D-11400.

CORTE CONSTITUCIONAL
25 ABR 2016
SECRETARIA GENERAL

Honorables Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL
E. S. D.

Ref.: acción pública de inconstitucionalidad contra el literal g) del artículo 151B de la Ley 100 de 1993, y el literal g) del artículo 151C de la misma ley, ambos adicionados por los artículos 2 y 3 de la Ley 1580 de 2012, *"POR LA CUAL SE CREA LA PENSIÓN FAMILIAR"*

SARA RESTREPO PENAGOS, ciudadana colombiana mayor de edad, identificada con la Cédula de Ciudadanía Nº. 1.152.441.675, expedida en Medellín, VANESSA ROMERO JARAMILLO, ciudadana colombiana mayor de edad, identificada con la Cédula de Ciudadanía Nº. 1.037.620.532, expedida en Envigado, y JOSÉ GABRIEL RESTREPO GARCÍA, ciudadano colombiano mayor de edad, identificado con la Cédula de Ciudadanía Nº 70.564.142, expedida en Envigado obrando en nombre propio, con domicilios en la ciudad de Medellín, respetuosamente nos dirigimos ante ustedes con el fin de interponer la acción pública de inconstitucionalidad contra el Literal G) del Artículo 151B de la Ley 100 De 1993, Y el Literal G) del Artículo 151C de la misma ley, ambos adicionados por los Artículos 2 y 3 de la Ley 1580 de 2012, "POR LA CUAL SE CREA LA PENSIÓN FAMILIAR".

I. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la norma que se demanda, subrayando en cursiva y con negrilla, los apartes que consideramos inconstitucionales:

LEY 1580 DE 2012

(Octubre 1º)

Por la cual se crea la pensión familiar

El Congreso de Colombia

DECRETA:

www.legismovil.com 001

www.legismovil.com 002

ARTICULO SEGUNDO:

Artículo 2. Adiciónese un nuevo artículo al Capítulo V del Título IV, del Libro I de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así:

"Art. 151B. Pensión Familiar en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.

(...)

g) El fallecimiento de los cónyuges o compañeros permanentes no cambia la naturaleza ni cobertura de la prestación, y *en caso de que no existan hijos beneficiarios con derecho, la pensión familiar se agota y no hay lugar a pensión de sobrevivientes*, por ende, en caso de quedar saldos se dará la aplicación de inexistencia de beneficiarios contemplada en el artículo 76 de la Ley 100 de 1993".

ARTÍCULO TERCERO:

Artículo 3. Adiciónese un nuevo artículo al Capítulo V del Título IV, del Libro 1 de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así:

"Artículo 151C. Pensión Familiar en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida.

(...)

g) El fallecimiento de los cónyuges o compañeros permanentes no cambia la naturaleza ni cobertura de la prestación, y *en caso de que no existan hijos beneficiarios con derecho, la pensión familiar se agota y no hay lugar a pensión de sobrevivientes*".

II. NORMAS CONSTITUCIONALES VULNERADAS

Los apartes demandado de los literales g) de los artículos 2º y 3º de la Ley 1580 de 2012 desconocen las siguientes disposiciones constitucionales:

Preámbulo de la Constitución Política de Colombia de 1991. (...) Asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y

comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente Constitución Política De Colombia.

Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (...).

Artículo 5. El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona (...).

Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

Artículo 42. La familia es el núcleo fundamental de la sociedad (...) El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia (...).

Artículo 46. El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria (...).

www.legismovil.com 003

www.legismovil.com 004

Artículo 47. El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran.

Artículo 48. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social (...).

El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley.

Artículo 93. Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.

Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

Artículo 94. La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos.

III. CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

Contra de literal g) del artículo 151B y el literal g) del artículo 151C de la Ley 100 de 1993, adicionados por los artículos 2° y 3° de la Ley 1580 de 2012.

1. VIOLACIÓN DEL PREÁMBULO EN ARMONÍA CON EL ARTÍCULO 2° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA.

El Preámbulo de la Constitución tiene un carácter vinculante para todas las instituciones de nuestro ordenamiento jurídico incluyendo al legislativo, ya que es una norma jurídica que debe ser respetada porque da sentido a todo el texto

www.legismovil.com 005

constitucional, puesto que busca asegurar a los integrantes de la Nación sus derechos a la vida, el trabajo, la justicia, y la igualdad, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, entendido como uno de los fines por los cuales fue promulgada la Constitución de 1991, consistiendo en "la materialización de los derechos de todas las personas que habitan el territorio colombiano. En este sentido, la Corte se ha encargado de indicar los efectos vinculantes del Preámbulo, como en la Sentencia C-477 de 2005, Magistrado Ponente Dr. Jaime Córdoba Triviño, en la cual señaló que el Preámbulo:

> *"Da cuenta del sentido político y jurídico que el Pueblo de Colombia le imprimió a la formulación de la Carta Política de 1991; es decir, indica los principios que la orientan y los fines a cuya realización se dirige y por ello no sólo hace parte de ésta como sistema normativo sino que además tiene efecto vinculante sobre los actos de la legislación, la administración y la jurisdicción y constituye parámetro de control en los procesos de constitucionalidad".*

Así, para la Corte el Preámbulo consiste en un marco de referencia para todas las disposiciones jurídicas que se expidan en el ordenamiento interno, dando cuenta de los fines y las metas que se persiguen al interior de un Estado Social de Derecho como el nuestro, por lo que las:

> *"Demás normas pertenecientes a las demás jerarquías del sistema jurídico están sujetas a toda la Constitución y, si no pueden contravenir los mandatos contenidos en su articulado, menos aún les está permitida la trasgresión de las bases sobre las cuales se soportan y a cuyas finalidades apuntan"*[1].

Son varios los presupuestos y principios axiológicos que para la Corte integran un orden político, económico y social justo, entre los cuales encontramos los siguientes que vale la pena destacar:

- En la Sentencia C- 044 de 2004, Magistrado Ponente Jaime Araujo Rentería, la Corte indica que *"una de las bases del Estado Social de Derecho es la consagración del principio de igualdad material, es decir, de igualdad real y efectiva, como expresión del designio del poder público de eliminar o reducir las condiciones de inequidad y*

[1] Corte Constitucional. Sentencia C- 477 de 2005. Magistrado Ponente: Dr. Jaime Córdoba Triviño.

www.legismovil.com 006

marginación de las personas o los grupos sociales y lograr unas condiciones de vida acordes con la dignidad del ser humano (art. 1° de la Constitución) y un orden político, económico y social justo".

- En la Sentencia C- 531 de 2005, Magistrado Ponente Dr. Manuel José Cepeda Espinosa, la Corte se refiere a que la principal fórmula política de un Estado Social de Derecho como el nuestro consiste en que todas las instituciones del Estado forjen la realidad institucional acorde a los principios fundamentales que de una organización social justa de hombres y mujeres igualmente dignos. En otras palabras, *"implica la vinculación jurídica de las autoridades a unos principios tendientes a asegurar la efectividad de los derechos y deberes de todos, particularmente, mediante la previsión del mínimo vital, la promoción de la participación de los individuos en la vida política, económica y cultural, la protección especial a personas y grupos excluidos y la intervención en la economía con miras a corregir con medidas redistributivas las situaciones de grave desigualdad e inequidad existentes en la sociedad".*

  Así, *"entre las manifestaciones concretas del principio fundamental del Estado Social de Derecho se encuentran, por ejemplo, los mandatos generales dirigidos a promover la igualdad real y efectiva mediante la adopción de medidas a favor de grupos marginados o discriminados (artículo 13 inciso 2 C.P.); apoyar a los desempleados (artículo 54 C.P.) y promover el pleno empleo así como el mejoramiento de la calidad de vida de las personas de menores ingresos (artículo 334, inciso 2); la interpretación sistemática del principio fundamental del Estado Social de Derecho y de los preceptos constitucionales que lo concretan, permite concluir que dicho principio abarca, sin caer en el paternalismo o en el asistencialismo, contenidos tanto de participación en la prosperidad general, de seguridad frente a los riesgos de la vida en sociedad, de equiparación de oportunidades como de compensación o distribución de cargas".*

Así, para la Corte, si no se concretan los principios contenidos en el Preámbulo que conforman un orden político, económico y social justo, resulta un sinsentido considerar la posibilidad de alcanzar el ideal de justicia constitucionalmente previsto de las condiciones sociales. [2]

---

[2] Corte Constitucional. Auto 091 de 2010. Magistrado Ponente: Juan Carlos Henao Pérez.

www.legismovil.com 007

Teniendo en cuenta lo anterior, las disposiciones acusadas de la Ley 1580 de 2012 atentan contra la definición de un orden político, económico y social justo que consagra el Preámbulo de la Constitución por no ajustarse a lo dispuesto en el mismo, ya que excluyen sin razón válida alguna a los beneficiarios de un causante de acceder a la sustitución pensional, teniendo en cuenta que se trata de personas (ascendientes que pueden llegar a pertenecer al grupo de la tercera edad, y hermanos inválidos- con discapacidad física-) que a la luz de la Constitución y del Preámbulo mismo gozan de una protección especial y a los cuales debe garantizárseles medios para su prosperidad, y para su seguridad frente a los riesgos de la vida en sociedad, entre ellos la vejez o la invalidez; y deberán gozar de oportunidades como de compensación o distribución de cargas en igualdad de circunstancias.

2. VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 1° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA.

Este artículo indica que Colombia, como Estado Social de Derecho se funda en el respeto de la dignidad humana, del trabajo y en la solidaridad de las personas que la integran.

El concepto Estado Social de Derecho implica, por un lado, *"que la actividad del Estado está regida por las normas jurídicas, es decir que se ciñe al derecho"*[3], siendo la norma más importante la Constitución Política, por lo que toda actividad estatal debe enmarcarse dentro de dicha norma fundamental; y por otro lado, la acepción *Social* se refiere a que *"la acción del Estado debe dirigirse a garantizarle a los asociados condiciones de vida dignas"*[4], esto es, que toda la actividad estatal debe encaminarse a contrarrestar las desigualdades sociales existentes y ofrecer a todos los coasociados iguales oportunidades necesarias para desarrollar sus aptitudes y para superar los apremios materiales.

> *"En este orden de ideas, entre las manifestaciones concretas del principio fundamental del Estado Social de Derecho se encuentran, por ejemplo, los mandatos generales dirigidos a promover la igualdad real y efectiva mediante la adopción de medidas a favor de grupos marginados o discriminados (artículo 13 inciso 2 C.P.); proteger especialmente a las personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de*

[3] Corte Constitucional. Sentencia SU- 747 de 1998. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.
[4] Ibídem.

debilidad manifiesta (artículo 13 inciso 3 C.P.); proteger a la mujer embarazada, a la mujer cabeza de familia, a la niñez, a los adolescentes, a las personas de la tercera edad, a los discapacitados, a los pensionados y a los enfermos (artículos 43 a 49 C.P.)" (Subrayas fuera de texto)

(...)

"La interpretación sistemática del principio fundamental del Estado Social de Derecho y de los preceptos constitucionales que lo concretan, permite concluir que dicho principio abarca, sin caer en el paternalismo o en el asistencialismo, contenidos tanto de participación en la prosperidad general, de seguridad frente a los riesgos de la vida en sociedad, de equiparación de oportunidades como de compensación o distribución de cargas"[5].

Teniendo en cuenta la finalidad de la sustitución pensional y de la figura de la pensión de sobrevivientes en el Sistema General de Pensiones, que consiste en "evitar que las personas allegadas al trabajador y beneficiarias del producto de su actividad laboral queden, por el simple hecho de su fallecimiento, en el desamparo o la desprotección", no se garantiza el acceso a un beneficio económico ni se procura la prosperidad general, y tampoco se da seguridad frente a los riesgos de la vida en sociedad, ni se equiparan las oportunidades o distribución de cargas, a unos sujetos que estaban a cargo del causante y que dependían económicamente de este, y que la norma no los ampara como beneficiarios de la sustitución pensional, lo cual daría lugar a la garantía de unas condiciones de vida digna a dichos familiares del causante.

Así, con las normas que son objeto de demanda no se está garantizando lo anterior, por el contrario, se les están privando esos derechos y principios fundamentales a los ascendientes y hermanos inválidos del causante que fueron excluidos de la sustitución pensional que en un principio se les había reconocido como un derecho si lograban acreditar unos requisitos legales según la Ley 100 de 1993, lo cual significa, además, un retroceso.

---

[5] Corte Constitucional. Sentencia C- 1064 de 2001. Magistrados Ponentes: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa y Dr. Jaime Córdoba Triviño.

www.legismovil.com 008

www.legismovil.com 009

3. VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 5° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA.

Este artículo hace referencia al reconocimiento por parte del Estado, sin discriminación alguna, de la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad. En un Estado Social de Derecho como el nuestro, se propende por la primacía de aquellos derechos considerados como inalienables e inherentes de la persona, siendo una de las principales obligaciones del Estado la de intervenir "para proteger a las personas en su dignidad humana y exigir la solidaridad social cuando ella sea indispensable para garantizar derechos fundamentales como la vida y la salud"[6].

Así las cosas, prevalecen siempre los derechos fundamentales amparados por la Carta y la supremacía del mismo texto constitucional que los contiene y dispone su protección, frente a cualquier otra actuación de la Administración que se ampare en un marco de legalidad, como lo es la expedición de una norma. De esta manera, con la norma objeto de esta acción se les están negando algunos de esos derechos inalienables, que revisten el carácter de fundamentales, tales como el derecho al mínimo vital (derecho fundamental innominado), a la vida digna y el derecho a una pensión, considerado como fundamental autónomo, a un grupo de personas familiares de un causante, esto es, los ascendientes y hermanos inválidos, los cuales fueron excluidas de la posibilidad de acceder a una pensión de sobrevivientes, siendo esto inconstitucional y contrario a lo señalado por la Corte en otros pronunciamientos en cuanto a que priman los derechos inalienables de la persona frente a las demás actuaciones legales de la Administración.

4. VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 13 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA.

El derecho a la igualdad es un derecho de carácter fundamental reconocido por la Constitución de manera expresa en el artículo 13 e implícitamente en el resto de las disposiciones.

> *"Artículo 13 de la Constitución Política de 1991. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación (...).*

---

[6] Corte Constitucional. Sentencia T- 505 de 1992. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan".

De la anterior disposición constitucional pueden derivarse dos nociones de igualdad: igualdad de trato, deber de protección especial de aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta, y la omisión legislativa relativa por omitir el deber de discriminación positiva.

4.1 Igualdad de trato.

"Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación (...)". Esta norma establece la regla general de no discriminación de las personas, y la prohibición de un trato injustificado; no obstante, la Corte Constitucional ha señalado que se admite un trato diferenciado siempre y cuando se cumplan unos requisitos de objetividad, razonabilidad y proporcionalidad que estableció en la En la Sentencia C- 067 de 1999, Magistrada Ponente: Dra. Martha Victoria Sachica Méndez, cuando analizó los límites y alcances de un trato diferenciado a la luz del texto constitucional. En palabras de la Corte:

"Aunque el artículo 13 constitucional prohíbe la discriminación, sin embargo autoriza y justifica el trato diferenciado, cuando éste, y los supuestos de hecho que dan lugar a él, están provistos de una justificación objetiva y razonable, la cual debe ser apreciada según la finalidad y los efectos del tratamiento diferenciado. Pero además de este elemento, debe existir un vínculo de racionalidad y proporcionalidad entre el tratamiento desigual, el supuesto de hecho y el fin que se persigue. En consecuencia, los medios escogidos por el legislador no sólo deben guardar proporcionalidad con los fines buscados por la norma, sino compartir su carácter de legitimidad. De ahí que, para dilucidar la inconstitucionalidad que se formula en este caso, sea del caso señalar que esta garantía impide a los órganos del poder público establecer condiciones desiguales para circunstancias iguales y viceversa, salvo que medie justificación razonable, esto es, que a la luz de los principios, valores y derechos consagrados en nuestra Constitución, resulte siendo admisible" (Negrillas fuera de texto).

www.legismovil.com 010

www.legismovil.com 011

Los literales g) de los artículos 2° y 3° de la Ley 1580 de 2012 realizan una discriminación y exclusión injustificada de los ascendientes y hermanos inválidos del causante, para sustituirlo pensionalmente y acceder a un beneficio económico como la pensión de sobrevivientes; teniendo en cuenta, además, que se trata de sujetos que acreditan una dependencia económica, traducida en necesidad y en la carencia de un ingreso por el fallecimiento de un sujeto que se encargaba de los gastos de un hogar y de sus miembros, quedando estos desamparados.

Esta norma viola el principio de igualdad establecido en el artículo 13 ya que la Ley 100 de 1993 otorgó la posibilidad de sustitución pensional a los ascendientes y a los hermanos inválidos, pero la nueva ley sobre pensión familiar, la Ley 1580 de 2012, los privó. Veamos:

LEY 100 DE 1993	LEY 1580 DE 2012
ARTÍCULO 47. Beneficiarios de la pensión de sobrevivientes. Son beneficiarios de la pensión de sobrevivientes: a) En forma vitalicia, el cónyuge o la compañera o compañero permanente supérstite. En caso de que la pensión de sobrevivencia se cause por muerte del pensionado, el cónyuge o la compañera o compañero permanente supérstite, deberá acreditar que estuvo haciendo vida marital con el causante por lo menos desde el momento en que éste cumplió con los requisitos para tener derecho a una pensión de vejez o invalidez hasta su muerte, y haya convivido con el fallecido no menos de dos (2) años continuos con anterioridad	ARTÍCULO 2º. Adiciónese un nuevo artículo al Capítulo V al Título IV al Libro I de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así: "Artículo 151 B. Pensión Familiar en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad. (...) g) El fallecimiento de los cónyuges o compañeros permanentes no cambia la naturaleza ni cobertura de la prestación, y en caso de que no existan hijos beneficiarios con derecho, la pensión familiar se agota y no hay lugar a pensión de sobrevivientes por ende, en caso de quedar saldos se dará la aplicación de inexistencia de beneficiarios contemplada en el artículo

a su muerte, salvo que haya procreado uno o más hijos con el pensionado fallecido. b) Los hijos menores de 18 años; los hijos mayores de 18 años y hasta los 25 años, incapacitados para trabajar por razón de sus estudios y si dependían económicamente del causante al momento de su muerte; y, los hijos inválidos si dependían económicamente del causante, mientras subsistan las condiciones de invalidez. c) A falta del cónyuge, compañero o compañera permanente e hijos con derecho, serán beneficiarios los padres del causante si dependían económicamente de éste. d) A falta de cónyuge, compañero o compañera permanente, padres e hijos con derecho, serán beneficiarios los hermanos inválidos del causante si dependían económicamente de éste.	76 de la Ley 100 de 1993". ARTÍCULO 3º. Adiciónese un nuevo artículo al Capítulo V al Título IV al Libro 1 de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así: "Artículo 151 C. Pensión Familiar en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida. (...) g) El fallecimiento de los cónyuges o compañeros permanentes no cambia la naturaleza ni cobertura de la prestación, y en caso de que no existan hijos beneficiarios con derecho, la pensión familiar se agota y no hay lugar a pensión de sobrevivientes".

De acuerdo con la anterior tabla puede concluirse que familiares del causante, como los ascendientes y los hermanos inválidos, fueron excluidos injustificadamente de la pensión de sobrevivientes con la Ley 1580 de 2012 que creó la pensión familiar, ya que en el caso de que fallezcan los cónyuges o compañeros permanentes y no tengan hijos beneficiarios, no sólo se agota la pensión familiar sino que no habrá lugar a la sustitución pensional, eliminando los efectos de una institución que había sido reconocida por la Ley 100 de 1993 que creó el Sistema General de Pensiones.

www.legismovil.com 012

www.legismovil.com 013

Aunque la Corte ha señalado que *"no todo trato diferente es desigual"*, en el presente caso sí lo es, porque estamos en presencia de un mismo grupo de personas a quienes el legislador excluyó injustificadamente de este beneficio económico, por lo que sí se estableció un trato discriminatorio.

En el presente caso, es importante resaltar que con los literales g) de los artículos 2° y 3° de la Ley 1580 de 2012 se realiza una discriminación y exclusión injustificada de los ascendientes y hermanos inválidos de un causante, para sustituirlo pensionalmente y acceder a un beneficio económico como la pensión de sobrevivientes; teniendo en cuenta, además, que se trata de sujetos que acreditan una dependencia económica, traducida en necesidad y en la carencia de un ingreso por el fallecimiento de un sujeto que se encargaba de los gastos de un hogar y de sus miembros, quedando estos desamparados.

4.2 Deber de protección especial de aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta.

> *"El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan."* [7]

Se ha entendido que existen ciertos grupos de personas que gozan de este deber de protección especial por parte de todos los organismos del Estado, tales como la mujer en estado de embarazo y después del parto (artículo 43 de la Constitución), las personas de la tercera edad (artículo 46 de la Constitución) y los discapacitados o disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos (artículo 47 de la Constitución).

En concordancia con este mandato constitucional del principio de igualdad y el deber que tiene el Estado de brindar protección especial a aquellas personas que por su condición se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta, la Corte Constitucional desde el año 1992 ha sido enfática sobre el tema. En la Sentencia T-533 de 1992, Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, la Corte relacionó dicha protección especial con el principio de solidaridad consagrado en el artículo 1°

---

[7] Artículo 13 Constitución Política de Colombia de 1991.

www.legismovil.com 014

de la Constitución, e indicó que *"cuando una persona demuestra la circunstancia de debilidad manifiesta en que se encuentra, debido a su condición económica, física o mental (CP art. 13) (...) excepcionalmente se genera para el Estado una obligación de proteger especialmente a la persona colocada en dicha situación"*.

De otro lado, en la Sentencia T- 093 de 1997, Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo, la Corte reiteró la obligación que tiene el Estado de atender y proteger especialmente a las personas que se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta, en ese caso a los disminuidos físicos, y señaló que:

> *"Según el artículo 13 de la Carta, el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta. Cuando ello no se hace, siendo posible, y a ciencia y paciencia de los organismos públicos, se perpetúan o prolongan desequilibrios susceptibles de ser corregidos, se vulnera el derecho a la igualdad real y material de las personas merecedoras de la actividad protectora del Estado"*.

En la Sentencia T- 1182 de 2005, Magistrada Ponente: Dra. Clara Inés Vargas Hernández, la Corte fue más precisa al indicar la protección especial constitucional de ciertos sujetos dentro de un modelo de Estado Social de Derecho como el nuestro. Esta sentencia es de gran importancia porque hace referencia al carácter fundamental que adquieren los derechos a la salud y a la seguridad social por su estrecha relación con los derechos a la vida (CP art. 11), a la dignidad humana (CP art.1), a la integridad física y moral (CP art. 12) o el libre desarrollo de la personalidad (CP art. 16), aunque sean, en un principio, de carácter prestacional, debido a que "su no reconocimiento tiene la potencialidad de poner en peligro otros derechos y principios fundamentales" como los anteriormente mencionados, de lo cual se predica su protección inmediata.

En el caso en cuestión se están violando los alcances del trato diferenciado que estableció la Corte, puesto que no existe proporcionalidad ni fundamento en la diferenciación que realizó el legislador al excluir de la posibilidad de acceder a una pensión de sobrevivientes a los ascendientes y hermanos inválidos de un causante por el hecho de no existir hijos beneficiarios; el legislador excluyó a un sector importante de la población sin justificación alguna, que recordemos, además, que merece una protección especial como en el caso de los hermanos inválidos o de

www.legismovil.com 015

ascendientes, que por razones físicas o económicas, y por encontrarse en situaciones de debilidad manifiesta, requieren de una mayor protección y garantía de sus derechos por parte de las autoridades estatales. Si bien el legislador puede establecer tratos desiguales entre personas que no se encuentren en igualdad de condiciones, en este caso estamos en presencia de un segmento de personas en circunstancias de debilidad manifiesta, que en razón de un trato diferenciado injustificado fueron excluidas de la pensión de sobrevivientes aun cuando cumplan los requisitos legales establecidos en la Ley 100 de 1993 que creó el Sistema General de Pensiones, con la cual se les brindó la posibilidad de acceder a dicha pensión acreditando ciertos requisitos, entre los cuales se encuentran el grado de parentesco con el causante según el caso y la dependencia económica con base en los criterios establecidos por la misma Corte en amplia jurisprudencia sobre el tema.

Aunque la Corte ha señalado que no todo trato diferente es desigual, en el presente caso sí lo es, porque estamos en presencia de un mismo grupo de personas, esto es, los ascendientes y hermanos inválidos de un causante, a quienes el legislador excluyó sin justificación y sin razón jurídica válida de este beneficio económico, por lo que sí se estableció un trato discriminatorio.

En conclusión, esta norma vulnera el principio de igualdad establecido en el artículo 13, por dos razones: por un lado, porque la Ley 100 de 1993 otorgó la posibilidad de sustitución pensional a los ascendientes y a los hermanos inválidos y la nueva ley, la Ley 1580 de 2012 de pensión familiar, los privó; y por otro lado, porque no se está cumpliendo con el deber que tiene el Estado de garantizar una protección especial a las personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta.

4.3. Omisión legislativa relativa.

Uno de los mandatos que consagra la Constitución consiste en que el Estado debe adoptar medidas en favor de grupos discriminados y marginados para lograr su inclusión en la sociedad y garantizar una igualdad real y efectiva de ellos, para que quienes se encuentren en situación de inferioridad o desventaja puedan remediar las desigualdades eficazmente.

www.legismovil.com 016

En palabras de la Corte Constitucional, se presenta una omisión legislativa cuando el legislador "*. . . al regular o construir una institución omite una condición o un ingrediente que, de acuerdo con la Constitución, sería exigencia esencial para armonizar con ella*"[8]. En la Sentencia C- 767 de 2014, Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, la Corte estableció las formas en que puede presentarse la omisión legislativa relativa, a saber:

1. Cuando se expide una ley que si bien desarrolla un deber impuesto por la Constitución, favorece a ciertos sectores y perjudica a otros.

2. Cuando se adopta un precepto que corresponde a una obligación constitucional, pero excluye expresa o tácitamente a un grupo de ciudadanos de los beneficios que otorga a los demás.

3. Cuando al regular una institución omite una condición o un elemento esencial exigido por la Constitución.

En este caso, la omisión legislativa se presenta en las tres formas consideradas por la Corte por lo siguiente:

- Si bien la Ley 1580 de 2012, al regular la sustitución pensional que se reconocida "por la suma de esfuerzos de cotización o aportes de cada uno de los cónyuges o cada uno de los compañeros permanentes, cuyo resultado es el cumplimiento de los requisitos establecidos para la pensión de vejez en el régimen de prima media con prestación definida o régimen de ahorro individual y de conformidad con lo establecido en la Ley 100 de 1993", favoreció a aquellas personas que de manera individual no podrían acceder a una pensión de vejez por no cumplir con los requisitos legales; por el contrario, en dos de sus disposiciones (los literales g) de los artículos 2° y 3°) excluyó la aplicación de la figura de la pensión de sobrevivientes, perjudicando así a los ascendientes y hermanos inválidos de un causante que dependen económicamente de este, puesto que estableció que con el fallecimiento de los cónyuges o compañeros permanentes, si estos no tienen hijos beneficiarios, no sólo se extingue la pensión familiar, tampoco habrá lugar a la sustitución pensional.

---

[8] Corte Constitucional. Sentencia C- 543 de 1996. Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz.

www.legismovil.com 017

- Por otra parte, el legislador, al regular la institución de la pensión familiar mediante la Ley 1580 de 2012, excluyó a un grupo de personas que por sus condiciones físicas o económicas se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta, las cuales merecen un trato especial y una mayor protección por parte de las autoridades. Así, el legislador omitió el deber de discriminación positiva, en el sentido de que no adoptó las medidas necesarias para su inclusión en la sociedad; es decir, los ascendientes (que pueden ser de la tercera edad) y los hermanos inválidos, que acrediten dependencia económica del causante, fueron excluidos injustamente de la pensión de sobrevivientes.

De esta manera, el legislador incurrió en una omisión legislativa relativa que puede ser analizada por la Corte por ser competente para ello, al excluir sin razón jurídica válida a los ascendientes y los hermanos inválidos de un causante de acceder al beneficio económico de la pensión de sobrevivientes, al señalar que en caso de que no existan hijos beneficiarios de los cónyuges o compañeros permanentes que fallezcan, se extingue tanto la pensión familiar como la pensión de sobrevivientes.

5. VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 42 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA.

Este artículo establece que la familia es el núcleo fundamental de la sociedad, y que tanto el Estado como la sociedad misma garantizarán su protección integral. Son muchas las definiciones que se han adoptado en torno al concepto de *familia*, dentro de las cuales rescatamos aquella que señala que es *"aquella comunidad de personas emparentadas entre sí por vínculos naturales o jurídicos, que funda su existencia en el amor, el respeto y la solidaridad, y que se caracteriza por la unidad de vida o de destino que liga íntimamente a sus miembros o integrantes más próximos"*[9]. La familia es considerada como el núcleo fundamental de la sociedad, lo cual implica para el Estado un deber de protección especial de dicha institución elevada a la categoría de principio fundamental, por considerarse *"piedra angular dentro de la organización política estatal, rescatando el criterio universal que la reconoce como elemento primordial de la sociedad y elevando a canon constitucional mandatos básicos de preservación, respeto y amparo que tienden a garantizar su existencia y pleno desarrollo"*[10].

---

[9] Corte Constitucional. Sentencia C- 271 de 2003. Dr. Rodrigo Escobar Gil.
[10] Ibídem.

www.legismovil.com 018

Respecto a este enunciado han sido muchos los pronunciamientos de la Corte Constitucional; sin embargo, hay uno de gran importancia y del cual deben resaltarse sus principales argumentos, debido a la estrecha relación que guarda con la pensión de sobrevivientes, y es la Sentencia T- 716 de 2011, Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva. A juicio de la Corte, *"a partir de su definición legal, se observa que el aspecto central de la naturaleza jurídica de la pensión de sobrevivientes es* ***evitar la desprotección del grupo familiar dependiente del afiliado o cotizante ante su fallecimiento*** *y, por ende, la eventual interrupción de los ingresos económicos necesarios para garantizar la subsistencia de dicho grupo"* (Negrillas fuera de texto).

Adicionalmente, *"la pensión de sobrevivientes se explica en que es una prestación que impide que el grupo familiar dependiente del afiliado o pensionado quede en condiciones de extrema vulnerabilidad luego de su muerte"*[11].

En ese sentido, señala la Corte que su jurisprudencia alrededor del tema de la pensión de sobrevivientes versa sobre dos aspectos:

1. La relación entre la pensión de sobrevivientes y los rasgos constitucionales de la seguridad social. Sobre esto, ha dicho la Corte que esta institución se encuentra circunscrita dentro de la naturaleza jurídica del derecho constitucional de la seguridad social con contenido fundamental, de manera que *"la pensión de sobrevivientes es expresión de un servicio público de carácter obligatorio, sometido a la dirección y control del Estado y sujeto a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad"*[12].

2. La interdependencia entre la pensión de sobrevivientes y la vigencia de los derechos fundamentales de sus beneficiarios.

> *"(...) El derecho constitucional a la seguridad social ha adquirido dentro de nuestro ordenamiento jurídico la connotación de garantía iusfundamental, toda vez que ha cumplido con los criterios de fundamentabilidad que caracterizan esta especial categoría de derechos. De este modo, se ha desarrollo mediante la concreción de derechos subjetivos prestacionales; cuenta con una estructura enderezada a la satisfacción de sus contenidos; su goce y disfrute está íntimamente relacionado con*

[11] Corte Constitucional. Sentencia T- 716 de 2011, Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.
[12] Corte Constitucional. Sentencia T- 716 de 2011, Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

la satisfacción de los restantes derechos humanos; y la constatación de su cardinal importancia en la efectivización del principio de dignidad humana en cuanto se dirige a la superación de las desigualdades materiales que la pobreza y la miseria entrañan. (...) Igualmente, toda vez que el derecho fundamental a la seguridad social se encuentra en una relación de interdependencia con la satisfacción de los restantes derechos constitucionales reconocidos en la Carta, y los valores y principios en que se funda el ordenamiento superior, la jurisprudencia de esta Corte se ha ocupado de advertir al legislador que tales valores, principios y derechos representan un límite a su margen de configuración legislativa, al punto que al regular aquellos aspectos relativos al goce y disfrute del derecho a la seguridad social, debe evitar adoptar medidas que impliquen la anulación o vaciamiento de tales bienes constitucionales"[13] (Subrayas fuera de texto).

La figura de la pensión de sobrevivientes se relaciona con la protección especial a cargo del Estado de la familia, y con la vigencia del mínimo vital del grupo familiar dependiente del afiliado o pensionado que fallece o queda en situación de grave discapacidad. Así, la Corte indicó que *"la pensión de sobrevivientes es un derecho revestido por el carácter de cierto, indiscutible e irrenunciable, y que constituye para sus beneficiarios un derecho fundamental"*[14], además, *"por estar contenido dentro de valores tutelables: el derecho a la vida, a la seguridad social, a la salud, al trabajo. Es inalienable, inherente y esencial. Y, hay una situación de indefensión del beneficiario respecto a quien debe pagarle la mesada"*[15].

Teniendo en cuenta lo anterior, al excluirse de manera injustificada a los ascendientes y hermanos inválidos que conforman el grupo familiar de quien fallece, se está violando el precepto constitucional contenido en el artículo 42 y con la obligación que tiene el Estado de proteger de manera integral la familia, considerada como el núcleo fundamental de la sociedad; adicionalmente, según se evidenció en la última sentencia reseñada, se están violando los derechos fundamentales de los beneficiarios, por considerarse que la pensión de sobrevivientes hace parte del derecho constitucional fundamental de la seguridad social, por su estrecha relación con derechos como el mínimo vital, la vida y la dignidad humana. Por tanto, no sólo se está dejando desprotegida la familia sino que a algunos de sus integrantes se les están vulnerando sus derechos fundamentales por

---

[13] Corte Constitucional. Sentencia T- 110 de 2011. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.
[14] Corte Constitucional. Sentencia C- 1035 de 2008. Magistrado Ponente: Dr. Jaime Córdoba Triviño.
[15] Corte Constitucional. Sentencia T- 173 de 1994. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

www.legismovil.com 019

www.legismovil.com 020

no poder acceder al beneficio económico al que tienen derecho desde la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993.

6. VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 46 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA.

Esta disposición hace referencia a la protección y la asistencia especial de que gozan las personas de la tercera edad, y que será brindada por el Estado en concurrencia con la familia y la sociedad. Estas personas gozan de tal protección especial por enmarcarse también dentro del grupo de sujetos del que habla el artículo 13 constitucional.

En la Sentencia T- 138 de 2010, Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo, la Corte concluyó que para considerar a una persona de la *tercera edad* debe tener una edad superior a la expectativa de vida oficialmente reconocida en Colombia. Así, citando el documento de Proyecciones de Población elaborado por Departamento Nacional de Estadística en el año 2007, el indicador de expectativa de vida al nacer, para el quinquenio 2010-2015, para hombres es de 72.1 años y para mujeres es de 78.5 años.

En la Sentencia T- 1139 de 2005, Magistrado Ponente: Dr. Alfredo Beltrán Sierra, la Corporación reiteró el deber constitucional que tiene el Estado de proteger a aquellas personas que se encuentren en situaciones de debilidad manifiesta, por el mismo modelo político adoptado por la Constitución de 1991, puesto que al ser Colombia un Estado Social de Derecho, *"la satisfacción de las necesidades de los asociados debe ser una prioridad y un mecanismo que apoye el desarrollo personal dentro de unas determinadas condiciones de bienestar general"*.

También ha dicho la Corte que el deber de protección de las personas de la tercera edad se relaciona con el principio de solidaridad que contempla el Preámbulo de la Constitución y en el cual se debe basar cualquier acción del Estado.

> *"Esta clase de deberes derivados del principio de la solidaridad, se tornan imperiosos si se trata de socorrer o garantizar los derechos de las personas de la tercera edad. En efecto, como lo ha reconocido la Corte, las personas que se encuentran en la mencionada categoría son*

acreedoras a un trato de especial protección, no sólo por parte del Estado sino de los miembros de la sociedad"[16].

Dejando de lado lo relativo al principio de solidaridad, de manera más precisa la Corte ha justificado el trato y la protección especial de las personas de la tercera edad por encontrarse en situaciones de debilidad manifiesta, pues deben *"afrontar el deterioro irreversible y progresivo de su salud por el desgaste natural del organismo y consecuente con ello al advenimiento de diversas enfermedades propias de la vejez"*[17].

De esta manera, excluir a los ascendientes (padres en la tercera edad en algunos casos) del acceso a una pensión de sobrevivientes como beneficiarios una vez acrediten los requisitos respectivos, constituye una clara violación del artículo 46 constitucional, porque se está desconociendo el mandato constitucional a todas las instituciones que integran el Estado de orientar su accionar para lograr una protección integral de estas personas, para brindarles una mayor garantía de sus derechos; con ello, como no se les garantiza el goce y ejercicio pleno de sus derechos por negarles el acceso a dicho beneficio económico, se están vulnerando al mismo tiempo otros derechos que adquieren el carácter de fundamentales, tales como el derecho a la salud, a la vida digna y al mínimo vital, por sólo mencionar algunos.

7. VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 47 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA.

Este artículo hace referencia a que el Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran. Esto implica que el Estado debe velar por la protección de las personas que se encuentran con algún tipo de discapacidad, y por ende, debe buscar la manera en que estos no se sientan excluidos por la sociedad, para que puedan acceder a las mismas oportunidades que tiene una persona que goza plenamente de sus capacidades, proponiendo diferentes alternativas y mecanismos para poder integrarlos socialmente.

En la Sentencia C- 824 de 2011, Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva, en la cual la Corte hizo referencia a la protección especial de la que gozan las personas con

---

[16] Corte Constitucional. Sentencia T- 464 de 2005. Magistrado Ponente: Dr. Rodrigo Escobar Gil.
[17] Corte Constitucional. Sentencia T- 634 de 2008. Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

www.legismovil.com 021

www.legismovil.com 022

discapacidad, en relación con la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas, adoptada por la Asamblea General de la OEA en 1999, e incorporada al Derecho interno por la Ley 762 de 2002, señalando que la misma tiene como finalidad prevenir y eliminar cualquier forma de discriminación contra las personas con discapacidad, y así propiciar su plena integración en la sociedad. En el artículo 1° de la Convención se estableció que *"el término 'discapacidad' significa una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social"* (Cursivas original de texto). Así, los Estados tienen la obligación de tomar medidas no sólo para *"eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad"*, sino también para *"propiciar su plena integración en la sociedad"*[18] (negrillas fuera de texto).

Señaló la Corte en la sentencia referida que del mandato constitucional consagrado en el artículo 47 Superior *"se deriva la expresa y específica obligación del Estado de garantizar la previsión, rehabilitación e integración social de las personas con limitaciones o con discapacidad"*[19]. Esta norma consagra un derecho constitucional de carácter programático para las personas con discapacidad, ya que contiene la obligación estatal de adoptar una política de previsión, rehabilitación e integración social para esta población.

Por mandato de la propia Constitución, en reiteradas ocasiones la Corte ha indicado que a las personas con discapacidad se les debe garantizar una igualdad real teniendo en cuenta sus diferencias reales, brindándoles un trato especial.

> *"La igualdad de oportunidades es un objetivo, y a la vez un medio, para lograr el máximo disfrute de los demás derechos y la plena participación en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (CP art. 2). La igualdad de oportunidades es, por consiguiente, un derecho fundamental mediante el que se 'equipara' a las personas en inferioridad de condiciones, para garantizarles el pleno goce de sus derechos"*[20].

Así mismo, ha insistido la Corte Constitucional que los derechos específicos de las personas con discapacidad implican necesariamente acciones afirmativas a favor de

---

[18] Corte Constitucional. Sentencia C- 804 de 2009. Magistrada Ponente: Dra. María Victoria Calle Correa.
[19] Corte Constitucional. Sentencia C- 824 de 2011. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.
[20] Corte Constitucional. Sentencia T- 288 de 1995. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

www.legismovil.com 023

éstas y a cargo del Estado, por lo que se justifica y se autoriza, a la luz del artículo 13 constitucional, una diferenciación positiva a través de un trato más favorable para estos grupos discriminados o marginados, y para las personas que se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta, como en el caso de las personas con alguna discapacidad física que amerita mayor protección y garantía de sus derechos por parte del Estado.

El Estado debe velar en todo momento por la protección de las personas que se encuentran con algún tipo de discapacidad física, sensorial o psíquica, propendiendo por brindarles mayor atención y protección mediante la adopción de medidas de toda índole, ya sean legislativas, sociales, educativas o laborales, para lograr su plena integración en la sociedad y garantizándoles un completo acceso a las mismas oportunidades que las demás personas. No obstante lo anterior, el literal g) del artículo 151B y el literal g) del artículo 151C de la Ley 100 de 1993, adicionados por los artículos 2° y 3° de la Ley 1580 de 2012, vulneran el artículo 47 de la Constitución Política de Colombia al negar la sustitución pensional a los hermanos inválidos que a la luz de este artículo tienen una discapacidad o limitación física que merece de mayor protección por parte del Estado y de la adopción de acciones y medidas afirmativas que logren su pleno integro en la sociedad; deber que no se está cumpliendo, pues están siendo excluidos sin razón jurídica válida del acceso al beneficio económico de la pensión de sobrevivientes.

8. VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 48 EN ARMONÍA CON LOS ARTÍCULOS 365 Y 366 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA.

Esta disposición constitucional consagra el derecho fundamental a la seguridad social que tienen todas las personas, encargando al Estado de su ampliación progresiva en cobertura y en prestación de los servicios. Está estrechamente relacionada con el artículo 366 de la Constitución que prescribe que "*el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado*", el cual debe orientar "*su política y recursos a la prestación eficiente y responsable de servicios como la Seguridad Social y la Salud, derechos irrenunciables éstos que no siendo los únicos de carácter prestacional son primordiales para la obtención de mejores condiciones de subsistencia de los sectores más deprimidos y necesitados de la población colombiana*"[21].

---

[21] Corte Constitucional. Sentencia C- 040 de 2004. Magistrado Ponente: Dr. Jaime Córdoba Triviño.

www.legismovil.com 024

Por otra parte, relacionado con el artículo 365 de la Constitución, la seguridad social se constituye en un servicio público "inherente a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional", razón por la cual el Estado debe velar siempre por la prestación eficiente de la seguridad social, y de los servicios del sistema en general, dentro del cual se encuentra el sistema general de pensiones y la pensión de sobrevivientes; así, excluir injustificadamente a un grupo de personas de especial protección del acceso a este servicio público, contraría una de las principales finalidades de un Estado Social de Derecho como el nuestro, y de los principios que orientan no sólo la Constitución sino la seguridad social en general, esto es, *la eficiencia, universalidad y la solidaridad*, este último considerado como la base de todo el accionar y de todas las políticas adoptadas por el Estado para atender las necesidades de los coasociados, especialmente de aquellos que por sus condiciones físicas o económicas se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta, y requieren de una atención y protección especial.

1. Dentro del principio de la **eficiencia** se enmarca la continuidad del servicio, es decir, no puede interrumpirse la prestación del mismo salvo cuando exista causa legal acorde con los principios constitucionales[22]. Con las disposiciones que son objeto de la presente acción pública de inconstitucionalidad se está contrariando el principio de la eficiencia y continuidad en la prestación del servicio público de la seguridad social por parte del Estado.

   1.1. De la mano del principio de eficiencia está el **principio de progresividad**, que tal y como lo enuncia la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), tiene como objetivo garantizar que la regulación específica que haga sobre un tema uno de los países suscritos al Tratado, atienda a un desarrollo progresivo y no regresivo, esto es, que tienda a mejorar las condiciones en que los ciudadanos realicen el ejercicio de sus derechos.

---

[22] Corte Constitucional. Sentencia SU- 562 de 1999. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

www.legismovil.com 025

Para la Corte Constitucional[23] *"el mandato de progresividad implica que una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve menguada, al menos en un aspecto: todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado debe presumirse en principio inconstitucional, y por ello está sometido a un control judicial estricto. Para que pueda ser constitucional, las autoridades tienen que demostrar que existen imperiosas razones que hacen necesario ese paso regresivo en el desarrollo de un derecho social prestacional"*.

La Ley 100 ya había regulado lo relativo a la pensión de sobrevivientes, en donde se permite la sustitución pensional de los ascendientes y hermanos inválidos al momento del fallecimiento del familiar, permitiéndoles acceder al beneficio económico si se acreditan requisitos como el parentesco y la dependencia económica.

Si bien la Ley 1580 de 2012 creó una nueva figura en el marco de la Ley 100 de 1993 y el Sistema General de Pensiones, la continuidad del servicio y la progresividad en materia pensional, específicamente en lo que tiene que ver con la pensión de sobrevivientes, se ve interrumpida por la exclusión, sin razón jurídica válida, de la que fueron objeto los ascendientes y los hermanos inválidos del causante para acceder al beneficio económico de la pensión de sobrevivientes, ya que, se trató de una mejora incompleta que dio pie a una protección insuficiente y a un retroceso en la legislación, evitando un desarrollo progresivo porque debió incluir como beneficiarios en materia de Seguridad Social y de garantía de derechos económicos y sociales a los ascendientes y hermanos inválidos.

2. Otro de los principios que rigen la seguridad social es la **universalidad**, lo cual significa que el objetivo es la prestación del servicio a todos los habitantes del país, sin discriminación ni exclusión alguna, y que *"dentro del sistema actual de la seguridad social en salud el objetivo es ampliar la cobertura y no restringirla (...)"*[24]. En cuanto a esto, se está restringiendo el acceso a este servicio público a los ascendientes y a los hermanos inválidos de un causante cuando puedan obtener

---

[23] Corte Constitucional. Sentencia C- 372 de 2011. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[24] Corte Constitucional. Sentencia T- 730 de 1999. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero.

www.legismovil.com 026

la pensión de sobrevivientes con el lleno de los requisitos legales, en lugar de propender por su ampliación progresiva en la cobertura, dando lugar a una exclusión injustificada que no es acorde con la universalidad que persigue un sistema de seguridad social en general.

Si bien se creó una nueva figura con la Ley 1580 de 2012 como la pensión familia que podría considerarse a simple vista como una ampliación del servicio en materia de pensiones, en las normas acusadas se estableció que no habrá lugar a la pensión de sobrevivientes cuando no existan hijos beneficiarios de los cónyuges o compañeros permanentes cuando fallecen, lo cual implica un retroceso porque la institución de la pensión de sobrevivientes fue creada con la Ley 100 en el año 1993 y ha sido ampliamente desarrollada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Debe recordarse que la pensión de sobrevivientes tiene como finalidad ser un auxilio económico para que los familiares del causante, del cual dependían económicamente, no queden en situaciones de vulnerabilidad económica y total desprotección; familiares que, además, son sujetos de especial protección como los ascendientes en el caso de aquellos en la tercera edad, y los hermanos inválidos.

3. En tercer lugar se encuentra como principio rector de la Seguridad Social el principio de **solidaridad**, el cual significa que todas las personas, entidades y el Estado mismo que participan en el sistema tienen el deber de contribuir con su sostenibilidad, equidad y eficiencia, razón por la cual todos sus miembros deben cotizar, no sólo para poder recibir los distintos beneficios, sino para preservar el sistema en su conjunto[25].

Con base en lo anterior, con la disposición acusada se está desconociendo dicho principio rector porque el Estado, uno de los principales actores miembro del sistema, no está velando por la participación de todos los sujetos en el mismo, puesto que se dejó por fuera a los ascendientes y hermanos inválidos de un causante que cumplan los requisitos legales y acrediten dependencia económica, el acceso al auxilio económico de la pensión de sobrevivientes.

Es relevante destacar en este punto, luego de la redacción de los principios que rigen el sistema de seguridad social, un pronunciamiento de la Corte en el que sintetizó el

[25] Tomado de la Sentencia C- 126 de 2000. Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz.

www.legismovil.com 027

alcance de los mismos, específicamente en pensiones, explicando que la relación entre el Estado y los usuarios del sistema no es meramente contractual, puesto que el equilibrio de las obligaciones y derechos de las partes deben permanecer inmutables. Al respecto señaló la Corte que, *"(...) el sistema de seguridad social en pensiones no tiene por finalidad preservar el equilibrio cuota- prestación, sino la debida atención de las contingencias a las que están expuestas los afiliados y beneficiarios, además porque el régimen de prestaciones de la seguridad social en pensiones no es un régimen contractual como el de los seguros privados (...)"*[26] (Negrillas fuera de texto).

El artículo 48 de la Constitución Política, desarrollado por el artículo 4º de la Ley 100 de 1993, precisó que la seguridad social es un servicio público esencial en salud y en pensiones, enfatizando en que este último servicio tiene que ver con el reconocimiento y pago de unas mesadas (pensión de vejez, de sobrevivientes o de invalidez), según el caso.

> *"Dicha consagración supone un considerable incremento en la responsabilidad que resulta exigible al Estado y a todas las entidades que participan en el sistema de seguridad social, dado que las exigencias de permanencia y continuidad del servicio se convierten en deberes inexcusables, lo cual coincide con el propósito general que inspira la Ley de seguridad socia"*[27].

Así, no sólo se están vulnerando los principios rectores de la seguridad social en general descritos anteriormente, sino también, y en relación con los mismos, la finalidad o el objetivo al que se orienta el sistema de pensiones, que no es más que brindar una debida atención a los sujetos frente a aquellas contingencias a las que se encuentren expuestas no sólo los afiliados sino también los beneficiarios, como los ascendientes o hermanos inválidos de un causante en tratándose de la pensión de sobrevivientes, a la cual pueden acceder cuando acrediten los requisitos legales y la dependencia económica, con el fin de mitigar los riesgos a los que se enfrentan con una situación de contingencia como la muerte de un familiar que se encargaba económicamente de unos familiares, riesgos que pueden traducirse en una desprotección económica que puede llegar a afectar derechos fundamentales como la vida digna o el mínimo vital. Adicionalmente, el Estado no está cumpliendo

---

[26] Corte Constitucional. Sentencia C- 086 de 2002. Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas Hernández.

[27] Corte Constitucional. Sentencia T- 539 de 2009. Magistrado Ponente: Dr. Humberto Antonio Sierra Porto.

www.legismovil.com 028

plenamente con su función de prestar de manera completa un servicio público que adquiere el carácter de esencial, ya que su prestación no se está brindando a los ascendientes y hermanos inválidos del causante pensionado o que se encontraba activo en el sistema, desconociendo también los artículos 365 y 366 de la Constitución que consagran que el Estado debe orientas sus políticas sociales a la prestación eficiente de los servicios de la seguridad social, siendo la prestación eficiente una finalidad inherente a la misma función social que cumplen el Estado y todas las autoridades que lo integran; valga repetir que por prestación eficiente y universal se entiende una cobertura amplia a todas las personas, sin exclusión alguna, lo cual, nuevamente, no se cumple con las disposiciones objeto de esta acción.

Finalmente, debe resaltarse la tesis sostenida por la Corte en amplia jurisprudencia sobre el **carácter fundamental del derecho a la seguridad social.** Al respecto, en la Sentencia T- 618 de 2014, Magistrada (e) Sustanciadora: Martha Victoria Sáchica Méndez, la Corte reiteró la tesis que ha venido sosteniendo sobre el carácter de derecho fundamental autónomo que reviste la seguridad social, por asegurar el cumplimiento de los fines esenciales del Estado Social de Derecho y el principio de la dignidad humana establecido en la Constitución.

> *"Si bien es cierto que en un primer momento el derecho fundamental a la seguridad social fue catalogado como un derecho fundamental por conexidad, debido a su carácter netamente social y progresivo, recientemente la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional ha precisado que "no resulta razonable separar los derechos fundamentales de los derechos económicos sociales y culturales, porque en la Constitución se les otorga el carácter de fundamentales a todos los derechos (...)"*[28] (Cursiva original en texto).

Por su parte, en la Sentencia T- 588B de 2014, Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, la Corte señaló el carácter fundamental del derecho a la seguridad social en pensiones, relacionándolo con la importancia que tiene la pensión de sobrevivientes. Sobre el tema comenzó indicando la Corporación que la pensión de sobrevivientes busca evitar una situación de desamparo, protegiendo a los familiares de la persona afiliada fallecida y garantizarles así una estabilidad económica que asegure su subsistencia en condiciones dignas, más aún cuando dicha prestación es la única fuente de ingreso de sus beneficiarios; adicionalmente, señaló que la

---

[28] Corte Constitucional. Sentencia T- 477 de 2013.

www.legismovil.com 029

sustitución pensional busca proteger el mínimo vital de la persona y su núcleo familiar, cuando este último depende de los ingresos económicos del causante.

Por las anteriores razones, y además por la relación que tiene el derecho a la seguridad social en pensiones con la dignidad humana, la Corte reiteró uno de los argumentos sostenidos en otros de sus pronunciamientos:

> *"El derecho a la seguridad social, en la medida en que es de importancia fundamental para garantizar a todas las personas su dignidad humana, es un verdadero derecho fundamental cuyo desarrollo, si bien ha sido confiado a entidades específicas que participan en el sistema general de seguridad social fundado por la Ley 100 de 1993, encuentra una configuración normativa preestablecida en el texto constitucional (artículo 49 superior) y en los tratados internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad; cuerpos normativos que dan cuenta de una categoría iusfundamental íntimamente arraigada al principio de dignidad humana, razón por la cual su especificación en el nivel legislativo se encuentra sometida a contenidos sustanciales preestablecidos".*[29]

Así, *"la garantía a la seguridad social y su fundamentalidad está muy ligada a la satisfacción real de los derechos humanos, especialmente el de la dignidad humana, pues a través de este derecho puede afrontarse la lucha contra los índices de pobreza y miseria"*[30] (Negrillas fuera de texto).

De esta manera, hoy en día la Corte reconoce que el derecho a la seguridad social en pensiones es un derecho fundamental, independiente y autónomo, y como tal merece de una gran protección constitucional; adicionalmente, debe recordarse la estrecha relación que tiene con otros derechos que revisten el carácter de fundamentales, tales como la dignidad humana y el mínimo vital. Por los anteriores motivos esgrimidos, las normas acusadas están vulnerando el derecho a la seguridad social contenido en el artículo 48 de la Constitución, el cual es considerado hoy en día por la Corte como un derecho fundamental de carácter autónomo y no por conexidad con otros derechos fundamentales.

---

[29] Corte Constitucional. Sentencia T- 658 de 2008.
[30] Corte Constitucional. Sentencia T- 588B de 2014.

9. VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 93 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA.

Este artículo indica que los Tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.

Los derechos y deberes consagrados en esta Carta se interpretarán de conformidad con los Tratados Internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

Es importante resaltar que existen gran cantidad de Tratados Internacionales ratificados por Colombia que hablan sobre el deber del Estado de velar por la protección de los derechos de las personas que se encuentran en una situación de debilidad manifiesta, personas que por su edad, o por sufrir de una discapacidad física, psíquica o sensorial, dependen económicamente de algún familiar, ya que no pueden valerse por sí mismos.

Cuando se está frente a este tipo de situaciones, tanto la Carta Política como los diferentes convenios firmados por Colombia, establecen que deberá hacerse todo lo posible para incluir las personas que se encuentran con algún tipo de limitación: que puede ser física o económica, y en cualquiera de estas dos circunstancias deberán crearse leyes inclusivas que cada vez hagan valer más sus derechos, y que reafirmen que el derecho a la igualdad y a la no discriminación tienen una vigencia y aplicación significativa en nuestro país. Es por esto que todo tipo de convenio internacional del que Colombia sea un Estado parte, tienen gran relevancia a la hora de hacer valer todo tipo de derechos reconocidos en nuestra legislación, los cuales hacen parte del llamado bloque de constitucionalidad.

> *"El bloque de constitucionalidad es aquella unidad jurídica compuesta "por normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, son normas situadas en el nivel constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reforma diversos al de las normas del articulado constitucional strictu sensu".*

www.legismovil.com 030

> *El único sentido razonable que se puede conferir a la noción de prevalencia de los tratados de derechos humanos y de derecho internacional humanitario es que éstos forman con el resto del texto constitucional un "bloque de constitucionalidad", cuyo respeto se impone a la ley. En efecto, de esa manera se armoniza plenamente el principio de supremacía de la Constitución, como norma de normas con la prevalencia de los tratados ratificados por Colombia, que reconocen los derechos humanos y prohíben su limitación en los estados de excepción"*[31].

Así, en nuestro ordenamiento jurídico existen dos nociones o sentidos sobre el bloque de constitucionalidad sobre los cuales es importante tener claridad, que son: bloque de constitucionalidad en sentido estricto y bloque de constitucionalidad en sentido lato. En la Sentencia C- 401 de 2005, Magistrado Ponente: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa, la Corte se refirió a ambos sentidos del bloque de constitucionalidad:

> *"En un primer sentido de la noción, que podría denominarse bloque de constitucionalidad stricto sensu, se ha considerado que se encuentra conformado por aquellos principios y normas de valor constitucional, los que se reducen al texto de la Constitución propiamente dicha y a los tratados internacionales que consagren derechos humanos cuya limitación se encuentre prohibida durante los estados de excepción (C.P. artículo 93)"*
>
> *(...)*
>
> *"Más recientemente, la Corte ha adoptado una noción lato sensu del bloque de constitucionalidad, según la cual aquel estaría compuesto por todas aquellas normas, de diversa jerarquía, que sirven como parámetro para llevar a cabo el control de constitucionalidad de la legislación. Conforme a esta acepción, el bloque de constitucionalidad estaría conformado no sólo por el articulado de la Constitución sino, entre otros, por los tratados internacionales de que trata el artículo 93 de la Carta, por las leyes orgánicas y, en algunas ocasiones, por las leyes estatutarias (...)"* (Subrayas fuera de texto).

Dicho esto, Colombia ha firmado y ratificado diferentes convenios y tratados que han sido vinculados a nuestra legislación mediante el bloque de constitucionalidad, entre los cuales se pueden mencionar los siguientes el Pacto de San José de Costa Rica (Convención Americana de Derechos Humanos), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), Convención sobre los Derechos de las

---

[31] Corte Constitucional. Sentencia C- 067 de 2003. Magistrado Ponente: Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra.

www.legismovil.com 031

www.legismovil.com 032

Personas con Discapacidad (CDPD) y La Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

9.1. Pacto de San José de Costa Rica (Convención Americana de Derechos Humanos)[32]

Mediante la Ley 16 de 1972 Colombia aprobó la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), para lograr su aplicación plena en nuestro ordenamiento jurídico, plasmando así la obligación del Estado y sus autoridades de perseguir un desarrollo progresivo en materia de derechos, evitando regresividad y desmejoramiento de los mismos en las normas que se expidan, para garantizar un mejor ejercicio de los derechos de los ciudadanos.

Este pacto se encuentra integrado al bloque de constitucionalidad mediante la cláusula de inclusión consagrada en el artículo 93 de la Constitución anteriormente mencionado, y consagra en su articulado diferentes disposiciones que se adecúan a las disposiciones constitucionales contenidas en la Carta Política y que son de gran relevancia resaltar por la importante relación que guardan con los diferentes motivos expuestos en los cargos de inconstitucionalidad presentados.

1. Numeral 1° del Artículo 1°. Obligación de Respetar los Derechos. *"Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social"*.

2. Artículo 2°. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno. *"Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 [del Pacto] no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las*

[32] El Pacto se incorporó en nuestra legislación mediante la Ley 16 de 1972, publicada en el Diario Oficial N°. 33.780 del 05 de febrero de 1973.

disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades".

3. Artículo 24. Igualdad ante la Ley. *"Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley".*

4. Artículo 26. Desarrollo Progresivo. *"Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados".*

De los anteriores artículos transcritos y en relación con la norma acusada en la presente acción, puede concluirse que se está incumpliendo lo pactado en esta Convención por lo siguiente:

- El Pacto establece que los Estados parte deben de adoptar disposiciones de carácter progresivo y programático de Derecho interno, para facilitar el pleno desarrollo y realización de los derechos de las personas, para evitar un retroceso que pueda llegar a afectar los mismos. En efecto, los literales objeto de acusación implican un retroceso porque en la Ley 1580 de 2012 se excluyó injustificadamente a los ascendientes y hermanos inválidos de acceder a la pensión de sobrevivientes cuando no existan hijos beneficiarios de los cónyuges o compañeros permanentes, lo cual sí da lugar a la extinción de la pensión familiar más no a la pensión de sobrevivientes, porque a la luz de la Ley 100 de 1993 cuando fallece un familiar se da lugar a la aplicación de esta institución siendo los ascendientes y hermanos inválidos, en segundo y tercer orden, quienes acreditando los requisitos legales pueden acceder a la misma.

  En el informe anual presentado en 1993 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se hace referencia al principio del desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales, el cual implica que los gobiernos deben empeñarse en lograr la realización progresiva y plena de tales derechos a corto y largo plazo. En otras palabras,

www.legismovil.com 033

www.legismovil.com 034

"El fundamento del principio de la realización progresiva de los derechos es que los gobiernos tienen la obligación de asegurar condiciones que, de acuerdo con los recursos materiales del Estado, permitan avanzar gradual y constantemente hacia la más plena realización de tales derechos".

- En segundo lugar, se está contrariando lo dispuesto respecto a la igualdad de las personas ante la ley, ya que de manera injustificada se están excluyendo a los ascendientes y hermanos inválidos del acceso a la pensión de sobrevivientes, con lo cual no están recibiendo igual trato por parte de la ley, ya que en una Ley de 1993 fueron incluidos como beneficiarios de un causante cuando cumplan los requisitos legales correspondientes, y en la Ley 1580 de 2012 sobre pensión familiar fueron excluidos sin razón jurídica válida.

9.2. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)[33]

Es obligación de los Estados suscritos al tratado garantizar una ampliación progresiva del goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales, y garantizar el ejercicio de los derechos que en el mismo pacto se enuncian, sin **discriminación alguna**.

"Artículo 2.

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social".

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en su Observación General N°. 3, "La índole de las obligaciones de los Estados Partes, parágrafo 1° del artículo 2° del Pacto", estableció lo siguiente:

---

[33] El Pacto se incorporó en nuestra legislación mediante la Ley 74 de 1968, publicada en el Diario Oficial N°. 32.682 del 30 de diciembre de 1968.

www.legismovil.com 035

"El concepto de progresividad efectiva constituye un reconocimiento del hecho de que la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales en general, no podrá lograrse en un breve período de tiempo. Sin embargo, (...) la frase progresividad debe interpretarse a la luz del objetivo general (...), que es establecer claras obligaciones para los Estados Partes con respecto a la plena efectividad de los derechos de que se trata. Éste impone así una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo. Además, todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga".

Por su parte, el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C- 066 de 2013, Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva, realza la protección especial de la que gozan las personas con discapacidad a la luz del artículo 13 de la Constitución y de las normas que integran el bloque de constitucionalidad. Para ello hace referencia al mencionado Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), y a la Observación general N°. 5 relativa a los derechos de las personas con discapacidad, en cuanto a la eficacia de los derechos sociales en el caso de las personas en situación de discapacidad:

"La Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce que todos los seres humanos han nacido libres e iguales en dignidad y en derechos y, como las disposiciones del Pacto se aplican plenamente a todos los miembros de la sociedad, las personas con discapacidad tienen claramente derecho a toda la gama de derechos reconocidos en el Pacto. Además, en la medida en que se requiera un tratamiento especial, los Estados Partes han de adoptar medidas apropiadas, en toda la medida que se lo permitan los recursos disponibles, para lograr que dichas personas procuren superar los inconvenientes, en términos del disfrute de los derechos especificados en el Pacto, derivados de su discapacidad. Además, el requisito que se estipula en el párrafo 2 del artículo 2 del Pacto que garantiza "el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna" basada en determinados motivos especificados "o cualquier otra condición social" se aplica claramente a la discriminación basada en motivos de discapacidad".

Para la Corte, y en relación con la misma Observación, *"constituye discriminación injustificada contra las personas en situación de discapacidad todas aquellas acciones u omisiones que tengan como resultado imponer barreras para el goce y ejercicio de los derechos de esta población, particularmente sus derechos sociales. Estos actos no solo se reducen a actuaciones materiales, sino que también incorporan la discriminación derivada por el tratamiento que las normas jurídicas irrogan a las personas con discapacidad".*

www.legismovil.com 036

Teniendo en cuenta lo anterior, las normas acusadas no están cumpliendo con la obligación impuesta por este Tratado, puesto que los literales objeto de acusación implican un retroceso porque en la Ley 1580 de 2012 se excluyó injustificadamente a los ascendientes y hermanos inválidos de acceder a la pensión de sobrevivientes cuando no existan hijos beneficiarios de los cónyuges o compañeros permanentes, lo cual sí da lugar a la extinción de la pensión familiar más no a la pensión de sobrevivientes, porque a la luz de la Ley 100 de 1993 cuando fallece un familiar se da lugar a la aplicación de esta institución siendo los ascendientes y hermanos inválidos, en segundo y tercer orden, quienes acreditando los requisitos legales pueden acceder a la misma.

Por otro lado, se resalta el artículo 9º del Pacto que consagra que los Estados Parte reconocen el derecho que tiene toda persona a la seguridad social.

> *"Artículo 9.*
>
> *Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social".*

En relación con esta disposición, las normas acusadas están vulnerando el derecho que tiene toda persona a la seguridad social, tal y como pudo observarse en los argumentos expuestos en el cargo de constitucionalidad por vulneración del artículo 48 de la Constitución, el cual, y en relación con los Tratados internacionales suscritos, hoy en día tiene el carácter de derecho fundamental autónomo e independiente.

9.3. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD)[34]

Esta Convención fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006, aprobada en Colombia mediante la Ley 1346 de 2009, la cual reúne las garantías fundamentales que deben brindar todos los Estados vinculados para la protección de los derechos de las personas con discapacidad.

En la Sentencia C- 767 de 2014, Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, la Corte resaltó la importancia que reviste dicha Convención y su aplicación en el ordenamiento interno:

---

[34] La Convención se adoptó en nuestra legislación mediante la Ley 1346 de 2009, publicada en el Diario Oficial Nº. 47.427 de julio 31 de 2009.

"Este instrumento representa la adopción normativa del modelo social de la discapacidad, estableciendo una nueva forma de entender este concepto, que busca tanto igualar las condiciones de las personas con discapacidad como fortalecer su participación plena, eliminando barreras.

De acuerdo con dicho modelo, la discapacidad se genera por las barreras propias del contexto en donde se desenvuelve la persona, por lo que resulta necesario asegurar adecuadamente sus necesidades dentro de la organización social. Así, pretende aminorar dichos límites sociales de modo que se puedan prestar servicios apropiados que aseguren que las necesidades de las personas con discapacidad sean tomadas en consideración.

Lo anterior se refleja en la CDPD, al reconocer que "la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones que los demás".

Teniendo en cuenta lo anterior, las normas acusadas están vulnerando lo dispuesto en dicha Convención adopta en nuestro ordenamiento interno a través de la Ley 1346 de 2009, puesto que en relación con los hermanos inválidos no se les está brindando la especial protección que requieren por parte de las autoridades estatales para lograr su plena inclusión en la sociedad; por el contrario, se les está excluyendo sin razón válida de un beneficio económico que hace las veces de un auxilio como lo es la pensión de sobrevivientes, teniendo en cuenta que se trata de personas con limitaciones físicas que pueden impedirles trabajar y hacerse a un ingreso por cuenta propia, lo cual significa que dependen económicamente de sus familiares. Así, al establecer que por extinción de la pensión familiar tampoco habrá lugar a la pensión de sobrevivientes, implica una vulneración grave de los derechos de los hermanos inválidos considerados con discapacidad a la luz del Convenio reseñado, ya que no pueden sustituir pensionalmente al causante, quedando en un nivel de desprotección tal que se les vulneran sus derechos fundamentales como a la vida digna, al mínimo vital y a la seguridad social.

9.4. Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad[35]

Adoptada por la Asamblea General de la OEA en 1999, esta convención fue incorporada al Derecho interno mediante la Ley 762 de 2002, la cual establece que

[35] La Convención se adoptó en nuestra legislación mediante la Ley 762 de 2002, publicada en el Diario Oficial N°. 44.889 de agosto 05 de 2002.

www.legismovil.com 037

los Estados deben, por cualquier medio, combatir las formas de discriminación, ya que las personas con discapacidad *"tienen los mismos derechos humanos y libertades fundamentales que otras personas"*, razón por la cual no pueden verse sometidos a ningún tipo de discriminación fundamentada en la discapacidad, ya que ello estaría vulnerando sus derechos fundamentales a la dignidad y a la igualdad que son inherentes a todo ser humano. Por ello, los Estados se comprometen a eliminar la discriminación en todas sus formas y manifestaciones, contra las personas con discapacidad.

Esta Convención tiene plena aplicación en nuestro ordenamiento jurídico, y se relaciona, además, con otros Tratados suscritos por Colombia como la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y con disposiciones constitucionales como el artículo 1° sobre la dignidad humana y el artículo 13 sobre la igualdad.

No obstante, con las normas acusadas se están vulnerando ambas Convenciones y las disposiciones constitucionales señaladas, ya que los hermanos inválidos, sujetos de especial protección en razón de su discapacidad física, fueron excluidos sin justa causa ni razón válida del acceso a la pensión de sobrevivientes cuando cumplan los requisitos legales, entre los cuales se encuentra la dependencia económica, por lo que están siendo discriminados y excluidos, vulnerando así sus derechos fundamentales a la vida digna, a la dignidad humana, al mínimo vital y a la seguridad social.

De los preceptos constitucionales y de los tratados internacionales enunciados, el Estado tiene la obligación de velar porque los derechos contenidos en la Carta Política no le sean vulnerados a sus coasociados. De igual forma, el Estado debe tomar las medidas pertinentes para que estos derechos les sean respetados a la luz del Estado Social de Derecho. Tanto en la legislación interna como en instrumentos internacionales se consagra el deber del Estado colombiano de garantizar una protección especial a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta, a través de medidas de carácter progresivo y no regresivo, garantizándoles al mismo tiempo el acceso al Sistema General de Seguridad Social y de Pensiones.

www.legismovil.com 038

www.legismovil.com 039

El Estado debe velar por el cumplimiento de los tratados internacionales suscritos en nuestro ordenamiento jurídico, velando porque las actuaciones de los órganos estatales estén sujetas a lo establecido en dichos tratados y en la Constitución Política de Colombia. Esto quiere decir que si bien el legislador tiene un amplio margen de configuración legislativa del sistema jurídico, este margen en todo momento debe estar condicionado a los preceptos contenidos en la Carta.

Por tal motivo, se considera que el literal g) del artículo 151B y el literal g) del artículo 151C de la Ley 100 de 1993, adicionados por los artículos 2° y 3° de la Ley 1580 de 2012, vulneran el artículo 93 de la Constitución Política, pues con estas disposiciones se están excluyendo a las personas que se encuentran en una situación de debilidad manifiesta, de obtener el beneficio de acceder a una pensión de sobrevivientes, pues se establece que para dicho caso, cuando el causante fallezca, y no existan hijos beneficiarios, esta pensión deberá extinguirse. No se está teniendo en cuenta que existen situaciones en las que los padres del causante o algún hermano inválido dependen económicamente de este, y en vez de velar por la protección de estos sujetos al reconocerles el beneficio de obtener la pensión de sobrevivientes, para que puedan llevar la vida que llevaban antes de que el causante falleciera, y no tengan que sufrir consecuencias morales y pérdidas económicas, se están dejando a un lado sin justificación alguna.

Así, este hecho implica que no se están respetando los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia mencionados anteriormente, como:

1. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

2. La Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

3. El Pacto de San José de Costa Rica (Convención Interamericana de Derechos Humanos).

4. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD).

En dichos elementos internacionales se reitera que las personas que sufran de algún tipo de deficiencia, sea física, psíquica o sensorial, que no sean capaz de

valerse por sí mismas, deberán ser reconocidas e incluidas por la sociedad, en forma tal que el Estado busque todos los medios y alternativas para que estos puedan tener igualdad de condiciones, pero con estas disposiciones objeto de acusación lo único que se logra es excluir a estas personas de la sociedad, hecho que implica que se está vulnerando el propio bloque de constitucionalidad conformado no solamente por la Carta Política, sino también por todos los convenios y tratados ratificados por Colombia.

10. VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 94 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA.

Este artículo indica que la enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos. Esto significa que en algunos casos puede ocurrir que tanto en la Carta Política como en los instrumentos internacionales se haga alusión a ciertos derechos, pero no se detalle de manera específica todas las situaciones en las que se encuentren vulnerados, es decir, no existe delimitación expresa de estos para cada grupo de personas, pero se sobrentiende que por el simple hecho de serlo, y por estar amparados bajo un Estado Social de Derecho, deben ser respetados en todas las circunstancias.

En palabras de la Corte Constitucional,

> *"(...) Existe una especial preocupación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), al menos desde el punto de vista de su interpretación ulterior, acerca de la eficacia de los derechos sociales en el caso de las personas en situación de discapacidad. A este respecto, el intérprete autorizado de ese tratado ha señalado en la Observación General Nº. 5 "los Derechos de las Personas con Discapacidad", que si bien no existe en el PIDESC una norma con referencia explícita a los derechos de esta población, en todo caso "(...) la Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce que todos los seres humanos han nacido libres e iguales en dignidad y en derechos y, como las disposiciones del Pacto se aplican plenamente a todos los miembros de la sociedad, las personas con discapacidad tienen claramente derecho a toda la gama de derechos reconocidos en el Pacto". Además, en la medida en que se requiera un tratamiento especial, los Estados Partes han de adoptar medidas apropiadas, en toda la medida que se lo permitan los recursos disponibles, para lograr que dichas personas procuren superar los inconvenientes, en términos del disfrute de los derechos especificados en el Pacto, derivados de su discapacidad. Además, el*

www.legismovil.com 040

requisito que se estipula en el párrafo 2 del artículo 2º del Pacto que garantiza "el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna" basada en determinados motivos especificados "o cualquier otra condición social" se aplica claramente a la discriminación basada en motivos de discapacidad.

En los términos de la misma Observación, constituye discriminación injustificada contra las personas en situación de discapacidad todas aquellas acciones u omisiones que tengan como resultado imponer barreras para el goce y ejercicio de los derechos de esta población, particularmente sus derechos sociales. Estos actos no solo se reducen a actuaciones materiales, sino que también incorporan la discriminación derivada por el tratamiento que las normas jurídicas irrogan a las personas con discapacidad. Como lo señala el Comité DESC, "a fin de remediar las discriminaciones pasadas y presentes, y para prevenir futuras discriminaciones, parece indispensable adoptar en prácticamente todos los Estados Partes una legislación amplia y antidiscriminatoria en relación con la discapacidad"[36].

Lo anterior, conlleva a determinar que existe un derecho fundamental que está siendo vulnerado al momento de excluir a los ascendientes y hermanos inválidos del causante del acceso a una pensión de sobrevivientes como beneficiarios una vez acrediten los requisitos respectivos, y este es el **derecho al mínimo vital.**

El derecho al mínimo vital, es un derecho de carácter innominado, pues si bien no está expresamente consagrado en la Constitución Política, se dice que este es inherente al ser humano, ya que se entiende que va ligado con otros derechos que sí se consagran en el texto constitucional.

Existen instrumentos internacionales que hacen referencia a este derecho fundamental, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, que en su artículo 23 numeral 3º contempla que *"toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social"* (Subrayas fuera de texto). Esta norma permite evidenciar que se trata de un derecho que protege la subsistencia de las personas, tanto del individuo como de su núcleo familiar y que, en principio, se satisface mediante la remuneración de la actividad laboral desempeñada; además, otro elemento que se desprende del mencionado artículo es que no se trata de

---

[36] Corte Constitucional. Sentencia C- 066 de 2013. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

www.legismovil.com 041

cualquier tipo de subsistencia, sino que la misma debe revestirse de tales calidades que implique el desarrollo de la dignidad humana[37].

Como bien se establece en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el derecho al mínimo vital está íntimamente ligado con la dignidad humana, pues este busca que tanto la persona que trabaja como su núcleo familiar, puedan tener unas condiciones mínimas que les permitan vivir de una manera digna, hecho que como bien se establece se extiende a los familiares de la persona que deviene un salario o un ingreso económico, de tal manera que estos puedan mantener un nivel de vida que les permita obtener lo necesario para vivir.

Teniendo en cuenta los anteriores motivos, el literal g) del artículo 151B y el literal g) del artículo 151C de la Ley 100 de 1993, adicionados por los artículos 2° y 3° de la Ley 1580 de 2012, van en contravía de lo dispuesto en el artículo 94 de la Constitución Política, pues se están vulnerando normas de Derecho Internacional al no protegerse a las personas que se encuentran en una situación de debilidad manifiesta, y aunque es cierto que no se especifica taxativamente cuáles son los derechos que tienen estas personas, ello no es una excusa para darles un trato injustificado, ya que estos son inherentes al ser humano. En palabras de la propia Corte Constitucional,

> *"Los convenios internacionales que anuncian todo tipo de derechos, y que han sido firmados por Colombia, ingresan al sistema normativo por medio del bloque de constitucionalidad, que está compuesto por aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, son normas situadas en el nivel constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reforma, diversos al de las normas del articulado constitucional stricto sensu"*[38].

Se puede evidenciar de manera clara que estas disposiciones van en contra de lo dispuesto por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, pues se está excluyendo a los ascendientes y hermanos inválidos que dependan económicamente del causante, al establecer que si no existen hijos beneficiarios la pensión familiar se agota, y por ende no habrá lugar a la pensión de sobrevivientes, lo cual vulnera el derecho fundamental al mínimo vital, pues este

---

[37] Tomado de la Sentencia T- 211 de 2011.
[38] Ibídem.

www.legismovil.com 042

www.legismovil.com 043

tiene como finalidad que tanto la persona que deviene el salario como su entorno familiar, puedan vivir dignamente, pero con el hecho de omitir la inclusión de estas personas que dependían económicamente del familiar fallecido, no se les está permitiendo acceder a las condiciones mínimas para su subsistencia, ni tendrán la posibilidad de mantener el nivel de vida al que estaban acostumbradas cuando su hijo (a) o hermano (a) vivía, por lo que están quedando evidentemente desprotegidas y desamparadas.

Las normas acusadas ponen un gran obstáculo para que los ascendientes y hermanos inválidos del fallecido disfruten de ciertos beneficios económicos como la obtención de la pensión de sobrevivientes, por lo que en vez de avanzar para poder incluir socialmente a esta población, cada vez se retrocede más, hecho que vulnera no solamente lo dispuesto por la Carta Política, sino también en los convenios y tratados internacionales ratificados por Colombia.

IV. PETICIÓN

PRINCIPAL

Declarar INEXEQUIBLE el aparte subrayado del literal g) del artículo 151B de la Ley 100 de 1993, y del literal g) del artículo 151C de la Ley 100 de 1993, ambos adicionados por los artículos 2° y 3° de la Ley 1580 de 2012, cuyo texto es: *"en caso de que no existan hijos beneficiarios con derecho, la pensión familiar se agota y no hay lugar a pensión de sobrevivientes"*, sea en el Régimen de Prima Media como en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.

SUBSIDIARIA

Declarar la CONSTITUCIONALIDAD CONDICIONADA del aparte subrayado del literal g) del artículo 151B de la Ley 100 de 1993, y del literal g) del artículo 151C de la misma ley, ambos adicionados por los artículos 2° y 3° de la Ley 1580 de 2012, para que se entiendan así:

1. El nivel de protección que hoy tiene el fenómeno jurídico de la pensión de sobrevivientes para los familiares de un causante que acrediten su dependencia económica, con el fin de brindarles un auxilio económico que mitigue el riesgo de desprotección que puede conllevar la muerte de un familiar que tenía a su cargo un hogar y unos familiares por quien velar.

www.legismovil.com 044

2. Que los ascendientes y los hermanos inválidos tendrán derecho a la sustitución pensional de la pensión familiar cuando dependan económicamente del causante.

3. Que la norma incluya como posibles beneficiarios de la pensión de sobrevivientes a los ascendientes y hermanos inválidos, esto es, que no se supedite la existencia de la pensión de sobrevivientes a la existencia de excluyente de hijos beneficiarios, para que dichos familiares del causante puedan acceder al beneficio económico de la sustitución pensional cuando se cumplan los presupuestos, requisitos y criterios de la misma.

V. COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de acuerdo con el artículo 241 de la Constitución Política, numeral 4, según el cual dicho Tribunal decidirá *"sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicio de procedimiento en su formación"*.

VII. NOTIFICACIONES

Las suscritas accionantes recibiremos notificaciones de las actuaciones que se surtan en la presente acción en:

- Calle 5 Sur N°. 25- 181, apartamento 101, o en el correo srestr40@eafit.edu.co.
- Calle 5 Sur N°. 29A- 151, apartamento 1701, o en el correo vaneromero09@hotmail.com.
- Calle 26 sur N° 43 A - 41, en Envigado apartamento 1524 correo alianzajuridica@gmail.com

ANEXOS

Se anexa como copia el texto de la Ley 1580 de 2012 *"por la cual se crea la pensión familiar"*.

Atentamente,

SARA RESTREPO PEÑAGOS
C.C. N°. 1.152.441.675 de Medellín.

JOSE GABRIEL RESTREPO GARCÍA
C.C. N° 70564.142 de Envigado

Vanesa Romero J.
VANESA ROMERO JARAMILLO
C.C. N°. 1.037.620.532 de Envigado.

www.legismovil.com 045