

ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD DEL LITERAL G) DEL
ARTÍCULO 151B Y DEL LITERAL G) DEL ARTÍCULO 151C DE LA LEY 100 DE 1993,
INTRODUCIDOS POR LA LEY 1580 DE 2012

VANESSA ROMERO JARAMILLO

SARA RESTREPO PENAGOS

Monografía para obtener el título de Abogado

Asesor: Dr. José Gabriel Restrepo

UNIVERSIDAD EAFIT

ESCUELA DE DERECHO

MEDELLÍN

2015

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO I	7
2. FUNDAMENTOS NORMATIVOS DE LA PENSIÓN FAMILIAR.....	8
2.1 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.....	8
2.2 FUNDAMENTO LEGISLATIVO	9
2.3 LEY 1580 DE 2012	10
2.3.1 Concepto de pensión familiar.	10
2.4 DECRETO REGLAMENTARIO N°. 288 DE 2014.....	11
2.4.1 Requisitos para acceder a la pensión familiar.....	12
2.5 FUNDAMENTO JURISPRUDENCIAL DE LA PENSIÓN FAMILIAR.....	15
CAPÍTULO II	20
3. PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES EN COLOMBIA	21
3.1 GENERALIDADES.....	21
3.2 ANÁLISIS ARTÍCULOS 46 Y 48 DE LA LEY 100 DE 1993.....	24
3.3 DESARROLLO JURISPRUDENCIAL.....	26
3.3 CONCEPTO JURÍDICO CONSTRUIDO POR LA JURISPRUDENCIA SOBRE LA DEPENDENCIA ECONÓMICA	30
3.4.1 Desarrollo jurisprudencial.	31
CAPÍTULO III	45
4.PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD	46
4.1 CONCEPTO.....	46
4.1.1 Principio de progresividad en las Organizaciones Internacionales.	48
4.2 PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD EN COLOMBIA.....	52
4.2.1 Desarrollo jurisprudencial.	53
CAPÍTULO IV	63
5. CONTROL CONSTITUCIONAL EN COLOMBIA	64
5.1 DEFINICIÓN.....	64
5.2 MODELOS DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD	66
5.3 MODALIDADES DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD	68
5.3.1 Controles por vía de acción.	68
5.4 ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD	70

5.4.1 Definición.....	70
5.4.2 Generalidades y características.....	70
5.4.3 Decreto 2067 de 1991	72
CONCLUSIONES.....	76
BIBLIOGRAFÍA	84

1. INTRODUCCIÓN

Luego de un estudio previo sobre la correspondencia entre la Constitución y el articulado de la Ley 1580 de 2012, por la cual se crea la pensión familiar en Colombia, se evidenció que algunos de los artículos son “sospechosos” debido a que dicha ley es relativamente nueva, lo cual implica que en su implementación se presente como problema el hecho de que no toda la regulación es acorde con la Carta Política.

Así, en la presente Monografía se analizará la no correspondencia con la Constitución 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 sobre pensión familiar, por considerar que vulneran la finalidad de la pensión de sobrevivientes, especialmente en lo que tiene que ver con la ayuda económica recibida por los dependientes económicos del causante que contempla el artículo 48 de la Ley 100 de 1993; la protección especial con que cuentan ciertos sujetos a la luz de la Constitución (artículo 13), quienes tienen la calidad de sujeto débil a la luz del texto constitucional y se les está negando un auxilio económico al cual tienen derecho cuando acrediten ciertos requisitos mínimos que contempla la ley. Adicionalmente, se esgrimirá como argumento el desconocimiento del principio de progresividad que ha tenido un desarrollo no sólo internacional sino también local por parte de la Corte Constitucional, que en varias sentencias ha dispuesto la progresividad como base de todas las medidas legislativas, normativas, administrativas y judiciales que se adopten, y la prohibición de regresión, haciendo alusión a la Convención Americana de los Derechos Humanos (Pacto de San José) y al Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

En un primer capítulo se analizará a grandes rasgos la figura de la pensión familiar en Colombia creada por la Ley 1580 de 2012 y reglamentada por el Decreto 288 de 2014, refiriéndonos especialmente al concepto y a los requisitos legales para acceder a ésta.

En un segundo capítulo se mirará el tema de la pensión de sobrevivientes en Colombia, las generalidades y características de la misma, realizando un análisis de los artículos 46 y 48 de la Ley 100 de 1993 que se refiere a los dependientes económicos, tema en el cual nos detendremos para analizar el concepto de dependencia económica construido por la Corte Constitucional para tener mayor claridad sobre éste y para saber qué se entiende por dependencia económica y cuándo un sujeto tiene la calidad de tal para calificarse como beneficiario de una pensión de un causante.

En un tercer capítulo se hará referencia al principio de progresividad, desde un marco global a un marco local, esto es, analizando en un primer momento dicho principio a la luz de los Tratados Internacionales que lo consagran y de lo señalado por organizaciones internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, para en un segundo momento hablar sobre su aplicación en Colombia, mediante el amplio desarrollo jurisprudencial que del mismo ha realizado la Corte Constitucional.

En el cuarto capítulo se expondrá el tema del control constitucional en Colombia realizado por el alto tribunal la Corte Constitucional, que se encarga de hacer un estudio sobre la

constitucionalidad de las normas de nuestro ordenamiento jurídico, para garantizar la armonía y seguridad jurídica del mismo, así como la supremacía de la Carta que es norma de normas; de acuerdo con esto, se profundizará en la acción pública de inconstitucionalidad, entendida como un mecanismo de control que puede ser instaurada por cualquier ciudadano que considere que una norma va en contravía de la Constitución.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, el objetivo central de esta Monografía consistirá en exponer los argumentos por los cuales los literales g) de los artículos 151B y 151C de la Ley 100 de 1993, adicionados por los artículos 2 y 3 de la Ley 1580 de 2012, son violatorios del artículo 13 de la Constitución que habla sobre la protección especial de los sujetos en circunstancias de debilidad manifiesta, en concordancia con el concepto de dependencia económica desarrollado por la jurisprudencia, ya que aquéllos que se digan beneficiarios de un causante deben acreditar tal característica para acceder a la pensión de sobrevivientes; adicionalmente, son violatorios del principio de progresividad, por considerar que tales disposiciones normativas tienen un carácter regresivo y desmejoran el goce efectivo de los derechos de aquéllos sujetos que gozan de mayor protección por parte del Estado.

Por tales motivos, se debería declarar la inexecutable del literal g) del artículo 151B y del literal g) del artículo 151C de la Ley 100 de 1993, adicionados por los artículos 2 y 3 de la Ley 1580 de 2012, mediante una acción pública de inconstitucionalidad que se instaurará haciendo uso de los argumentos expuestos en esta tesis, por considerarlos ampliamente violatorios de la Constitución Política de Colombia de 1991.

CAPÍTULO I

En el presente capítulo se desarrollará, de una manera global y general, lo relativo a la pensión familiar, figura introducida al orden jurídico por la Ley 1580 de 2012 y posteriormente reglamentada por el Decreto 288 de 2014.

De esta manera, se hará una breve referencia de los fundamentos normativos de esta ley, dentro de los cuales están los fundamentos constitucionales, legislativos y jurisprudenciales que la han fundamentado desde su implementación.

De otro lado, como se indicó, se hará referencia al Decreto Reglamentario 288 de 2014 que se encargó de reglamentar la Ley 1580 de 2012, enfocándonos en el concepto de pensión familiar y los requisitos legales para acceder a ésta, temas que interesan en la presente Monografía para el desarrollo final de la misma.

2. FUNDAMENTOS NORMATIVOS DE LA PENSIÓN FAMILIAR

2.1 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

En nuestra Constitución existe un mandato constitucional en el artículo 48, el cual reza lo siguiente:

“La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley. 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. La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley (...).” (MinSalud, 2015)

Así, la propia Constitución conmina al Estado y a todas las autoridades estatales a prestar este servicio obligatorio y garantizar el derecho a la seguridad social a todos los ciudadanos, ampliando la cobertura del mismo mediante leyes que progresivamente mejoren la calidad del servicio y el acceso a éste.

En razón de este mandato constitucional, el legislador creó en el año 2012 la figura de la pensión familiar mediante la Ley 1580, para garantizar a todas las personas el acceso a una pensión de vejez en aquellos casos en que no pueda accederse por no cumplir el requisito de las semanas de cotización, ampliando así la prestación del servicio y la garantía de un derecho como lo es el derecho a la seguridad social.

2.2 FUNDAMENTO LEGISLATIVO

Haciendo una breve referencia en este acápite, puesto que se desarrollará en el capítulo siguiente, el principal fundamento legislativo de la Ley 1580 de 2012 de pensión familiar, es la Ley 100 de 1993, "*por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones*", que se encargó de crear el sistema de pensiones en Colombia, en el cual se encuentra la pensión de vejez o de jubilación.

Se toma como el principal fundamento legislativo por tratarse de una ley que creó el sistema de seguridad social en nuestro país, para garantizar derechos fundamentales como el derecho a la salud, que por conexidad está relacionado con otros derechos que revisten igualmente el carácter de fundamental, como lo son el derecho a la vida, a la dignidad e incluso el derecho al mínimo vital.

Tal y como lo dispone el preámbulo de esta ley,

“El sistema de seguridad social integral es el conjunto de instituciones, normas y procedimientos, de que disponen la persona y la comunidad para gozar de una calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas que el Estado y la sociedad desarrollen para proporcionar la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica, de los habitantes del territorio nacional, con el fin de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad”. (Corte Constitucional, 2010)

Contingencias como la vejez y la disminución de la capacidad laboral, que a su vez da lugar a la disminución de la capacidad económica, dieron lugar a crear el sistema pensional en

Colombia para hacer frente a estas situaciones y garantizar a las personas una vejez digna mediante el acceso a una pensión periódica.

En el capítulo II se desarrollará más a fondo lo relativo a la pensión de vejez, principal fundamento de la pensión familiar.

2.3 LEY 1580 DE 2012

2.3.1 Concepto de pensión familiar.

Esta ley, obedeciendo una ley anterior y un mandato constitucional, dio origen a lo que hoy conocemos como la pensión familiar, que en el artículo 1º la define como:

“Aquella que se reconoce 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”. (Congreso de Colombia, 2012)

De la anterior definición se extrae un primer elemento que tiene que ver con la existencia de un vínculo conyugal o de un matrimonio, o de una unión marital de hecho que cumpla con todos los requisitos propios de esta figura; y en segundo lugar, debe cumplirse con los requisitos exigidos para la pensión de vejez, como lo son la edad y el número de semanas de cotización, sea en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida o en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, según sea el caso.

Por diversos factores y razones, las personas no siempre cumplen con los requisitos exigidos por la ley para acceder a una pensión de vejez, lo cual, en principio, da a entender que las personas quedarían desprotegidas y sin lo necesario para garantizar su mínimo vital y una vejez digna. Para hacer frente a situaciones de este tipo, fue que el legislador creó la figura de la pensión familiar, mediante la cual una pareja puede acceder a una pensión de vejez mediante la suma de esfuerzos, entendida como la suma de las semanas de cotización de ambos miembros de la pareja para completar el número de semanas cotizadas exigidas en uno u otro régimen.

Así, en un principio, diríamos que las intenciones del legislador fueron buenas, ya que el principal fin fue garantizar a las personas el acceso a una pensión de vejez en aquellos casos en que no se cumpla con el mínimo de semanas cotizadas, todo ello en cumplimiento del mandato constitucional que consagra el artículo 48 Superior y la Ley 100 de 1993.

2.4 DECRETO REGLAMENTARIO N°. 288 DE 2014

En atención al artículo 189 de la Constitución Política, numeral 11, corresponde al Presidente *“ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes”*. Es así como se dio lugar a la expedición del Decreto Reglamentario 288 de 2014 que reglamentó la Ley 1580 de 2012, que desarrolló y asentó de manera más concreta el contenido de la ley.

De una manera más concisa, este Decreto se encargó de fijar los requisitos y las condiciones en que se otorga esta pensión, teniendo en cuenta los aportes de cada uno de los cónyuges o compañeros permanentes al Sistema General de Pensiones.

2.4.1 Requisitos para acceder a la pensión familiar.

Este Decreto, en los artículos 2 y 3 señala cuáles son los requisitos que deben cumplir de manera individual cada cónyuge o compañero permanente para acceder a la pensión familiar, en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida o en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.

Para el Régimen de Prima Media con Prestación Definida, los requisitos que deberán acreditar de forma individual cada cónyuge o compañero permanente para optar por el reconocimiento de la pensión familiar son los siguientes (Ministerio del Trabajo, 2014):

1. Estar afiliados al Régimen de Prima Media con Prestación Definida, al momento de la solicitud de la pensión.
2. Haber cumplido con los requisitos para adquirir el derecho a la indemnización sustitutiva de que trata el artículo 37 de la Ley 100 de 1993 y sus decretos reglamentarios, siempre que dicha indemnización no haya sido pagada.

3. Sumar entre los dos, como mínimo, el número de semanas exigidas para el reconocimiento de la pensión de vejez conforme a lo establecido en el artículo 9 de la Ley 797 de 2003, que modificó el artículo 33 de la Ley 100 de 1993.
4. Haber cotizado a los 45 años de edad, el 25% de las semanas requeridas para acceder a una pensión de vejez, teniendo en cuenta el año del cumplimiento de esta edad.

VIGENCIA	SEMANAS REQUERIDAS
2004 y anteriores	250
2005	262,50
2006	268,75
2007	275
2008	281,25
2009	287,50
2010	293,75
2011	300
2012	306,25
2013	312,50
2014	318,75
2015 y siguientes	325

Fuente: Decreto Reglamentario N°. 288 de 2014

5. Acreditar más de 5 años de relación conyugal o convivencia permanente, que debió haber iniciado antes de haber cumplido 55 años de edad cada uno¹.
6. Estar clasificados en los niveles 1 y 2 del SISBEN al momento del cumplimiento de la edad de pensión, de acuerdo con los cohortes definidos por el Ministerio del Trabajo².

Por otro lado, el artículo 3º consagra los requisitos que deberán acreditar cada uno de los cónyuges o compañeros permanentes afiliados al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, para optar por el reconocimiento de la pensión familiar:

1. Estar afiliados al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad en la misma Administradora de Fondos de Pensiones.
2. Cumplir con los requisitos para adquirir el derecho a la devolución de saldos de que trata el artículo 66 de la Ley 100 de 1993, siempre que dicha prestación no se haya pagado.
3. Sumar entre los dos el capital necesario requerido en la normatividad vigente, para tener derecho a una pensión de vejez, o en su defecto cumplir con los requisitos para

¹ Literal a) del artículo 3º de la Ley 1580 de 2012, que adicionó el artículo 151C a la Ley 100 de 1993, fue declarado inexecutable en el aparte que señala que la relación conyugal o convivencia permanente debe haber iniciado antes de haber cumplido 55 años de edad cada uno de los cónyuges o compañeros permanentes, mediante Sentencia C- 504 de 2014, Magistrado Ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

² El literal k) del artículo 3º de la Ley 1580 de 2012, que adicionó el artículo 151C a la Ley 100 de 1993, fue declarado executable en la Sentencia C- 613 de 2013, Magistrado Ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

acceder a la garantía de pensión mínima de que trata el artículo 65 de la Ley 100 de 1993³.

4. Acreditar más de 5 años de relación conyugal o convivencia permanente, que debió haber iniciado antes de haber cumplido 55 años de edad⁴, la cual debe ser acreditada de conformidad con lo establecido en el párrafo del artículo 2 del presente Decreto⁵.

2.5 FUNDAMENTO JURISPRUDENCIAL DE LA PENSIÓN FAMILIAR

Por ser relativamente nueva la Ley 1580 de 2012, no han sido muchos los pronunciamientos de la Corte Constitucional. A la fecha, existen tres Sentencias sobre la constitucionalidad del contenido de la ley.

En primer lugar, está la Sentencia C- 613 de 2012³, Magistrado Ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Se demandó la constitucionalidad de los literales k) y m) del artículo 151C de la Ley 100 de 1993, adicionado por el artículo 3 de la Ley 1580 de 2012; las normas demandadas fueron las siguientes:

“Artículo 151C. Pensión Familiar en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida. Quienes cumplan los requisitos para adquirir el derecho a la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez en el sistema de prima media con prestación definida, podrán optar por la pensión familiar, cuando los dos cónyuges o compañeros permanentes obtengan la edad mínima de jubilación y la suma del número de semanas de cotización supere el mínimo de semanas requeridas para el reconocimiento de la pensión de vejez.

³ Artículo 65 de la Ley 100 de 1993, Garantía de Pensión Mínima de Vejez.

⁴ Literal a) del artículo 3º de la Ley 1580 de 2012, que adicionó el artículo 151C a la Ley 100 de 1993, declarado inexecutable en el aparte que señala que la relación conyugal o convivencia permanente debe haber iniciado antes de haber cumplido 55 años de edad cada uno de los cónyuges o compañeros permanentes, mediante Sentencia C- 504 de 2014, Magistrado Ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

(...)

k) Solo podrán ser beneficiarios de la Pensión Familiar, en el Régimen de Prima Media, aquellas personas que se encuentren clasificadas en el SISBEN en los niveles 1, 2 y/o en cualquier otro sistema equivalente que diseñe el Gobierno Nacional.

(...)

m) En el Régimen de Prima Media el valor de la pensión familiar no podrá exceder de un salario mínimo legal mensual vigente”. (Congreso de la República , 2012)

Quien demandó dichas disposiciones consideró que el literal k) excluye sin justificación de la pensión familiar en el Régimen de Prima Media, a los esposos o compañeros permanentes clasificados en la encuesta SISBEN en los niveles 3 y superiores. Agrega, además, que dicha exclusión es discriminatoria frente a los afiliados al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, a quienes el artículo 2 de la Ley 1580 de 2012 no les exige estar clasificados en los niveles 1 y 2 del SISBEN para reclamar a la pensión familiar.

Por otro lado, en relación con el literal m), sostuvo el actor que el límite cuantitativo que impone a la pensión familiar en el Régimen de Prima Media, de un salario mínimo mensual legal vigente, implica una discriminación frente a los beneficiarios de la pensión de vejez al amparo de la Ley 100 de 1993, pues a estos últimos la pensión se les calcula conforme a su ingreso base de liquidación.

Al respecto, consideró la Corte que en todos los casos existe un criterio importante de diferenciación en razón de la condición de vulnerabilidad socioeconómica a la luz de la distribución del subsidio implícito en la pensión familiar en el Régimen de Prima Media; señaló que las medidas objeto de estudio en dicha sentencia están justificadas, pues:

“(a) persiguen finalidades importantes a la luz de la Carta, como lo son distribuir de forma equitativa los subsidios estatales implícitos en la pensión familiar en el Régimen de Prima Media, dando prioridad a los cotizantes en mayor condición de vulnerabilidad socioeconómica, y extender progresivamente la cobertura del sistema, pero procurando sus sostenibilidad financiera; y (b) se valen de medios idóneos para el efecto: por una parte, utilizar el SISBEN para elegir a los beneficiarios y seleccionar a quienes, según ese sistema, están en mayor nivel de vulnerabilidad, y por otra, limitar el monto de la mesada para evitar un aumento no previsible de los recursos necesarios para financiar el subsidio estatal implícito”. (Corte Constitucional, 2012)

A renglón seguido señala la Corte que al limitar la pensión familiar a un monto de un salario mínimo legal mensual vigente, se está desarrollando una finalidad constitucionalmente importante, que es promover la sostenibilidad del sistema de pensiones a través de un mecanismo idóneo, pues evita que los subsidios estatales crezcan de forma imprevisible.

“No debe perderse de vista que la introducción de la pensión familiar en el Régimen de Prima Media significa un aumento del gasto social del Estado destinado a ampliar la cobertura del sistema de pensiones, en concordancia con el principio de progresividad; precisamente porque significa un aumento del gasto social, es razonable que el Legislador fije criterios que eviten un aumento no previsible y que no sea acorde con la programación financiera del Estado”. (Corte Constitucional, 2012)

Así, La Sala declaró la exequibilidad de los literales k) y m) del artículo 151C de la Ley 100 de 1993, introducidos por la Ley 1580 de 2012.

En segundo lugar, está un pronunciamiento de la Corte también en el año 2013, y es la Sentencia C- 913 de 2013, Magistrado Ponente Nilson Pinilla Pinilla, mediante la cual la Sala decidió, por un lado, “inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo, por ineptitud sustancial de la demanda, sobre la constitucionalidad del literal k) del artículo 151C de la Ley 100 de 1993, introducido por el artículo 3° de la Ley 1580 de 2012, por el cargo de violación

del derecho a la seguridad social, formulado en esta demanda” (Corte Constitucional, 2012); por otro lado, decidió “estarse a lo resuelto en la sentencia C- 613 de septiembre 4 de 2013, que declaró exequible el literal k) del artículo 151C de la Ley 100 de 1993, introducido por el artículo 3° de la Ley 1580 de 2012”, por existir cosa juzgada constitucional, debido a que en la Sentencia mencionada se había resultado la constitucionalidad del literal k) del artículo 3 de la Ley 1580 de 2012.

El otro pronunciamiento de la Corte respecto de las disposiciones contenidas en la Ley 1580 de 2012, es la Sentencia C- 504 de 2014, Magistrado Ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, en la que se examinó la constitucionalidad del literal a) del artículo 3° de la Ley 1580 de 2012, que adicionó el artículo 151C a la Ley 100 de 1993, el cual fue declarado inexecutable en el aparte que señala que la relación conyugal o convivencia permanente debe haber iniciado antes de haber cumplido 55 años de edad cada uno de los cónyuges o compañeros permanentes, mediante Sentencia C- 504 de 2014. Al respecto, la Sala consideró que se “configura una medida innecesaria y desproporcionada desde la perspectiva constitucional”, la cual “vulnera el derecho a la igualdad de aquellas parejas que se conformen con posterioridad al cumplimiento de esa edad por cada uno de sus integrantes”. (Corte Constitucional, 2012)

Adicionalmente, la Corte señaló que la anterior medida, a pesar de que persigue un fin legítimo, importante e imperioso, como lo es asegurar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones y evitar uniones fraudulentas para obtener beneficios injustificados, se trata de una medida innecesaria e inútil, porque ya existen mecanismos eficaces para tal fin, menos lesivos para los derechos involucrados.

Así, la Sala procedió a declarar inexecutable el aparte del literal a) del artículo 3° de la Ley 1580 de 2012 que adicionó el artículo 151C a la Ley 100 de 1993, que señala la necesidad de haber existido la relación conyugal o convivencia permanente antes de la edad de 55 años de ambos cónyuges o compañeros.

A la fecha, estos pronunciamientos son los únicos existentes por parte de la Corte sobre la constitucionalidad de las disposiciones de la Ley 1580 de 2012, dado que otros expedientes fueron archivados por la impertinencia en la presentación de las respectivas demandas de inconstitucionalidad.

CAPÍTULO II

En el presente capítulo se hará referencia a la pensión de sobrevivientes en nuestro sistema pensional, figura creada por la Ley 100 de 1993, que en el Capítulo IV, artículos 46, 47 y 48 señala los requisitos para acceder a dicha pensión, los beneficiarios y el monto de la pensión, haciendo una breve alusión a este último aspecto, y enfocándonos más en el tema de los beneficiarios.

Así mismo, se realizará un recuento jurisprudencial sobre la pensión como tal para entender mejor su significado y el desarrollo que la Corte ha hecho sobre la misma; así como también deteniéndonos en el concepto de dependencia económica que ha desarrollado el Alto Tribunal, entendido como uno de los requisitos para ser beneficiario de la pensión de sobrevivientes.

Finalmente, se hablará sobre el principio de progresividad que debe existir en materia pensional y en general en el Sistema de Seguridad Social, principio creado por la Convención Interamericana de Derechos Humanos (Pacto de San José) y el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) e introducido en nuestro ordenamiento jurídico por las leyes aprobatorias de los mismos; adicionalmente, se referenciarán los diferentes pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre el principio de progresividad y la prohibición de regresión que existen en materia de derechos para garantizar el goce efectivo de los mismos y evitar un desmejoramiento de los mismos afectando sustancialmente a sus titulares.

3. PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES EN COLOMBIA

3.1 GENERALIDADES

La pensión de sobrevivientes es una prestación económica que reciben los beneficiarios de una persona que al momento de fallecer ya se encontraba pensionada, o se hallaba afiliada al Sistema General de Pensiones.

Esta persona es denominada causante, pues es de quien proviene el derecho para que los beneficiarios puedan obtener dicha pensión.

Es importante aclarar que si el causante se encontraba pensionado, automáticamente se otorga el derecho a una pensión a sus beneficiarios, pero si no se había pensionado aún y se encontraba afiliado al Sistema General de Pensiones, debe haber cotizado como mínimo cincuenta (50) semanas en los últimos tres (3) años anteriores a la fecha del fallecimiento, es decir, haber cotizado por lo menos un año dentro de esos últimos tres (3) años.

Cumplido este requisito, el siguiente paso que debe seguirse es determinar a quién le corresponde la pensión, ya que existe un orden de prioridad entre los beneficiarios.

En ese orden de prioridad, las primeras personas que están llamadas a recibir esta prestación son el cónyuge o compañero (a) permanente, junto con los hijos. Se repartirá entonces la pensión en un cincuenta por ciento (50%) para cada uno, es decir, la mitad para el cónyuge o compañero (a) permanente, y la otra mitad para los hijos (dividiendo ese 50% en partes iguales entre ellos). Puede ocurrir en este orden que exista cónyuge o compañero (a) permanente y no existan hijos, o viceversa. En este último caso, si sólo existe cónyuge o compañero (a) permanente, será él/ella quien reciba la totalidad, y si ocurre que solamente existen hijos, se repartirá la totalidad del valor de la pensión entre ellos.

Si al momento de fallecer el causante no hubiera cónyuge o compañero (a) permanente, y tampoco se acreditar la existencia de algún hijo, serán los padres quienes tendrán el derecho a recibir la pensión, siendo éste el segundo orden de prioridad. Para hacer efectivo este derecho es necesario que los padres dependan económicamente del afiliado o pensionado al momento de su fallecimiento; cada uno de ellos recibirá en partes iguales el monto de la pensión a que tienen derecho, y si se diera el caso en que solamente uno de los padres dependiera económicamente del causante, será él quien reciba la totalidad de la prestación.

En el tercer orden de prioridad se encuentran los hermanos inválidos que dependan económicamente del causante al momento de su fallecimiento. Este orden es aplicable siempre y cuando no se acredite la existencia de cónyuge o compañero (a) permanente, ni de hijos, ni de padres.

Entendido el orden de prioridad que existe entre los beneficiarios de una pensión de sobrevivientes es importante resaltar que dichos beneficiarios tienen dos divisiones importantes:

1. Beneficiarios vitalicios: se entienden incluidos dentro el cónyuge o compañero (a) permanente, siempre y cuando dicho beneficiario, a la fecha del fallecimiento del causante, tenga treinta (30) o más años de edad. En caso de que la pensión de sobrevivencia se cause por muerte del pensionado, el cónyuge o compañero (a) permanente deberá acreditar que estuvo haciendo vida marital con el causante hasta su muerte, y que convivió con el fallecido no menos de cinco (5) años continuos con anterioridad a su muerte. (Congreso de la República, 2003)
2. Beneficiarios temporales: se encuentran incluidos el cónyuge o compañero (a) permanente, siempre y cuando, a la fecha del fallecimiento del causante, tenga menos de treinta (30) años de edad y no hayan tenido hijos. La pensión temporal se pagará mientras el beneficiario viva, y tendrá una duración máxima de veinte (20) años. En este caso, el beneficiario deberá cotizar al sistema para obtener su propia pensión, con cargo a dicha pensión.

Si tuvo hijos con el causante, se aplicará lo mismo que para los beneficiarios vitalicios. (Congreso de la República, 2003)

También se encuentran incluidos dentro de los beneficiarios temporales los hijos, quienes se dividen principalmente en tres categorías:

- Los hijos menores de dieciocho (18) años, que reciben la pensión por el hecho de ser menores de edad
- Los hijos mayores de edad entre los dieciocho (18) y los veinticinco (25) años de edad, siempre y cuando dependan económicamente del causante al momento de su fallecimiento, y se encuentren estudiando (la pensión se les otorgará hasta que cumplan los 25 años).
- Los hijos inválidos mayores de dieciocho 18 años, quienes podrán disfrutar de este derecho mientras subsista su condición de inválidos.

Finalmente, serán beneficiarios en forma temporal los hermanos inválidos, quienes podrán obtener la pensión en tanto acrediten su invalidez.

Con el anterior análisis, queda claro entonces cuál es la definición de la pensión de sobrevivientes, quiénes son sus beneficiarios y los requisitos que éstos deben cumplir para efectos de adquirir este derecho.

3.2 ANÁLISIS ARTÍCULOS 46 Y 48 DE LA LEY 100 DE 1993

El artículo 46 de la Ley 100 de 1993 fue modificado por el artículo 12 de la Ley 797 de 2003, el cual establece lo siguiente:

“Requisitos para obtener la pensión de sobrevivientes. Tendrán derecho a la pensión de sobrevivientes:

1. Los miembros del grupo familiar del pensionado por vejez o invalidez por riesgo común que fallezca y,

2. Los miembros del grupo familiar del afiliado al sistema que fallezca, siempre y cuando éste hubiere cotizado cincuenta semanas dentro de los tres últimos años inmediatamente anteriores al fallecimiento y se acrediten las siguientes condiciones:

a) Muerte causada por enfermedad: si es mayor de 20 años de edad, haya cotizado el veinticinco por ciento (25%) del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió veinte años de edad y la fecha del fallecimiento;

b) Muerte causada por accidente: si es mayor de 20 años de edad, haya cotizado el veinte por ciento (20%) del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió veinte años de edad y la fecha del fallecimiento. (Corte Constitucional, 2003)

Parágrafo 1°. Cuando un afiliado haya cotizado el número de semanas mínimo requerido en el régimen de prima en tiempo anterior a su fallecimiento, sin que haya tramitado o recibido una indemnización sustitutiva de la pensión de vejez o la devolución de saldos de que trata el artículo 66 de esta ley, los beneficiarios a que se refiere el numeral 2 de este artículo tendrán derecho a la pensión de sobrevivientes, en los términos de esta ley.

El monto de la pensión para aquellos beneficiarios que a partir de la vigencia de la Ley cumplan con los requisitos establecidos en este parágrafo, será del 80% del monto que le hubiera correspondido en una pensión de vejez.

Parágrafo 2°. Si la causa del fallecimiento es homicidio, se aplicará lo prescrito para accidente, y si es suicidio, se aplicará lo prescrito para enfermedad”. (Corte Constitucional, 2003)

Este artículo demuestra que existen dos requisitos principales para obtener la pensión de sobrevivientes:

1. Que el causante ya se encontrara pensionado al momento de fallecer. Si esto ocurre, automáticamente se otorgará la pensión a sus beneficiarios, respetando siempre el orden de prioridad entre éstos.
2. Aunque el causante no se hubiera pensionado antes de fallecer, también se le da la posibilidad de causar su pensión, siempre y cuando se encontrara afiliado al Sistema

General de Pensiones y hubiere cotizado cincuenta (50) semanas dentro de los tres (3) últimos años inmediatamente anteriores al fallecimiento.

Si se acredita alguno de estos dos requisitos, los beneficiarios tendrán el derecho de recibir la pensión de sobrevivientes que les corresponde.

Por su parte, el artículo 48 de la Ley 100 de 1993 establece lo siguiente:

“El monto mensual de la pensión de sobrevivientes por muerte del pensionado será igual al 100% de la pensión que aquél disfrutaba.

El monto mensual de la pensión total de sobrevivientes por muerte del afiliado será igual al 45% del ingreso base de liquidación más 2% de dicho ingreso por cada cincuenta (50) semanas adicionales de cotización a las primeras quinientas (500) semanas de cotización, sin que exceda el 75% del ingreso base de liquidación.

En ningún caso el monto de la pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente, conforme a lo establecido en el artículo 35 de la presente ley.

No obstante lo previsto en este artículo, los afiliados podrán optar por una pensión de sobrevivientes equivalente al régimen de pensión de sobrevivientes del ISS, vigente con anterioridad a la fecha de vigencia de la presente ley equivalente al 65% del ingreso base de liquidación, siempre que se cumplan las mismas condiciones establecidas por dicho instituto”. (Superfinanciera, 1999)

Con este artículo se pretende determinar que dependiendo la calidad que tenía el causante al momento de fallecer, se establecerá el monto correspondiente a la pensión de sobrevivientes, pero en todo caso nunca podrá ser inferior a un salario mínimo legal mensual vigente.

3.3 DESARROLLO JURISPRUDENCIAL

Han sido muchos los pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre la pensión de sobrevivientes en Colombia, por lo que nos ocuparemos de analizar los principales argumentos esgrimidos por el Alto Tribunal sobre el tema, que son de gran interés para el desarrollo y la finalidad de la presente Monografía.

Sentencia T- 190 de 1993, Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

En esta sentencia se hace referencia al concepto de sustitución pensional, considerado por la Corte como “un derecho que permite a una o varias personas entrar a gozar de los beneficios de una prestación económica antes percibida por otra, lo cual no significa el reconocimiento del derecho a la pensión sino la legitimación para reemplazar a la persona que venía gozando de este derecho. Los beneficiarios de la sustitución de las pensiones de jubilación, invalidez y de vejez, una vez haya fallecido el trabajador pensionado o con derecho a la pensión, son el cónyuge supérstite o compañero (a) permanente, los hijos menores o inválidos y los padres o hermanos inválidos que dependan económicamente del pensionado”. (Corte Constitucional, 1993)

Adicionalmente, señala que esta figura *“tiene como finalidad 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.* Principios de justicia retributiva y de equidad justifican que las personas que constituían la familia del trabajador tengan derecho a la prestación pensional del fallecido para mitigar el riesgo de viudez y

orfandad al permitirles gozar post-mortem del status laboral del trabajador fallecido”. (Corte Constitucional, 1993)

Sentencia C- 002 de 1999, Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell.

La finalidad de la sustitución pensional consiste en suplir la ausencia repentina del apoyo económico que el pensionado ofrecía a sus familiares, y que el deceso de éste no determine el cambio sustancial de las condiciones de vida de aquél que se llama beneficiario, pues es un hecho cierto que en la mayoría de los casos la sustitución tiene el alcance de una ayuda vital para dichos beneficiarios, es decir, indispensable para su subsistencia. Así, “el objetivo esencial de la sustitución pensional responde a la necesidad de mantener para su beneficiario, al menos el mismo grado de seguridad social y económica con que contaba en vida del pensionado fallecido, que al desconocerse puede significar, en no pocos casos, reducirlo a una evidente desprotección y posiblemente a la miseria”. (Corte Constitucional, 2011)

Sentencia C- 080 de 1999, Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero.

“La pensión de sobrevivientes busca impedir que, ocurrida la muerte de una persona, quienes dependían de ella se vean obligados a soportar individualmente las cargas materiales y espirituales de su fallecimiento” (Corte Constitucional, 2001). Así, la ley establece un orden de prelación entre las personas más cercanas y que más dependían económicamente del causante, y que compartían con él su vida, para que reciban una sustitución pensional con el fin de satisfacer sus necesidades esenciales.

La pensión de sobreviviente “goza de una autonomía propia que la hace separable del conjunto del régimen de pensiones, puesto que es específica y beneficia de manera concreta a determinadas personas que se ven afectadas por la muerte de su padre, su cónyuge o compañero (a) permanente, o sus hijos o hermanos”. (Corte Constitucional, 1999)

Sentencia T- 030 de 2013, Magistrado Ponente: Nilson Pinilla Pinilla.

El reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes tiene una estrecha relación con algunos derechos de carácter fundamental y de rango constitucional como el mínimo vital y la vida digna. De este modo, la pensión de sobrevivientes se torna esencial para cumplir los fines del Estado Social de Derecho:

“(…) La relación expuesta entre protección de derechos fundamentales y necesidad de reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes resulta acreditada cuando (i) la prestación económica que percibía el trabajador o pensionado fallecido constituye el sustento económico de su grupo familiar dependiente y (ii) los beneficiarios de la pensión carecen, después de la muerte del trabajador o pensionado, de otros medios para garantizarse su subsistencia, por lo cual quedan expuestos a un perjuicio irremediable derivado de la afectación de su derecho fundamental al mínimo vital”
(Corte Constitucional, 2006)

Así, se confirma el vínculo de la pensión de sobrevivientes, como componente de la seguridad social, con los derechos al mínimo vital y a la vida digna, realzando el carácter fundamental que permite su protección por vía tutela.

El derecho a la pensión de sobrevivientes hace referencia a la situación que se presenta ante la muerte del pensionado, lo cual genera que la prestación económica que venía recibiendo pase a ser percibida por los miembros de su grupo familiar, garantizando el mínimo vital de las personas que dependían del causante, es decir sus beneficiarios de acuerdo con la ley.

Con este análisis jurisprudencial podemos establecer que la Corte Constitucional ha sido reiterativa al considerar que la pensión de sobrevivientes es quizás una de las más importantes dentro del Sistema General de Pensiones, pues extiende sus efectos al núcleo familiar del causante protegiendo especialmente a los familiares que dependían de este, de tal manera que no se vean afectados por lo menos en el aspecto económico luego del fallecimiento de este último, sino que puedan seguir manteniendo el nivel de vida que tenían antes de esta situación, y respetar así sus derechos fundamentales a una vida digna y al mínimo vital.

3.3 CONCEPTO JURÍDICO CONSTRUIDO POR LA JURISPRUDENCIA SOBRE LA DEPENDENCIA ECONÓMICA

El artículo 47 de la Ley 100 de 1993 habla sobre los beneficiarios de la pensión de sobrevivientes, y en algunos de los literales un concepto común que comparten cada uno de los beneficiarios de dicha pensión, es el concepto de dependencia económica.

“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 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” (Corte Constitucional, 2011)

El concepto de dependencia económica se entiende como uno de los requisitos que debe acreditar aquél que se diga beneficiario de un causante, además de los establecidos en el artículo 46 de la Ley 100 de 1993, para que luego del fallecimiento de éste pueda reclamar la pensión de sobrevivientes. Pero concretamente, ¿qué es la dependencia económica? Se trata de un concepto que más allá de un desarrollo doctrinal ha sido eminentemente jurisprudencial, y ha sido la Corte Constitucional la que a través de varios fallos ha construido lo que se entiende por dependencia económica de un sujeto frente a otro.

3.4.1 Desarrollo jurisprudencial.

En la Sentencia T- 076 de 2003, Magistrado Ponente Rodrigo Escobar Gil, la Corte analizó el caso de un señor que interpuso una acción de tutela por considerar que la Sociedad Administradora de Fondos y Pensiones y Cesantías Porvenir S.A. vulneró sus derechos

fundamentales a la vida digna y al mínimo vital, al haberle negado el reconocimiento de la pensión de sobreviviente a la que tiene legítimo derecho como consecuencia de la muerte su hijo, el cual venía cotizando al Fondo de Pensiones mencionado, y del que dependió económicamente durante los últimos 10 años. En esa ocasión, la Corte se ajustó a la definición de dependencia económica que consagra el artículo 16 del Decreto 1889 de 1994: “para efecto de la pensión de sobrevivientes se entiende que una persona es dependiente económicamente cuando no tenga ingresos, o éstos sean inferiores a la mitad de un salario mínimo legal mensual vigente, y venía derivando del causante su subsistencia” (Torres Corredor, 2002)

Indicó la Corte que los padres tienen derecho a obtener la pensión de sobrevivientes siempre que se cumplan las siguientes:

1. Que no exista un beneficiario con mejor derecho según el literal c) del artículo 74 de la Ley 100 de 1993.
2. Que hubiere dependido económicamente del hijo fallecido.

En cuanto a la dependencia económica, ésta tiene lugar:

1. Cuando el padre no tenga ingresos o éstos sean inferiores a la mitad de un salario mínimo legal mensual vigente.
2. Cuando venga derivando del causante su subsistencia.

No obstante la nulidad del aparte subrayado del artículo 16 del Decreto 1889 de 1994, la Corte fue enfática en señalar las situaciones en las cuales un padre es económicamente

dependiente del hijo fallecido, así reciba un ingreso mensual adicional, siempre y cuando derive de este último su subsistencia en condiciones mínimas y dignas.

No fue sino hasta el año 2006 en que la Corte, mediante la Sentencia C- 111 de 2006, Magistrado Ponente Doctor Rodrigo Escobar Gil, estableció y fijó de manera concreta el concepto de dependencia económica para efectos de acceder a la pensión de sobrevivientes.

En dicha Sentencia, la Corte se pronunció respecto de la modificación introducida por la Ley 797 de 2003, que mediante el artículo 13, literal d) introdujo una modificación al artículo 46 de la Ley 100 de 1993. El texto de la norma acusada es el siguiente:

“Artículo 47. Beneficiarios de la Pensión de Sobrevivientes. Son beneficiarios de la pensión de sobrevivientes: (...)

d) A falta de cónyuge, compañero o compañera permanente e hijos con derecho, serán beneficiarios los padres del causante si dependían económicamente de forma total y absoluta de este”

El aparte subrayado fue respecto de lo cual se pronunció la Corte en dicha ocasión. A juicio de la Corte, que el beneficiario deba probar una dependencia total y absoluta para con el causante es una medida que vulnera el principio de proporcionalidad que deben tener las medidas legislativas introducidas en nuestro ordenamiento jurídico, dando lugar también a la afectación de derechos fundamentales propios de los individuos amparados por un Estado Social de Derecho como el nuestro, tales como los derechos al mínimo vital y a la dignidad humana, y a principios constitucionales como la solidaridad y la protección integral de la familia.

La Corte, Haciendo referencia a un pronunciamiento del 26 de septiembre de 2000 de la Corte Suprema de Justicia, señala que “la jurisprudencia ha sostenido que el concepto <dependencia económica>, como soporte fundamental para proceder al reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes, es distinto a la simple colaboración, ayuda o contribución que los hijos pueden otorgar a sus padres, pues la correcta teleología de dicho concepto, a partir de su significado natural y obvio, supone la necesidad de una persona del auxilio o protección de otra. De suerte que, en este orden de ideas, el beneficiario de dicha prestación tiene que encontrarse subordinado o supeditado de manera cabal al ingreso que le brindaba el causante para salvaguardar sus condiciones mínimas de subsistencia” (Corte Constitucional, 2006)

Para la Corte, citando otros pronunciamientos anteriores, la independencia económica se refiere “a tener la autonomía necesaria para sufragar los costos de la propia vida, sea a través de la capacidad laboral o de un patrimonio propio” (Corte Constitucional, 2002), o a la posibilidad de que “dispone un individuo para generarse un ingreso económico o disponer de una fuente de recursos que le permitan asumir las necesidades básicas, y garantizarse una vida en condiciones dignas y justas”. (Corte Constitucional, 2002)

Para que un beneficiario acredite la “dependencia económica”, no es necesario demostrar la carencia total y absoluta de recursos, basta que logre comprobar su imposibilidad de mantener el mínimo existencial que le permita obtener los ingresos indispensables para subsistir de manera digna.

“El recto entendimiento de la dependencia económica prevista en los literales b), c) y d) del artículo 47 de la Ley 100 de 1993 no puede asumirse desde la óptica de la carencia de recursos económicos (...) La dependencia económica, para efectos de la pensión de sobrevivientes, debe ser examinada armónicamente con los postulados constitucionales y legales que orientan la seguridad social tales como la protección especial a aquéllas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta, protección integral de la familia, de las personas de la tercera edad, calidad de vida acorde con la dignidad humana, eficiencia y solidaridad entre otros”. (Corte Constitucional, 2011)

Así, concluye la Corte que la dependencia económica “ha sido entendida como la falta de condiciones materiales que les permitan a los beneficiarios de la pensión de sobrevivientes, suministrarse para sí mismos su propia subsistencia, entendida ésta, en términos reales y no con asignaciones o recursos meramente formales”. (Corte Constitucional, 2006)

Se trata de un concepto que supone un criterio de necesidad, es decir, sometimiento o sujeción al auxilio recibido de parte del causante, de manera que el mismo se convierte en imprescindible para asegurar la subsistencia de aquéllos que al no poder sufragar los gastos propios de la vida, pueden requerir dicha ayuda en calidad de beneficiarios. Es por esas razones que para la Corte la dependencia económica no siempre es total y absoluta como lo señala el texto de la norma acusada; responde más a “un juicio de autosuficiencia, que en aras de proteger los derechos fundamentales a la vida, al mínimo vital y a la dignidad humana, admite varios matices, dependiendo de la situación personal en que se encuentre cada beneficiario” (Corte Constitucional, 2006)

Así, concluye la Corte declarando inexecutable la expresión “de forma total y absoluta” que introdujo el literal d) del artículo 13 de la Ley 797 de 2003, que modificó el artículo 47 de la Ley 100 de 1993 sobre los beneficiarios de la pensión de sobrevivientes, fijando entonces que será indispensable que los posibles beneficiarios comprueben su imposibilidad de mantener el mínimo existencial que les permita subsistir de manera digna, lo cual debe predicarse de la situación que éstos tenían al momento de fallecer el causante.

Siguiendo la línea del concepto de dependencia económica que ha construido la jurisprudencia, la Corte ha recogido varios pronunciamientos y ha dado lugar a un conjunto de criterios que permiten determinar si una persona es o no dependiente, a partir de la valoración del denominado mínimo vital cualitativo, o del conjunto de condiciones materiales necesarias para asegurar la congrua subsistencia de cada persona en particular:

1. Para tener independencia económica los recursos deben ser suficientes para acceder a los medios materiales que garanticen la subsistencia y la vida digna.
2. El salario mínimo no es determinante de la independencia económica.
3. No constituye independencia económica recibir otra prestación. Así, la incompatibilidad de pensiones no opera en tratándose de la pensión de sobrevivientes, como lo reconoce expresamente el artículo 13, literal j), de la Ley 100 de 1993.

4. La independencia económica no se configura por el simple hecho de que el beneficiario esté percibiendo una asignación mensual o un ingreso adicional.
5. Los ingresos ocasionales no generan independencia económica. Es necesario percibir ingresos permanentes y suficientes.
6. Poseer un predio no es prueba suficiente para acreditar independencia económica.

A partir de este pronunciamiento, que puede considerarse una sentencia hito en cuanto a la construcción del concepto jurídico de dependencia económica por parte de la jurisprudencia de la Corte, se dio aplicación de la Sentencia C- 111 de 2006 en los pronunciamientos posteriores, especialmente de tutela, que negaban el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a los que se decían beneficiarios de un causante, por no acreditar una dependencia económica “total”, que, como se evidenció anteriormente, dicha dependencia total y absoluta fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional.

En la Sentencia T- 973 de 2012, Magistrado Ponente Alexei Julio Estrada, la Corte analizó el caso de una madre que interpuso una acción de tutela para la protección de sus derechos fundamentales a la vida, al mínimo vital, a la seguridad social y a la dignidad humana, por la negativa de una empresa a efectuarle a BBVA Horizonte, Pensiones Y Cesantías S.A. el pago de la suma adicional requerida para poder financiar el monto de la pensión de sobrevivientes por la muerte de su hijo fallecido, por considerar que no cumplía con el requisito de dependencia económica *total* respecto del mismo, y por ende no detentaba la calidad de beneficiaria, siendo ésta la razón por la cual le fue rechazada dicha pensión.

En esta ocasión, la Corte reiteró los argumentos planteados en el año 2006 al sostener que no se puede pretender que la aplicación del requisito de dependencia económica se supedite a que los padres carezcan, de manera absoluta, de cualquier ingreso económico, o que se encuentren en condiciones de indigencia a partir del deceso del hijo, “cuando a pesar de tener otra clase de ingresos, los mismos le resultaran insuficientes para llevar una subsistencia digna, siendo necesario que demostraran que no eran económicamente autosuficientes y que necesitaban de esos recursos para suplir sus necesidades básicas, como quiera que el propósito de la pensión de sobrevivientes era que los beneficiarios siguieran contando con el apoyo económico del afiliado fallecido y que su deceso no conllevara un desmejoramiento de sus condiciones mínimas de subsistencia” (Corte Constitucional, 2012). Así, “cuando fueren los padres quienes solicitaran el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes por la muerte de su hijo afiliado, los mismos deben acreditar una dependencia económica, fuere total o parcial, respecto del mismo, siendo necesario este sustento para no menoscabar su nivel de vida”. (Corte Constitucional, 2012)

Concluyó la Corte que la dependencia económica deberá ser analizada y valorada en cada caso concreto porque aún existe en nuestro ordenamiento jurídico el requisito de dependencia económica que deben acreditar los padres o cualquiera que se diga beneficiario en los términos del artículo 47 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003, para obtener la pensión de sobrevivientes ante el fallecimiento de sus hijos o del causante, la cual puede ser entonces parcial o total. Por tanto, “un fondo administrador de pensiones no puede negar el reconocimiento de una prestación de sobrevivientes por no encontrar una dependencia económica total y absoluta, sino que debe estudiar de fondo la

situación del peticionario y contemplar la dependencia económica en términos de contribución para evitar una existencia indigna”. (Corte Constitucional, 2011)

En Sentencia T- 140 de 2013, Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva, la Corte analizó la acción de tutela interpuesta por el accionante en contra de CAJANAL EICE y la UGPP, quienes vulneraron el derecho fundamental a la seguridad social de Mary Caballero Gómez, una persona con invalidez de nacimiento de 92,35%, al negarle el reconocimiento de la sustitución pensional, porque no demostró la dependencia económica de su padre al momento en que éste falleció.

Se analiza entonces el caso de un hijo inválido, aplicable también a las hipótesis de un hermano inválido del causante que tuviera a su cargo, y el cual dependía económicamente del causante. “Esta hipótesis tiene la finalidad de proteger a quien necesita de otra persona para satisfacer sus necesidades básicas, puesto que su debilidad manifiesta les impide obtener los recursos e ingresos para tal fin. La pensión de sobrevivencia adquiere una relevancia constitucional en estos destinatarios, toda vez que protege a personas con especial protección constitucional”. (Corte Constitucional, 2013)

Esta sentencia adquiere relevancia jurisprudencial porque la Corte, dentro de sus argumentos, mencionó la línea jurisprudencial existente en sede de tutela, sobre la interpretación que ha realizado del requisito de dependencia económica que deben acreditar los posibles beneficiarios de una pensión de sobrevivientes, a saber:

- Sentencia T- 401 de 2004, Magistrado Ponente: Dr. Rodrigo Escobar Gil. La Corte reconoció la pensión de sobrevivientes a una persona que pertenecía a la tercera edad, que además sufría de un retardo mental congénito por hidrocefalia perinatal y macrocefalia. Al respecto, consideró la Corte que “el principio de dignidad humana resulta vulnerado cuando se somete a una persona a vivir de la caridad ajena, existiendo la posibilidad de que tenga acceso a unos recursos económicos propios que le permitan subvenir algunas de sus necesidades básicas” (Corte Constitucional, 2014)
- Sentencia T- 396 de 2009, Magistrado Ponente: Dr. Humberto Antonio Sierra Porto. En esta ocasión, la Corte, respecto a la negativa del ISS a reconocer la sustitución pensional de una madre respecto a su hija, por no probar una dependencia económica total, advirtió que “en varias ocasiones esta Corte ha indicado que las investigaciones administrativas que se adelantan con el fin de examinar el cumplimiento de determinados requisitos pensionales, como la dependencia económica, deben reflejar la realidad de las personas que solicitan tales prestaciones, de modo tal que a los funcionarios administrativos les está vedado interpretar las pruebas recolectadas de una forma incompleta o sesgada con el objetivo de buscar algún pretexto para negar el derecho pensional, lo que constituiría una vía de hecho administrativa (...) Una actuación semejante puede llegar a violar no sólo los derechos fundamentales a la vida digna, al mínimo vital, a la salud, a la educación, a la vivienda digna, a la alimentación adecuada y a la seguridad social, sino también el derecho fundamental al debido proceso administrativo”. (Corte Constitucional, 2009)

- Sentencia T- 198 de 2009, Magistrada Ponente: Dra. Cristina Pardo Schlesinger, y Sentencia T- 361 de 2010, Magistrado Ponente: Dr. Nilson Pinilla Pinilla. Ambas sentencias confirmaron la regla jurisprudencial establecida en la Sentencia C- 111 de 2006 que consagró de manera definitiva y más precisa el concepto de dependencia económica, al señalar que este concepto no necesariamente implica carencia absoluta y total de ingresos (o situación de indigencia) por parte de aquéllos que solicitan la sustitución pensional, de manera que pueden existir asignaciones mensuales o ingresos adicionales, o cualquier otra prestación en su favor, siempre que resulten insuficientes para lograr un auto- sostenimiento. Adicionalmente, se precisó que este requisito debe ser evaluado por el juez atendiendo las circunstancias del caso concreto sometido a estudio.
- Sentencia T- 577 de 2010, Magistrado Ponente: Dr. Luis Ernesto Vargas Silva. En esta providencia la Sala estudió el caso de un hijo inválido a quien el ISS y otra institución le negaron el reconocimiento de la sustitución pensional, alegando que no dependía económicamente del causante, bajo el argumento de que devengaba ingresos ocasionales y se encontraba emancipado legalmente. Precisó la Corte que “cuando el hijo inválido percibe ingresos ocasionales que por su naturaleza no son periódicos ni le brindan estabilidad para procurarse la digna satisfacción de todas sus necesidades básicas, se debe otorgar el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes. No se puede esperar que se encuentre el discapacitado en situación de total indigencia y sin recurso alguno, para que pueda acceder al derecho prestacional, más aún cuando se trata de un sujeto de especial protección constitucional”. (Corte Constitucional, 2010)

A renglón seguido, citando lo dicho en la Sentencia T- 281 de 2002, Magistrado Ponente: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa, la Corte señaló que “la independencia económica es tener la autonomía necesaria para sufragar los costos de la propia vida, sea a través de la capacidad laboral o de un patrimonio propio” o, como “la posibilidad de que dispone el individuo para generar un ingreso económico o disponer de una fuente de recursos que le permitan asumir las necesidades básicas, y garantizarse una vida en condiciones dignas y justas” (Corte Constitucional, 2006). Por tanto, si el sujeto beneficiario logra demostrar que los ingresos ocasionales con los que cuenta no le son suficientes para mantener un mínimo de subsistencia que le permita vivir de forma digna, y que estaba sometido al auxilio económico recibido por parte del causante, procede el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a favor del discapacitado.

- Sentencia T- 136 de 2011, Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa. En esta providencia se revisó una tutela que solicitaba el reconocimiento de una pensión de sobrevivencia para los padres de un pensionado porque la entidad encargada de reconocerla negó esa petición argumentando que no existía dependencia entre el actor y su hijo fallecido. La Sala consideró que los padres sí tenían una dependencia parcial y razonable, y no total y absoluta, respecto de su hijo, por lo que no se puede negar el reconocimiento de una prestación de sobrevivientes por no encontrar una dependencia económica total y absoluta, ya que debe estudiarse la situación del peticionario y contemplar la dependencia económica en términos de contribución para evitar una existencia indigna.

Luego de este breve recuento jurisprudencial, recogiendo los fallos de tutela más significativos en cuanto a la interpretación del requisito de dependencia económica, y haciendo referencia a la sentencia de constitucionalidad que finalmente sentó las bases de este concepto jurídico, puede concluirse que la dependencia económica no tiene que ser total ni absoluta, puede ser parcial y razonable, en el sentido de que basta con que el beneficiario demuestre que con la muerte del causante no puede sufragar los gastos mínimos para su subsistencia, y que ha quedado en una situación de desprotección económica total, no necesariamente traducida en condiciones de indigencia, puesto que el beneficiario puede tener un ingreso adicional, que aún sigue siendo insuficiente para su existencia y garantía de su mínimo vital. Así, debe analizarse la situación económica de un beneficiario en cada caso particular objeto de estudio, para definir si a partir de la muerte del causante que daba el aporte o el auxilio, no es del todo autosuficientes y se le afectó la condición económica y el nivel de vida que mantenía antes del fallecimiento, lo cual hace que sea pertinente y necesario suplir ese ingreso que recibían, mediante la pensión de sobrevivientes solicitada.

Se concluye entonces lo siguiente cuanto al requisito de dependencia económica que debe acreditar el beneficiario con relación al causante:

1. Esta condición se presenta cuando una persona demuestra:
 - Haber dependido de forma completa o parcial del causante.
 - Que a falta de la ayuda financiera del cotizante fallecido habría experimentado una dificultad relevante para garantizar sus necesidades básicas.

2. El principio de dignidad humana resulta vulnerado cuando se somete a una persona a vivir de la caridad ajena, existiendo la posibilidad de que tenga acceso a unos recursos económicos propios que le permitan subvenir algunas de sus necesidades básicas.
3. Los funcionarios administrativos que estudien las peticiones sobre las sustituciones pensionales tienen prohibido interpretar las pruebas recolectadas de una forma incompleta o sesgada, con el objetivo de buscar algún pretexto para negar el derecho pensional, pues esa actitud constituiría una vía de hecho administrativa.
4. La dependencia económica existe aun cuando el beneficiario tenga otras asignaciones mensuales o ingresos ocasionales, o cualquier otra prestación, siempre que éstas resulten insuficientes para lograr su auto- sostenimiento. De ahí que, si el sujeto logra demostrar que los ingresos ocasionales o mensuales con los que cuenta no son suficientes para mantener un mínimo de existencia que le permita subsistir de forma digna, y que estaba sometido al auxilio económico recibido por el causante, procede el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes.
5. El único criterio que puede utilizarse para negar el reconocimiento de la pensión de sobrevivencia de un descendiente minusválido, responde a identificar la satisfacción plena de las necesidades básicas del beneficiario petionario.
6. La dependencia económica debe evaluarse y valorarse por el juez en cada caso concreto que tenga en su conocimiento, atendiendo las circunstancias propias del caso, y valorando cada una de las diferentes pruebas que existan dentro del proceso. (Corte Constitucional, 2013)

CAPÍTULO III

En el presente capítulo se hará referencia al principio de progresividad y al desarrollo e interpretación que el mismo ha tenido en nuestro ordenamiento jurídico. Así, se realizará una breve referencia conceptual teniendo en cuenta la Convención Americana de los Derechos Humanos (Pacto de San José), el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y sus leyes aprobatorias en el ordenamiento jurídico colombiano.

Adicionalmente, se señalará lo dicho sobre el principio de progresividad y la prohibición de no regresión por organismos internacionales como la Comisión Interamericana

de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de los Derechos Humanos y el Comité para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas.

Finalmente, se referenciará la jurisprudencia de la Corte Constitucional que ha permitido desglosar y entender de manera más clara lo que significa el principio de progresividad y su aplicación, haciendo especial énfasis en que las medidas legislativas, administrativas y judiciales que dicten las distintas autoridades estatales deben propender por un desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales, con una expresa prohibición de regresión y desmejoramiento de los dichos derechos.

4.PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD

4.1 CONCEPTO

En términos generales, el principio de progresividad de los derechos económicos y sociales, 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.

El artículo 26 de la Convención Americana de los Derechos Humanos hace referencia al desarrollo progresivo en materia de derechos económicos, sociales y culturales, al establecer lo siguiente:

“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” (Hubner Gallo, 1994)

Por su parte, Colombia también ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que en el artículo 2, numeral 1º, dispone que “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”. (Naciones Unidas , 2010)

Adicionalmente, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 1

establece la obligación que tienen los Estados- Parte de adoptar medidas progresivas para lograr la plena efectividad y desarrollo de los derechos reconocidos en dicho Protocolo⁶.

4.1.1 Principio de progresividad en las Organizaciones Internacionales.

4.1.1.1 Comisión Interamericana de Derechos humanos.

En el informe anual presentado en 1993 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 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.

“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”. (Organización de los Estados Americanos, 1993) Señala, además, que el principio de progresividad no es sólo para los derechos económicos, sociales y culturales, también es aplicable para los demás instrumentos de derechos humanos, mediante la unión de esfuerzos de todas las autoridades estatales para garantizar un umbral mínimo de esos derechos, para garantizar, al mismo tiempo, un mejor nivel de desarrollo del Estado.

⁶ Artículo 1. Obligación de Adoptar Medidas. *“Los Estados partes en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo”.*

Adicionalmente, en consideración con el artículo 32 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, donde se describe el desarrollo como la "responsabilidad primordial de cada país y debe constituir un proceso continuo e integral para el establecimiento de un orden económico y social más justo", cuanto más recursos tenga el Estado mayor deberá ser su inversión para brindar mejores servicios, y para desarrollar programas sociales encaminados a la garantía progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales. En otras palabras, "el compromiso de los Estados de tomar medidas con el objetivo de alcanzar progresivamente la realización plena de los derechos económicos, sociales y culturales exige el uso efectivo de los recursos disponibles para garantizar un nivel de vida mínimo para todos" (Organización de los Estados Americanos, 1993).

4.1.1.2 Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En el caso "Cinco Pensionistas Vs. Perú", en sentencia del 28 de febrero de 2003, la Corte efectuó una interpretación del artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos sobre el desarrollo progresivo que deben perseguir todos los Estados- Parte. Al respecto, señaló la Corte que "los derechos económicos, sociales y culturales tienen una dimensión tanto individual como colectiva. Su desarrollo progresivo, sobre el cual ya se ha pronunciado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, se debe medir, en el criterio de este Tribunal, en función de la creciente cobertura de los derechos económicos, sociales y culturales en general, y del derecho a la seguridad social

y a la pensión en particular, sobre el conjunto de la población, teniendo presentes los imperativos de la equidad social (...). (Eli Yamin, 2006)

Es pertinente resaltar el voto concurrente razonado del Juez Sergio García Ramírez en relación con el anterior caso, en el cual señaló que “el Estado, comprometido a observar sin condición ni demora los derechos civiles y políticos, debe aplicar el mayor esfuerzo a la pronta y completa efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, disponiendo para ello de los recursos a su alcance y evitando retrocesos que mermarían ese estatuto básico *[del ser humano]*”. (Sánchez González, 2010)

4.1.1.3 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

En la Observación General N.º. 3, “La índole de las obligaciones de los Estados Partes, párrafo 1º del artículo 2º del Pacto”, dicho Comité estableció lo siguiente:

“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”. (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. , 1990)

Así, el comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ha identificado como obligaciones generales de inmediato cumplimiento por parte de los Estados signatarios del convenio, las siguientes:

1. Adoptar medidas legislativas, administrativas y judiciales.
2. Comprometer hasta el máximo de los recursos disponibles.
3. Garantizar el disfrute de los derechos sociales sin ningún tipo de discriminación.
4. Garantizar, incluso en situaciones de crisis, el contenido esencial de los derechos sociales.
5. Vigilar la situación de los derechos sociales y contar con información detallada al respecto.
6. No adoptar medidas de carácter deliberadamente regresivo.

Por su parte, el Comité también ha hecho énfasis en la prohibición de regresividad⁷ en varias de sus observaciones generales a los informes periódicos presentados por los Estados Miembros. Al respecto, en la Observación General N°. 3, relativa a la índole de las obligaciones estatales, ya citada, el Comité señaló que “cualquier medida deliberadamente regresiva (...) requerirá la más cuidadosa consideración y deberá ser justificada 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 dispone”. (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. , 1990)

4.2 PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD EN COLOMBIA

Colombia, mediante la Ley 16 de 1972, 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 expida, para garantizar un mejor ejercicio de los derechos de los ciudadanos. De igual manera, mediante la Ley 74 de 1968, se aprobó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC):

“Se aprueban los “Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este

⁷ También hace referencia a la prohibición de regresividad en las Observaciones Generales N°. 12, 13, 14, 15, 16, 18 y 19 relativas al derecho a una alimentación adecuada, a la educación, al disfrute del más alto nivel posible de salud, al agua, a la igualdad del hombre y la mujer en el disfrute de los derechos reconocidos en el Pacto, al trabajo y a la seguridad social, respectivamente.

último, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en votación unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966". (Congreso de la República, 1968)

Adicionalmente, la Constitución Política de Colombia, asentó la aplicación del principio de progresividad en materia de Seguridad Social, que comprende el sistema pensional, al señalar en su artículo 48 que “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”.

4.2.1 Desarrollo jurisprudencial.

La Corte Constitucional ha sido enfática en cuanto a la observancia y no vulneración del principio de progresividad de las normas. Concretamente, las normas laborales, para protección total de los trabajadores y de sus derechos, deben garantizar la progresividad en el ejercicio y goce de éstos, evitando cualquier indicio de regresividad.

- Sentencia C- 251 de 1997, Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. En este expediente, la Corte procede con la revisión constitucional del Protocolo adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, suscrito en San Salvador el 17 de noviembre de 1988, y de la Ley aprobatoria N°. 319 de 1996, por

medio de la cual se aprueba dicho Protocolo. Esta sentencia es de gran importancia porque puede entenderse como la sentencia hito que marcó el precedente jurisprudencial en materia del principio de progresividad y no regresión de las medidas legislativas adoptadas por el Estado frente a los derechos económicos, sociales y culturales.

Haciendo referencia al artículo 1º de dicho Protocolo, resulta claro que el carácter progresivo del deber de realización de estos derechos no implica que los Estados pueden demorar la toma de las medidas necesarias para hacerlos efectivos; por el contrario, tiene el deber de adoptar todas las medidas posibles para lograr la realización de los derechos contenidos en el Pacto.

“La Corte considera que el deber de hacer efectivos progresivamente los derechos económicos, sociales y culturales consagrado por el artículo 1º del presente convenio, y según la autorizada doctrina internacional sobre sus alcances, armoniza plenamente con la Carta. En efecto, la Constitución no sólo consagra que es deber de las autoridades hacer efectivos todos los derechos constitucionales (artículo 2º de la Constitución Política) sino que además consagra la fórmula política del Estado social de derecho (artículo 1º de la Constitución Política), la cual, como esta Corporación lo ha destacado en múltiples decisiones, implica que el Estado no se debe limitar a proclamar los derechos sino que tiene que tomar las medidas conducentes para hacerlos efectivos”. (Corte Constitucional, 1997)

Lo que señala el artículo 1º del Protocolo hace referencia a la adopción por parte del Estado de todo tipo de políticas y medidas para lograr un desarrollo progresivo de los derechos humanos, en tanto que el artículo 2º consagra un deber del Estado al campo jurídico y las medidas normativas que debe adoptar para hacer efectivos los derechos reconocidos en el Protocolo.

- Sentencia C-1165 de 2000, Magistrado Ponente: Dr. Alfredo Beltrán Sierra. La Corte por primera vez declara la inconstitucionalidad de una ley apelando al principio de progresividad. Expresó entonces la Corte que, "tanto el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como el Pacto de San José de Costa Rica y el Protocolo de San Salvador establece el principio de progresividad presupuestal en lo que tiene que ver con aquellos derechos de contenido prestacional" (Corte Constitucional, 1999). Además, argumentó que los principios contenidos en dicho Protocolo ya integran el ordenamiento colombiano en razón del artículo 93 de la Constitución⁸ y de la figura del bloque de constitucionalidad, puesto que con la Ley 319 de 1996 se aprobó el Protocolo y la Corte, luego de su revisión constitucional, la declaró exequible en Sentencia C- 251 de 1997.
- Sentencia C- 671 de 2002, Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Montealegre Lynett. En esta Sentencia la Corte hizo referencia a los conceptos de progresividad y no regresión, señalando que respecto a los derechos humanos el Estado tiene no sólo el deber de tomar todas las medidas posibles para lograr su realización progresiva integral, sino que también debe asegurar el goce efectivo de estos derechos a todos los habitantes del territorio. Así, existen unos contenidos mínimos o esenciales de satisfacción de los derechos que el Estado debe garantizar a todas las personas; por tanto, "la progresividad hace referencia al reconocimiento de prestaciones mayores y superiores en relación con cada uno de esos derechos sociales prestacionales, pero ese mandato de progresividad no excusa el incumplimiento del deber del Estado de

⁸ 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".

asegurar, tan pronto como sea posible, coberturas universales de los contenidos mínimos de esos derechos”. (Corte Constitucional, 2002)

Finalmente, concluye la Corte que “ (Corte Constitucional, 2002) ”.

- Sentencia C- 372 de 2011, Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. En esta sentencia, se hace referencia al mandato de progresividad y no regresión que implica:
 - a) La obligación del Estado a ampliar la realización de todos los derechos fundamentales.
 - b) La proscripción de reducir los niveles de satisfacción actuales, por lo que este principio constituye una limitación de la libertad de configuración del Legislador.

La Corte definió este principio así:

“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”. (Corte Constitucional, 2011)

Agrega también que este principio de progresividad se fundamenta en Tratados Internacionales, traducándose en la obligación que tiene un Estado Social de Derecho de adoptar medidas, más que todo económicas y técnicas, para lograr de manera gradual, sucesiva, paulatina y crecientemente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales reconocidos por los Estados firmantes de dichos Tratados. Esa progresividad en la satisfacción de los derechos implica para el Estado aprovechar el máximo de sus recursos para adoptar las medidas legislativas y de otro tipo necesarias para lograr su efectivo disfrute.

La ampliación progresiva de la realización de los derechos comprende dos tipos de obligaciones a cargo del Estado:

- a) Mejorar los resultados de las políticas públicas en términos de goce efectivo de los derechos.
- b) Desde un punto de vista normativo, el Estado debe introducir normas que extiendan la satisfacción de los derechos, y debe abstenerse de modificar la normativa vigente para limitar, suprimir o restringir los derechos o garantías ya reconocidas.

En este sentido, la Corte precisó que “lo mínimo que debe hacer la autoridad responsable para proteger la prestación de carácter programático derivada de la dimensión positiva de un derecho fundamental en un Estado Social de Derecho y en una democracia participativa, es, precisamente, contar con un programa o con un plan encaminado a asegurar el goce efectivo de sus derechos” (Corte Constitucional, 2013)

- Sentencia C- 228 de 2011, Magistrado Ponente: Juan Carlos Henao Pérez. En esta Sentencia la Corte se refirió sobre el principio de progresividad y la prohibición de regresividad en materia de derechos pensionales y expectativas legítimas ante eventuales reformas laborales, citando sentencias anteriores que marcaron un precedente jurisprudencial en el tema, señalando que “el mandato de progresividad implica que una vez alcanzado un determinado nivel de protección de un derecho social existe ‘prima facie’ la presunción de inconstitucionalidad de todo retroceso y la necesidad de realizar un juicio de constitucionalidad más severo en el caso de que se presenten legislaciones regresivas de éstos derechos”. (Corte Constitucional, 1997)

Citando la Sentencia C- 038 de 2004, Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Montealegre Lynett, en la que se refirió sobre la presunción de inconstitucionalidad *prima facie* del retroceso en materia de derechos sociales, señaló la Corte:

“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 restringida, al menos en un aspecto: todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado es constitucionalmente problemático puesto que precisamente contradice el mandato de progresividad. Como los Estados pueden enfrentar dificultades, que pueden hacer imposible el mantenimiento de un grado de protección que había sido alcanzado, es obvio que la prohibición de los retrocesos no puede ser absoluta sino que debe ser entendida como una prohibición ‘prima facie’. Esto significa que (...) un retroceso debe presumirse en principio inconstitucional, pero puede ser justificable, y por ello está sometido a un control judicial más severo. 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”. (Corte Constitucional, 2011)

- Sentencia C- 644 de 2012, Magistrada Ponente: Adriana María Guillen Arango. En esta sentencia, la Corte habló sobre el principio de progresividad en materia de

derechos económicos y sociales, y la prohibición de regresividad de las medidas normativas y legislativas adoptadas por el Estado.

La Corte ha caracterizado este principio desde dos concepciones:

- a) La gradualidad: “la plena realización de los derechos sociales no podrá lograrse en un corto período de tiempo”. (Corte Constitucional, 2011)
- b) Progreso en sentido estricto: “la obligación estatal de mejorar las condiciones de goce y ejercicio de [tales derechos]”. (Corte Constitucional, 2011)

Adicionalmente, ha establecido el principio de progresividad como una serie de prescripciones más precisas, tales como la obligación de actuar, prohibición de disminuir recursos, prohibición de aumentar costos de acceso y prohibición de aumentar requisitos; todas estas prescripciones de carácter vinculante para todas las autoridades estatales, en relación con el goce efectivo de los derechos sociales. De manera más amplia, el principio de progresividad ha sido interpretado como un mandato al legislador en el sentido de “erradicar las injusticias presentes”, de “corregir las visibles desigualdades sociales” y “estimular un mejoramiento progresivo de las condiciones materiales de existencia de los sectores más deprimidos”. (Corte Constitucional, 2009)

En cuanto a la prohibición de regresividad de las medidas legislativas, señaló la Corte que no es absoluta, en tanto que una medida de este tipo no desconoce el

principio de progresividad siempre y cuando sea justificada de manera suficiente “conforme al principio de proporcionalidad”, o cuando las autoridades logren demostrar “que existen imperiosas razones que hacen necesario ese paso regresivo” (Corte Constitucional, 2002). De esta manera, si en un principio un retroceso en materia de derechos puede presumirse inconstitucional, puede justificarse a través de un control judicial más estricto y severo.

Otro punto importante para resaltar dentro de los argumentos esgrimidos por la Corte en esta sentencia tiene que ver con el test de progresividad o no regresividad, el cual sirve para establecer si se ha cumplido con el régimen de protección constitucional de los derechos; dicho test se verifica con tres elementos:

- a) Si la medida es regresiva: la regresividad implica que la disposición demandada modifica las condiciones normativas preexistentes porque reduce el “radio de protección de un derecho social”, disminuye “los recursos públicos invertidos en su satisfacción”, aumenta “el costo para acceder al derecho”, o mejor dicho, la disposición “retrocede, por cualquier vía, el nivel de satisfacción de un derecho social”. Se debe verificar que ambas normas guarden cierta identidad entre sí, que regulen un mismo supuesto de hecho y una misma consecuencia jurídica; tal verificación se logra a partir de una comparación entre los elementos normativos de la disposición posterior con los elementos normativos de la disposición anterior (conducta regulada, circunstancias normativas, destinatarios, beneficiarios, titulares, sujetos obligados, y demás elementos que puedan ser relevantes según el caso).

- b) Si afecta contenidos mínimos intangibles de los derechos sociales: el análisis de los contenidos mínimos intangibles de dichos derechos se realiza caso por caso consultando la naturaleza de cada derecho, las garantías reconocidas por los Tratados Internacionales que los desarrollan, la doctrina del Comité para la vigilancia del PIDESC, y el régimen constitucional de cada uno de ellos.
- c) Si de existir regresividad y afectar contenidos mínimos, la medida se encuentra justificada: el legislador deberá dar las razones por las cuales la medida regresiva se encuentra justificada, las cuales dependerán también del caso concreto objeto de análisis. Con base en lo señalado los Tratados Internacionales sobre la materia, esto es, el PIDESC y el Protocolo de San Salvador, las restricciones a los derechos sociales solamente podrán ser introducidas mediante leyes formales “promulgadas con el objeto de preservar el bienestar general”, y en la medida “en que no contradigan el propósito y razón” de los derechos sociales, o que “sean compatibles con la naturaleza de esos derechos”.

En este sentido, el Comité del PIDESC ha indicado que “las medidas de carácter deliberadamente retroactivo requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto”. (Departamento de Derecho Internacional, s.f)

- Sentencia C- 262 de 2013, Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. En esta sentencia la Corte hizo referencia al alcance de la obligación de ampliación progresiva de la cobertura de seguridad social en salud. Es importante resaltar lo dicho por la Corte al hacer referencia a la Observación General N°. 19 del Comité de Derechos

Económicos, Sociales y Culturales, frente a lo cual señaló los contenidos prestacionales sujetos al principio de progresividad, tales como “la disponibilidad de uno o varios planes que garanticen las prestaciones correspondientes a los riesgos e imprevistos sociales cubiertos por el derecho, y que como indica ese documento, deben abarcar garantías frente a al menos las siguientes contingencias: deterioro de la salud y pérdida o deterioro de los ingresos por enfermedad, vejez, desempleo y accidentes laborales, así como prestaciones para protección de grupos vulnerables como niños, personas en situación de discapacidad, madres de recién nacidos, huérfanos y sobrevivientes”. (Corte Constitucional, 2013)

Así, la Corte es reiterativa sobre la obligación del Estado de ampliar progresivamente la cobertura de la seguridad social en salud, que se refiere a la afiliación y a la ampliación de los servicios disponibles, como la infraestructura médica; además, reitera que para cumplir esta obligación es preciso que haya continuidad y ampliación progresiva de los recursos destinados para ello.

Finalmente, concluye la Corte que la ampliación progresiva de la cobertura se predica de todo el sistema de seguridad social en general, esto es, en salud y en pensiones.

- Uno de los pronunciamientos que encontramos sobre el tema es la Sentencia C- 020 de 2015, Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa, que si bien habla sobre el principio de progresividad en materia de pensión de invalidez, es necesario rescatar algunos argumentos sobre la aplicación y vigencia de dicho principio. Sobre el alcance del principio de progresividad en materia de derechos sociales constitucionales, la

Corte señala que se encuentra estrechamente ligado con el principio de universalidad que aplica en la seguridad social, en el sentido de la obligación que tiene el Estado de “*ampliar progresivamente la cobertura de la Seguridad Social*” (artículo 48 de la Constitución); así, entiende la Corte que la universalidad que se predica del sistema de seguridad social puede ser un resultado de consecución progresiva, razón por la cual un cubrimiento universal no puede estar marcado límites irracionales que den lugar a discriminaciones injustas o a un trato diferente que no es ni razonables ni justo. Lo anterior en tratándose de “la delimitación por edades que se introduzca en el ordenamiento para demarcar el universo de aplicación de una regla especial de acceso a una pensión de invalidez, en tanto supone definir la adjudicación en abstracto de cargas y beneficios de un derecho social fundamental, no puede ser discriminatoria y debe ser resultado de una determinación del legislador suficientemente justificada”. (Corte Constitucional, 2015)

CAPÍTULO IV

En el presente capítulo se hablará sobre el control constitucional en Colombia introducido por la Constitución de 1991 en el artículo 241, para garantizar la supremacía de la misma dentro del ordenamiento jurídico mediante la confrontación de ésta con otras leyes para evitar la existencia de leyes que contraríen los derechos y principios consagrados en la Carta.

Se mirarán los diferentes modelos de control constitucional, el difuso y el concentrado, señalando cuál es el imperante en Colombia y cuál se aplica en las diferentes modalidades de control por vía de acción, explicando cuáles son los existentes en nuestro ordenamiento, a saber:

- a) La acción pública de inconstitucionalidad, de la cual se realizará un acápite aparte para explicarla de manera más detallada señalando sus generalidades, características, requisitos que debe contener la demanda y el trámite que surte al interior de la Corte.
- b) La acción pública de nulidad, compuesta, a su vez, por la acción de nulidad por inconstitucionalidad y la acción de nulidad simple; respecto de esta última acción también se realizará un acápite independiente por la posibilidad que se plantea en la presente Monografía de interponerla ante el Concejo de Estado por la ilegalidad del Decreto 288 de 2014 que reglamentó la Ley 1580 de 2012 sobre pensión familiar, y solicitar su posible suspensión provisional.
- c) La acción de tutela.

5. CONTROL CONSTITUCIONAL EN COLOMBIA

5.1 DEFINICIÓN

El control constitucional es una figura creada con la Constitución Política de Colombia de 1991 que propugnó por mantener la supremacía de la misma en el ordenamiento jurídico colombiano, para mantener la armonía de éste y garantizar una mayor seguridad jurídica; así,

para cada caso concreto se contrasta cada medida legislativa que se adopte con la Constitución, entendida como norma de normas, como la base del sistema jurídico, para tener la constitucionalidad de las normas y que éstas sean acordes con las normas contenidas en el texto constitucional.

En palabras de algunos doctrinantes, *“el control constitucional es un conjunto de mecanismos destinados a mantener el funcionamiento del Estado dentro de los lineamientos señalados por la voluntad constituyente, y para impedir que ese poder exorbitante sea colocado al servicio de intereses diferentes a los de la comunidad”* (Charry Ureña, 1993, pág. 73). Esta definición se relaciona con lo descrito en el párrafo anterior, puesto que toda actuación del Estado debe sujetarse a los principios y normas contenidos en la Constitución, constituyendo un límite a cada norma y al poder estatal.

Para lograr lo anterior se han creado diversos mecanismos judiciales que permiten mantener dicho control constitucional, tales como la acción pública de constitucionalidad y la acción pública de nulidad, que pueden ser interpuestas por los ciudadanos en diferentes casos y bajo diversos presupuestos, a saber:

1. La acción pública de constitucionalidad se interpone ante el máximo tribunal de la jurisdicción constitucional, esto es, la Corte Constitucional, cumpliendo con ciertos requisitos.
2. La acción pública de nulidad se interpone ante el máximo tribunal de la jurisdicción Contencioso- Administrativa, esto es, el Concejo de Estado, cumpliendo con ciertos requisitos.

En los acápites posteriores se reseñará lo referido a cada una de las anteriores acciones con más detalle.

5.2 MODELOS DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

Existen dos modelos de control constitucional que se diferencian por el órgano encargado de ejercer dicho control:

1. Por un lado, está el modelo difuso o *judicial review* propio del sistema judicial norteamericano o del denominado *Common Law*, en el cual la revisión judicial está en manos de los jueces en general que integran la rama judicial, quienes tienen la tarea de interpretar y aplicar las leyes en los casos que son de su conocimiento, respetando la supremacía que tiene la Constitución dentro del ordenamiento jurídico. Así, el juez puede inaplicar una determinada norma en un caso concreto si ésta viola la Constitución; el resultado del control no implica la expulsión del ordenamiento jurídico de la norma revisada, de manera que los efectos de la sentencia son restringidos o “inter partes”, puesto que sólo vincula a las partes enfrentadas. No existe un máximo tribunal, sino que todos los jueces son de control legal y constitucional.
2. En segundo lugar, existe un modelo de control concentrado propio del Derecho europeo, en el cual el control es ejercido por un Tribunal Constitucional previsto en la respectiva Constitución, a quien se le encomienda dicha función de manera exclusiva, siendo así un único órgano e independiente de la rama judicial. Para la respectiva

revisión por parte de dicho tribunal supremo es necesaria la interposición de una acción de inconstitucionalidad, cuyo resultado final es la derogación de la norma demandada a través de la declaratoria de inconstitucionalidad, de manera que los efectos de la sentencia de inconstitucionalidad son “erga omnes” porque vincula a todas las personas.

En Colombia, teniendo en cuenta los dos anteriores modelos explicados, se aplica un modelo intermedio que mezcla aspectos tanto del modelo difuso como del concentrado, ya que los jueces, según el caso y cumpliendo con los requisitos exigidos, pueden inaplicar una norma en un caso concreto por considerarla violatoria de la Constitución, argumentando el porqué de su inaplicación y las razones por las cuales dicha norma es inconstitucional; así, la sentencia tendría efectos “inter partes” (entre las partes intervinientes en el conflicto), y la norma no es eliminada del sistema jurídico, simplemente no se aplica al caso concreto por decisión del juez por considerarla inexecutable. Por otro lado, por disposición de la propia Constitución, se cuenta con un Tribunal Supremo encargado de todos los asuntos que tengan que ver con la inconstitucionalidad de ciertas normas consideradas como violatorias de la norma fundamental, caso en el cual corresponde a dicha Corte ejercer un control sobre la norma en cuestión para decidir si permanece en el ordenamiento jurídico (es constitucional) o si definitivamente sale de éste (es inconstitucional).

Teniendo en cuenta lo anterior, el modelo de control constitucional colombiano se califica como un control difuso funcional, pues es ejercido por los jueces que integran la rama judicial, e incluso por cualquier autoridad administrativa cuando se trata del control por vía de inaplicabilidad. Opera entonces una combinación entre ambos modelos de control, puesto que, por un lado, existe un órgano que hace las veces de Tribunal Constitucional y es la Corte

Constitucional, que entre otras funciones, realiza el control a partir de la iniciativa ciudadana a través de una acción de inconstitucionalidad (modelo concentrado), pero al mismo tiempo opera la excepción de inconstitucionalidad que puede ser alegada por los jueces en aquéllos casos en que consideren que la norma es violatoria de la Constitución en el caso concreto objeto de análisis, dando lugar a su inaplicación en esa situación (modelo difuso).

Así, la Constitución Política de 1991 se encargó de crear la Corte Constitucional como máximo órgano de la jurisdicción constitucional, confiriéndole de manera expresa las funciones descritas en el artículo 241 constitucional, entre las cuales se encuentra la de decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos en contra de las normas que consideren violatorias de la Constitución y que atenten contra su integridad y los derechos allí reconocidos, e inaplicarlas en aquéllos casos en que se logre probar que atentan contra la Constitución.

5.3 MODALIDADES DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

5.3.1 Controles por vía de acción.

1. Acción pública de inconstitucionalidad. De manera muy concreta puede definirse como una acción que puede ser interpuesta por cualquier ciudadano en defensa de la Constitución y su supremacía dentro del ordenamiento jurídico, en contra de una norma de rango legal que considere sea atentatoria de la Carta, dando lugar a la presentación de una demanda de inconstitucionalidad que deberá cumplir con ciertos requisitos y una carga argumentativa. Más adelante se detallará lo relacionado con este tema.

2. Acción pública de nulidad. Consagrada en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, la nulidad es un medio de control judicial contra actos administrativos de carácter general, y de manera excepcional contra actos de carácter particular y concreto. Esta acción tiene, a su vez, 2 modalidades:

- Acción de nulidad por inconstitucionalidad. Esta acción, que puede ser interpuesta por cualquier ciudadano bajo el cumplimiento de ciertos requisitos formales y procedimentales, procede contra Decretos del Gobierno que se dicten en ejercicio de una función distinta a la administrativa. El órgano encargado del control de constitucionalidad es la Sala Plena del Concejo de Estado. es de conocimiento de la Sala Plena del Concejo de Estado.
- Acción pública de nulidad. Está consagrada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo; puede ser interpuesta por cualquier ciudadano contra actos administrativos, siendo de conocimiento del Concejo de Estado si el acto es de orden nacional, y de los Tribunales Administrativos Departamentales si el acto es de orden territorial.

3. Acción de tutela. Consagrada en el artículo 86 de la Constitución, esta acción puede ser intentada por cualquier persona para reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos fundamentales. Esta acción es otra forma de control constitucional porque la misma Corte Constitucional considera que la actividad judicial en materia de tutela es del resorte de la jurisdicción constitucional.

5.4 ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD

5.4.1 Definición.

En razón del control constitucional introducido por la Constitución de 1991 y la modalidad del mismo que se aplica hoy en Colombia, se creó la figura de la acción pública de inconstitucionalidad como un medio a través del cual los ciudadanos pueden preservar la guarda e integridad del ordenamiento jurídico. Esta acción, también llamada acción de inexecutable, es una de las formas de control por vía de acción anteriormente descritas, la cual se refiere a la facultad que tienen todos los ciudadanos colombianos de impugnar ante la Corte Constitucional los actos contemplados en el artículo 241 de la Constitución, cuando sean violatorios de la misma; de manera resumida, dichos actos son los siguientes:

1. Actos reformativos de la Constitución (por vicios de forma).
2. Leyes (por su contenido material o por vicios de forma o error en el procedimiento).
3. Decretos- Ley dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias.
4. Decretos Planes.
5. Decretos expedidos por el Gobierno con fundamento en las facultades extraordinarias otorgadas por los artículos transitorios de la Constitución.

5.4.2 Generalidades y características

Algunas características de esta acción son las siguientes:

1. La puede interponer cualquier ciudadano en defensa del interés público y de la Constitución (artículos 40 y 242 numeral 2°).
2. Requiere solicitud ciudadana, esto es, la presentación de una demanda con el cumplimiento de unos requisitos procedimentales y de contenido argumentativo, puesto que la Corte no realiza el control de manera oficiosa en este caso.
3. La acción puede interponerse en cualquier tiempo, salvo que se trate de vicios de forma, puesto que para estos casos existe un término de caducidad de un año contado a partir de la publicación del acto.

En estos casos, los efectos de la sentencia de las cuestiones de constitucionalidad resueltas por la Corte Constitucional son de carácter vinculante y tienen efectos “erga omnes”, esto es, vinculan a todos y no sólo a las partes intervinientes. Adicionalmente, el asunto resuelto y la cuestión debatida de manera definitiva constituyen cosa juzgada constitucional, es decir, una vez resuelta ya no puede debatirse nuevamente en un proceso posterior (artículo 243 de la Constitución). Al respecto, en la Sentencia C- 774 de 2001, Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil, la Corte señaló que “la cosa juzgada es una institución jurídico procesal mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia y en algunas otras providencias, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas. Los citados efectos se conciben por disposición expresa del ordenamiento jurídico para lograr la terminación definitiva de controversias y alcanzar un estado de seguridad jurídica”. (Corte Constitucional, 2001)

De otro lado, para la doctrina la sentencia tiene efectos pro-futuro, lo que significa que todas las situaciones jurídicas creadas con anterioridad a la declaratoria de inexecutable y durante la vigencia de la norma deben respetarse; no obstante, la Corte ha señalado en su jurisprudencia que es ella misma quien determina el efecto de sus fallos, cuando en algunos fallos ha determinado efectos "desde siempre" o "hacia atrás", caso en el cual la invalidez de la norma se retrotrae al pasado y obliga a que las cosas se devuelvan a la situación jurídica existente antes de que se produjera declaratoria de inconstitucionalidad; en otras ocasiones, ha determinado que las decisiones proferidas en sede de constitucionalidad tienen efectos a partir del día siguiente de su adopción. En la Sentencia C- 973 de 2004, Magistrado Ponente: Dr. Rodrigo Escobar Gil, la Corte señaló lo siguiente en cuanto a la modulación de los efectos:

“Una sentencia de constitucionalidad produce efectos a partir del día siguiente a la fecha en que la Corte ejerció la jurisdicción de que está investida, esto es, a partir del día siguiente al que se adoptó la decisión sobre la executable o no de la norma objeto de control, bajo la condición de haber sido divulgada a través de los medios ordinarios reconocidos por esta corporación. Se entiende que es a partir del <día siguiente>, pues en la fecha en que se profiere la decisión, el expediente se encuentra en el despacho y, por lo mismo, dicho fallo no puede aún proferir efecto alguno”.

5.4.3 Decreto 2067 de 1991

Este Decreto expedido en 1991 se encargó de fijar el régimen de los procedimientos que se surtan ante la Corte Constitucional, consagrando los requisitos que deben contener las respectivas demandas y el trámite que se sigue al interior de la Corporación.

El artículo 2º del presente Decreto señala los requisitos que debe contener la demanda de inconstitucionalidad para ser admitida por la Corte:

1. Señalar las normas acusadas como inconstitucionales mediante su transcripción literal.
2. Señalar las normas constitucionales que se consideren infringidas por la norma demandada.
3. Los argumentos por los cuales los textos constitucionales se consideran vulnerados⁹.

Para precisar un poco sobre las características de los argumentos, la Corte señaló lo siguiente en la sentencia citada:

- En cuanto a la claridad que deben contener las razones esgrimidas por el actor, que no es más la existencia de un hilo conductor en la argumentación que permita al lector (o al Magistrado sustanciador encargado) comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las que se basa.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-1052 de 2001, Magistrado Sustanciador: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Según lo señalado en esta sentencia, el ciudadano que ejerce la acción pública de inconstitucionalidad contra una disposición legal debe indicar con precisión el objeto demandado, el concepto de violación y la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto, las cuales deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes. Esos tres elementos hacen posible un pronunciamiento de fondo.

- La certeza exige al actor formular cargos contra una proposición jurídica real y existente, y no contra una deducida por él sin conexión con el texto de la disposición acusada.
 - La especificidad se refiere a la formulación de al menos un cargo constitucional concreto, de manera que aquellos argumentos vagos, indeterminados, indirectos, abstractos o globales que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan, impiden a la Corte llevar a cabo un juicio de constitucionalidad.
 - La pertinencia tiene que ver con la existencia de juicios de reproche de rango constitucional contra la disposición acusada, esto es, basados en la confrontación del contenido de una norma superior con el precepto demandado; tales juicios no pueden basarse en argumentos meramente legales o doctrinarios, ni en puntos de vista subjetivos del actor.
 - Finalmente, la suficiencia se relaciona, por un lado, con la exposición de todos los elementos de juicio -argumentativos y probatorios- necesarios para iniciar un estudio de constitucionalidad, y de otro, con el alcance persuasivo de la demanda, es decir, la utilización de argumentos que despierten una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.
4. Si es el caso, señalar el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado dicho procedimiento.
5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer el asunto.

Por su parte, en cuanto al trámite de la acción pública de inconstitucionalidad señala el Decreto que una vez es repartida la demanda, el Magistrado sustanciador a quien le

correspondió por reparto tiene un término de diez días para decidir si procede con su admisión, inadmisión o rechazo, y en estos dos últimos casos deberá indicar las razones por las cuales fue inadmitida o rechazada.

En caso de admisión de la demanda, se ordenará dar traslado al Procurador General de la Nación por término de treinta días para que dé concepto de carácter consultivo y no vinculante para la decisión de la Corte. Vencido el término concedido al Procurador, el Magistrado sustanciador presenta el proyecto de ponencia a la Corte, en un término de otros treinta días. Vencido este segundo término, comienzan a contarse los sesenta días que tiene la Corte para tomar una decisión y emitir un pronunciamiento de fondo.

CONCLUSIONES

El literal g) del artículo 151B y el literal g) del artículo 151C de la Ley 100 de 1993, ambos adicionados por los artículos 2º y 3º de la Ley 1580 de 2012, son contrarios a varias disposiciones constitucionales y principios regentes en el ordenamiento, como el principio de progresividad, razón por la cual la presente Monografía concluye con la presentación de una demanda de constitucionalidad ante la Corte Constitucional, haciendo uso de la acción pública de constitucionalidad. A continuación se esgrimen como conclusiones los siguientes argumentos que también hacen parte de los cargos de inconstitucionalidad de la acción:

1. Violación del Preámbulo en Armonía con el Artículo 2º de la Constitución Política.

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, tales como propender por el mantenimiento de un orden político, económico y social justo, basado en principios como la justicia y la igualdad, para garantizar a todas las personas la realización plena de sus derechos. Sin embargo, las disposiciones acusadas atentan contra la definición de un orden social que consagra el Preámbulo de la Constitución por no ajustarse a lo dispuesto en el mismo, contrariando así el marco referencial de la propia Constitución Política cuyas demás disposiciones se encuentran realizadas a imagen y semejanza de los principios que este consagra.

2. Violación del Artículo 1º 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. Teniendo en cuenta la finalidad de la sustitución pensional y de la figura de la pensión de sobrevivientes en el Sistema General de Pensiones, se garantiza el acceso a un beneficio económico a unos sujetos que estaban a cargo del causante y que dependían económicamente de este, dando lugar a la garantía de unas condiciones de vida digna a dichos familiares del causante.

Sin embargo, con las normas acusadas 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.

3. Violación del Artículo 5º 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 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 puede dividirse en tres elementos principales:

- Igualdad de trato. Esta norma establece la regla general de no discriminación de las personas, y la prohibición de un trato injustificado. Los literales g) de los artículos 2º y 3º 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, violando el principio de igualdad establecido en el artículo 13 porque 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.
- Deber de protección especial de aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta. Mandato constitucional del principio de igualdad y del deber que tiene el Estado de brindar protección especial a aquellas personas que por su condición se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta. 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; adicionalmente, 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.

- 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. En el presente caso se configura una omisión legislativa relativa en los términos esgrimidos por la Corte Constitucional en la Sentencia C- 767 de 2014, y que se exponen en la acción pública que se anexa a la presente Monografía.

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. 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.

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. Así, no sólo se está dejando desprotegida la familia sino que a algunos de sus integrantes se les están vulnerando sus derechos fundamentales por 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. 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 la especial protección de la que gozan los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, la cual estará a cargo del Estado. No obstante, las normas acusadas vulneran esta disposición constitucional 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.

Estas tres disposiciones constitucionales están estrechamente relacionadas porque hace referencia al derecho fundamental a la seguridad social que tienen todas las personas, entendido también como un servicio público de carácter esencial a cargo del Estado, que deberá prestarlo de manera eficiente, universal y con base en el principio de solidaridad.

Así, las normas acusadas están vulnerando el derecho fundamental a la seguridad social, y más específicamente el derecho fundamental a la seguridad social en pensiones, ya que se está excluyendo a los ascendientes y hermanos inválidos de un causante, para sustituirlo pensionalmente en su pensión.

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, con base en la figura del bloque de constitucionalidad. Sin embargo, las normas acusadas están desconociendo varios de los Tratados y Convenciones suscritos y ratificados por Colombia, tales como:

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

10. Violación al Artículo 94 de la Constitución Política.

Con base en este artículo, 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. 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.

Así, las normas acusadas están vulnerando esta disposición constitucional y el derecho al mínimo vital que reviste el carácter de fundamental innominado.

Así, en la acción pública de inconstitucionalidad se argumenta de manera más extensa y completa cada uno de los cargos de inconstitucionalidad en relación con los artículos anteriormente señalados. La presente Monografía concluye con la presentación efectiva de la acción, realizada con base en el marco teórico desarrollado.

BIBLIOGRAFÍA

- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. . (1990). *Observación General N°. 3, “La Índole de las Obligaciones de los Estados Partes.* <http://www2.fices.unsl.edu.ar/~prosoc/material/14bOG3.pdf>.
- Charry Ureña, J. M. (1993). *Justicia Constitucional. derecho comparado y colombiano.* Bogotá: Banco de la República.
- Congreso de Colombia. (2012). *Por la cual se crea la pensión Familiar.* <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/91441/106039/F37195604/COL91441.pdf>: Ley 1580.
- Congreso de la República . (2012). *por la cual se crea la pensión familiar.* <https://observatoriodefamilia.dnp.gov.co/Portals/0/Documentos/Indicadores/1-1580-12.pdf>: Ley 1580.
- Congreso de la República. (1968). *LEY 74 DE 1968 .*
- Congreso de la República. (2003). *Ley 797.* https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10635/1525553/Ley_797+de+2003.pdf/3e14324c-7100-4a66-8640-cafdb7c8af85.
- Corte Constitucional. (1993). *Sentencia No. T-190/93.* <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/t-190-93.htm>.
- Corte Constitucional. (1997). *Sentencia C-251/97.* <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/1997/C-251-97.htm>.
- Corte Constitucional. (1997). *Sentencia C-251/97.* <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/1997/C-251-97.htm>.
- Corte Constitucional. (1999). *Sentencia C-080/99.* <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-080-99.htm>.
- Corte Constitucional. (1999). *SENTENCIA SU.624/99.* <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=8811>.
- Corte Constitucional. (2001). *Sentencia C-1247/01.* <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1247-01.htm>.
- Corte Constitucional. (2001). *Sentencia C-774/01.* <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-774-01.htm>.
- Corte Constitucional. (2002). *Sentencia C-671/02.* <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-671-02.htm>.

Corte	Constitucional.	(2002).	<i>Sentencia</i>	<i>C-671/02.</i>
	http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-671-02.htm .			
Corte	Constitucional.	(2002).	<i>Sentencia</i>	<i>C-671/02.</i>
	http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-671-02.htm .			
Corte	Constitucional.	(2002).	<i>Sentencia</i>	<i>T-281/02.</i>
	http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/t-281-02.htm .			
Corte	Constitucional.	(2002).	<i>Sentencia</i>	<i>T-574/02.</i>
	http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/t-574-02.htm .			
Corte	Constitucional.	(2003).	<i>Sentencia</i>	<i>C-1094/03.</i>
	http://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/f_sc109403.htm .			
Corte	Constitucional.	(2003).	<i>Sentencia</i>	<i>C-1094/03.</i>
	http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-1094-03.htm .			
Corte	Constitucional.	(2006).	<i>Sentencia</i>	<i>C-111/06.</i>
	http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2006/C-111-06.htm .			
Corte	Constitucional.	(2006).	<i>Sentencia</i>	<i>T-692/06.</i>
	http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/T-692-06.htm .			
Corte	Constitucional.	(2009).	<i>Sentencia</i>	<i>C-727/09.</i>
	http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2009/C-727-09.htm .			
Corte	Constitucional.	(2009).	<i>Sentencia</i>	<i>T-396/09.</i>
	http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/T-396-09.htm .			
Corte	Constitucional.	(20 de Septiembre de 2010).	<i>cor-teconstitucional.</i>	Recuperado el 2015, de Seguridad Social-Naturaleza Jurídica:
	http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-408-94.htm			
Corte	Constitucional.	(2010).	<i>Sentencia</i>	<i>T-577/10.</i>
	http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/T-577-10.htm .			
Corte	Constitucional.	(2011).	<i>Sentencia</i>	<i>C-228/11.</i>
	http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-228-11.htm .			
Corte	Constitucional.	(2011).	<i>Sentencia</i>	<i>C-629/11.</i>
	http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-629-11.htm .			
Corte	Constitucional.	(2011).	<i>Sentencia</i>	<i>T-136/11.</i>
	http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/T-136-11.htm .			
Corte	Constitucional.	(2011).	<i>Sentencia</i>	<i>T-315/11.</i>
	http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/T-315-11.htm .			

- Corte Constitucional. (2011). *Sentencia* T-315/11.
<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/T-315-11.htm>.
- Corte Constitucional. (2011). *Sentencia* T-716/11.
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/t-716-11.htm>.
- Corte Constitucional. (2012). *Sentencia* C-504/14.
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-504-14.htm>.
- Corte Constitucional. (2012). *Sentencia* C-613/13.
<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/C-613-13.htm>.
- Corte Constitucional. (2012). *Sentencia* C-913/13.
<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/C-913-13.htm>.
- Corte Constitucional. (2012). *Sentencia* T-973/12.
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/t-973-12.htm>.
- Corte Constitucional. (2012). *Sentencia* T-973/12.
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/t-973-12.htm>.
- Corte Constitucional. (2013). *Sentencia* C-262/13.
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-262-13.htm>.
- Corte Constitucional. (2013). *Sentencia* T-081/13.
<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/T-081-13.htm>.
- Corte Constitucional. (2013). *Sentencia* T-140/13.
<http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/T-140-13.htm>.
- Corte Constitucional. (2013). *Sentencia* T-140/13.
<http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/T-140-13.htm>.
- Corte Constitucional. (2014). *Sentencia* T-401/04.
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/T-401-04.htm>.
- Corte Constitucional. (2015). *Sentencia* C-020/15.
<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-020-15.htm>.
- Departamento de Derecho Internacional. (s.f). *Protocolo de San Salvador* .
<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>.
- Eli Yamin, A. (2006). *Los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina*. México: IDRC.
- Hubner Gallo, J. I. (1994). *Los derechos humanos*. Chile: Alfabetá.
- Ministerio del Trabajo. (2014). *Artículo 2 del Decreto Reglamentario N°. 288* .
<http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/SeguridadSocia>

l/BonosPensionales/NormativaPensiones/BonosPensionales/DECRETO%20288%20DE%202014.pdf: República de Colombia.

MinSalud. (2015). *www.supersalud*. Recuperado el 20 de Septiembre de 2015, de www.supersalud.gov.co/supersalud/Default.aspx?tabid=96

Naciones Unidas . (2010). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>.

Organización de los Estados Americanos. (1993). *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. <https://www.cidh.oas.org/annualrep/93span/cap.V.htm>: Capítulo V.

Sánchez González, M. (2010). *La necesaria integración de los derechos*. http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/18694/TFM_MEADH_Mario_Sanchez_2010.pdf?sequence=1.

Superfinanciera. (1999). *Pensión de Sobrevivientes*. <https://www.superfinanciera.gov.co/SFCant/Normativa/PublicacionesJuridicas/pensiones/pension-c071.html>.

Torres Corredor, H. (2002). *Seguridad social: pensiones*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.