COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/066/16

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/066/16
Expediente	—
Fecha	2016-02-17
Sala	Sala Plena
Magistrado ponente	ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Accion Publica De Inconstitucionalidad Por Violacion Del Derecho A La Igualdad
- Demanda De Inconstitucionalidad Por Vulneracion Del Bloque De Constitucionalidad
- Libertad De Configuracion Legislativa En Materia De Seguridad Social
- Derecho A La Pension De Sobrevivientes Y A La Sustitucion Pensional
- Convencion Internacional Sobre Derechos De Las Personas Con Discapacidad
- Derecho A La Igualdad En Pension De Sobrevivientes Para Hijo En Situacion De Discapacidad

Resumen del caso (según la propia sentencia)

La Corte resolvió: : Primero.- Declarar EXEQUIBLE por los cargos analizados, la expresión “ si dependían económicamente del causante ” contenida en el literal c) del artículo 13 de la Ley 797 de 2003 e INEXEQUIBLE la expresión “ esto es, que no tienen ingresos adicionales, ” contenida en la misma norma. Segundo.- Declarar EXEQUIBLE por los cargos analizados, la expresión “ si dependían económicamente de éste ” contenida en el literal e) del artículo 13 de la Ley 797 de 2003. Cópiese, notifíquese, comuníquese,…

Texto completo

C-066-16 Sentencia C-066/16 ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VIOLACION DEL DERECHO A LA IGUALDAD- Condiciones mínimas para pronunciamiento de fondo Esta Corporación reiteradamente ha señalado que el concepto de la violación expuesto en las demandas de inconstitucionalidad debe cumplir unas condiciones mínimas para hacer posible un pronunciamiento de fondo. De esta manera, un cargo será admisible cuando el concepto de la violación sea: (i) claro -indicación comprensible de la disposición acusada y las razones por las que vulnera la Constitución-; (ii) cierto -la vulneración deriva de la norma y no de posibles hipótesis hermenéuticas-; (iii) específico -no son de recibo argumentos vagos y abstractos-; (iv) pertinente -señale cómo y en qué medida la interpretación judicial impugnada plantea al menos un problema de relevancia constitucional, y no razones de orden legal, personal, doctrinal o de simple conveniencia-; y (v) suficiente -aporte elementos fácticos y argumentativos para demostrar que la interpretación no sólo existe, sino que plantea una verdadera problemática constitucional-.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD- Argumento de la presunta vulneración no es claro en el sentido de no precisar cuáles son los instrumentos internacionales que consagran derechos humanos vulnerados LIBERTAD DE CONFIGURACION

LEGISLATIVA EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL- Límites constitucionales Si bien el Congreso de la República tiene un amplio poder para establecer los parámetros y reglas específicas que conforman el Sistema de Seguridad Social Integral, existen ciertos límites a la libertad de configuración tales como: (i) la disposición legislativa debe evitar violentar directamente derechos fundamentales, mandatos constitucionales expresados con claridad, o establecer regulaciones manifiestamente irrazonables o desproporcionadas; (ii) y, las medidas adoptadas deben proscribir los contenidos normativos que establezcan derechos y prestaciones que se apliquen sólo a determinados grupos, sin observar adecuadamente los criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

DERECHO A LA PENSION DE SOBREVIVIENTES Y A LA SUSTITUCION PENSIONAL- Naturaleza jurídica y finalidad Respecto de la finalidad de esta prestación social y de las exigencias para acceder a la misma, que: (i) el Legislador ha establecido un orden de prelación entre los beneficiarios, del cual se puede constatar que no todos cuentan con el mismo derecho, en tanto que está previsto un desplazamiento entre los legitimados y unas condiciones diferentes para mantener el beneficio; (ii) se establecen condiciones de acceso con la finalidad de proteger al verdadero núcleo familiar de reclamaciones ilegítimas que puedan menguar la garantía de protección; (iii) evita el uso de maniobras artificiales o manipuladas para obtener el beneficio económico; y (iv) en los eventos en los que los beneficiarios legítimos no logren acreditar los beneficios de acceso, está prevista una garantía subsidiaria consistente en la devolución de los aportes.

PENSION DE SOBREVIVIENTES- Orden de prevalencia de los beneficiarios Conforme al actual artículo 47 de la Ley 100 de 1993 modificado por la Ley 797 de 2003, y ampliamente estudiado por esta Corporación, podría sintetizarse el orden de beneficiarios de la pensión de sobrevivientes en los siguientes grupos: a) Cónyuge o compañero o compañera permanente o supérstite, de forma vitalicia o permanente dependiendo de la edad (30 años), si procrearon hijos e hicieron vida marital con el causante hasta su muerte y no menos de cinco (5) años continuos con anterioridad a su muerte; b) Hijos menores y hasta los 25 años, incapacitados para trabajar por razón de estudio y si dependían económicamente del causante al momento de su muerte, y, los hijos inválidos si dependían económicamente del causante, esto es, que no tienen ingresos adicionales, mientras subsistan las condiciones de invalidez; c) Padres del causante que dependían económicamente de este, en el evento de no existir cónyuge o compañero o compañera permanente e hijos con derecho; d) Hermanos inválidos del causante si dependían económicamente de éste, a falta de cónyuge o compañero o compañera permanente, padres e hijos con derecho.

DEPENDENCIA ECONOMICA- Antecedentes Para esta Corporación la dependencia económica ha sido comprendida como: (i) la falta de condiciones materiales mínimas en cabeza de los beneficiarios del causante de la pensión de sobrevivientes, para auto-proporcionarse o mantener su subsistencia; (ii) la presencia de ciertos ingresos no constituye la falta de la misma, ya que tan solo se es independiente cuando el solicitante puede por sus propios medios mantener su mínimo existencial en condiciones dignas.

PENSION DE SOBREVIVIENTES- Sentencia C-111/06 declaró inexequible la expresión "de forma total y absoluta" en relación con la dependencia económica PERSONAS EN SITUACION DE DISCAPACIDAD- Sujetos de especial protección por parte del Estado y de la sociedad CONVENCION INTERNACIONAL SOBRE DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD- Propósitos DERECHO A LA IGUALDAD EN PENSION DE SOBREVIVIENTES PARA HIJO EN SITUACION DE DISCAPACIDAD- Acceso de dependencia económica con la cualificación de “ sin ingresos adicionales”, va en contravía con la posibilidad que una persona subordinada al causante, pueda procurarse algún medio de sustento, acceder a un trabajo o ejercer profesión u oficio DERECHO A LA IGUALDAD EN PENSION DE SOBREVIVIENTES PARA HIJO EN SITUACION DE DISCAPACIDAD- Inexequible la expresión "esto es, que no tienen ingresos adicionales" contenida en el literal c) del artículo 13 ley 797/03, para acceder a la pensión de sobrevivientes de hijos en situación de discapacidad ELIMINACION DE BARRERAS DE

ACCESO AL DECLARAR INEXEQUIBLE LA EXPRESION "SIN INGRESOS ADICIONALES" PARA OBTENER PENSION DE SOBREVIVIENTES PARA HIJO EN SITUACION DE DISCAPACIDAD Expediente: D-10.884.

Actores: Mario Ernesto Camargo Cortés y Mario Fernando Sánchez Forero. Demanda de inconstitucionalidad contra los literales c) y e) del artículo 13 de la Ley 797 de 2003 (parcial) “Por medio de la cual se modificó la Ley 100 de 1993.” Magistrado Ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO Bogotá D.C., diecisiete (17) de febrero de 2016. La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la presente Sentencia.

I. ANTECEDENTES 1. En ejercicio de la Acción Pública consagrada en el artículo 241, numeral 4º de la Constitución Política, los ciudadanos demandantes solicitan a la Corte que declare la inexequibilidad de las expresiones “ si dependían económicamente del causante, esto es, que no tienen ingresos adicionales” y “si dependían económicamente de éste” contenidas en los literales c) y e) del artículo 13 de la Ley 797 de 2003 “Por medio de la cual se modificó la Ley 100 de 1993.” Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a resolver la demanda de la referencia.

Norma objeto de control 2. A continuación se transcribe la norma demandada según la publicación en el Diario Oficial No. 45.079 del 29 de enero de 2003, con lo demandado en cursiva y negritas:

LEY 797 DE 2003 Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales.

EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA: ARTÍCULO 13. Los artículos 47 y 74 quedarán así: <Expresiones "compañera o compañero permanente" y "compañero o compañera permanente" en letra itálica CONDICIONALMENTE exequibles> Artículo 47. Beneficiarios de la Pensión de Sobrevivientes. Son beneficiarios de la pensión de sobrevivientes: (…) c) <Aparte tachado INEXEQUIBLE> 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, siempre y cuando acrediten debidamente su condición de estudiantes y cumplan con el mínimo de condiciones académicas que establezca el Gobierno ; y, los hijos inválidos si dependían económicamente del causante, esto es, que no tienen ingresos adicionales, mientras subsistan las condiciones de invalidez. Para determinar cuándo hay invalidez se aplicará el criterio previsto por el artículo 38 de la Ley 100 de 1993;

(…) e) 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.

(…) La demanda 3. Los accionantes inician su argumentación explicando la ausencia de cosa juzgada respecto de los literales demandados, tanto en su versión original (artículos 47 y 74 de la Ley 100 de 1993) como en la norma que los modificó (artículo 13 de la Ley 797 de 2003), en tanto que de la lectura comparativa de los textos originales con la norma modificatoria, se deduce con claridad que el artículo 13 demandado subsume a los artículos 47 y 74 en uno solo.

4. Que si bien, las anteriores disposiciones han sido objeto de examen mediante diversas sentencias, las mismas han revisado frases o contenidos diferentes a los expuestos en la presente demanda, así:

(i) En la sentencia C-1094 de 2003 se estudió el literal c) parcial del artículo 13 de la Ley 797/03 sobre la expresión “y cumplan con el mínimo de condiciones académicas que establezca el Gobierno”.

(ii) En la C-451de 2005 el análisis versó sobre el literal c) parcial del artículo 13 de la Ley 797/03 específicamente sobre “y hasta los 25 años”.

(iii) Con ocasión de la C-896 de 2006 se revisó el literal e) parcial del artículo 13 de la Ley 797/03 acerca de “los hermanos inválidos”. (iv) Finalmente, la sentencia C-336 de 2006 consideró varios literales del artículo acusado, de la siguiente forma: literal a) “la compañera o compañero permanente” ; literal b) “la compañera permanente” ; literal e) “compañero o compañera permanente” . De dicho recuento, los demandantes deducen que sobre las expresiones atinentes a la dependencia económica no se configura el fenómeno de cosa juzgada.

5. Respecto del concepto de la violación, indican que las normas acusadas vulneran el derecho a la igualdad (CP, 13); a la seguridad social (CP, 48); a la dignidad humana de personas en situación de discapacidad (CP, 1 y 47); al mínimo vital (CP, 53) y al bloque de constitucionalidad (CP, 93), con fundamento en lo siguiente:

6. La jurisprudencia constitucional, en especial la sentencia C-111 de 2006 reconoce que la seguridad social pretende la satisfacción de necesidades de carácter general, consistentes en amparar a toda la población colombiana sin discriminación de ninguna naturaleza, durante todas las etapas de su vida y contra todas las contingencias que menoscaben sus derechos a la integridad, salud, dignidad humana y mínimo vital. En ese orden de ideas, limitar el goce de este derecho fundamental a personas en debilidad manifiesta no solo contraviene la finalidad de la seguridad social. Adicionalmente, someter a dicho grupo de especial protección a quedar separados del apoyo que recibían por parte del causante, tan solo por tener unos ingresos adicionales, derivados de su deseo de superación y resocialización, constituye una grave afectación a las condiciones en las que venían desarrollando su vida y por ende su mínimo vital (CP, 53).

7. Condicionar el acceso de los hijos o hermanos inválidos a la pensión de sobrevivientes constituye un desconocimiento de las garantías mínimas para los discapacitados, las cuales son irrenunciables y una vez configurado el estado de invalidez cuentan con una protección por parte del Estado, por eso al establecer una barrera de acceso con la acreditación de la dependencia económica se les niega la posibilidad de tener mejores ingresos para cubrir sus gastos. Es así como los postulados demandados son irrazonables y desproporcionados, al exigir a una persona en situación de invalidez el cumplimiento de unos requisitos -dependencia y sin ingresos- imposibles de cumplir, acorde con su situación de vulnerabilidad.

8. En segundo lugar, aducen el desconocimiento de la dignidad humana (CP, 1), por cuanto, la Constitución ha consagrado la efectividad de los derechos fundamentales de tal modo que no sean simples ideales del Estado Social de Derecho, es decir, ha fijado la obligación estatal de implementar actuaciones normativas y fácticas que garanticen su cumplimiento. En desarrollo de lo anterior, la dignidad humana como derecho fundamental y fundante reviste dos aspectos plenamente definidos: a) como un derecho del que se deriva una abstención o “no hacer”, que se traduce en una protección para resarcir una lesión de otro individuo; b) se concibe como una faceta de acción o de goce efectivo.

9. Conforme a la C-081 de 1999 la protección de las familias encuentran pleno reconocimiento en las normas de seguridad social, y su “ propósito es obtener la calidad de vida acorde con la dignidad humana” y precaver el cubrimiento de las necesidades futuras mediante la estructuración de un régimen de salud o pensional que proteja al trabajador y su núcleo familiar ante las contingencias de la invalidez, vejez o muerte. De manera que el criterio de dependencia económica del causante se vislumbra como un criterio sospechoso que genera indefensión de grupos especialmente protegidos por el ordenamiento Superior a fin de que con su eliminación se permita la sustitución pensional para los hijos y hermanos inválidos sin consideraciones adicionales.

10. Como tercer argumento, expresan que acorde con el bloque de constitucionalidad (CP, 93), las personas en situación de discapacidad son consideradas sujetos de especial protección, no solo para la Corte Constitucional, sino para la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y el Comité DESC -observaciones generales artículos 5 y 9-. En ese sentido, el deber de protección que recae sobre este grupo social es mayor al estar resguardado por instrumentos internacionales, los cuales, se desconocen con el establecimiento de un requisito “perverso” para la persona inválida consistente en mantener

dependencia económica, coartando además la posibilidad de superarse mediante su propio esfuerzo, bajo la amenaza de perder la mesada al conseguir algún tipo de ingreso.

11. Finalmente, se transgrede el derecho a la igualdad (CP, 13), en tanto que la previsión de una pensión de sobrevivientes en cabeza de los hermanos o hijos inválidos, en si es una protección a favor de las personas en situación de discapacidad, las cuales no sólo deberán acreditar el parentesco con el pensionado/afiliado y la invalidez, sino además que no tienen ingresos adicionales o dependían económicamente del causante. No obstante, se presenta un trato legal discriminatorio entre los hermanos e hijos inválidos frente a los padres o cónyuge/compañera permanente, en tanto que a estos últimos que además de estar sanos se les permite tener ingresos adicionales para acceder a la pensión de sobrevivientes o la sustitución pensional.

Intervenciones Ministerio de Hacienda y Crédito Público: exequible 12. Diana Marcela Cárdenas Ballesteros actuando en calidad de apoderada del Ministerio de Hacienda defiende la exequibilidad de la norma con base en los siguientes argumentos: (i) la pensión de sobrevivientes fue creada para cubrir el riego de “muerte” del grupo familiar del afiliado o pensionado, más no el riesgo de “invalidez” de los hijos o hermanos inválidos del causante, puesto que su calidad de afiliados no se da per se por la condición de discapacidad, sino al acreditar la dependencia económica del causante y que dicho sustento, se deriva por la imposibilidad de sufragar por cuenta propia sus gastos de manutención. Por lo tanto, la dependencia económica del grupo familiar es la que justifica la pensión de sobrevivientes, y por ello está concebida para amparar o proteger a quienes mantenían subordinación respecto del causante para satisfacer sus necesidades básicas de subsistencia, más no como un medio para aumentar los ingresos de un familiar del afiliado o pensionado por el solo hecho de su condición de invalidez.

(ii) La inexequibilidad o condicionamiento de la norma afectaría el principio de sostenibilidad financiera que rige el Sistema General de Pensiones, en tanto que pueden darse casos en los que la persona con discapacidad, pueda superar dicho estado, proveerse el sustento por otros medios, ser asistida acorde con el deber de solidaridad por otros miembros de la familia, sin que se justifique la asistencia del Estado mediante la asignación de recursos escasos a personas cuya sostenimiento económico no se ve afectado gravemente.

(iii) No es cierto que las normas acusadas impidan el acceso de las personas en condición de discapacidad a la vida laboral, por el temor de perder o no acceder a la prestación económica, puesto que una persona que está en capacidad de proveerse otros ingresos no requiere este tipo de pensión.

(iv) Respecto del derecho a la igualdad expone que la falta de exigencia de la dependencia económica del cónyuge o el compañero permanente no es asimilable a la situación de los hermanos o hijos inválidos, puesto que al primer grupo, la ley prevé una exigencia diferente consistente en la acreditación de la convivencia mínima de 5 años anteriores al fallecimiento.

Ministerio de Trabajo: exequible 13. El Jefe de la oficina jurídica del Ministerio de Trabajo advierte que los argumentos carecen de aptitud al centrarse en aseveraciones sobre diversas situaciones que se derivarían de la aplicación de la norma. No obstante, subsidiariamente aboga por la constitucionalidad de las expresiones demandadas al considerar que:

(i) Acorde con la finalidad de la pensión de sobrevivientes está dirigido a garantizar el mínimo vital de las personas que dependían del causante, por ello, la subordinación económica es un requisito sine qua non para acceder a dicha prestación;

(ii) La restricción de dependencia económica es un medio para racionalizar los recursos escasos del Sistema General de Pensiones, en tanto que si el beneficiario cuenta con otros ingresos, se vulnera el principio de sostenibilidad financia al incrementar los ingresos de quien ya tiene como subsistir por sí mismo;

(iii) El criterio de dependencia ha sido empleado por el Legislador desde la génesis de las prestaciones sociales, tanto que desde la Ley 171 de 1961, los Decretos 3135 de 1968, 1848 de 1968, 434 de 1971 y 1160 de 1989, las Leyes 33 de 1973 y 31 de 1988 se ha exigido dicha acreditación de subordinación económica;

(iv) Finalmente, la Constitución no consagra derechos absolutos, por lo que el Legislador cuenta con una amplia libertar de configuración para reglamentar el régimen pensional, y en este caso, imponer requisitos o condiciones para acceder a determinada prestación social.

Ministerio de Salud y Protección Social: exequible 14. Joaquín Elías Cano Vallejo en representación de este Ministerio solicita la declaratoria de constitucionalidad de las normas demandas, en tanto que la finalidad de la pensión de sobrevivientes o la sustitución pensional es el de proveerle a la persona beneficiaria de la misma los recursos necesarios para continuar con las condiciones de vida o subsistencia que tenía al momento del fallecimiento del causahabiente. En ese sentido, los hijos o en su defecto los hermanos inválidos que hacen parte del núcleo familiar no cuentan con un derecho adquirido en el sentido de percibir el auxilio y manutención derivado de la pensión, ya sea del padre o hermano. En consecuencia, el Legislador tiene libertad para determinar que los beneficiarios de la pensión deben acreditar total dependencia económica del causante.

Superintendencia Financiera de Colombia: exequible 15. La apoderada judicial de la entidad de vigilancia y control solicitó la exequibilidad de las disposiciones acusadas, habida cuenta que son expresiones de la libertad de configuración que permite al Legislador regular las condiciones y requisitos bajo las cuales se causa la pensión de sobrevivientes. En ese sentido, la exigencia de la dependencia económica para los hermanos e hijos inválidos no es comparable con el caso del cónyuge, abolir dicho requerimiento rompería la proporcionalidad de la norma y en todo caso se torna necesario hacer un estudio sobre su justificación a pesar de tratarse de una categoría sospechosa, como lo son los tratos divergentes a la población en situación de discapacidad.

Universidad Nacional de Colombia: inexequibilidad parcial 16. El Vicedecano de la institución académica Doctor Gregorio Mesa Cuadros, defiende la constitucionalidad de las expresiones " si dependían económicamente del causante" y "si dependían económicamente de éste" contenidas en los literales c) y e) del artículo 13 de la Ley 797 de 2003 al considerar que para efectos del reconocimiento de la pensión de sobrevivientes para los hijos y hermanos inválidos del causante, no vulneran disposición constitucional alguna, en primer lugar porque el derecho a la seguridad social no es absoluto, y en ese sentido, puede ser sujeto a límites por parte del Legislador.

17. El Sistema Pensional no podría, en virtud de los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia, establecidos en el artículo 48 CP, y de conformidad con los parámetros de asignación de recursos escasos a la seguridad social, financiar ingresos adicionales a una persona que no los tenía, no los disfrutaba y no dependía de ellos. El cubrimiento del riesgo de la invalidez no puede ser trasladado a la figura prevista para el de la muerte, ya que ambas, son instituciones previstas para atender contingencias diferentes, y por el sólo hecho de la calificación de inválido, no puede extenderse o modificarse dicha prestación, en tanto que existen otro tipo de medidas estatales y sociales para proteger a las personas en situación debilidad.

18. Por otro lado, argumenta el interviniente de la Universidad Nacional, que no ocurre lo mismo, respecto de la proposición "esto es, que no tienen ingresos adicionales" por cuanto no le corresponde al Legislador determinar bajo un solo criterio, cuándo se considera que existe dependencia y establecer de modo absoluto y tajante que el hecho de tener "ingresos adicionales" descarta la existencia de la subordinación económica. Ello por cuanto, la jurisprudencia constitucional, en la Sentencia C-1035 de 2008 indicó que la prestación económica está dirigida a mantener al menos, el mismo grado de seguridad económica con que contaba en vida del pensionado fallecido, y al desconocerse puede significar, en no pocos casos, reducir al beneficiario a una evidente desprotección y posiblemente a la miseria.

Universidad Externado de Colombia: exequible 19. El Director del Departamento de Seguridad Social y Mercado del Trabajo de la Universidad Externado de Colombia, Doctor Emilio Carrasco González defiende la constitucionalidad de la norma, al considerar que el Constituyente de 1991 depositó en el Legislador la facultad para desarrollar el derecho a la seguridad social, materializándose en el año de 1993 a través de la Ley 100 de 1993, configurando un Sistema Integral dentro del cual se incorpora el subsistema de pensiones, que protege al individuo de la pérdida de ingresos derivados de la invalidez, la vejez y la muerte.

20. Acorde con la reforma constitucional del Acto Legislativo 01 de 2005, se introdujo el principio de sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, el cual, impone al constituyente derivado el mandato de legislar de forma responsable y lo obliga a valorar la existencia de un adecuado equilibrio entre la capacidad financiera y sus beneficios. Es decir, si bien el ideal es llegar a garantizar a todas las personas una adecuada protección, la misma no debe rebasar las capacidades económicas del Estado, ni el bienestar que este pueda proveer.

21. Por otro lado, indica el interviniente que el Congreso por mandato expreso de la Constitución, cuenta con un amplio margen para configurar el Sistema de Seguridad Social, siempre y cuando responda a las condiciones jurídicas, técnicas, económicas y administrativas que no solo faciliten su funcionamiento, sino también el cumplimiento de los objetivos de protección de la respectiva población.

Universidad Libre: inexequible 22. La facultad de Derecho por medio del Director del Observatorio de Intervenciones ciudadanas constitucionales, Doctor Jorge Burbano Villamarin, aboga por la inconstitucionalidad de la norma acusada, pues en su criterio la pensión de sobrevivientes tiene por finalidad suplir la ausencia repentina del apoyo económico del pensionado o afiliado, y por ende, evitar que el deceso impacte sustancialmente las condiciones mínimas de subsistencia de los beneficiarios. Por tal razón, exigirle a una persona en claro estado de indefensión requisitos adicionales, es contrario a los postulados superiores previstos en los artículos 1, 5 y 13 de la Carta Política.

23. Acorde con algunos casos resueltos en control concreto, se predica independencia económica cuando la persona cuenta con la suficiente autonomía para sufragar los costos de la propia vida, ya sea mediante su fuerza de trabajo o por las rentas del patrimonio propio. Por el contrario, si la persona afectada con la negativa de la pensión logra demostrar que a pesar de tener un ingreso, este no es suficiente para garantizar la atención de sus necesidades básicas y por ello estaba sometido al auxilio del causante, puede aseverarse que era dependiente del pensionado o afiliado.

Academia Colombiana de Jurisprudencia: inexequible 24. El PhD. Rafael Forero Contreras en calidad de miembro de número de dicha Academia, indica que concuerda con los demandantes respecto de la inexistencia de cosa juzgada sobre el tema que ahora se debate. Expresa que acorde con el tratadista internacional y ex miembro de la OIT, Héctor Hugo Barbagelata (q.e.p.d) el derecho comparado laboral es una herramienta para dar luz y solución frente a aquellas circunstancias que en la legislación interna presenten observaciones, objeciones o incertidumbres, tal como es el caso de negar la continuidad del estatus de vida del hijo o hermano inválido, por el solo hecho de proveerse en algún grado recursos económicos. Pone de presente que la norma demandada pugna con los principios de igualdad, eficiencia y dignidad humana, pues incentiva a la persona en situación de discapacidad a que no se supere o crezca como persona, con el fin de no perder los beneficios económicos de la pensión.

Colegio de Abogados del Trabajo: exequible 25. El Doctor Víctor Julio Díaz Daza como gobernador del Colegio, defiende la constitucionalidad de los literales c) y e) del artículo 13 de la Ley 797 de 2003 al argumentar que el concepto de dependencia económica total y absoluta no se aplica de acuerdo con la jurisprudencia de las tres altas Cortes, ya que simplemente se requiere efectuar en cada caso en concreto un análisis para determinar si los ingresos que recibe la persona la convierten en autosuficiente desde el punto de vista económico.

26. La exigencia de la acreditación de dependencia económica de los hijos o hermanos inválidos para tener derecho a la prestación social, parte de la necesaria libertad de configuración legislativa, y obedece a un claro criterio de razonabilidad, pues si se aplicara el juicio integrado de igualdad incluso en su intensidad más alta, la norma acusada persigue una finalidad constitucionalmente importante, consistente en garantizar a quien dependía económicamente de un tercero su digna subsistencia cuando muera el proveedor principal.

27. Sostiene el interviniente, que no se trata de una disposición discriminatoria, ya que la misma encarna una acción afirmativa en cabeza del hermano o hijo en condición de discapacidad mediante el otorgamiento de un beneficio económico, sujetando el acceso al real y necesario estado de necesidad con apoyo en el criterio de dependencia. Así las cosas, so pena de establecer un derecho general y omnicomprensivo que acarrearía un enriquecimiento sin justa causa respecto de quienes lo necesitan, y perjudicaría la política social del Estado, mediante la desfocalización de los escasos recursos económicos previstos para la atención de derechos sociales.

Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones: exequible 28. El Gerente General de Doctrina de la Vicepresidencia Jurídica de dicha empresa industrial y comercial, insta a esta Corporación a declarar la exequibilidad de las expresiones demandadas en tanto que las mismas a la luz de la jurisprudencia constitucional no desconoce derecho fundamental alguno.

29. Como primera medida, es necesario comprender que la pensión de sobrevivientes o de sustitución, funciona como un modo de aseguramiento que permite la realización de los principios de solidaridad, eficiencia y sostenibilidad financiera del sistema integrado, que frente a la contingencia de la muerte requiere de un esquema rígido en el que los riesgos se compensen internamente frente al grupo de personas amparadas por el Legislador, por lo que al eliminarse el criterio de acceso, se disminuyen las posibilidades de ampliación de la cobertura.

30. Si bien los hermanos e hijos inválidos, merecen un trato especial y diferenciado por su situación de discapacidad, estos no ocupan una posición preferencial o privilegiada en los órdenes de beneficiarios de la pensión de sobrevivientes o de sustitución pensional, en tanto que ante la existencia de un beneficiario con mejor derecho, como el cónyuge, la compañera permanente o incluso los padres, los hermanos inválidos no tendrán derecho alguno sobre la prestación económica. Situación que afirma la finalidad de la ley, consistente en garantizar la continuidad de la atención de las necesidades básicas y dignas del núcleo familiar del pensionado o afiliado, y no en colaborar o incrementar los ingresos de quien ya se los provee por sí mismo.

Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantía – Asofondos: exequible 31. Mediante representante legal, esta asociación de administradoras de pensiones solicita la inhibición y subsidiariamente la exequibilidad de las disposiciones objeto de análisis, al considerar que la prestación se enmarca dentro los derechos económicos y sociales, y en virtud de tal reconocimiento, el derecho a la pensión de sobrevivientes está sujeto al avance progresivo acorde con las condiciones económicas y presupuestales del Estado. En ese sentido, la Corte Constitucional en las sentencias C-1089 de 2003 y C-623 de 2004 ha reconocido el amplio margen de configuración legislativo en materia de seguridad social, con el fin de que el constituyente derivado establezca distinciones y restricciones razonables a las condiciones de acceso a los beneficios pensionales.

Federación de Aseguradores Colombianos – Fasecolda: exequible 32. Reitera los argumentos esgrimidos por este Tribunal Constitucional en materia de libertad de configuración y el criterio de dependencia económica, haciendo especial énfasis en que la delicada estructura de financiamiento de la pensión de sobrevivientes puede verse quebrantada con la eliminación del criterio de acceso, pues si una persona que no dependía económicamente del causante por el hecho de su muerte incrementa sus ingresos, dicho postulado constituye una ganancia ocasional y no el mantenimiento de sus condiciones en dependencia. Asimismo, resalta que la decisión que se adopte en el curso del trámite de

constitucionalidad, no solo afecta al Sistema Pensional, sino también al de riesgos profesionales, pues de acuerdo con el artículo 11 de la Ley 776 de 2002 será beneficiarios de la pensión por sobrevivencia de origen laboral, las personas descritas en el artículo 47 de la Ley 100 de 1993.

Concepto del Procurador General de la Nación: exequible condicionado 33. El Ministerio Público mediante concepto No. 005959 rendido el 14 de septiembre de 2015, advierte que la norma es constitucional bajo el entendido de que la dependencia económica no puede predicarse únicamente como la ausencia de ingresos económicos adicionales, sino que incluye los casos en los que estos existan, pero no sean suficientes para asegurar la satisfacción de sus necesidades básicas, con fundamento en las siguientes razones jurídicas:

(i) Comparte el criterio de los accionantes respecto de la inexistencia de cosa juzgada respecto de las sentencias C-1094 de 2003 y C-896 de 2006, ya que no hizo una revisión integral de la norma, sino apenas de otras expresiones distintas a las ahora estudiadas. Y en el caso de la sentencia C-111 de 2006, si bien se estudió el criterio de dependencia, al ser solo frente a los padres, escapa del ahora esgrimido atinente a los hijos y hermanos inválidos.

(ii) La dependencia económica del causante es un requisito razonable para ser considerado beneficiario de la pensión de sobrevivientes, pero no puede ser equivalente a la ausencia total de otros ingresos. Puesto que la pensión de sobrevivientes apunta a: i) alcanzar fines conforme a los postulados de justicia retributiva y equidad; y ii) proteger el núcleo familiar que queda desamparado por la muerte de quien lo sostenía económicamente.

Por lo anterior, exigir al posible beneficiario prueba de la dependencia económica del causante, es apenas una condición adecuada y conducente para lograr el objetivo de esta prestación, en tanto que por un lado, protege a las personas afectadas directamente con el fallecimiento, y por otro, evita un enriquecimiento sin causa o abuso del derecho.

(iii) Pese al amplio margen de configuración en cabeza del Legislador, la norma en comento compromete el ejercicio de derechos de personas en situación de vulnerabilidad, por lo cual, la dependencia económica no puede ser entendida como la ausencia total de ingresos, sino como aquellos recursos que puedan asegurar la subsistencia del beneficiario en condiciones dignas.

II. CONSIDERACIONES Competencia 34. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4 o de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues las expresiones acusadas hacen parte de una ley, en este caso, de la Ley 797 de 2003 .

Cuestión previa Examen de aptitud de la demanda 35. La demanda plantea que las expresiones “ si dependían económicamente del causante, esto es, que no tienen ingresos adicionales” refiriéndose a los hijos inválidos [1] y “ si dependían económicamente de éste” con relación a los hermanos en condiciones de discapacidad, contenidas en los literales c) y e) del artículo 13 de la Ley 797 de 2003 respectivamente, constituyen una vulneración al derecho fundamental a la seguridad social (CP, 48); desconocen la dignidad humana de sujetos de especial protección (CP, 1 y 47); el mínimo vital (CP, 53); el bloque de constitucionalidad (CP, 93) por conducto de las observaciones generales artículos 5 y 9 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y del Comité DESC, así como el mandato de trato diferente a personas en condiciones de protección (CP, 13). Respecto de la vulneración del bloque de constitucionalidad por vía del desconocimiento de las observaciones señaladas en la demanda, se analizará sí este argumento cumple con los requerimientos previstos en el Decreto 2591 de 1991 para la conformación del concepto de la violación.

Condiciones para la formulación de un cargo de inconstitucionalidad 36. Esta Corporación reiteradamente ha señalado que el concepto de la violación expuesto en las demandas de inconstitucionalidad debe cumplir unas condiciones mínimas para hacer posible un pronunciamiento de fondo. De esta manera, un cargo será admisible cuando el concepto de la violación sea: (i) claro -indicación comprensible de la disposición acusada y las razones por las que vulnera la

Constitución-; (ii) cierto -la vulneración deriva de la norma y no de posibles hipótesis hermenéuticas-; (iii) específico -no son de recibo argumentos vagos y abstractos-; (iv) pertinente -señale cómo y en qué medida la interpretación judicial impugnada plantea al menos un problema de relevancia constitucional, y no razones de orden legal, personal, doctrinal o de simple conveniencia-; y (v) suficiente -aporte elementos fácticos y argumentativos para demostrar que la interpretación no sólo existe, sino que plantea una verdadera problemática constitucional-.

37. Corolario con lo anterior, y conforme a lo reseñado en el acápite de la demanda – Supra numeral 10- el argumento de la presunta vulneración del bloque de constitucionalidad no es claro en el sentido de no precisar cuáles son los instrumentos internacionales que consagran derechos humanos violentados, ya que tan solo hace referencia a unas observaciones generales. De igual modo se centra en que la exigencia de la dependencia económica constituye “un mecanismo perverso”, derivando su argumento en una apreciación subjetiva, y por ello, carece de pertinencia.

Adicionalmente, dicha aseveración adolece de especificidad al tratarse de un argumento genérico e impreciso. En consecuencia, el argumento por violación del bloque de constitucionalidad no será considerado en el examen sub lite .

Problema jurídico 38. El concepto de la violación plantea que la condición de dependencia económica del causante exigida a los hijos y hermanos en situación de discapacidad desconoce el derecho a la igualdad de éstos frente a los demás beneficiarios como el cónyuge o compañero permanente y padres, en tanto que a éstos últimos, tan solo se les exige el vínculo del parentesco, sin la necesidad de prueba de la dependencia, imponiendo una carga desproporcionada a sujetos de especial protección como lo son los hermanos e hijos inválidos, los cuales deben acreditar total dependencia económica.

39. Como consecuencia de dicho trato discriminatorio, se genera una lesión a la dignidad humana de este grupo de especial protección, al imponer una barrera de acceso en las actividades de superación, impidiendo el ejercicio de alguna actividad remunerativa, so pena de perder el beneficio de acceso a la prestación económica. De igual modo, se conculcan sus derechos a la seguridad social, el mínimo vital, y la dignidad humana.

40. Por lo anterior este Tribunal deberá resolver el siguiente interrogante: ¿Si el criterio de acceso a la prestación social de “ dependencia económica del causante ” y “ sin ingresos adicionales” contenida en los literales c) y e) del artículo 13 de la Ley 797 de 2003, desconocen el mandato de trato igual entre los beneficiarios de la pensión de sobrevivientes; y sí, con ello, se afectan los derechos a la seguridad social, el mínimo vital y la vida en condiciones dignas de sujetos de especial protección constitucional? 41. Para resolver el anterior problema, se hará un breve recuento sobre la jurisprudencia en materia de libertad de configuración legislativa, la naturaleza de la pensión de sobrevivientes, los derechos y medidas de protección de personas en situación de discapacidad y la vida en condiciones dignas.

Marco normativo Libertad de configuración en materia de seguridad social 42. Por virtud del artículo 48 Superior, el derecho fundamental a la seguridad social, también es un servicio público 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 .” De lo que se ha reconocido que el poder constituido cuenta con una gran libertad en materia de regulación, conformación y organización del Sistema General de Pensiones.

43. Este Tribunal Constitucional abordó el caso de una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 163 y 164 (ambos parciales) de la Ley 100 de 1993, “ Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones”.

En esa ocasión, respecto de la libertad de configuración normativa que el Legislador ostenta frente al tema de la seguridad social, se indicó lo siguiente:

“Desde sus inicios, la Corte Constitucional ha sido clara y consistente en considerar que en desarrollo de la cláusula general de competencia legislativa, el Congreso de la República tiene un poder amplio e inalienable para establecer los parámetros y reglas específicas que darán contenido al sistema de seguridad social integral que se deriva del artículo 48 de la Constitución Política, sin otros límites que los que resulten de los principios generales que informan dicho sistema, a los cuales antes se hizo referencia. Ello por cuanto, el señalamiento de tales reglas específicas debe ser el reflejo de las políticas públicas que a este respecto establezca el Estado, previa consideración de todos los aspectos políticos, sociales y presupuestales que determinan la capacidad del Estado y de la sociedad para ofrecer y prestar de manera adecuada y oportuna, servicios asistenciales a los ciudadanos, siendo el órgano legislativo, conforme a su misión constitucional, el espacio apropiado para el análisis, la discusión y el logro de consensos sobre temas que, como este, interesan a toda la comunidad.” [2] 44. Más adelante la Corte precisó en la misma sentencia, algunos de los límites a la libertad de configuración normativa del constituyente derivado respecto de este derecho fundamental, en los siguientes términos:

“Como bien lo ha aclarado la Corte al explicar en sus sentencias el alcance de este principio, ello no equivale a la absoluta imposibilidad de cuestionar y juzgar desde el punto de vista constitucional las reglas que para dar contenido a este sistema establezca el legislador. Por el contrario, sin duda ello es posible, y podrá ser necesario, tanto para constatar la real fidelidad de tales medidas a los principios que inspiran y orientan el sistema, como para examinar su validez en relación con otros preceptos constitucionales, como el que establece la igualdad ante la ley, o su congruencia frente a los valores y propósitos expresados en el preámbulo constitucional.

Sin embargo, en tales casos la Corte debe ser especialmente cuidadosa de no invadir la órbita del legislador, siendo entonces del caso aplicar el llamado criterio de inconstitucionalidad manifiesta, conforme al cual sólo podrán ser declarados inexequibles aquellos contenidos que de manera directa vulneren derechos fundamentales, violen claros mandatos constitucionales, o establezcan regulaciones manifiestamente irrazonables o desproporcionadas.

De otro lado, a partir del principio de igualdad ante la ley establecido en el artículo 13 de la Constitución Política, otro obvio límite a la libertad de configuración normativa es la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas, por lo que serían inconstitucionales aquellos contenidos que establezcan derechos y prestaciones que se apliquen sólo a determinados grupos, sin observar adecuadamente estos criterios . Contrario sensu, son constitucionalmente aceptables aquellas medidas que, aunque establezcan un trato a primera vista desigual, observen con el debido cuidado estos parámetros, y no hagan nugatoria la efectividad de los derechos y deberes consagrados en la Constitución.

Por consiguiente, y siempre que la obra del legislador respete estos criterios, ella no puede ser cuestionada desde el punto de vista constitucional por el solo hecho de haber otorgado tal o cual tratamiento específico a un determinado grupo de sujetos, ni por el hecho de que tal situación jurídica resulte comparativamente más o menos favorable que la de otro sujeto o grupo de sujetos simultáneamente considerados por la norma.” (Todas las subrayas fuera de texto) 45. De lo anterior se concluye que si bien el Congreso de la República tiene un amplio poder para establecer los parámetros y reglas específicas que conforman el Sistema de Seguridad Social Integral, existen ciertos límites a la libertad de configuración tales como: (i) la disposición legislativa debe evitar violentar directamente derechos fundamentales, mandatos constitucionales expresados con claridad, o establecer regulaciones manifiestamente irrazonables o desproporcionadas; (ii) y, las medidas adoptadas deben proscribir los contenidos normativos que establezcan derechos y prestaciones que se apliquen sólo a determinados grupos, sin observar adecuadamente los criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

Naturaleza de la pensión de sobrevientes 46. De antaño el Legislador se ha preocupado por garantizar la protección de los miembros más cercanos al principal proveedor del núcleo familiar. Es así como a lo largo de la historia legislativa encontramos varias disposiciones que regulan algún tipo de contraprestación para ciertas personas del grupo familiar del

pensionado, trabajador o afiliado fallecido. Se encuentra un primer referente en la redacción original del Código Sustantivo de Trabajo, expresado de la siguiente forma:

“ARTICULO 275. PENSION EN CASO DE MUERTE. 1. Fallecido un trabajador jubilado, su cónyuge y sus hijos menores de diez y ocho (18) años tendrán derecho a recibir la mitad de la respectiva pensión durante dos (2) años contados desde la fecha del fallecimiento, cuando el trabajador haya adquirido el derecho dentro de las normas de este Código, lo esté disfrutando en el momento de la muerte, y siempre que aquellas personas no dispongan de medios suficientes para su congrua subsistencia. (…) 47. La Ley 171 de 1961 en el artículo 12 aclarado por el artículo 1° de la Ley 5 de 1969 [3] , dispuso que el crédito pensional lo transmitía “un empleado jubilado o con derecho a jubilación” a su cónyuge, hijos menores de dieciocho (18) años o incapacitados para trabajar por razón de sus estudios o por invalidez, que dependieran económicamente del trabajador fallecido.

48. La sustitución pensional en el sector oficial inició con el Decreto 3135 de 1968, artículo 39 [4] , cuya transmisión se daba exclusivamente sobre la pensión reconocida en vida del trabajador y por un lapso de dos años. Los beneficiarios eran la cónyuge y los hijos menores de dieciocho años o incapacitados para trabajar por razón de sus estudios o invalidez, que dependieran económicamente de este.

49. Posteriormente, la Ley 33 de 1973 eliminó en alguna medida las distinciones entre el sector público y privado, cobijando al trabajador con independencia de la entidad en donde laboraba. Sucesivamente se dieron otros avances, tales como la sustitución del vocablo viuda por el de cónyuge supérstite (Ley 12 de 1975) y la continuidad de la prestación sin límite de tiempo prevista en el régimen del otrora Instituto de los Seguros Sociales (Acuerdo 224 de 1966), así como los beneficios proporcionales según el número de hijos procreados con el causante (Acuerdo 049 de 1990), hasta las disposiciones ahora vigentes con la ley del Sistema Integral de Pensiones.

50. En lo que concierte a la interpretación jurisprudencial de esta figura, esta Corporación en la sentencia C-1094 de 2003 (MP. Jaime Córdoba Triviño) indicó lo siguiente:

“Por su parte, el legislador ha dispuesto que el sistema general de pensiones tiene por objeto garantizar a la población, el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones que se determinan en ley, así como propender por la ampliación progresiva de cobertura a los segmentos de población no cubiertos con un sistema de pensiones.

La pensión de sobrevivientes constituye entonces uno de los mecanismos instituidos por el legislador para la consecución del objetivo de la seguridad social antes mencionado.

La finalidad esencial de esta prestación social es la protección de la familia como núcleo fundamental de la sociedad, de tal suerte que las personas que dependían económicamente del causante puedan seguir atendiendo sus necesidades de subsistencia, sin que vean alterada la situación social y económica con que contaban en vida del pensionado o afiliado que ha fallecido. Por ello, la ley prevé que, en aplicación de un determinado orden de prelación, las personas más cercanas y que más dependían del causante y compartía con él su vida, reciban una pensión para satisfacer sus necesidades .

(Subraya fuera de texto) 51. Posteriormente, en esa misma providencia se consideró sobre los requisitos y beneficiarios de la pensión de sobrevivientes, lo siguiente:

Esta Corporación se ha pronunciado acerca de la finalidad y legitimidad de los requisitos de índole temporal o personal que señale el legislador para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes. Según lo expuesto en la sentencia C-1176 de 2001, es razonable suponer que las exigencias consignadas en los artículos demandados buscan la protección de los intereses de los miembros del grupo familiar del pensionado que fallece, ante la posible reclamación ilegítima de la

pensión por parte de individuos que no tendrían derecho a recibirla con justicia. Igualmente suponer que el señalamiento de exigencias pretende favorecer económicamente a matrimonios y uniones permanentes de hecho que han demostrado un compromiso de vida real y con vocación de permanencia; también se ampara el patrimonio del pensionado, de eventuales maniobras fraudulentas realizadas por personas que sólo persiguen un beneficio económico con la sustitución pensional. Por esto, dijo la Corte, con el establecimiento de tales requisitos se busca desestimular la ejecución de conductas que pudieran dirigirse a obtener ese beneficio económico, de manera artificial e injustificada.

" (Subraya fuera de texto) 52. Conforme al actual artículo 47 de la Ley 100 de 1993 modificado por la Ley 797 de 2003, y ampliamente estudiado por esta Corporación, podría sintetizarse el orden de beneficiarios de la pensión de sobrevivientes en los siguientes grupos:

a) Cónyuge o compañero o compañera permanente o supérstite, de forma vitalicia o permanente dependiendo de la edad (30 años), si procrearon hijos e hicieron vida marital con el causante hasta su muerte y no menos de cinco (5) años continuos con anterioridad a su muerte;

b) Hijos menores y hasta los 25 años, incapacitados para trabajar por razón de estudio y si dependían económicamente del causante al momento de su muerte, y, los hijos inválidos si dependían económicamente del causante, esto es, que no tienen ingresos adicionales, mientras subsistan las condiciones de invalidez;

c) Padres del causante que dependían económicamente de este, en el evento de no existir cónyuge o compañero o compañera permanente e hijos con derecho, d) Hermanos inválidos del causante si dependían económicamente de éste, a falta de cónyuge o compañero o compañera permanente, padres e hijos con derecho.

53. La Corte en la sentencia C-111 de 2006 (MP. Rodrigo Escobar Gil), al estudiar una demanda referente a la dependencia económica, precisó sobre los órdenes de beneficiarios lo siguiente:

"De acuerdo con la jurisprudencia reiterada de esta Corporación, a través de la observancia del citado orden y de las exigencias y condiciones previstas en cada uno de ellos, se logra cumplir dos propósitos fundamentales para la defensa de la estabilidad económica y financiera del sistema general de pensiones: por una parte, se restringe el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a los miembros del grupo familiar que, por lo general, en atención a la convivencia, cercanía o dependencia económica con el causante, requieren efectivamente de una prestación económica para asegurar su digna subsistencia . De manera que, por fuera de los beneficiarios legalmente reconocidos, o aún en el caso de que ellos existan, pero no logren acreditar los requisitos previstos en la ley para legitimar el reconocimiento y pago de la pensión, los familiares del causante tan sólo tendrán derecho, en el caso del régimen de prima con prestación definida, a una indemnización sustitutiva, o en tratándose del régimen de ahorro individual con solidaridad, a la devolución de saldos." 54. De todo lo expuesto se colige respecto de la finalidad de esta prestación social y de las exigencias para acceder a la misma [5] , que: (i) el Legislador ha establecido un orden de prelación entre los beneficiarios, del cual se puede constatar que no todos cuentan con el mismo derecho, en tanto que esta previsto un desplazamiento entre los legitimados y unas condiciones diferentes para mantener el beneficio; (ii) se establecen condiciones de acceso con la finalidad de proteger al verdadero núcleo familiar de reclamaciones ilegítimas que puedan menguar la garantía de protección; (iii) evita el uso de maniobras artificiales o manipuladas para obtener el beneficio económico; y (iv) en los eventos en los que los beneficiarios legítimos no logren acreditar los beneficios de acceso, está prevista una garantía subsidiaria consistente en la devolución de los aportes.

Antecedentes sobre el requisito de dependencia económica 55. Acorde con la teleología del Sistema General de Pensiones, su carácter social va acompañado del método de aseguramiento de las contingencias que afecten el desarrollo de la vida del hombre desde su nacimiento hasta el fallecimiento. Es por ello, que el modelo pensional se erige en la

contribución a través de cotizaciones por parte del afiliado, el cual tendrá diferentes variantes dependiendo del riesgo que deba cubrirse (vejez, invalidez o muerte).

56. En ese sentido, se requiere de un mayor grado de aportes para sortear la “vejez”, un periodo de cotizaciones mínimo antes de ocurrir el hecho generador de la “invalidez”, y finalmente, en el caso de la “muerte”, a diferencia de las anteriores contingencias, pueden presentarse dos hipótesis, la primera consistente en lo que se ha denominado como sustitución o subrogación pensional, caso en el que la misma ya esta sufragada en tanto que el causante es pensionado; y la segunda referente a la pensión de sobrevivientes, evento en el que su financiamiento es menos riguroso ya que el afiliado fallecido no consolidó derecho pensional alguno [6] .

57. Esta estructura obedece a la naturaleza misma del riesgo que se asegura, en tanto que la muerte en la mayoría de los casos es un acaso, por lo que los requisitos de acceso para los beneficiarios de la segunda hipótesis se tornan más estrictos, pues la adjudicación sin el lleno de requisitos puede afectar la estabilidad del fondo de solidaridad y de contera la solvencia del mismo Sistema.

58. Lo anterior, fue reseñado en una anterior oportunidad por parte de este Tribunal Constitucional, en la sentencia C-617 de 2001 (MP. Álvaro Tafur Galvis) de la siguiente manera:

“En lo referente a la pensión de sobrevivientes, su régimen no se fundamenta en el hecho de la acumulación de un capital suficiente para financiar una pensión, sino en el aseguramiento del riesgo de fallecimiento del afiliado. Por esa razón el legislador, al regular la pensión de sobrevivientes, previó un tiempo mínimo de cotización, partiendo de la base que las sumas recibidas para cubrir el riesgo de muerte, unidas a las que aportan todos los demás afiliados cotizantes, resultaban suficientes para generar un fondo común separado o una mutualidad que asumiera estas prestaciones.

(...) En este sentido debe tenerse en cuenta que las pensiones de invalidez y de sobrevivientes se consagran dentro de un sistema de aseguramiento, por lo que quien está cotizando, paga el costo de esa protección, con lo que se asegura además su fidelidad al sistema -otro de los objetivos de la norma- que permite la aplicación de los principios de solidaridad y universalidad señalados en la Constitución para el sistema de seguridad social, al generar un fondo común que financia estas pensiones de invalidez y sobrevivencia tanto en el caso del régimen de prima media -a través de una cuenta separada para este efecto- como en el caso del régimen de ahorro individual -a través de una compañía de seguros- (artículo 20 de la Ley 100 de 1993).” 59. Posteriormente, la Corte se pronunció sobre la exigencia de la dependencia económica “total y absoluta” para los padres del afiliado o pensionado fallecido, recopilando la jurisprudencia al respecto, en los siguientes términos:

“A este respecto, este Tribunal ha dicho que 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”, 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 necesidad básicas, y garantizarse una vida en condiciones dignas y justas”.

En este sentido se ha sostenido que para poder acreditar la dependencia económica, no es necesario demostrar la carencia total y absoluta de recursos -propio de una persona que se encuentra en estado de desprotección, abandono, miseria o indigencia- sino que, por el contrario, basta la comprobación de la imposibilidad de mantener el mínimo existencial que les permita a los beneficiarios obtener los ingresos indispensables para subsistir de manera digna . Así lo señaló, por ejemplo, el Consejo de Estado, al declarar la nulidad del artículo 16 del Decreto 1889 de 1994, mediante el cual se pretendía reglamentar la definición del concepto de dependencia económica, al reiterar la jurisprudencia que sobre protección a los derechos fundamentales a la vida, a la dignidad humana y al mínimo vital ha fijado esta Corporación.

Al respecto, el citado Tribunal sostuvo: “El art. 47 de la Ley 100 de 1993 (...) no exige que el beneficiario no tenga ingreso o si los llegare a tener que éstos sean inferior a la mitad de un salario mínimo legal mensual vigente como lo

hace el acto acusado, motivo por el cual se suspendieron provisionalmente sus efectos. Este razonamiento sería suficiente para que la Sala procediera a declarar la nulidad del acto acusado por desbordar la potestad reglamentaria. // Adicionalmente se precisa que el recto entendimiento de la dependencia económica prevista en los literales b, c y d del art. 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. // Desde esa perspectiva, aparece absurdo que el Decreto reglamentario circunscriba el concepto de dependencia económica, a la carencia de ingresos (indigencia) o que estos sean inferiores a la mitad del salario mínimo legal mensual, cantidad ésta última que de todas maneras coloca a la persona en situación de pobreza absoluta .// Las anteriores breves razones llevan a la Sala a concluir que el Decreto acusado, al fijar los alcances del concepto de 'dependencia económica' para acceder a la pensión de sobrevivientes, so pretexto de reglamentar el artículo 47 de la Ley 100 de 1993, no solo establece unas condiciones no previstas en la norma que reglamenta, sino que limita dicho concepto a situaciones extremas desbordando la potestad reglamentaria e incurriendo en contracción con los principios que orientan el régimen de seguridad social integral en pensiones" [7] . (Todos los subrayados por fuera del texto original) 60. De lo anterior se resalta que para esta Corporación la dependencia económica ha sido comprendida como: (i) la falta de condiciones materiales mínimas en cabeza de los beneficiarios del causante de la pensión de sobrevivientes, para auto-proporcionarse o mantener su subsistencia; (ii) la presencia de ciertos ingresos no constituye la falta de la misma, ya que tan solo se es independiente cuando el solicitante puede por sus propios medios mantener su mínimo existencial en condiciones dignas.

61. En esa misma sentencia, este Tribunal declaró inexequible la expresión "de forma total y absoluta" contenida en literal d) del artículo 13 de la Ley 797 de 2003, con fundamento en las siguientes consideraciones:

"(…) se concluye que la decisión adoptada por el legislador frente a los padres del causante a pesar de ser conducente y adecuada para el logro de un fin constitucional válido, como lo es el correspondiente a la preservación económica y financiera del fondo mutual que asegura el reconocimiento y pago de las prestaciones que surgen de la seguridad social, desconoce el principio constitucional de proporcionalidad, pues como se demostró dicha medida legislativa sacrifica los derechos al mínimo vital y a la dignidad humana , y los deberes que le incumben al Estado de solidaridad y protección integral de la familia, que en términos constitucionales se consideran más importantes en defensa y protección del Estado Social de Estado.

Por lo anterior, la Corte declarará inexequible la expresión: "de forma total y absoluta" prevista en la disposición acusada, para que, en su lugar, sean los jueces de la República quienes en cada caso concreto determinen si los padres son o no autosuficientes económicamente, para lo cual se deberá demostrar la subordinación material que da fundamento a la pensión de sobrevivientes prevista en la norma legal demandada.

26. Para el efecto, es indispensable comprobar la imposibilidad de mantener el mínimo existencial que les permita a los padres subsistir de manera digna, el cual debe predicarse de la situación que éstos tenían al momento de fallecer su hijo. En este contexto, es innegable que la dependencia económica siempre supondrá la verificación por parte de los progenitores de un criterio de necesidad, de sometimiento o sujeción al auxilio sustancial recibido del hijo, que no les permita, después de su muerte, llevar una vida digna con autosuficiencia económica. (Todas las subrayas fuera del texto original) 62. En el desarrollo del juicio de igualdad efectuado en esa sentencia, se constató que la medida legislativa, aun cuando fuera conducente y adecuada, al procurar la estabilidad financiera del fondo de solidaridad en pensiones, era desproporcionada al sacrificar otros derechos fundamentales, tales como la dignidad humana y el mínimo vital entre

otros, y por ello, fue expulsada del ordenamiento jurídico la exigencia de dependencia económica total y absoluta. En ese sentido, el precedente sentado en la anterior sentencia, podría ser aplicado al caso en estudio ya que se trata de la misma prestación económica (pensión de sobrevivientes), y también se exige como requisito sine quan non la dependencia económica, para el caso de los hermanos simple y para los hijos absoluta.

De los sujetos en situación de discapacidad. Reiteración de jurisprudencia 63. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 2006, e incorporada al ordenamiento jurídico colombiano mediante la Ley 1346 de 2009, fue revisada en la sentencia C-293 de 2010 (MP. Nilson Pinilla Pinilla). En cuya oportunidad, se indicó que este instrumento constituye una refrendación del interés de la comunidad internacional por la protección y efectiva realización de los derechos de las personas en situación de discapacidad a partir del pleno reconocimiento de su dignidad humana, en los siguientes términos:

“En el caso de la Convención objeto de revisión debe anotarse que su carácter de acción afirmativa es un factor altamente determinante de la exequibilidad de sus disposiciones. Sin embargo, esta circunstancia plantea también la necesidad de verificar la razonabilidad de sus medidas, pues no resultaría constitucionalmente admisible que a partir de ellas se diera lugar a situaciones esencialmente discriminatorias en contra de personas no discapacitadas, ni que en su implementación se generaran costos excesivos o desproporcionados. (…) De otra parte, la Corte destaca que uno de los principios inspiradores que subyacen dentro del articulado de la Convención y los compromisos en él contenidos es el reconocimiento y exaltación de la autonomía del individuo, y el propósito de controlar, tanto como sea posible, el efecto de restricción de dicha autonomía que normalmente resulta de las distintas discapacidades que las personas pueden padecer.

Así por ejemplo, la Convención plantea, entre otras garantías, que los individuos con discapacidad tienen derecho a tener un trabajo que les permita procurarse su propio sustento (art. 27), que están en capacidad de elegir cómo y con quién vivir (art. 19), que pueden establecer relaciones familiares como las de las demás personas a partir del libre consentimiento de los interesados (art. 23), y que pueden ejercer el derecho al sufragio y los demás derechos de participación política y social, en lo posible, sin la intervención de otras personas (art. 29). La Corte considera que en cuanto estas circunstancias buscan potenciar el ejercicio de la autonomía personal, y con ello el libre desarrollo de la personalidad a que se refiere el artículo 16 superior, todas estas disposiciones son válido desarrollo de importantes objetivos constitucionales, y por lo mismo, plenamente exequibles.” (Subraya fuera de texto) 64. En ese mismo sentido, este Tribunal en la sentencia C-066 de 2013 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva) al estudiar la ley sobre normalización social plena e integración de personas con limitación, declaró la e xequibilidad condicionada de la expresión “la normalización social plena” contenida en el artículo 3 de la Ley 361 de 1997, de la que se resalta lo siguiente:

“En contrario, la mayoría de las obligaciones del Estado frente a las personas con discapacidad se concentran en la remoción de barreras que impidan su plena inclusión social, ámbito donde cobran especial relevancia deberes de promoción del diseño universal y de ajustes razonables, explicados en el fundamento jurídico 8 de esta sentencia. Entonces, el modelo social se basa en que la discapacidad no debe comprenderse como una condición anormal que debe superarse para el acceso a los derechos y bienes sociales, sino como una particularidad del individuo, intensamente mediada por las barreras físicas, sociológicas y jurídicas que impone el entorno, generalmente construido sin considerar las exigencias de la población con discapacidad.

De allí que la protección de estos derechos dependa de la remoción de esas barreras, a través de diversos instrumentos, siendo el primero de ellos la toma de conciencia sobre la discapacidad, que sustituye la marginalización por el reconocimiento como sujetos de derecho.

En este orden de ideas, acerca de las ventajas que presenta el modelo social de la discapacidad, en especial respecto de la eficacia de los derechos constitucionales de las personas con discapacidad a la dignidad humana, la igualdad y la autonomía, la Corte ha señalado que "…la protección de los derechos humanos de las personas que se encuentran en alguna circunstancia de discapacidad se aborda en la actualidad desde el modelo social, esto es, la discapacidad entendida como una realidad, no como una enfermedad que requiere ser superada a toda costa, en otras palabras, se asume desde el punto de vista de la diversidad, de aceptar la diferencia." (Subraya fuera de texto) 65. En la sentencia C-458 de 2015 (MP. Gloria Stella Ortiz Delgado) esta Corporación se ocupó de la actualización conforme a los usos internacionales de distintos vocablos que hacían referencia a las personas en situación de discapacidad, encontrando que algunas palabras contenían descripciones peyorativas y otras son parte del lenguaje técnico jurídico [8] . En esa ocasión se hizo una recopilación de la jurisprudencia constitucional sobre los derechos a la igualdad, no discriminación y dignidad humana de personas en situación de discapacidad, en los siguientes términos:

"21. Diversas sentencias han reconocido las diferencias y barreras que deben ser enfrentadas por las personas en situación de discapacidad, por eso el Estado tiene la obligación de brindar una protección cualificada a este grupo poblacional, en ese sentido debe:

"(i) procurar su igualdad de derechos y oportunidades frente a los demás miembros de la sociedad, (ii) adelantar las políticas pertinentes para lograr su rehabilitación e integración social de acuerdo a sus condiciones y (iii) otorgarles un trato especial, pues la no aplicación de la diferenciación positiva contribuye a perpetuar la marginación o la discriminación" [9] .

De esta manera, era claro que la voluntad del Constituyente estuvo dirigida a: "eliminar, mediante actuaciones positivas del Estado y de la sociedad, la silenciosa y sutil marginación de las personas con cualquier tipo de discapacidad, que se encuentra arraigada en lo más profundo de las estructuras sociales, culturales y económicas predominantes en nuestro país, y [que] es fundamentalmente contraria al principio de dignidad humana sobre el que se construye el Estado Social de Derecho" [10] ." 66. Finalmente, del recuento jurisprudencial efectuado en la anterior sentencia sobre las barreras de acceso frente a la población en situación de discapacidad, esta Corporación concluyó que:

"La protección de estos derechos depende de la remoción de barreras estructurales, a través de diversas medidas, una de ellas la toma de conciencia sobre la discapacidad, que sustituye la marginación de los individuos por su reconocimiento como sujetos de derecho que afrontan día a día obstáculos impuestos por la sociedad. Esta exclusión y configuración de barreras sociales, se presenta más aún, cuando: (i) existe una conducta, actitud o trato, consciente o inconsciente, dirigido a anular o restringir derechos, libertades u oportunidades, sin justificación objetiva y razonable, o (ii) cuando se presente una omisión injustificada en el trato especial a que tienen derecho estos sujetos y tiene como consecuencia directa la exclusión de un beneficio, ventaja u oportunidad." 67. De todo lo expuesto, se colige que: (i) conforme a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, incorporada a la legislación interna mediante la Ley 1346 de 2009, es una garantía y un derecho para las personas en situación de discapacidad la posibilidad de tener un trabajo que les permita procurarse su propio sustento, la capacidad de elegir cómo y con quién vivir, y que puedan establecer relaciones familiares como las de las demás personas a partir del libre consentimiento de los interesados, entre otros. (ii) La protección de estos derechos depende en gran medida de la expulsión de las barreras de acceso, las cuales pueden materializarse a través de una conducta, actitud o trato -consciente o inconsciente-, dirigido a anular o restringir derechos, libertades u oportunidades, sin justificación objetiva y razonable, o cuando se presente una omisión injustificada en el trato especial y tiene como efecto la substracción de un beneficio u oportunidad. (iii) Finalmente, el Estado debe procurar su igualdad de derechos y oportunidades frente a los demás miembros de la sociedad, adelantar las políticas pertinentes para lograr su rehabilitación e integración social de acuerdo a sus condiciones y otorgarles un trato especial, pues la no aplicación de la diferenciación positiva contribuye a perpetuar la marginación o la discriminación.

Del caso en concreto 68. Para los demandantes, el Ministerio Público y algunos intervinientes (Universidad Nacional de Colombia, Universidad Libre y la Academia Colombiana de Jurisprudencia) las expresiones acusadas al exigir una dependencia económica en forma parcial para los hermanos inválidos y total para los hijos inválidos frente a los demás beneficiarios, desconoce los derechos fundamentales a la igualdad, al mínimo vital y a la vida en condiciones dignas, pues si la finalidad de la pensión de sobrevivientes es suplir la ausencia repentina del apoyo económico del pensionado o del afiliado, y por ende, evitar que el deceso implique un cambio sustancial en las condiciones mínimas de subsistencia de los beneficiarios, que incluso los pueda llevar a la indigencia. Con dicha barrera se impone un desestimulo a la superación de las personas en situación de discapacidad para buscar algún medio de subsistencia, esforzarse por su realización personal, so pena de perder el beneficio económico.

69. Ahora bien, si bien es cierto que las expresiones acusadas pueden ser legítimas, entre otras, por la autorización que la propia Constitución le otorga al Legislador para configurar el Sistema Pensional, y definir las condiciones que permiten su reconocimiento.

En el presente caso, la potestad legislativa es una razón suficiente para declarar la constitucionalidad de los apartes " si dependían económicamente de éste" atinentes a los hermanos inválidos del causante, contenidos en el literal e) del artículo 13 de la Ley 797 de 2003 y, " si dependían económicamente del causante," refiriéndose a los hijos inválidos de que trata el literal c) del artículo antes mencionado. En tanto que resulta necesario y adecuado que el constituyente derivado imponga ciertos requisitos de acceso, tales como la dependencia económica de quienes integraban el núcleo familiar en protección de los beneficiarios de posibles actores ajenos a los familiares más cercanos – Supra numerales 50 y 51-.

70. Adicionalmente, se aprecia que la norma no proporciona un trato diferente a los hermanos inválidos, en tanto que el literal e) del artículo 13 de la Ley 797 de 2003 indica que serán beneficiarios los hermanos inválidos del causante si dependían económicamente de éste, y producto de la inconstitucionalidad decretada en la sentencia C-111 de 2006, la subordinación económica de los padres quedó regulada en términos similares, al disponer el literal d) de esa misma norma que serán beneficiarios los padres del causante si dependían económicamente de este . Razón por la cual, no existe un trato desigual.

71. No siendo lo mismo, para el caso del enunciado " esto es, que no tienen ingresos adicionales," del literal c) del artículo 13 de la Ley 797 de 2003, pues si bien, la libertad de configuración es amplia, encuentra su límite principalmente en :

(i) la vulneración de derechos fundamentales, mandatos constitucionales expresados con claridad, o regulaciones manifiestamente irrazonables o desproporcionadas; (ii) y, las medidas adoptadas deben proscribir los contenidos normativos que establezcan derechos y prestaciones que se apliquen sólo a determinados grupos, sin observar adecuadamente los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, tal y como se vio en el párrafo 45.

72. Respecto de la afectación directa de derechos fundamentales, aplicando el precedente de la sentencia C-111 de 2006 - Supra numeral 62-, en que la Corte al desarrollar un juicio de igualdad, constató que la medida legislativa, aun cuando fuera conducente y adecuada, al procurar la estabilidad financiera del fondo de solidaridad en pensiones, era desproporcionada al sacrificar otros derechos fundamentales, tales como la dignidad humana y el mínimo vital, y por ello fue expulsada del ordenamiento jurídico la exigencia de dependencia económica total y absoluta. Al ser un caso similar de total dependencia, se constata que para el caso de los hijos en situación de discapacidad, también se afecta el goce y disfrute de varios derechos fundamentales, tales como el mínimo vital, la dignidad humana y la seguridad social, garantizados a través de la pensión de sobrevivientes.

73. Adicionalmente, la norma tiene la virtualidad de afectar directamente los derechos de personas en situación de discapacidad, que por encontrarse en situación de debilidad manifiesta, son sujetos de especial protección constitucional, de la eliminación de barreras de acceso y supresión de medidas normativas desproporcionadas que perturben sus derechos y garantías. De ello se dio cuenta en el acápite 67, en el que se concluyó que:

(i) la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, incorporada a la legislación interna mediante la Ley 1346 de 2009, consagra ciertas garantías para este grupo mediante los derechos a tener un trabajo que les permita procurarse su propio sustento, entre muchos otros. (ii) La protección de dichos derechos depende en gran medida del apartamiento de las barreras de acceso, las cuales pueden materializarse a través de un trato diferenciado que tenga como efecto la eliminación de un beneficio u oportunidad. (iii) Finalmente, el Estado debe procurar su igualdad de derechos y oportunidades frente a los demás miembros de la sociedad, adelantar las políticas pertinentes para lograr su rehabilitación e integración social de acuerdo a sus condiciones y otorgarles un trato especial, pues la no aplicación de la diferenciación positiva contribuye a perpetuar la marginación o la discriminación.

74. Así las cosas, al mantener la condición de acceso de “dependencia económica” con la cualificación de “sin ingresos adicionales”, naturalmente proscribe la posibilidad de que una persona en condiciones de discapacidad subordinada al causante, pueda procurarse algún medio de sustento, acceder a un trabajo o ejercer determinada profesión u oficio. En ese sentido, la demostración de la ausencia total de ingresos, constituye una barrera de acceso para la superación personal de este grupo, siendo necesaria la adecuación de la norma en la medida que si bien se mantenga la dependencia como requisito de acceso, la misma no acentúe la discriminación, sobre todo si se tiene que en el caso de los padres, la subordinación pecuniaria es parcial, no se justifica porque en el caso de los hijos inválidos deba ser total, entre otras, siendo titulares de mejor derecho, en tanto que están en el mismo orden de prelación del cónyuge o la compañera permanente, y ante su existencia, desplazan a los padres del causante.

75. En este orden de ideas, al exigir la disposición acusada la demostración de una dependencia económica total y absoluta, “ esto es, que no tienen ingresos adicionales” establece un supuesto de hecho que termina por hacer nugatoria la posibilidad que tienen los hijos inválidos del causante de acceder a la pensión de sobrevivientes, sacrificando derechos de mayor entidad, como los del mínimo vital, el respeto a la dignidad humana y la seguridad social de sujetos de especial protección constitucional.

76. Es de aclarar, que en el asunto sub lite , si bien la pensión de sobrevivientes representa para quien ha perdido a aquella persona que le proporcionaba los elementos necesarios para lograr una vida digna, el criterio de la dependencia económica, como condición sine qua non para que los hijos inválidos puedan reclamar el reconocimiento y pago del citado derecho prestacional a partir de la muerte de su padre o madre, se circunscribe al concepto de dependencia económica determinado por la jurisprudencia de esta Corporación, señalado en los párrafos 59 y 60.

III. CONCLUSIÓN 77. Los ciudadanos Mario Ernesto Camargo Cortés y Mario Fernando Sánchez Forero en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad solicitaron la inconstitucionalidad las expresiones “ si dependían económicamente del causante, esto es, que no tienen ingresos adicionales” y “si dependían económicamente de éste” contenidas en los literales c) y e) del artículo 13 de la Ley 797 de 2003 “Por medio de la cual se modificó la Ley 100 de 1993” por considerar que desconocen la vida en condiciones dignas de sujetos de especial protección (CP, 1 y 47), el derecho a la seguridad social (CP, 48) y el derecho a la igualdad (CP, 13) de éstos frente a los demás beneficiarios como el cónyuge o compañero permanente, ya que a éstos tan solo se les exige el vínculo sin la necesidad de prueba de la dependencia, y a los padres demostrar la subordinación económica parcial, imponiendo una carga desproporcionada e irrazonable a los hermanos e hijos en condición de discapacidad, los cuales deben acreditar que no tienen ingresos adicionales.

78. Como consecuencia de dicho trato discriminatorio, se genera una lesión a la dignidad humana de este grupo de especial protección, al imponer una barrera de acceso en las actividades de superación, impidiendo el ejercicio de alguna actividad remunerativa, so pena de perder el beneficio de acceso a la prestación económica. De igual modo, se conculcan sus derechos a la seguridad social y mínimo vital.

79. La Corte se planteó como problema jurídico constitucional a resolver. ¿Si el criterio de acceso a la prestación social de " dependencia económica del causante " y " sin ingresos adicionales" contenida en los literales c) y e) del artículo 13 de la Ley 797 de 2003, desconocen el mandato de trato igual entre los beneficiarios de la pensión de sobrevivientes; y sí, con ello, se afectan los derechos a la seguridad social, el mínimo vital y la vida en condiciones dignas de sujetos de especial protección constitucional? 80.

Esta Corporación constató que es legítimo establecer condiciones de acceso para los beneficios pensionales, en tanto que la propia Constitución autoriza al Legislador para configurar el Sistema Pensional, y definir los requisitos para su reconocimiento. En el presente caso, la potestad legislativa es una razón suficiente para declarar la constitucionalidad de los apartes " si dependían económicamente de éste" atinentes a los hermanos inválidos del causante, contenidos en el literal e) del artículo 13 de la Ley 797 de 2003 y, " si dependían económicamente del causante," refiriéndose a los hijos inválidos de que trata el literal c) del artículo antes mencionado. En tanto que resulta necesario y adecuado que el constituyente derivado imponga ciertos requisitos de acceso, tales como la dependencia económica de quienes integraban el núcleo familiar en protección de los beneficiarios de posibles actores ajenos a los familiares más cercanos - Supra numerales 50 y 51-. Adicionalmente, se constató que la norma no proporciona un trato diferente a los hermanos inválidos, en tanto que a los padres se les exige el mismo grado de subordinación económica.

81. No siendo lo mismo, para el caso del enunciado " esto es, que no tienen ingresos adicionales," del literal c) del artículo 13 de la Ley 797 de 2003, pues si bien, la libertad de configuración es amplia, encuentra su límite en la vulneración de derechos fundamentales, mandatos constitucionales expresados con claridad, o regulaciones manifiestamente irrazonables o desproporcionadas. Dentro de los cuales se comprobó, en aplicación del precedente sentado en la sentencia C-111 de 2006 - Supra numeral 62-, que la medida legislativa en el caso de los hijos en situación de discapacidad, afecta el goce y disfrute de varios derechos fundamentales, tales como el mínimo vital, la dignidad humana y la seguridad social, garantizados a través de la pensión de sobrevivientes.

82. Adicionalmente, la condición de acceso de dependencia económica con la cualificación de " sin ingresos adicionales ", va en contravía con la posibilidad de que una persona en condiciones de discapacidad subordinada al causante, pueda procurarse algún medio de sustento, acceder a un trabajo o ejercer determinada profesión u oficio. Por lo que, la demostración de la ausencia total de ingresos, constituye una barrera de acceso para la superación personal de este grupo de personas, siendo necesaria la adecuación de la norma en la medida que si bien se mantenga la dependencia como requisito de ingreso, la misma no acentúe la discriminación, sobre todo si se tiene que en el caso de los padres, la subordinación pecuniaria es parcial, no se justifica porque en el caso de los hijos inválidos deba ser total, entre otras, siendo titulares de mejor derecho, en tanto que están en el mismo orden de prelación del cónyuge o la compañera permanente, y ante su existencia, desplazan a los padres del causante.

83. El criterio de la subordinación pecuniaria para el caso de los hijos en situación de discapacidad, se circunscribe al concepto de dependencia económica determinado por la jurisprudencia, señalado en los párrafos 59 y 60.

Razón de la decisión 84. La demostración de una dependencia económica "sin ingresos adicionales" del causante, sacrifica injustificadamente derechos de mayor entidad de sujetos de especial protección constitucional, como el derecho a la igualdad, el mínimo vital, el respeto a la dignidad humana y la seguridad social, estableciendo una barrera de acceso para las personas en situación de discapacidad y con ello restringiendo el acceso a la pensión de sobrevivientes.

IV. DECISIÓN. La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE:

Primero.- Declarar EXEQUIBLE por los cargos analizados, la expresión “ si dependían económicamente del causante ” contenida en el literal c) del artículo 13 de la Ley 797 de 2003 e INEXEQUIBLE la expresión “ esto es, que no tienen ingresos adicionales, ” contenida en la misma norma.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE por los cargos analizados, la expresión “ si dependían económicamente de éste ” contenida en el literal e) del artículo 13 de la Ley 797 de 2003.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente. MARÍA VICTORIA CALLE CORREA Presidente LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ Magistrado ALEJANDRO LINARES CANTILLO Magistrado GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO Magistrado GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO Magistrada JORGE IVÁN PALACIO PALACIO Magistrado JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB Magistrado ALBERTO ROJAS RÍOS Magistrado LUIS ERNESTO VARGAS SILVA Magistrado MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ Secretaria General [1] Conforme a la exequibilidad del vocablo “inválido” declarado en la sentencia C-458 de 2015 (MP. Gloria Stella Ortiz Delgado), se aclara que el mismo es empleado en su acepción técnico jurídica, sin connotaciones peyorativas o denigrantes en contra de las personas en situación de discapacidad. “ La Corte encontró que, aunque el lenguaje sí puede tener implicaciones inconstitucionales, pues podría ser entendido y utilizado con fines discriminatorios, el uso de algunas expresiones como parte del lenguaje técnico jurídico pretende definir una situación legal y no hacer una descalificación subjetiva de ciertos individuos . En ese sentido, varias expresiones serán declaradas exequibles, por los cargos analizados en esta oportunidad .” (Subraya fuera de texto) [2] Sentencia C-1032 de 2006 (MP. Nilson Pinilla Pinilla) [3] “ Fallecido un empleado jubilado o con derecho a jubilación, su cónyuge y sus hijos menores o incapacitados para trabajar por razón de sus estudios o por invalidez, que dependieren económicamente de él, tendrán derecho a recibir entre todos, según las reglas del artículo 275 del Código Sustantivo del Trabajo, la respectiva pensión durante los dos (2) años subsiguientes.

A falta de cónyuge e hijos tienen derecho a esta pensión los padres o hermanos inválidos y las hermanas solteras del fallecido, siempre que no disfruten de medios suficientes para su congrua subsistencia y hayan dependido exclusivamente del jubilado” [4] Sustitución de pensión.

Fallecido un empleado público o trabajador oficial en goce de pensión de jubilación, invalidez o vejez, su cónyuge y sus hijos menores de 18 años o incapacitados para trabajar por razón de sus estudios o por invalidez, que dependieren económicamente de él, tendrán derecho a percibir la respectiva pensión durante los dos años subsiguientes.

[5] S e resalta que la exigencia de condicionamientos de acceso son previstos en otras legislaciones, por ejemplo en el Derecho Español la pensión de sobrevivientes esta separada dependiendo del beneficiario, en el caso del cónyuge es denominada pensión de viudedad, la correspondiente al hijo de orfandad y en algunos casos a otros familiares. El Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social ., lo plantea en los siguientes términos:

“Artículo 216.- Prestaciones. 1. En caso de muerte, cualquiera que fuera su causa, cuando concurran los requisitos exigibles se reconocerán, según los supuestos, alguna o algunas de las prestaciones siguientes:

a) Un auxilio por defunción. b) Una pensión vitalicia de viudedad. c) Una prestación temporal de viudedad. d) Una pensión de orfandad. e) Una pensión vitalicia o, en su caso, subsidio temporal en favor de familiares.

2. En caso de muerte causada por accidente de trabajo o enfermedad profesional se reconocerá, además, una indemnización a tanto alzado. (Negritas fuera de texto) Artículo 217.- Sujetos causantes.

1. Podrán causar derecho a las prestaciones enumeradas en el artículo anterior: a) Las personas incluidas en el Régimen General que cumplan la condición general exigida en el artículo 165.1 b) Los perceptores de los subsidios de incapacidad temporal, riesgo durante el embarazo, maternidad, paternidad o riesgo durante la lactancia natural, que cumplan el período de cotización que, en su caso, esté establecido.

c) Los titulares de pensiones contributivas de jubilación e incapacidad permanente. (…)" [6] C-617 de 2001 (MP. Álvaro Tafur Galvis): "El numeral 1o. del artículo acusado regula la situación ante la muerte del pensionado por vejez o invalidez, hipótesis en la que tiene lugar la subrogación de los miembros del grupo familiar en el pago de la prestación que venía recibiendo su titular, y no la generación de una prestación nueva o diferente. En otras palabras, los beneficiarios toman el lugar de su causante y se hacen acreedores de una prestación o derecho adquirido por éste, el cual en cabeza de ellos se hace pagadero de manera vitalicia -tratándose del cónyuge o compañera permanente supérstite- o temporal, -respecto de los demás beneficiarios-. Es lo que en estricto sentido se ha denominado sustitución pensional.

El numeral 2º de la norma en cuestión, por su parte, regula la situación ante la muerte del afiliado, en cuyo caso la pensión de sobrevivientes que se paga a sus familiares es una nueva prestación de la que no gozaba el causante, sino que se genera en razón de su muerte previo el cumplimiento de unos requisitos que el legislador ha previsto. Se trata, entonces, del cubrimiento de un riesgo con el pago de una prima que lo asegure y no del cambio de titular de una prestación ya causada como en el evento anterior." [7] C-111 de 2006 MP. Rodrigo Escobar Gil.

[8] En esta sentencia se solicitó la inexequibilidad de los vocablos inválido presentes en diferentes normas, o su condicionamiento "en el entendido que en las disposiciones demandadas se entiendan conforme al lenguaje acogido internacionalmente por las Convenciones de Derechos Humanos relacionadas con las Personas con Discapacidad, ratificadas por Colombia y que hacen parte del bloque de constitucionalidad". Se declararon exequibles las expresiones acusadas con fundamento en la siguiente consideración: "La Corte encontró que, aunque el lenguaje sí puede tener implicaciones inconstitucionales, pues podría ser entendido y utilizado con fines discriminatorios, el uso de algunas expresiones como parte del lenguaje técnico jurídico pretende definir una situación legal y no hacer una descalificación subjetiva de ciertos individuos.

En ese sentido, varias expresiones serán declaradas exequibles, por los cargos analizados en esta oportunidad." [9] C-804 de 2009 (M.P. María Victoria Calle) [10] Ibídem

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 30 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.