Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

REGIMEN SOLIDARIO DE PRIMA MEDIA CON PRESTACION DEFINIDA-Características

REGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL CON SOLIDARIDAD-Características

PENSION DE SOBREVIVIENTES-Requisitos

PENSION DE SOBREVIVIENTES-Beneficiarios

PRINCIPIO DE IGUALDAD-Mandatos que lo comprenden

TEST DE IGUALDAD-Etapas

DERECHOS SUCESORALES Y PENSION DE SOBREVIVIENTES-Diferencias/DERECHO A LA PENSION DE SOBREVIVIENTES-Carácter fundamental cuando beneficiarios son personas en estado de debilidad manifiesta

Como lo ha señalado en reiteradas oportunidades esta Corporación, la pensión de sobrevivientes es una prestación que el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones reconoce a los miembros del grupo familiar más próximos al pensionado o afiliado que fallece –los indicados en los artículos 47 y 74 de la Ley 100 de 1993-, con el fin de garantizarles al menos el mismo grado de seguridad social y económica con que contaban en vida del causante y salvaguardarlos así de la completa desprotección y de la posible miseria. En este orden de ideas, su reconocimiento se fundamenta en normas de carácter público y constituye un desarrollo del principio de solidaridad. Además, según reiterada jurisprudencia de esta Corte, puede llegar a adquirir rango fundamental cuando sus beneficiarios son personas en estado de debilidad manifiesta. Por su parte, el derecho de sucesión es de naturaleza civil y de orden legal. Su finalidad, como ha sido precisado por esta Corporación, es que en virtud del artículo 58 superior –que reconoce el derecho de propiedad-, las personas puedan entregar a sus herederos todos los derechos y obligaciones que hacen parte de su patrimonio. Además, se trata de un derecho cuyos beneficiarios de manera parcial pueden ser modificados por el causante, como manifestación de la autonomía de la voluntad. En suma, se trata de dos derechos de naturaleza distinta, uno de orden público y

en ocasiones de naturaleza fundamental, y otro de naturaleza civil y orden legal, que persiguen finalidades diferentes.

TEST DE IGUALDAD-Imposibilidad de realizarlo porque supuestos de hecho a comparar son diferentes

DISCAPACIDAD-Instrumentos internacionales de protección

PENSION DE SOBREVIVIENTES-Hermanos inválidos que dependían económicamente del causante/PENSION DE SOBREVIVIENTES-Establecimiento de límites en el acceso

En varias oportunidades esta Corporación ha expresado que los derechos fundamentales de las personas discapacitadas son de aplicación inmediata. De igual modo, ha sostenido que el Estado tienen el deber de implementar medidas de diferenciación positiva a favor de las personas con discapacidad. En el caso del precepto bajo estudio, la protección de estas personas se pretende lograr precisamente a través de la introducción una acción afirmativa de tipo normativo, cuya finalidad es prevenir que la población invalida que dependía económicamente de sus hermanos, al fallecimiento de éstos, quede en completa desprotección. Así las cosas, el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a su favor les permite al menos mantener el mismo nivel de seguridad económica con la que contaban antes del deceso del causante, en aras de la protección de su mínimo vital. Adicionalmente, al imponer límites al acceso a una prestación a cargo del sistema de pensiones, la disposición persigue una finalidad legítima, esta es, la sostenibilidad financiera del sistema de seguridad social, del la cual depende la garantía de los derechos fundamentales de muchas personas. Esto, sumado al hecho de que la norma introduce una diferenciación positiva a favor de un sector de la población vulnerable, la cual es necesaria para garantizar su derecho al mínimo vital y promover su integración social, permite concluir que se trata de una medida razonable a la luz de la Constitución.

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL-Alcance

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD EN DERECHOS SOCIALES-Alcance

La Corte ha precisado que el mandato de progresividad de los derechos económicos sociales y culturales, como el involucrado en la presente oportunidad, no puede entenderse como una justificación para la inactividad del Estado, sino que implica la obligación de éste de actuar lo más expedita y eficazmente posible a fin de ampliar la satisfacción de los mismos.

Referencia: expediente D-6321

Demanda de inconstitucionalidad contra el literal e) –parcial- del artículo 47 de la Ley 100 de 1993

Demandantes: Blanca Libia Noy Benavides y Ana Miriam Cely Monsalva

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá D. C., primero (1°) de noviembre de dos mil seis (2006)

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, las ciudadanas Blanca Libia Noy Benavides y Ana Miriam Cely Monsalva demandaron el literal e) –parcial- del artículo 47 de la Ley 100 de 1993 “Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones”.

1 Norma demandada

A continuación se transcribe el texto de la disposición acusada y se subraya el aparte demandado:

“ARTÍCULO 47. BENEFICIARIOS DE LA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES. Son beneficiarios de la pensión de sobrevivientes:

(…)

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.”

2 La demanda

Las demandantes consideran que la expresión “los hermanos inválidos” del literal acusado quebranta los artículos 2, 5, 13 y 42 de la Constitución, por las siguientes razones:

Para comenzar, aseguran que la expresión en cuestión establece una discriminación injustificada en cabeza de las personas que pretenden ser beneficiarias de la pensión de sobrevivientes de sus hermanos, por cuanto les exige demostrar, además de su dependencia económica del causante –como ocurre en los demás casos de los posibles beneficiarios de la prestación- que se encuentran en estado de invalidez. A su juicio, se trata de una discriminación que no es constitucional “(…) ya que la condición de hermano no necesita ni se entiende condicionada por algo mas (sic) que por los mismos lazos de parentesco (…)”.

A esto agregan que es razonable que la ley exija a todas aquellas personas que pretenden acceder a una pensión de sobrevivientes acreditar un parentesco reconocido con el causante y su dependencia económica del mismo. Lo anterior, ya que, por una parte, ello asegura la sostenibilidad del sistema de seguridad social en pensiones y, por otra, hace efectivo el principio de solidaridad, “(…) pues no se podría entender que una persona que tiene los medios suficientes para garantizar al menos su subsistencia pueda llegar a obtener una pensión de sobrevivientes que implique un pasivo al régimen de Seguridad Social en Pensiones y que pueda estar dejando desamparado o sin recursos para beneficiar a otras personas que por sus condiciones principalmente de inestabilidad económica si (sic) debieran obtener o verse cobijadas por una pensión de sobrevivientes”.

No obstante, afirman que “(…) no se comprende el sentido o no cabe dentro de lo dicho la exigencia adicional al estado de dependencia, el estado de invalidez que exige a los hermanos la norma demandada, pues si nos acercamos a la realidad en que se encuentra nuestra Nación en la actualidad, es normal que por factores como la violencia o al desintegración familiar en muchos casos sean los hermanos los que terminan respondiendo económica y afectivamente por la vida y seguridad de sus demás hermanos que se pueden llegar a ver desamparados, desamparo que no necesariamente implica la presencia de una discapacidad física o psíquica o alguna enfermedad que afecte el desenvolvimiento de la persona en la vida en relación (…)”. Para ilustrar este punto, citan el caso de los menores de edad que dependen económicamente de sus hermanos después de la muerte de sus padres.

Por tanto, sostienen que la norma impugnada desconoce la realidad colombiana, particularmente, la de las clases sociales menos favorecidas, de manera que atenta contra el orden justo que protege el artículo 2° superior, así como contra el principio de universalidad que rige la seguridad social.

Indican también que en la exposición de motivos de la ley no se encuentra una razón lógica que sustente la discriminación aludida.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Por otra parte, aducen que el precepto demandado vulnera la protección constitucional de los “(…) derechos patrimoniales que surg[en] por motivos de la existencia de lazos familiares (…)”, así como de la familia como núcleo fundamental de la sociedad. Al respecto, manifiestan que la Constitución obliga al Estado y a la sociedad a garantizar protección integral de la familia, lo cual supone, en su concepto, que debe permitir un acceso rápido y sin formalismos al goce de los derechos patrimoniales que surgen con ocasión del parentesco.

Además, recuerdan que la protección de la familia se extiende al parentesco entre hermanos, y que, por tanto, la norma demandada viola el artículo 42 de la Carta “(…) al pedir el estado de invalidez del hermano que quiere ser beneficiario de una pensión de sobreviviente pues si vemos dicho requisitos (sic) no se presentan (sic) frente a los otros ordenes que establece la ley para la pensiona (sic) nombrada, configurando así una desprotección al lazo familiar que surge entre hermanos y que como ya dijimos está comprometido en la protección que le da (sic) la ley a la familia”.

En este sentido, aseguran que la disposición conlleva la desprotección del parentesco

fraternal sin una razón de orden constitucional. Añaden que si lo que la norma pretendía era brindar una protección especial a los inválidos, bastaba con requerir la acreditación de la dependencia económica.

Argumentan que el precepto vulnera también el mandato de protección de los derechos inalienables de la persona y de la familia -contenido en el artículo 5° constitucional-, pues éste "(…) no sólo se debe demostrar por medio de la creación de leyes penales que castiguen todo atentado contra ésta [la familia], y de leyes civiles que establezcan el tratamiento a dar frente a sus derechos legítimamente reconocidos, sino que también se debe manifestar en la existencia de leyes que permitan alcanzar dichos derechos con el mínimo de esfuerzo y el máximo de conciencia social antes de ser normas que se conviertan en obstáculos para la obtención de derechos que puedan estar afectando la subsistencia de una persona de forma definitiva".

Por último, aseveran que, dado que la pensión de sobrevivientes se asemeja en su esencia a los derechos sucesorales previstos en la ley civil, "(…) sobre todo en le sentido de que ambos establecen la cesión o la sucesión de un derecho patrimonial basándose en la existencia de lazos de parentesco o lazos familiares", la norma bajo estudio contiene una discriminación injustificada en relación con las exigencias para acceder al derecho patrimonial aludido. Esto, ya que las leyes civiles en materia de sucesiones no exigen a las personas demostrar un estado de invalidez para poder heredar a sus hermanos.

Con fundamento en estos argumentos, las demandantes solicitan a la Corte que declare la inconstitucionalidad del la frase "los hermanos inválidos" contenida en el literal e) del artículo 47 de la Ley 100 de 1993.

II. LAS INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de la Protección Social

Dentro de la oportunidad legal prevista, intervino en el proceso la representante judicial del Ministerio referido para solicitar la declaración de exequibilidad de la disposición demandada, por las siguientes razones:

En primer lugar, asegura que la demanda formulada contra el literal e) –parcial- del artículo 47 de la Ley 100 de 1993 es inepta, por cuanto recae sobre una proposición jurídica inexistente. Al respecto, explica que las demandantes erróneamente han entendido que el precepto cuestionado impide en cualquier circunstancia a los hermanos del afiliado al sistema de seguridad social en pensiones que fallece, acceder a la pensión de sobrevivientes, lo cual no se desprende del texto del mismo.

A continuación, afirma que el condicionamiento que hace la disposición para que los hermanos del causante puedan acceder a la pensión aludida, se ajusta a la Carta, pues sólo busca garantizar la sostenibilidad del sistema.

En este sentido, indica que el pago de las pensiones de invalidez y sobrevivientes se hace a través de un sistema de aseguramiento que parte, no de ahorros acumulados, sino de un pequeño porcentaje de los aportes de los afiliados al sistema con el que se constituye un fondo para la garantía de estas prestaciones –en el caso del régimen de prima media con prestación definida- o se adquiere un seguro previsional de invalidez y sobrevivientes para todos los afiliados –en el caso del régimen de ahorro individual con solidaridad-.

Expresa que este sistema parte de fórmulas actuariales basadas en tablas de mortalidad que sugieren "(…) que la gran mayoría de las personas que fallecen y que general pensiones de sobrevivencia, lo hacen a unas edades en las cuales, en términos generales, sólo existe la necesidad de asumir tales pensiones en beneficio de los cónyuges o compañeros permanentes que, nuevamente en términos generales, serán más o menos 5 años menores y, en consecuencia el Sistema sólo deberá asumir esta prestación durante unos pocos años." Asegura que estas previsiones son reproducidas en el artículo 47 de la Ley 100 de 1993 y que su variación pondría en riesgo la sostenibilidad financiera del sistema, en perjuicio de aquellos que realmente requiere el pago de estas prestaciones. Es más, señala que el desconocimiento de estas previsiones de manera fraudulenta obligó al legislador a promulgar la Ley 787 de 2003, en la que se impusieron restricciones al reconocimiento de este tipo de pensiones.

De otro lado, señala que el legislador goza una amplia libertad para regular las materias de índole técnica y económica, como la que es objeto de debate. Agrega que, por esta razón, la inexequibilidad de las normas expedidas al respecto sólo puede ser declarada cuando la inconstitucionalidad de las mismas sea manifiesta, lo que no ocurre en la presente oportunidad.

Agrega que la pensión de sobrevivientes no puede asimilarse a los derechos sucesorales, por cuanto la primera busca indemnizar el perjuicio causado al grupo familiar del afiliado que

fallece, con el fin de que pueda continuar con una vida digna, mientras los segundos permiten la sucesión del patrimonio del causante a sus herederos. En este sentido, precisa que la pensión de sobrevivientes no hace parte de la masa de bienes sucesorales, ya que se trata de un seguro que sólo beneficia a quienes la ley expresamente señala.

Finalmente, asegura que la norma impugnada no vulnera el principio de igualdad, puesto que los hermanos inválidos del afiliado o pensionado que fallece no pueden ser tratados de la misma manera que aquellos que teniendo plena su capacidad, sólo pretenden obtener un ingreso a costa del sistema.

2. Intervención de la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías (Asofondos de Colombia)

Asofondos, por intermedio de su representante legal, intervino dentro del presente proceso con el fin de defender la constitucionalidad de la disposición cuestionada, bajo los siguientes argumentos:

Para comenzar, aduce que la Ley 797 de 2003 modificó los artículos 47 y 74 de la Ley 100 de 1993, razón por la cual solicita la integración normativa respectiva.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

También argumenta que es razonable que el legislador establezca diferentes condiciones de acceso a la pensión aludida, toda vez que no todos los miembros del grupo familiar del afiliado o pensionado que muere se encuentran en las mismas circunstancias, ni demandan la misma protección del Estado.

Afirma que el sistema de pensiones está diseñado de manera tal que pueda asegurar el pago de esta prestación a los miembros del núcleo familiar más próximos del causante, de modo que la alteración de las condiciones previstas para su reconocimiento afectaría la estabilidad financiera del mismo. Al respecto, explica que el diseño del sistema se basa en un principio de aseguramiento y que el acceso a las prestaciones que éste comprende está supeditado al principio de estabilidad financiera del mismo, razón por la cual es "(…) lícito y legítimo que el legislador establezca criterios más o menos exigentes a determinadas personas en el orden de prelación que se determine".

Recuerda que –como lo ha reconocido la Corte Constitucional en su jurisprudencia- el legislador cuenta con un amplio margen de configuración para regular el sistema de seguridad social, lo que incluye las condiciones de acceso a las prestaciones que éste comprende.

Manifiesta que la misma Corte Constitucional –al estudiar apartes del artículo 13 de la Ley 797 de 2003- ha afirmado que el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes en sí mismo no es un derecho, sino que se trata de la sustitución de un derecho de un tercero, razón por la cual el legislador puede variar las condiciones de acceso a la misma.

Agrega que el colocar a los hermanos en el cuarto lugar de prelación en el acceso a la sustitución y exigir su estado de invalidez atiende a criterios objetivos y razonables, puesto que lo normal es que –y esa es la presunción de la que parte la disposición demandada- las personas en edad de trabajar o que han cotizado el número suficiente de años para acceder a una pensión colaboren en la manutención de sus hijos, compañero permanente o cónyuge, y padres y, excepcionalmente, a la de sus hermanos cuando éstos se encuentran en estado de invalidez. Asegura que ciertamente lo ordinario es que los hermanos del afiliado que fallece cuenten con ingresos propios que les permitan su congrua subsistencia, a no ser que se encuentren incapacitados para trabajar.

Señala que la Corte ha reconocido que la observancia de los ordenes de prelación y los requisitos que deben cumplir cada uno de los potenciales beneficiarios previstos en el artículo 47 de la Ley 100 de 1993 persigue dos propósitos fundamentales para la estabilidad económica y financiera del sistema: de un lado, el otorgamiento de la prestación a quienes realmente la requieren para su subsistencia, y de otro, proteger al núcleo familiar ante reclamaciones fraudulentas.

Por último, indica que el precepto en comento no vulnera el principio de igualdad y que, por el contrario, es razonable, ya que (i) es necesario; (ii) persigue una finalidad legítima, esta es, de un lado, brindar una especial protección a los hermanos del afiliado que muere y que en razón de su invalidez, no pueden proporcionarse los ingresos necesarios para llevar una vida digna, y de otro, proteger a la familia de reclamaciones fraudulentas, y (iii) existe proporcionalidad entre el fin buscado y los medios empleados por el legislador para alcanzarlo.

En este orden de ideas, concluyó que la disposición demandada respeta íntegramente el Estado social de derecho, la familia como institución fundamental de la sociedad y los

derechos asociados a la vida, de manera que se ajusta a la Constitución Política.

3. Intervención de la Academia Colombiana de Jurisprudencia

La Academia Colombiana de Jurisprudencia solicitó la declaratoria de exequibilidad de la disposición demandada, con fundamento en las siguientes razones:

En primer término, sostiene que en la Constitución Política no existe ningún precepto que señale que los hermanos deben tener iguales derechos en todas circunstancias. Es más, expresa que la misma Carta consagra diferencias de trato en razón del parentesco, por ejemplo, en el caso de los parientes adoptivos y los consanguíneos. En ese orden de ideas, asegura que el legislador es el competente para determinar los derechos de los hermanos en cada caso. Específicamente, en el caso del acceso a la pensión de sobrevivientes, argumenta que si bien se trata de un derecho de rango constitucional, la determinación de sus beneficiarios es una cuestión de orden legal.

Por otra parte, señala que la norma en cuestión no vulnera el derecho a la igualdad sino que, por el contrario, lo favorece, toda vez que, en el caso de los hermanos del afiliado al sistema de seguridad social en pensiones que fallece y quienes desean acceder a los pensión de sobrevivientes, no se puede poner en pie de igualdad a los que se encuentran inválidos y a aquellos que tiene el deber de gestionar su propia subsistencia. En este sentido, aduce que "[o]tra consideración generaría cultura de pereza laboral o dependencia del Estado, lo que va en contra del deber de luchar por la prosperidad nacional".

De esta manera, los representantes de la Academia Colombiana de Jurisprudencia aseveraron que la disposición en comento se ajusta a la Carta y así debe ser declarado.

4. Intervención del Colegio de Abogados Especializados en Derecho del Trabajo y Seguridad Social de Colombia

El Colegio de Abogados referido manifestó lo siguiente:

"(…) considero que de acuerdo a los textos constitucionales, artículos 83, 84, en concordancia con los artículos 239, 240 y 241 de la Constitución Política de Colombia, implica

una decisión de carácter típicamente jurisdiccional, pues se refiere a un conflicto jurídico planteado por los demandantes, destinado a ser resuelto por la Corte Constitucional. Lo anterior escapa a la función meramente conceptual que es la que se contempla en las intervenciones del COLEGIO DE ABOGADOS DEL TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL".

Por estas razones, se abstuvo de emitir concepto alguno.

5. Intervención del Seguro Social

La Dirección Jurídica Nacional del Seguro Social intervino dentro de la oportunidad procesal debida, con el fin de solicitar a la Corte Constitucional inhibirse de pronunciarse frente a la demanda de la referencia, por las siguientes razones:

Para comenzar, asegura que en el texto de la demanda no se evidencia claramente lo que pretende la parte actora, pues "(…) por una parte pareciera que desata el ataque sobre la expresión ´hermanos inválidos´ pero de otra, diserta sobre la condición de invalidez que se exige para este tipo de beneficiarios".

En adición, sostiene que el concepto de violación expuesto se construye a partir de meras apreciaciones subjetivas de las demandantes, con fundamento en consideraciones confusas sobre el Estado social de derecho, la dignidad humana y la desigualdad social. Por tanto, afirma que los cargos formulados carecen de la claridad y certeza que exige el numeral 3 del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991.

De otro lado, argumenta que las actoras parten de un supuesto falso, este es asimilar el derecho a la pensión de sobrevivientes al derecho de sucesión. Al respecto, indica que los dos derechos se rigen por normas de naturaleza distinta, pues el primero es reconocido con fundamento en normas de carácter público, mientras el segundo depende de normas de derecho civil que pueden ser modificadas por las partes.

En adición, afirma que la remisión del parágrafo del artículo 47 de la Ley 100 de 1993 a la ley civil es sólo para efectos de determinar el vínculo parental, a fin de establecer quiénes pueden ser beneficiarios de la pensión de sobrevivientes, pero que ello no significa que el acceso a dicha pensión deba regirse por tales normas. En este sentido, manifiesta que de admitirse los argumentos de las demandantes, "(…) se llegaría al absurdo de afirmar que

sólo las personas con vocación hereditaria de acuerdo con los cinco órdenes sucesorales de que trata el Código Civil y la Ley 29 de 1982 están llamadas a percibir la prestación por sobrevivencia lo que implicaría la desconfiguración total y absoluta de la naturaleza especial de la pensión de sobrevivencia la cual (…) responde a una necesidad social de asistencia y amparo a personas que se encuentran en condiciones de inferioridad física o mental, objeto especial de protección del Constituyente de 1991".

Agrega que la exigencia de que el hermano del afiliado al sistema de seguridad social en pensiones que fallece deba acreditar su estado de invalidez y la dependencia económica del causante, para poder acceder a la pensión aludida, no se opone a la Constitución sino que, por el contrario, desarrolla su mandato de protección a quienes se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta.

Por último, aduce que la disposición cuestionada también se ajusta a la Carta, en tanto su finalidad es garantizar la estabilidad financiera del sistema y evitar que la pensión de sobrevivientes se transmita fraudulentamente a personas que no pertenecen al grupo familiar del afiliado o pensionado que perece.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

III. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El señor Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, intervino dentro de la oportunidad procesal prevista, con el fin de solicitar la declaración de exequibilidad de la norma acusada, con fundamento en los siguientes argumentos:

En primer lugar, considera que la norma no desconoce los postulados del Estado social de derecho sino que, por el contrario, se trata de un desarrollo del principio de solidaridad, pues su finalidad es mantener para el núcleo familiar el mismo grado de seguridad y el nivel económico que tenía en vida del causante.

En segundo lugar, asegura que el legislador goza de una amplia libertad de configuración en la materia, y que dicho margen le permite definir a qué personas se extenderá la cobertura del sistema de seguridad social, atendiendo a criterios como la dependencia económica de

los posibles beneficiarios, la sostenibilidad financiera del mismo, y el principio de subsidiariedad, según el cual las personas en principio deben encargarse de su propio sostenimiento y, sólo subsidiariamente, el Estado debe garantizarles los medios para el efecto.

En tercer lugar, afirma que la disposición en cuestión no vulnera el principio de igualdad, toda vez que no puede darse el mismo trato a una persona con alguna discapacidad frente a la que no la tiene. Sobre este punto, indica que la primera se encuentra en imposibilidad de asegurarse una vida digna, razón por la cual requiere una mayor asistencia del Estado.

Finalmente, aduce que el precepto demandado tampoco vulnera el mandato de protección de la familia, ya que su finalidad es precisamente proteger aquellos miembros de la misma que se encuentran en mayor grado de vulnerabilidad.

Así las cosas, concluye que el exigir la acreditación de la discapacidad del hermano del causante que reclama la pensión de sobrevivientes es un criterio racional que se ajusta a los mandatos de la Carta Política.

IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

2. Solicitud de un fallo inhibitorio

2.1 El Ministerio de la Protección Social solicita a la Corte inhibirse de fallar de fondo, toda vez que considera que los cargos que formulan las demandantes se fundamentan en una proposición jurídica inexistente. Al respecto, el Ministerio referido afirma que no es cierto que de la disposición demandada se derive un obstáculo general para que los hermanos de los afiliados o pensionados del sistema de pensiones que fenecen puedan reclamar la pensión de sobrevivientes respectiva, como –asegura- lo alegan las actoras.

2.2 El Seguro Social hace la misma solicitud, pero por estimar (i) que en el texto de la demanda no se evidencia claramente lo que pretende la parte actora, pues "(…) por una parte pareciera que desata el ataque sobre la expresión ´hermanos inválidos´ pero de otra, diserta sobre la condición de invalidez que se exige para este tipo de beneficiarios", y (ii) que el concepto de violación expuesto se construye a partir de meras apreciaciones subjetivas de las demandantes, con fundamento en consideraciones confusas sobre el Estado social de derecho, la dignidad humana y la desigualdad social.

2.3 Al respecto, en primer término, la Sala estima que la solicitud del Ministerio parte de una lectura errónea de la demanda, puesto que las actoras en ningún momento señalan que la norma impida de manera general a los hermanos del causante acceder a la prestación objeto de debate. En efecto, lo que las demandantes aducen es que existe un trato discriminatorio entre los hermanos inválidos y no inválidos del afiliado o pensionado que muere, puesto que a estos último no se les permite reclamar la pensión de sobrevivientes respectiva. Para la Sala, se trata de un cargo susceptible de generar un debate de rango constitucional.

2.4 En segundo término, considera que a diferencia de lo que sostienen el Seguro Social, los cargos formulados por las actoras son claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes, tal como lo exige el Decreto 2067 de 1991, ya que (i) existe un hilo conductor de la argumentación propuesta; (ii) los cargos recaen sobre una proposición jurídica existente. Efectivamente, la disposición demandada sólo permite a los hermanos del pensionado o afiliado que fallece acceder a la pensión de sobrevivientes cuando acrediten su estado de invalidez y la dependencia económica del causante, lo que excluye, por ejemplo, a los hermanos menores de edad que dependía económicamente del causante. (iii) Señalan con precisión la forma como el precepto desconoce la Constitución, en particular el artículo 13 ibídem; (iv) se fundan en razones de orden constitucional: violación del principio de igualdad y desconocimiento del mandato de protección a la familia, principalmente, y (v) contienen todos los elementos de juicio necesarios para llevar a cabo un estudio de constitucionalidad, en particular, para realizar el examen que corresponde frente al principio de igualdad.

En consecuencia, no hay lugar a que la Corte profiera un fallo inhibitorio y, por tanto, la Sala procederá a establecer el problema jurídico que suscita la demanda.

3. Problema jurídico

3.1 Las demandantes afirman que la expresión "los hermanos inválidos" contenida en el literal e) del artículo 47 de la Ley 100 de 1993 –que hace alusión a los beneficiarios de la

pensión de sobrevivientes en el régimen pensional de prima media con prestación definida- vulnera los artículos 2, 5, 13 y 42 de la Constitución, por cuanto (i) establece una discriminación en cabeza de los hermanos del afiliado o pensionado que fallece que no son inválidos, pero dependían económicamente de él –particularmente los menores de edad-, pues no les permite reclamar la pensión de sobrevivientes respectiva, a diferencia de lo que sucede con los demás posibles beneficiarios previstos en el mismo artículo –cónyuge o compañero(a) permanente, descendientes y ascendientes- a quienes sólo se les exige acreditar su dependencia económica para el efecto; (ii) no propende por un orden justo, ya que desconoce que en la realidad colombiana son muchos los casos en los que las personas dependen económicamente de sus hermanos, en especial los menores de edad; (iii) implica una desprotección de la familia y de los lazos de parentesco entre hermanos, y (iv) dispone una diferenciación injustificada frente a los requisitos que exige la ley para hacer efectivos los derechos sucesorales, toda vez que para ello sólo se exige acreditar el parentesco.

3.2 Por su parte, el Ministerio de la Protección Social, el Seguro Social, Asofondos, la Academia Colombina de Jurisprudencia y el Procurador General de la Nación defienden la exequibilidad de la disposición, ya que aseguran (i) que la declaración de inexequibilidad del aparte demandado afectaría gravemente la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones; (ii) que el legislador goza de un amplio margen de configuración en materia de seguridad social y para determinar los beneficiarios de las prestaciones que él comprende, de modo que, toda vez que el precepto demandado no es manifiestamente inconstitucional, la Corte Constitucional debe respetar la elección hecha por el Congreso; (iii) que es razonable que el legislador establezca diferentes condiciones de acceso a la pensión aludida, puesto que no puede dispensarse el mismo trato a los hermanos discapacitados de un afiliado o pensionado que perece que a aquellos que pueden proveerse a sí mismos los medios necesarios para su subsistencia; (iv) que no es posible asimilar el derecho a la pensión de sobrevivientes al derecho de sucesión, toda vez que los dos derechos se rigen por normas de naturaleza distinta: el primero por normas de carácter público, mientras el segundo por normas de derecho civil que pueden ser modificadas por las partes; (v) que la remisión del parágrafo del artículo 47 de la Ley 100 de 1993 a la ley civil es sólo para efectos de determinar el vínculo parental, a fin de establecer quiénes pueden ser beneficiarios de la pensión de sobrevivientes, pero que ello no significa que el acceso a dicha pensión deba regirse por tales normas, y (vi) que el precepto impugnado desarrolla el mandato constitucional de brindar protección especial a las personas discapacitadas, así como el de proveer protección a la familia, ya que su finalidad es precisamente proteger aquellos miembros de la misma que se encuentran en mayor grado de vulnerabilidad.

3.3 La Sala estima que los cargos formulados por las demandantes en realidad giran alrededor de la violación del principio de igualdad y pueden concretarse de la siguiente manera:

(i) Determinar si la disposición demandada, al impedir que los hermanos no inválidos de los

pensionados o afiliados al sistema general de pensiones que perecen y que dependían económicamente de este último puedan reclamar la pensión de sobrevivientes respectiva, desconoce el artículo 13 superior. Lo anterior, por cuanto –afirman las demandantes- a la muerte del causante, estas personas quedan en la misma situación de desprotección de los hermanos inválidos, dada su carencia de recursos.

(ii) Determinar si la norma cuestionada impone una diferencia de trato no razonable entre los hermanos de los pensionados o afiliados al sistema general de pensiones que fallecen y que dependían económicamente de él, y los demás posibles beneficiarios de la pensión de sobrevivientes previstos en el artículo 47, ya que –sostienen las actoras- a estos últimos sólo se les exige acreditar su dependencia económica del causante para acceder a la prestación, y no su estado de invalidez.

(iii) Finalmente, determinar si la disposición bajo estudio establece una diferencia no razonable entre los requisitos que los hermanos de los pensionados o afiliados al sistema general de pensiones que fallecen debe acreditar para reclamar la pensión de sobrevivientes, y los requisitos que la ley civil prevé en materia de sucesiones. Lo anterior, puesto que –aducen las actoras- para reclamar los derechos sucesorales sólo se exige acreditar el parentesco, mas no la invalidez y la dependencia económica.

Para resolver estas cuestiones, la Sala abordará previamente la regulación de la pensión de sobrevivientes en el actual régimen de la seguridad social, con el fin de contextualizar el debate, así como los pasos que deben seguirse para realizar un juicio de igualdad y los criterios que determinan el nivel de escrutinio que debe emplearse en cada caso.

4. La pensión de sobrevivientes en el actual régimen de la seguridad social

4.1 En ejercicio de su libertad de configuración, el legislador diseñó un sistema de seguridad social en pensiones tendiente a brindar protección a todas las personas y a su grupo familiar ante las contingencias de invalidez, vejez y muerte1, las cuales, una vez ocurren, dan lugar al reconocimiento de las pensiones de invalidez, jubilación y sobrevivientes, respectivamente.

Esto se logra a través de dos regímenes excluyentes, pero regidos por el principio de la solidaridad: el régimen de prima media con prestación definida y el régimen de ahorro individual con solidaridad.2

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

El régimen de prima media con prestación definida se caracteriza por la existencia de un fondo común de naturaleza pública en el que se deposita una parte de las cotizaciones de los afiliados –el 10.5% del ingreso base de cotización-, y con el cual se financian las pensiones de vejez de quienes reúnen los requisitos fijados por la ley para su reconocimiento: semanas de cotización mínimas y la edad.3 Las pensiones de invalidez y sobrevivientes, por otra parte, se financian con los recursos de otro fondo conformado por un porcentaje menor de la cotización del afiliado –el 3% del ingreso base de cotización-.4

En el régimen de ahorro individual con solidaridad, de otro lado, una parte de las cotizaciones de los afiliados –el 10% del ingreso base de cotización- se destina a una cuenta de ahorro individual, con la cual, junto con sus rendimientos, se financia la pensión de vejez del afiliado (i) cuando el monto acumulado sea suficiente para garantizarle por lo menos una pensión equivalente al 110% del salario mínimo legal mensual vigente5, o (ii) cuando alcance los 60 años, si es mujer, o los 62 años, si es hombre, caso en el cual, si ha cotizado por lo menos 1.150 semanas, el Estado está en la obligación de aportar los recursos que hagan falta para garantizarle una pensión equivalente a un salario mínimo.6 De otro lado, las pensiones de invalidez y sobrevivientes se garantizan con los recursos de la cuenta individual y con la adquisición de un seguro con cargo a un porcentaje menor de la cotizaciones –el 3% del ingreso base de cotización-.7

4.2 En particular, el régimen de la pensión de sobrevivientes se basa en el aseguramiento del riesgo de fallecimiento del afiliado, y no en la acumulación de capital. Por esa razón, el legislador, al regular los requisitos para acceder a ella, previó un tiempo mínimo de cotización, partiendo de la base de que las sumas recibidas para cubrir el riesgo de muerte, unidas a las que aportan todos los demás afiliados cotizantes, resultan suficientes para generar un fondo común separado –en el régimen de prima media con prestación definida- o una mutualidad –en el régimen de ahorro individual con solidaridad- que asuma estas prestaciones.8 Estos requisitos se encuentran previstos en el artículo 46 de la Ley 100 de 1993 –modificado por el artículo 12 de la Ley 797 de 2003- y son los siguientes:9

“ARTÍCULO 46. REQUISITOS PARA OBTENER LA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES. Tendrán derecho a la pensión de sobrevivientes:

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

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

a) Muerte causada por enfermedad: si es mayor de 20 años de edad, haya cotizado el veinticinco por ciento (25%) del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió veinte años de edad y la fecha del fallecimiento;10

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

Adicionalmente, el legislador impuso algunos límites al acceso a esta pensión con el ánimo de evitar reclamaciones fraudulentas por personas ajenas al núcleo familiar del causante o que no dependían económicamente de él.11 En efecto, según el artículo 47 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003, pueden ser beneficiarios de la pensión de sobrevivientes en el marco del régimen de prima media, las siguientes personas cuando reúnan los siguientes requisitos:

"ARTÍCULO 47. BENEFICIARIOS DE LA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES. Son beneficiarios de la pensión de sobrevivientes:

a) En forma vitalicia, el cónyuge o la compañera o compañero permanente o supérstite, siempre y cuando dicho beneficiario, a la fecha del fallecimiento del causante, tenga 30 o más años de edad. En caso de que la pensión de sobrevivencia se cause por muerte del pensionado, el cónyuge o la compañera o compañero permanente supérstite, deberá acreditar que estuvo haciendo vida marital con el causante hasta su muerte y haya convivido con el fallecido no menos de cinco (5) años continuos con anterioridad a su muerte;

b) En forma temporal, el cónyuge o la compañera permanente supérstite, siempre y cuando dicho beneficiario, a la fecha del fallecimiento del causante, tenga menos de 30 años de edad, y no haya procreado hijos con este. La pensión temporal se pagará mientras el beneficiario viva y tendrá una duración máxima de 20 años. En este caso, el beneficiario

deberá cotizar al sistema para obtener su propia pensión, con cargo a dicha pensión. Si tiene hijos con el causante aplicará el literal a).

Si respecto de un pensionado hubiese un compañero o compañera permanente, con sociedad anterior conyugal no disuelta y derecho a percibir parte de la pensión de que tratan los literales a) y b) del presente artículo, dicha pensión se dividirá entre ellos (as) en proporción al tiempo de convivencia con el fallecido.

En caso de convivencia simultánea en los últimos cinco años, antes del fallecimiento del causante entre un cónyuge y una compañera o compañero permanente, la beneficiaria o el beneficiario de la pensión de sobreviviente será la esposa o el esposo. Si no existe convivencia simultánea y se mantiene vigente la unión conyugal pero hay una separación de hecho, la compañera o compañero permanente podrá reclamar una cuota parte de lo correspondiente al literal a en un porcentaje proporcional al tiempo convivido con el causante siempre y cuando haya sido superior a los últimos cinco años antes del fallecimiento del causante. La otra cuota parte le corresponderá a la cónyuge con la cual existe la sociedad conyugal vigente;

c) 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 Gobierno12; y, los hijos inválidos si dependían económicamente del causante, esto es, que no tienen ingresos adicionales, mientras subsistan las condiciones de invalidez. Para determinar cuando hay invalidez se aplicará el criterio previsto por el artículo38 de la Ley 100 de 1993;

d) A falta de cónyuge, compañero o compañera permanente e hijos con derecho, serán beneficiarios los padres del causante si dependían económicamente de forma total y absoluta13 de éste;

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Estos requisitos son reproducidos por el artículo 74 ibídem para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes en el régimen de ahorro individual con solidaridad.

4.3 En resumen, la pensión de sobrevivientes es una prestación que el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones reconoce a los miembros del grupo familiar más próximos al pensionado o afiliado que fallece –los indicados en el artículo 47 de la Ley 100 de 1993-, con el fin de garantizarles al menos el mismo grado de seguridad social y económica con que contaban en vida del causante y salvaguardarlos así de la completa desprotección y de la posible miseria.14 Para lograr este propósito, el régimen prevé un sistema de aseguramiento financiado con un porcentaje de las cotizaciones de los afiliados, los cuales se destinan a la constitución de un fondo común –en el caso del régimen de prima media con prestación definida- o la adquisición de un seguro –en el régimen de ahorro individual con solidaridad-, los cuales se hacen cargo del pago de la prestación una vez hay lugar a su reconocimiento. Como se trata de un sistema de aseguramiento, el legislador ha previsto condiciones de acceso tanto en materia de semanas mínimas de cotización, como de requisitos que deben reunir los posibles beneficiarios, con fundamentos en los cuales se realizan los cálculos actuariales respectivos.

5. El juicio de igualdad y los criterios que determinan el nivel de escrutinio que cada caso amerita

5.1 De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, del principio de igualdad contenido en el artículo 13 superior se desprenden cuatro mandatos:

"(…)1. Un mandato de trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas,; 2. Un mandato de trato enteramente diferenciado a destinatarios cuyas situaciones no compartan ningún elemento en común; 3. Un mandato de trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes que las diferencias (trato igual a pesar de la diferencia) y 4. Un mandato de trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes (trato diferente a pesar de la similitud)."15

5.2 Dada la dificultad de establecer en un caso específico si una disposición contraría uno de los anteriores mandatos, esta Corporación ha tenido que acudir con frecuencia a la realización de juicios de igualdad. Éstos constituyen un método de análisis constitucional que permite determinar si el tratamiento diferente que un precepto dispensa a dos supuestos de hecho se ajusta al principio de igualdad, en los términos anteriormente indicados.16 Su

finalidad es entonces dotar de objetividad y previsibilidad los exámenes de igualdad que realizan los tribunales constitucionales sobre los preceptos normativos.17

Como fue indicado en la sentencia C-093 de 200118, la doctrina y la jurisprudencia constitucional comparadas, así como la propia práctica de esta Corporación, han evidenciado que existen dos grandes enfoques para la realización de tales escrutinios: Uno de origen europeo, que se desprende del juicio de proporcionalidad, y otro de origen estadounidense, que diferencia distintos niveles de intensidad dependiendo de la materia sometida a control.19 Toda vez que estos enfoques presentan ventajas diferentes, esta Corporación ha tratado de integrarlos mediante la fijación de un juicio que, de una parte, comprenda todas las etapas del juicio de proporcionalidad, y de otra, adelante distintos niveles de examen de conformidad con el asunto sobre el que verse la discusión. Este juicio integrado comprende entonces las siguientes etapas:20

En primer lugar, la determinación del término de comparación. En efecto, para comenzar el escrutinio, el operador jurídico debe establecer si las situaciones involucradas son comparables, para lo cual es indispensable fijar los criterios de comparación a emplear. En este sentido, cabe recordar que las circunstancias en las que se encuentran los individuos objeto de la comparación deben ser equiparables para que surja el deber de otorgar igualdad de trato. 21

Una vez se determinan los criterios de comparación y se concluye que los supuestos fácticos son equiparables, se procede a realizar el juicio integrado, el cual comprende los siguientes pasos: (i) el análisis de la adecuación de la medida al fin perseguido, es decir, la determinación de si ella constituye un medio idóneo para alcanzar un fin constitucionalmente válido; (ii) el examen de la necesidad de la medida diferenciadora, para lo cual se debe establecer si existe otra medida que sea menos onerosa en términos del sacrificio de un derecho o un valor constitucional, y que tenga la virtud de alcanzar con la misma eficacia el fin propuesto; y (iii) el estudio de la proporcionalidad en estricto sentido de la medida, con el objeto de determinar si el trato desigual materia de control no sacrifica valores y principios constitucionales que tengan mayor relevancia que los alcanzados con ella.

5.3 No obstante, el análisis de cada uno de estas etapas varía de acuerdo al nivel de intensidad del escrutinio que deba aplicarse.22 Tal nivel debe fijarse de acuerdo con la materia objeto de estudio y con las implicaciones de la norma acusada.23

Con fundamento en estas consideraciones, la Sala procederá a examinar los cargos formulados por las demandantes contra la disposición impugnada, por violación del principio de igualdad.

6. Análisis de los cargos

7.1 Como fue indicado en la consideración 4.3, los problemas jurídicos que propone la demanda se pueden concretar de la siguiente manera:

(i) Determinar si la disposición demandada, al impedir que los hermanos no inválidos de los pensionados o afiliados al régimen de prima media con prestación definida del sistema pensiones que mueren, y que dependían económicamente de este último puedan reclamar la pensión de sobrevivientes respectiva, desconocen el artículo 13 superior. Lo anterior, por cuanto –afirman las demandantes- a la muerte del causante, estas personas quedan en la misma situación de desprotección de los hermanos inválidos, dada su carencia de recursos.

(ii) Determinar si la norma cuestionada impone una diferencia de trato no razonable entre los hermanos de los pensionados o afiliados al régimen de prima media que fallecen y que dependían económicamente de él, y los demás posibles beneficiarios de la pensión de sobrevivientes previstos en el artículo 47, ya que –sostienen las actoras- a estos últimos sólo se les exige acreditar su dependencia económica del causante para acceder a la prestación, y no su estado de invalidez.

(iii) Finalmente, determinar si la disposición bajo estudio establece una diferencia de trato no razonable entre los requisitos que los hermanos de los pensionados o afiliados al régimen de prima media que fallecen debe acreditar para reclamar la pensión de sobrevivientes, y los requisitos que la ley civil prevé en materia de sucesiones. Lo anterior, puesto que –aducen las actoras- para reclamar los derechos sucesorales sólo se exige acreditar el parentesco, mas no la invalidez y la dependencia económica.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

La Sala procederá a abordar estos problemas, comenzando por el tercero y terminando con el primero, en atención a la complejidad de cada uno:

6.2 Como lo asegura el Seguro Social, el derecho a la pensión de sobrevivientes y el derecho de sucesión son derechos de naturaleza distinta y responden a finalidades diferentes.

En efecto, como lo ha señalado en reiteradas oportunidades esta Corporación, la pensión de sobrevivientes es una prestación que el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones

reconoce a los miembros del grupo familiar más próximos al pensionado o afiliado que fallece –los indicados en los artículos 47 y 74 de la Ley 100 de 1993-, con el fin de garantizarles al menos el mismo grado de seguridad social y económica con que contaban en vida del causante y salvaguardarlos así de la completa desprotección y de la posible miseria.24 En este orden de ideas, su reconocimiento se fundamenta en normas de carácter público y constituye un desarrollo del principio de solidaridad. Además, según reiterada jurisprudencia de esta Corte, puede llegar a adquirir rango fundamental cuando sus beneficiarios son personas en estado de debilidad manifiesta. 25

Por su parte, el derecho de sucesión es de naturaleza civil y de orden legal. Su finalidad, como ha sido precisado por esta Corporación, es que en virtud del artículo 58 superior –que reconoce el derecho de propiedad-, las personas puedan entregar a sus herederos todos los derechos y obligaciones que hacen parte de su patrimonio. Además, se trata de un derecho cuyos beneficiarios de manera parcial pueden ser modificados por el causante, como manifestación de la autonomía de la voluntad. 26

En suma, se trata de dos derechos de naturaleza distinta, uno de orden público y en ocasiones de naturaleza fundamental, y otro de naturaleza civil y orden legal, que persiguen finalidades diferentes, lo cual impide que la Corte lleve a cabo un juicio de igualdad en la materia.27

6.3 En relación con el segundo cargo, este es, la presunta diferencia de trato injustificada entre los hermanos del pensionado o afiliado que fenece y que dependían económicamente del mismo, y los demás potenciales beneficiarios de la pensión de sobrevivientes previstos en el artículo 47 de la Ley 100 de 1993, ya que –señalan las demandantes- a estos últimos no se les exige acreditar su estado de invalidez, la Sala considera importante resaltar que, a diferencia de lo que afirman las demandantes, los demás literales del artículo referido sí establece exigencias adicionales a la prueba de la dependencia económica, para efectos de reclamar la pensión de sobrevivientes.

Así, por ejemplo, a los cónyuges o compañero(a)s permanentes de los causantes, los literales a) y b) ibídem les exigen demostrar: para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes de manera vitalicia, (i) haber cumplido 30 años de edad para la fecha de la muerte del causante o haber concebido hijos con él, y, (ii) en caso de que éste hubiera sido pensionado, haber estado haciendo vida marital con él o ella a la fecha de su muerte y haber convivido con él o ella no menos de 5 años continuos anteriores al fallecimiento. Para el reconocimiento de la pensión referida de manera temporal, (i) tener menos de 30 años de edad y (ii) no haber procreado hijos con el causante.

De otro lado, a los hijos del pensionado o afiliado que fenece mayores de 18 años y menores de 26 años que no son inválidos, el literal c) ibídem les exige probar (i) que son estudiantes y (ii) que dependían económicamente del causante.

La dependencia económica como único requisito de acceso a la pensión de sobrevivientes se presenta sólo en el caso de los ascendientes del causante, de conformidad con el literal d) ibídem.

Así las cosas, la Sala encuentra que la afirmación hecha por las demandantes no es cierta y que, por tanto, no hay lugar a la comparación que éstas solicitan a efectos de determinar la violación del principio de igualdad.

6.4 Finalmente, el estudio del primer cargo por violación del artículo 13 de la Carta se llevará a cabo de la siguiente manera: En primer lugar, la Sala analizará si la situación de los hermanos inválidos del afiliado o pensionado que fallece es comparable a la de aquellos que no lo son, pero dependían económicamente del mismo, para efectos del reconocimiento de la pensión de sobrevivientes. Para ello, establecerá el criterio de comparación a emplear a partir de la finalidad que persigue la disposición. De ser la situación comparable, o al menos parcialmente, procederá a realizar el respectivo juicio de igualdad.

6.5 Respecto a la primera cuestión, la Sala observa que dado que el precepto en comento parece pretender favorecer a los hermanos inválidos del afiliado o pensionado al régimen de prima media que muere y que dependían económicamente de él, en defecto del cónyuge o compañero(a) permanente, hijos y ascendientes, el criterio de comparación por seguir sería el siguiente: de un lado, la dependencia económica del causante, y de otro, el estado de debilidad manifiesta en el que se encuentra un sector de la población debido a razones de tipo interno –normalmente físicas o mentales-, las cuales impiden a sus miembros, en principio, proveerse a sí mismos lo necesario para llevar una vida digna, entre otras consecuencias.

La Sala considera que estas dos circunstancias que prevé la disposición demandada no se presentan en el caso de los hermanos no inválidos del causante que dependían económicamente del mismo, ya que este segundo grupo de personas se encuentra en capacidad de proveerse a sí mismo lo necesario para llevar una existencia digna, a diferencia de los inválidos, quienes debido al alto grado de pérdida de capacidad laboral que presentan, están, en principio, en imposibilidad de acceder al mercado laboral28

Así las cosas, dado que la situación de los hermanos inválidos que dependían económicamente del afiliado o pensionado que fallece no es comparable a la de los hermanos no inválidos que también dependían económicamente del mismo, en los términos antes precisados, la Sala no estima necesario llevar a cabo el juicio de igualdad en relación con estos dos supuestos.

6.6 Antes de terminar, la Sala estima importante resaltar que la disposición demandada lejos de contrariar la Constitución, desarrolla los mandatos contenidos en los artículos 13 y 47 ibídem de protección especial de las personas que por su condición física y mental, entre otras características, se encuentran en circunstancia de debilidad manifiesta, y de adopción de políticas que promuevan la integración social de las personas inválidas.

Así mismo, está acorde con las obligaciones internacionales del Estado colombiano en materia de protección de la población discapacitada, tales como las que derivan de la "Declaración de los derechos del deficiente mental" aprobada por la ONU en 1971, la "Declaración de los derechos de las personas con limitación" aprobada por la Resolución 3447 en 1975 de la ONU, la Resolución 48/96 del 20 de diciembre de 1993 de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre "Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad", la "Convención interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad", la Recomendación 168 de la OIT, el Convenio 159 de la OIT, la Declaración de Sund Berg de Torremolinos de la UNESCO en 1981, la "Declaración de las Naciones Unidas para las personas con limitación" de 1983, entre otros.

Estos instrumentos internacionales, como fue precisado en la sentencia C-401 de 200329, llaman la atención de los estados sobre la necesidad de tomar medidas que favorezcan la integración y participación de los discapacitados en la vida social, de manera tal que, al igual que las demás personas, se conviertan en sujetos de derechos y obligaciones. Para ello, indican que se debe promover el acceso de los discapacitados a la rehabilitación, la educación, la salud, la seguridad social, el empleo, la recreación y el deporte, a las obras de infraestructura física y los bienes de uso público, tales como las calles, los edificios, los parques, el servicio de transporte, etc.

Con fundamento en estas consideraciones, en varias oportunidades esta Corporación ha expresado que los derechos fundamentales de las personas discapacitadas son de aplicación inmediata30. De igual modo, ha sostenido que el Estado tienen el deber de implementar medidas de diferenciación positiva a favor de las personas con discapacidad, con el fin de facilitar su integración social y promover la igualdad de oportunidades.31 Lo anterior por cuanto uno de los eventos en los que se presenta una lesión del derecho a la igualdad de este sector de la población, es cuando el legislador y las autoridades en general omiten

injustificadamente proveerles el trato especial al que tienen derecho, la cual trae como efecto directo su exclusión de un beneficio, ventaja u oportunidad.32

En el caso del precepto bajo estudio, la protección de estas personas se pretende lograr precisamente a través de la introducción una acción afirmativa de tipo normativo, cuya finalidad es prevenir que la población invalida que dependía económicamente de sus hermanos, al fallecimiento de éstos, quede en completa desprotección. Así las cosas, el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a su favor les permite al menos mantener el mismo nivel de seguridad económica con la que contaban antes del deceso del causante, en aras de la protección de su mínimo vital.

6.7 Adicionalmente, al imponer límites al acceso a una prestación a cargo del sistema de pensiones, la disposición persigue una finalidad legítima, esta es, la sostenibilidad financiera del sistema de seguridad social, del la cual depende la garantía de los derechos fundamentales de muchas personas.

Esto, sumado al hecho de que la norma introduce una diferenciación positiva a favor de un sector de la población vulnerable, la cual es necesaria para garantizar su derecho al mínimo vital y promover su integración social, permite concluir que se trata de una medida razonable a la luz de la Constitución.

6.8 Por último, la Sala recuerda que, como esta Corporación ha indicado en varias ocasiones33, el legislador cuenta con un amplio margen de configuración en materia de seguridad social, por cuanto los artículos 48 y 365 superiores prevén una formula flexible para su regulación y no restringen el desarrollo del sistema a un modelo único.

Dentro de este contexto, el juez constitucional debe respetar las decisiones del legislativo en este respecto, particularmente aquellas con incidencia en asuntos económicos propios del sistema, dado que se presume que las medidas adoptadas corresponden a un juicio político, económico y financiero razonable y proporcional a las distintas hipótesis y variables macroeconómicas involucradas, y persiguen garantizar la sostenibilidad futura del sistema.34

No obstante, esto no significa que el legislador no deba continuar ampliando de manera progresiva la cobertura del sistema de seguridad social, particularmente la del sistema de pensiones, tal como lo dispone el artículo 48 superior. En este sentido, la Corte ha precisado35 que el mandato de progresividad de los derechos económicos sociales y

culturales, como el involucrado en la presente oportunidad, no puede entenderse como una justificación para la inactividad del Estado, sino que implica la obligación de éste de actuar lo más expedita y eficazmente posible a fin de ampliar la satisfacción de los mismos36.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

6.9 En resumen, toda vez que (i) la situación de los hermanos inválidos que dependían económicamente de los afiliados o pensionados del régimen pensional de prima media que fallecen no es comparable a la de aquellos no inválidos que también dependían económicamente de los mismos; (ii) el permitir que sólo los primeros puedan reclamar la pensión de sobrevivientes (a) desarrolla los mandatos constitucionales de protección especial de las personas en estado de debilidad manifiesta y de promoción de la integración social de los inválidos, y (b) promueve la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones, en aras de la garantía de los derechos fundamentales de todos sus afiliados y beneficiarios, y (iii) el legislador cuenta con amplia libertad de configuración en materia de seguridad social, lo que obliga al juez constitucional a respetar sus decisiones, la Sala declarará la exequibilidad de la expresión demandada.

V. DECISION

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

RESUELVE

ÚNICO: Declarar EXEQUIBLE la expresión “hermanos inválidos” contenida en el literal e) del artículo 47 de la Ley 100 de 1993, sólo en relación con los cargos analizados en la presente sentencia.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Artículo 10 de la Ley 100 de 1993.

2 Artículo 12 ibídem.

3 Ver en este sentido el artículo 33 ibídem.

4 Con este 3% del ingreso base de cotización también se financian los gastos de administración. Ver al respecto el inciso segundo del artículo 20 ibidem.

5 Ver al respecto el artículo 64 ibídem.

6 Ver en este sentido el artículo 65 ibídem.

7 Con el 3% del ingreso base de cotización se financian también los gastos de administración y la prima de reasegura de Fogafin. Ver al respecto el inciso tercero del artículo 20 ibidem. Ver también el artículo 77 ibídem.

8 En este sentido ver la sentencia C-617 de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

9 Para efectos del reconocimiento de la pensión de sobrevivientes en el régimen de ahorro individual con solidaridad, el artículo 73 de la Ley 100 de 1993 remite a los requisitos previstos en el artículo 46 ibídem para el régimen de prima media con prestación definida.

10 Este literal fue declarado exequible de manera condicionada en la sentencia C-1255 de 2001, M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.

11 Ver al respecto la sentencia C-1176 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

12 El aparte subrayado fue declarado inexequible en la sentencia C-1094 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

13 El aparte subrayado fue declarado inexequible en la sentencia C-111 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

15 Cfr. Sentencias C-114 de 2005 y T-826 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

16 Ver en este sentido la sentencia C-741 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

17 Ver sobre este tema la sentencia C-227 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. En ésta la Corte expresó lo siguiente:

“13. La importancia del juicio o test de igualdad radica en que intenta dar objetividad y previsibilidad a los exámenes de igualdad que realizan los tribunales sobre las normas. Ello permite, a su vez, que la ciudadanía pueda hacer un mejor seguimiento y un escrutinio más exacto de las decisiones de los jueces, tal como cabe hacerlo en relación con todas las autoridades públicas. Además, ofrece guías claras al legislador al momento de diseñar normas que establecen distinciones entre grupos de personas.”

18 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

19 Al respecto, en la sentencia aludida se explicó lo siguiente:

“4.- La doctrina y la jurisprudencia constitucional comparadas, así como la propia práctica de esta Corporación, parecen indicar que existen dos grandes enfoques para analizar los casos

relacionados con el derecho a la igualdad.

El primero de ellos, que ha sido desarrollado principalmente por la Corte Europea de Derechos Humanos y por los tribunales constitucionales de España y Alemania, se basa en el llamado test o juicio de proporcionalidad, que comprende distintos pasos. Así, el juez estudia (i) si la medida es o no "adecuada", esto es, si ella constituye un medio idóneo para alcanzar un fin constitucionalmente válido; luego (ii) examina si el trato diferente es o no "necesario" o "indispensable", para lo cual debe el funcionario analizar si existe o no otra medida que sea menos onerosa, en términos del sacrificio de un derecho o un valor constitucional, y que tenga la virtud de alcanzar con la misma eficacia el fin propuesto. Y, (iii) finalmente el juez realiza un análisis de "proporcionalidad en estricto sentido" para determinar si el trato desigual no sacrifica valores y principios constitucionales que tengan mayor relevancia que los alcanzados con la medida diferencial.

La otra tendencia, con raíces en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Estados Unidos, se funda en la existencia de distintos niveles de intensidad en los "escrutinios" o "tests" de igualdad (estrictos, intermedios o suaves). Así, cuando el test es estricto, el trato diferente debe constituir una medida necesaria para alcanzar un objetivo constitucionalmente imperioso, mientras que si el test es flexible o de mera razonabilidad, basta con que la medida sea potencialmente adecuada para alcanzar un propósito que no esté prohibido por el ordenamiento. "

20 Ver más al respecto en las sentencias C-093 de 2001, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-670 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C-114 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, y T-577 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, entre otras.

21 Ver la respecto las sentencias C-741 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y C-114 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. En el primer fallo se expresó lo siguiente:

"Este paso inicial es necesario para determinar si los dos grupos son diferentes y, por lo tanto, al trato diferente que a ellos les dio el legislador, se hace innecesaria la aplicación del juicio de igualdad, porque el principio de igualdad no exige tratar igual a los diferentes, como lo ha dicho la Corte reiteradamente.

La identificación del criterio de comparación21 sirve para examinar si la clasificación del legislador agrupa realmente a personas diferentes a la luz de la norma acusada, en otras palabras, si las clases fueron racionalmente configuradas o si lo fueron caprichosamente. La racionalidad de la medida diferenciadora obedece al grado de acierto en incluir a todas las personas similarmente situadas para los fines de la ley. Así, la determinación de si dos grupos son comparables depende de su situación vista a la luz de los fines de la norma.

Una clasificación es claramente racional si incluye a todas las personas en similar situación, y es totalmente irracional si ninguna de las personas incluidas tiene relación alguna con tales fines. Los casos donde la racionalidad de la clasificación es discutible, se refieren a los casos en que la ley no incluye a todas las personas colocadas en similar situación a la luz del fin buscado (infra-inclusiva) – p.ej. garantiza la educación gratuita a los niños de baja estatura y no a los de alta estatura –, incluye personas colocadas en situación diferente a la luz del fin buscado (sobre-inclusiva) – p.ej. garantiza la educación gratuita a niños de padres adinerados

– o, al mismo tiempo, excluye a unas colocadas en situación similar e incluye a otras no colocadas en situación semejante (sobre-inclusiva e infra-inclusiva) – p.ej. garantiza la educación gratuita a todos los niños de baja estatura sean ricos o pobres y no a los altos –.

En los casos donde la racionalidad de la clasificación es discutible, el control ejercido por el juez constitucional reconoce que no es posible exigir al legislador una congruencia perfecta entre el criterio de diferenciación y la delimitación del ámbito de las clases resultantes de dicho criterio. Esto porque en una democracia donde se respeta el principio de separación de las ramas del poder público debe haber una distribución de funciones y un sistema de controles que permitan a la vez el cumplimiento efectivo de los fines del Estado, así como el respeto y la realización de principios, derechos y valores materiales. En este marco el legislador goza de un margen de configuración legislativa en materia del diseño de las políticas públicas, sin que le sea exigible jurídica, ni prácticamente dada la creciente complejidad social, una racionalidad máxima, es decir, una congruencia perfecta entre el criterio de diferenciación y la delimitación de las clases resultantes de aplicar dicho criterio."

22 En este sentido, la Corte expresó en la sentencia en comento lo siguiente:

"8- El juicio integrado de proporcionalidad, que combina las ventajas del análisis de proporcionalidad de la tradición europea y de los tests de distinta intensidad estadounidenses, implica entonces que la Corte comienza por determinar, según la naturaleza del caso, el nivel o grado de intensidad con el cual se va a realizar el estudio de la igualdad, para luego adelantar los pasos subsiguientes con distintos niveles de severidad. Así, la fase de "adecuación" tendrá un análisis flexible cuando se determine la aplicación del juicio dúctil, o más exigente cuando corresponda el escrutinio estricto. Igualmente sucederá con los pasos de 'indispensabilidad' y 'proporcionalidad en estricto sentido'."

23 Sobre los criterios que determinan el nivel de escrutinio que debe adelantarse en cada caso y las exigencias de cada uno de tales niveles, consultar las siguientes sentencias: C-530 de 1996, M.P. Jorge Arango Mejía; C-481 de 1998, M.P., Alejandro Martínez Caballero; C-093 de 2001, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-741 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, y C-227 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, entre otras.

24 Ver al respecto las sentencias C-002 de 1999, MP Antonio Barrera Carbonell; C-1176 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-1247 de 2001, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; C-1094 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño, y C-111 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil, entre otras.

25 Ver al respecto las sentencias T-072 de 2002, M.P. Álvaro Tafur Galvis y T-1221 de 2004, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, entre otras.

26 Ver en este sentido al sentencia C-430 de 2003, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

27 Las diferencias entre estos dos derechos ya habían sido abordada por esta Corporación en la sentencia C-081 de 1999, M.P. Fabio Morón Díaz, de la siguiente manera:

"Ahora bien, sobre la denominada pensión de sobrevivientes, que es el tema que ocupa la atención de la Corte, esta Corporación debe advertir, que sobre esta materia, objeto de

reflexión constitucional, actúan circunstancias fácticas y principios jurídicos superiores relativos a esta disciplina jurídica, los cuales poseen sus propios ámbitos y principios teleológicos, que en algunos aspectos difieren ostensiblemente del régimen legal de la familia, dado que éste último se halla conectado e influenciado estrechamente con derechos clásicos del derecho privado como los de propiedad y sucesiones, mientras que los principios de la seguridad social se encuentran animados por razones de servicio público, y de protección social, cuyas normas, instituciones y procedimientos tienden a proteger la calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas que el Estado y la sociedad diseñan legislativa y administrativamente, para proporcionar una cobertura integral, en cuanto a las contingencias y riesgos, especialmente, las que menoscaban la salud y la capacidad económica de los habitantes del territorio nacional, con el fin de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad; por lo tanto, como servicio público de carácter obligatorio, éste se concreta o materializa frente a los ciudadanos como derechos irrenunciables (art. 48 C.N.) y especialmente fundamentales, con relación a los menores (art. 44 C.N.), los cuales procuran solucionar y satisfacer problemas vitales e inmediatos de subsistencia, que nacen como consecuencia de las contingencias previamente establecidas por el legislador; por lo tanto, estima esta Corte, que los principios generales de esta materia, condicionan la interpretación del ordenamiento jurídico que regula las instituciones sobre previsión social, como ocurre con la sucesión o los beneficiarios de un pensionado.
Por lo tanto, el legislador establece, en el régimen de la seguridad social integral, a propósito de la muerte de un afiliado, órdenes sucesorales o requisitos de hecho que procuran proteger a quienes dicha contingencia afecta directamente, es decir al núcleo familiar más próximo del titular de la prestación pero, entendido éste, más con un criterio material y socioeconómico que puramente legal, sin que, desde luego se abandone absolutamente este último enfoque.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Empero, estima la Corte, bajo este orden de ideas, que no pueden confundirse, como lo hace la demandante, los derechos herenciales con el reconocimiento de prestaciones sociales originadas en la muerte de uno de los miembros de la pareja, titular de la pensión, pues se reitera, se trata de instituciones jurídicas diversas, las cuales no pueden equipararse ni someterse a interpretaciones semejantes o analógicas, pues, son diferentes los principios que animan la hermenéutica jurídica en este campo del ordenamiento legal, a los que prevalecen en el área del derecho privado. “

28 La Organización Mundial de la Salud en 1980 aprobó una clasificación internacional de deficiencias, discapacidades y minusvalías, que hace una clasificación de los distintos términos de la siguiente manera:

“Deficiencia: una pérdida o anormalidad permanente o transitoria – psicológica, fisiológica o anatómica – de estructura o función.

Discapacidad: cualquier restricción o impedimento del funcionamiento de una actividad, ocasionados por una deficiencia en la forma o dentro del ámbito considerado normal para el ser humano.

Minusvalidez: una incapacidad que constituye una desventaja para una persona dada en

cuanto limita o impide el cumplimiento de una función que es normal para esa persona, según la edad, el sexo, los factores sociales o culturales" Cfr. Despouy L, Los derechos humanos y las personas con discapacidad, Editorial Naciones Unidas, Nueva York, 1993, p. 20. Citado en la sentencia T-198 de 2006, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Ver más al respecto en la misma sentencia.

29 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

30 Ver al respecto la sentencia T-620 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

31 Sobre las medidas de diferenciación positiva a favor de la población discapacitada ver la sentencia T-288 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

32 Ver en este sentido las sentencias T-288 de 1995 y T-378 de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

33 Ver en este sentido las sentencias C-111 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

34 Ver al respecto las sentencias C-265 de 1994 y C-111 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

35 Ver al respecto las sentencias C-251 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-671 de 2002, M.P. Euardo Montealegre Lynett; T-025 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-038 de 2004, M.P. Eduardo Montealegre Lynett, y T-1318 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

36 En este sentido, el inciso 1° del artículo 2° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) indica lo siguiente:

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

Por su parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –interprete autorizado del PIDESC-, en su Observación General No. 3, ha precisado que una de las obligaciones de los estados parte de exigibilidad inmediata que derivan de dicho artículo es la "adoptar medidas", "(…) compromiso que en sí mismo no queda condicionado ni limitado por ninguna otra consideración".