desempeño de esta labor no fue afiliada al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y no es beneficiaria del régimen exceptuado propio de los afiliados a este, puesto que su retiro ocurrió el 11 de abril de 1983 y el fondo se creó a través de la Ley 91 de 1989. Por tanto, su derecho sí se rige por el artículo 147 de la Ley 100 de 1993, con mayor razón porque el reconocimiento pensional se solicita por la calidad de desmovilizada colectiva de un grupo guerrillero y no de docente.

145. Así las cosas, la Sala concluye que Alix María Salazar Salazar sí tiene derecho al reconocimiento y pago de la pensión mínima de jubilación establecida en el artículo 147 de la Ley 100 de 1993 por cumplir los requisitos que la norma exige, tal y como se dispuso en la sentencia de primera instancia.

146. Lo anterior releva a la Sala de pronunciarse sobre el otro argumento incluido en el recurso de apelación relacionado con que la demandante no tenía una situación jurídica consolidada cuando entró en vigencia el Acto Legislativo 1 de 2005. Se considera innecesario su análisis al no tener incidencia en la resolución del caso porque el artículo 147 de la Ley 100 de 1993 continúa vigente por lo que no hay lugar a referirse a un límite de tiempo para su aplicación.

2.3.2.2. Sobre el deber del Distrito Capital de Bogotá de pagar la prestación social

147. En el recurso de apelación, la Secretaría de Educación manifestó que no le corresponde el cumplimiento de la condena. Sobre el punto, explicó que la Secretaría de Hacienda asumió las obligaciones de la extinta Caja de Previsión Social del Distrito, entidad que recibió las cotizaciones de la demandante.

148. Al respecto, se observa que es cierto que la Caja de Previsión Social del Distrito de Bogotá, creada por el Acuerdo 35 de 1933, tenía dentro de sus funciones el reconocimiento y pago de pensiones de los servidores del ente territorial. No obstante, por medio del Decreto distrital 349 de 1995 se declaró su

1. Haber cumplido cincuenta y cinco (55) años de edad si es mujer o sesenta (60) años si es hombre.

A partir del 1o. de enero del año 2014 la edad se incrementará a cincuenta y siete (57) años de edad para la mujer, y sesenta y dos (62) años para el hombre [...]. (Se resalta).



Radicado: 25000-23-42-000-2013-00545-01 (1798-2015)
Demandante: Alix María Salazar Salazar

insolvencia y se dispuso su liquidación. En consecuencia, a partir del 1 de enero de 1996, el Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá, creado por el Decreto distrital 350 de 1995, la sustituyó en el pago de las prestaciones a su cargo.

149. De igual manera, a través del Decreto distrital 367 de 2002 se indicó que, a partir del 1 de septiembre de 2002¹⁹³, el Distrito Capital asumiría las «obligaciones existentes y las futuras» que surgieran con ocasión de la liquidación de la Caja de Previsión Social Distrital, con cargo al Fondo de Pasivos Caja de Previsión, previsto en el presupuesto de la Secretaría de Hacienda Distrital.

150. Sin embargo, lo anterior no obsta para mantener la decisión de primera instancia, en el sentido de condenar al Distrito Capital a reconocer y pagar la prestación reclamada por la demandante, por las razones que se exponen a continuación:

151. El artículo 80 de la Ley 153 de 1887 señaló que «[...] [l]a Nación, los Departamentos, los Municipios [...] son personas jurídicas [...]». De este modo, los municipios, como entidades territoriales, gozan de personalidad jurídica. Esta prerrogativa se extiende al Distrito Capital de Bogotá, puesto que el artículo 286 de la Constitución Política lo incluye en esta categoría¹⁹⁴ y, además, el artículo 322 *ibidem* establece que su régimen administrativo, político y fiscal «[...] será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios [...]», disposición reiterada en el artículo 2¹⁹⁵ del Decreto 1421 de 1993¹⁹⁶.

152. Los atributos propios de la personalidad jurídica que ostenta el Distrito Capital de Bogotá le otorgan la capacidad para ser parte dentro de los procesos judiciales de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 53 de CGP. Esta facultad implica que es la persona jurídica con la aptitud legal para ser sujeto de derechos y obligaciones y, por ende, para ostentar la calidad de demandante o demandado y la dota de legitimación en la causa por activa o pasiva. En ese sentido, es a quien corresponde asumir las obligaciones que se deriven de las actuaciones de sus secretarías, pues estas carecen de personería jurídica al conformar el sector

¹⁹³ Modificado por el artículo 1 del Decreto distrital 370 de 2002, así: «Modificar las fechas señaladas en los artículos primero y segundo del Decreto 367 de 2002, fijándose el 16 de septiembre de 2002 como fecha a partir de la cual se considera liquidada la Caja de Previsión Social Distrital y el 17 del mismo mes y año, a partir del cual el Distrito Capital asume los derechos y obligaciones derivados de la liquidación de la mencionada entidad.»

¹⁹⁴ La norma señala que «[...] Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas [...]».

¹⁹⁵ «Artículo 2. Régimen aplicable. El Distrito Capital como entidad territorial está sujeto al régimen político, administrativo y fiscal que para él establece expresamente la Constitución, el presente estatuto y las leyes especiales que para su organización y funcionamiento se dicten. En ausencia de las normas anteriores, se somete a las disposiciones constitucionales y legales vigentes para los municipios.»

¹⁹⁶ «Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá». Indica el artículo citado que «El sector central está compuesto por el despacho del alcalde mayor, las secretarías y los departamentos administrativos.»



Radicado: 25000-23-42-000-2013-00545-01 (1798-2015)
Demandante: Alix María Salazar Salazar

central de la administración de acuerdo con lo indicado en el artículo 54 del Decreto 1421 de 1993.

153. Por lo anterior, el decreto aludido en el artículo 35 señala que alcalde mayor representa judicialmente al Distrito Capital como ente territorial¹⁹⁷, lo que se acompaña con el numeral 3 del artículo 315 Constitucional¹⁹⁸. A su vez, el artículo 159 del CPACA determina que, «[l]as entidades y órganos que conforman el sector central de las administraciones del nivel territorial están representadas por el respectivo gobernador o alcalde distrital o municipal». En ese orden, las secretarías del Distrito Capital de Bogotá concurren al proceso a través del alcalde mayor y no como entidades independientes, pues pertenecen a aquel.

154. En el presente asunto, se vinculó a la Secretaría de Educación a través del Distrito Capital de Bogotá¹⁹⁹. Ciertamente, fue esta la dependencia que expidió el acto acusado, pues, en todo caso, es la responsable de resolver lo relacionado con el reconocimiento de las prestaciones sociales del personal docente afiliado²⁰⁰ o no²⁰¹ al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

155. Ahora, en relación con la entidad que debe asumir el pago de la pensión, se precisa que la condena se impone contra el Distrito Capital de Bogotá por ser quien cuenta con personería jurídica y, por tanto, es el legitimado por pasiva dentro del proceso. De este modo, la condena no se emite en contra de una de sus secretarías, pues no es una entidad independiente de aquel. Por consiguiente, es al Distrito al que le atañe desplegar las actuaciones administrativas necesarias para dar cumplimiento a la condena a través de la dependencia que corresponda (Secretaría de Educación o de Hacienda, si es el caso). Lo anterior, con mayor razón porque la última entidad de previsión social a la que la demandante realizó los aportes fue a la Caja de Previsión Social Distrital hasta el año 1983 y fue el Distrito Capital el que por virtud del Decreto distrital 367 de 2002 asumió sus obligaciones presentes y futuras, según se explicó.

156. En esas condiciones, el argumento planteado por la demandada no conlleva a modificar lo resuelto por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en la sentencia apelada.

2.3.3. Conclusión

¹⁹⁷ Artículo 35 del Decreto 1421 de 1993: «El alcalde mayor de Santafé de Bogotá es el jefe del gobierno y de la administración distritales y representa legal, judicial y extrajudicialmente al Distrito Capital.»

¹⁹⁸ «[...] Artículo 315. Son atribuciones del alcalde: (...)3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente [...]».

¹⁹⁹ Folios 33 a 41.

²⁰⁰ Artículo 2.4.4.2.3.2.1. del Decreto 1075 de 2015.

²⁰¹ Artículo 2.4.4.2.1.1. del Decreto 1075 de 2015. Artículo 2.4.4.2.3.2.2. del Decreto 1272 de 2018. Artículo 2.4.4.2.3.2.2. del Decreto 942 de 2022.



Radicado: 25000-23-42-000-2013-00545-01 (1798-2015)
Demandante: Alix María Salazar Salazar

157. Con fundamento en lo expuesto, se concluye que Alix María Salazar Salazar sí tiene derecho al reconocimiento y pago de la pensión mínima de vejez establecida en el artículo 147 de la Ley 100 de 1993 por cumplir los requisitos que exige esta norma para adquirirla. En consecuencia, se confirmará la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, el 18 de septiembre de 2014, en la que accedió a las pretensiones de la demanda.

2.4. Costas

No se impondrá condena en costas. Lo anterior, en línea con el criterio acogido por esta Sección²⁰² en anteriores oportunidades, en las cuales consideró que, en los casos resueltos a través de una sentencia de unificación, en aplicación de las reglas allí definidas no hay lugar a ello, al amparo de los principios de buena fe y confianza legítima.

2.5. Efectos en el tiempo de esta providencia

158. Los efectos de las sentencias de unificación por regla general son «retrospectivos», es decir, se aplica de manera inmediata a todos los procesos que se encuentren en curso y en los que se pretenda la aplicación de la normativa que fue objeto de interpretación. La excepción son los efectos «prospectivos» en virtud del cual el nuevo criterio jurisprudencial solo es aplicable en casos posteriores²⁰³.

159. Este último solo aplica en casos específicos en los que «[...] i) las partes en un litigio hayan fundado sus pretensiones o defensa, según el caso, única y exclusivamente en el precedente vigente al momento de su actuación ante la jurisdicción; ii) lo bien fundado de dicho precedente no haya sido cuestionado en el trámite del proceso; y iii) el cambio opere en un estadio procesal en el que resulte imposible reconducir las pretensiones o replantear la defensa pues, en esas circunstancias, la aplicación de la nueva regla jurisprudencial no sólo sorprendería a las partes sino que, de facto y sin posibilidades de reformular los términos del litigio, dejaría sin sustento la posición jurídica defendida por una de ellas[...]»²⁰⁴.

160. En el presente caso no se da la ocurrencia de alguno de estos supuestos al no existir una línea jurisprudencial de parte de esta corporación en la que la demanda se haya fundado de forma exclusiva. Tampoco se advierte que con la aplicación

²⁰² Entre otras, se pueden consultar: Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 3 de junio de 2021, radicación: 66001-33-33-000-2015-00309-01(0632-2018) SUJ-024-CE-S2-202; sentencia del 9 de septiembre de 2021, radicación: 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016) SUJ-025-CE-S2-2021; sentencia del 28 de julio de 2022, radicación: 25000234200020130238001 (2656-2014) SUJ-028-CE-S2-2022.

²⁰³ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Radicación número: 68001-23-33-000-2015-00965-01(3760-16) CE-SUJ2-009-18.

²⁰⁴ Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia del 18 de julio de 2018. Radicación número: 73001-23-33-000-2014-00580-01(4961-15) CE-SUJ2-0. Ver también: Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. Radicado 08001233300020130044-01. Auto del 25 de septiembre de 2017.



Radicado: 25000-23-42-000-2013-00545-01 (1798-2015)
Demandante: Alix María Salazar Salazar

de la pauta de unificación fijada se afecte el debido proceso o el principio de la seguridad jurídica en los casos que están por resolverse de modo que amerite otorgar unos efectos distintos²⁰⁵.

161. Por tanto, se acoge la disposición general de los efectos de las sentencias de unificación. En tal virtud, las consideraciones expuestas en esta providencia en relación con la garantía de pensión mínima para los desmovilizados son vinculantes en los términos de los artículos 10 y 102 del CPACA, para todos los casos en discusión, tanto en vía administrativa como judicial, toda vez que los efectos de la presente sentencia de unificación son retrospectivos. No obstante, conviene precisar que los casos respecto de los cuales ya ha operado la cosa juzgada resultan inmodificables, en virtud del principio de seguridad jurídica.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

Primero. – Sentar jurisprudencia del Consejo de Estado en relación con la vigencia del artículo 147 de la Ley 100 de 1993 que regula la «garantía de pensión mínima para desmovilizados» después de la expedición del Acto Legislativo 1 de 2005, en los términos descritos en la siguiente regla de unificación:

El artículo 147 de la Ley 100 de 1993 regula una pensión especial de vejez que hace parte del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones por lo que difiere de un régimen especial. Por tanto, permanece vigente pues no fue derogado por el Acto Legislativo 1 de 2005 y es aplicable a quienes se desmovilizaron o se desmovilicen **de forma colectiva en el marco de un proceso de paz** celebrado entre el gobierno nacional y los grupos armados ilegales, en los casos autorizados por la ley.

Para tales efectos, las desmovilizaciones colectivas pudieron darse antes o después de la entrada en vigor de la Ley 100 de 1993.

²⁰⁵ Es corporación ha manifestado respecto de los efectos de las sentencias de unificación que «[...] la nueva regla jurisprudencial resultante del ejercicio argumentativo reforzado que requiere el cambio de un precedente debería aplicarse de manera inmediata, salvo que dicha aplicación afecte de modo tal el derecho a la igualdad, el debido proceso, a la defensa o principios como el de la seguridad jurídica u otros consagrados por el mismo ordenamiento, que el costo resulte abiertamente desproporcionado en relación con las razones que justificaron el cambio, caso en el cual sería necesario optar por fijarle efectos prospectivos que, establecidos para cada situación, eviten las consecuencias indeseables desde el punto de vista jurídico». Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. Radicado 08001233300020130044-01. Auto del 25 de septiembre de 2017.



Radicado: 25000-23-42-000-2013-00545-01 (1798-2015)
Demandante: Alix María Salazar Salazar

Segundo. - Advertir a la comunidad en general que las consideraciones expuestas en esta providencia en relación con el tema objeto de unificación son vinculantes en los términos de los artículos 10 y 102 de la Ley 1437 de 2011, para todos los casos en discusión, tanto en vía administrativa como judicial, toda vez que los efectos de la presente sentencia de unificación son retrospectivos, en atención a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia. De igual manera, se precisa que los casos respecto de los cuales ya ha operado la cosa juzgada, en virtud del principio de seguridad jurídica, resultan inmodificables.

Tercero. - Confirmar la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, el 18 de septiembre de 2014 en la que accedió a las pretensiones de la demanda dentro del proceso promovido por Alix María Salazar Salazar contra el Distrito Capital de Bogotá, Secretaría de Educación, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Cuarto. - Sin condena en costas.

Devolver el expediente al Tribunal de origen, previas las anotaciones en el aplicativo SAMAI.

PUBLÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue considerada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR
Firmada electrónicamente

JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ
Firmada electrónicamente

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS
Firmada electrónicamente

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ
Firmada electrónicamente

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.