



Análisis con enfoque constitucional de los requisitos de la pensión de sobrevivientes

Yeison Alejandro Bermúdez Grueso

Universidad Santiago de Cali

Febrero 2019



Análisis con enfoque constitucional de los requisitos de la pensión de sobrevivientes

Yeison Alejandro Bermúdez Grueso

Universidad Santiago de Cali

Facultad de Derecho

Febrero 2019

Contenido

Análisis con enfoque constitucional de los requisitos de la pensión de sobrevivientes	7
1. Resumen y palabras claves	7
2. Abstract	8
3. Introducción	8
4. Capítulo 1: Del estudio de la pensión de sobrevivientes	10
a. Naturaleza.....	10
b. Elementos conceptuales	10
c. Noción	11
d. Requisitos	13
e. Beneficiario	16
f. Antecedentes	19
5. Capítulo 2: De la constitucionalidad de los requisitos de la pensión de sobrevivientes....	23
a. Inexistencia de cosa juzgada constitucional.....	23
b. La norma objeto de análisis.....	27
c. Implicaciones de los derechos sociales	29
d. El principio de progresividad de los derechos sociales constitucionales y la prohibición de regresividad.....	34
e. La potestad de configuración del Legislador en pensiones.....	36
f. Sobre el principio de solidaridad.....	41
6. Conclusiones	50

Análisis con enfoque constitucional de los requisitos de la pensión de sobrevivientes

1. Resumen y palabras claves

Se busca establecer la adecuación de los requisitos establecidos por la ley colombiana para obtener la pensión de sobrevivientes con el principio de solidaridad constitucional y los fines perseguidos por el sistema pensional.

Este trabajo estudia la norma jurídica que consagra los requisitos para la obtención de la pensión de sobrevivientes a la luz de los valores y principios generales del derecho que le son aplicables con la finalidad de encontrar el verdadero significado que contiene y determina la obtención de esta modalidad de pensión.

La temática se aborda a través de las siguientes palabras claves:

Cosas juzgada constitucional, principio de progresividad y prohibición de no regresividad, principio de solidaridad, derechos sociales, principio de autonomía de la configuración legislativa, requisitos de la pensión de sobrevivientes.

2. Abstract and key words

It seeks to establish the adequacy of the requirements established by Colombian law to obtain survivor's pension with the principle of constitutional solidarity and the aims pursued by the pension system.

This work studies the legal norm that establishes the requirements for the obtaining of the survivor's pension in the light of the values and general principles of the law that are applicable in order to find the true meaning that it contains and determines the obtaining of this modality of pension.

The theme is addressed through the following keywords:

Things deemed constitutional, principle of progressivity and prohibition of non-regression, principle of solidarity, social rights, principle of autonomy of legislative configuration, requirements of survivor's pension

3. Introducción

La ley colombiana establece que para tener derecho a la pensión de sobrevivientes es necesario que el afiliado fallecido haya cotizado cincuenta semanas dentro de los tres últimos años inmediatamente anteriores.

Estos requisitos fueron consagrados por el Congreso en el marco del principio de autonomía de configuración legislativa, pero este principio encuentra su límite en la observancia de los valores constitucionales.

Esta monografía se centra en dichos requisitos y los examina a la luz de valores de la carta política colombiana y del sentido del sistema pensional.

Responde a la pregunta: ¿cuál es la adecuación de la exigencia legal colombiana consistente en cotizar 50 semanas en los tres últimos años para la obtención de la pensión de sobrevivientes, con el principio de solidaridad constitucional y con los fines del sistema pensional; así como las posibles soluciones ante una eventual inconformidad con el sistema jurídico?.

En general el objetivo es estudiar estas exigencias normativas en el contexto del principio de solidaridad constitucional y de la teleología del sistema pensional; y qué hacer en caso de una disconformidad con el sistema jurídico.

Específicamente, tiene por objeto indagar el alcance de la autonomía de configuración legislativa al establecer dichos requisitos. Así mismo, busca plantear posibles soluciones al problema de incoherencia que se pueda presentar.

Esta es una investigación básica con orientación metodológica de orden teórico y con método teórico-deductivo pues da prevalencia a la sistematización de conceptos jurídicos desde el ámbito normativo, doctrinal y jurisprudencial. Además, utiliza el método hermenéutico-sistemático para hallar la contradicción de la norma que consagra los requisitos de la pensión de sobrevivientes con el orden constitucional.

Se trata de un tipo de estudio jurídico – propositivo ya que evalúa la norma en su integridad con los valores constitucionales y proponer o aportar posibles soluciones.

Las fuentes en las que se apoya, de orden primario son la ley y la jurisprudencia. Como fuentes secundarias se consultan los textos especializados en materia constitucional y de seguridad social.

Las técnicas e instrumentos de recolección de información son la revisión bibliográfica, la selección de información, su análisis y la sistematización.

4. Capítulo 1: Del estudio de la pensión de sobrevivientes

a. Naturaleza

Sobre el particular, la Corte Constitucional advierte que la pensión de sobrevivientes es una de las contingencias amparada por el sistema general en pensiones entendido como un servicio público obligatorio prestado por el estado. Ha sido concebida para enfrentar los riesgos de viudez y orfandad a falta del trabajador que proveía los recursos para satisfacer las necesidades familiares. (Legis, 2010)

b. Elementos conceptuales

i. Diferencia según su origen

De otro lado, el sistema pensional se ocupa de la pensión de sobrevivientes cuando el fallecimiento ha sido de origen común, esto es, sin relación con el trabajo porque sí la muerte es de origen profesional, los criterios normativos que se aplican son los propios del sistema de riesgos profesionales. (Monsalve, 2011)

En la ley 100 de 1993 la pensión de sobrevivientes por muerte de origen común se regula en el libro primero, al paso que la de origen profesional está regulada en el estatuto de sistema de riesgos profesionales.

ii. Consecuencias según su régimen

Cuando el afiliado elige libremente el régimen pensional de prima media o ahorro individual, las normas aplicables y los derechos con relación a la muerte son los mismos pero difieren en el caso de muerte sin el cumplimiento de los requisitos mínimos de pensión y de los criterios de financiación de las pensiones.

iii. Legislación aplicable

Las normas que regulan la pensión de sobrevivientes están contenidas en la ley 100 del 1993, modificada por la ley 797 de 2003, en cuanto a requisitos de la pensión de sobrevivientes y a la lista de beneficiarios posibles.

Estas normas pueden ser analizadas en contraste con los regímenes especiales estudiados por el Consejo de Estado. Estos regímenes tienen normatividad propia pero en términos generales abordan problemas similares y por tanto el análisis jurisprudencial de Corte suprema de justicia para el régimen general y del Consejo de Estado para los especiales, aportan criterios importantes en la comprensión de los problemas concretos planteados. (Monsalve, 2011)

c. Noción

Es la pensión que deja el afiliado a sus beneficiarios al morir. Su reconocimiento por parte de la entidad de previsión social correspondiente deberá efectuarse a más tardar dos meses después

de radicada la solicitud por el peticionario, con la correspondiente documentación que acredite su derecho. (Rojas, 2018)

El derecho de la seguridad social resulta ser distinto también de la política de la seguridad social ya que esta consiste en la búsqueda del ideal de protección social dentro de los principios de universalidad subjetiva como protección a todos los ciudadanos, universalidad objetiva como protección global de los riesgos sociales, igualdad protectora en decir sin cuantía en distinciones de la causa, unidad de gestión y solidaridad financiera, el derecho de la seguridad social en estricto sentido debe ser considerado como el medio a través del cual se pretende conseguir la finalidad política. En términos jurídicos la seguridad social es aquello que exista en el contexto de la ordenación legal vigente en un determinado territorio y en un determinado tiempo. (Segura, 2011)

Así las cosas la expresión seguridad social tiene tres acepciones diferentes:

En primer lugar como un instrumento de protección encaminado a remediar las consecuencias derivadas de los riesgos sociales a través de la mecánica de los seguros sociales.

En segundo lugar, como un instrumento de protección que garantiza el bienestar, material, moral de los individuos. Esta visión exige medios de financiación que ninguna sociedad está en capacidad de asumir.

Finalmente, la seguridad social puede entenderse como aquella que depende de cada ordenamiento en concreto, en cuanto haya podido desprenderse de las limitaciones de los seguros sociales. En esta concepción la seguridad social es contributiva porque mantiene la financiación

a través de las cuotas o contribuciones, al igual que en los seguros sociales, aunque existen también mecanismos de asistencia o de cotizaciones subsidiadas. (Monsalve, 2011)

d. Requisitos

Para que se cause la pensión de sobrevivientes se requiere indispensablemente el acaecimiento de la muerte del afiliado o pensionado, que se acredita solemnemente con el registro civil de defunción. La fecha del deceso marca el inicio del derecho a la pensión.

Cuando fallece un afiliado se exige además que haya cumplido con las reglas legales de cotizaciones mínimas al sistema pensional, lo que no sucede con el fallecimiento del pensionado porque en este caso de inmediato surge el derecho a la pensión.

Desde el punto de vista legal 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 este hubiere cotizado cincuenta semanas dentro de los tres últimos años inmediatamente anteriores al fallecimiento.

Cuando un afiliado haya cotizado el número de semanas mínimo requerido en el régimen de prima media en tiempo anterior a su fallecimiento, sin que haya tramitado o recibido una indemnización sustitutiva de la pensión de vejez o la devolución de saldos, los beneficiarios tendrán derecho a la pensión de sobrevivientes. (Rojas, 2018)

El monto de la pensión para aquellos beneficiarios que a partir de la vigencia de la ley 797 de 2003, cumplan con los requisitos establecidos será del 80% del monto que le hubiera correspondido en una pensión de vejez. (Rojas, 2018)

En cuanto a las cotizaciones mínimas del afiliado exigidas como requisito para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, la doctrina ha sostenido que la preocupación legislativa se origina en el elevado costo financiero de esta pensión cuando se ha tenido un tiempo de cotización breve, lo que se ha traducido en modificaciones normativas que implican la exigencia de cotizaciones en periodos previos al fallecimiento y también en el aumento de cotizaciones mínimas para tener derecho a la pensión. Pero como se ha dicho, esta tendencia legislativa está limitada por el principio constitucional de la no regresividad de los beneficios.

El artículo 46 de la ley 100, modificado por el artículo 12 de la ley 797, señaló que debía haberse cotizado cincuenta semanas dentro de los últimos tres meses inmediatamente anteriores al fallecimiento, y la ley 797 agregó una proporción de cotizaciones relacionadas con la edad del afiliado; dentro de ella incluyó una diferenciación entre la muerte causada por accidente o por enfermedad, para exigir un mayor porcentaje de tiempo en la segunda situación. La Corte Constitucional en sentencia **C-1093 de 2003**, declaró la exequibilidad condicionada unificando el porcentaje respectivo y declarando inexecutable el párrafo que aludía a la misma distinción.

En sentencia **C-556 de 2009**, se declaró la inexecutable de la proporción de cotizaciones en relación con la edad del afiliado.

Hoy se encuentra vigente como requisito para obtener derecho a la pensión de sobreviviente por muerte del afiliado la exigencia de haber cotizado cincuenta semanas dentro de los tres últimos años anteriores al fallecimiento.

De otro lado, existe la preocupación por la situación del afiliado que ha cumplido el tiempo mínimo de cotización para tener derecho a la pensión de vejez y fallece sin haber cotizado en los últimos años. Sobre este aspecto se ha dicho que los beneficiarios deben tener derecho a la pensión de sobrevivientes independientemente de que en los últimos años hubiere o no efectuado cotizaciones, según consideración de la Corte Suprema de Justicia en reiterada jurisprudencia y posteriormente definido de manera expresa por la ley 797 de 2003: “ Cuando un afiliado haya cotizado el número de semanas mínimo requerido en el régimen de prima media anterior a su fallecimiento, (...) los beneficiarios (...) tendrán derecho a la pensión de sobrevivientes en los términos de esta ley” (Parágrafo primero del artículo 46 de la ley 100, modificado por la ley 797 del 2003, artículo 12). (Monsalve, 2011)

iv. Muerte del afiliado sin los requisitos para causar la pensión

Se ha dicho que en este caso no hay derecho a la pensión respectiva y por tratarse de un régimen basado en la técnica del seguro; tampoco hay lugar a la devolución de cotizaciones, pues en este caso la cotización equivale a la prima del seguro y es bien sabido que ningún seguro debe devolver primas por la no causación del siniestro asegurado. No obstante, por ser este un seguro del sistema de seguridad social, la ley contempla que los beneficiarios tienen derecho a una indemnización sustitutiva, cuyo cálculo se remite a la correspondiente a la pensión de vejez.

Para el caso de un afiliado fallecido en un régimen de ahorro individual que no cumple con los requisitos, sus beneficiarios tienen derecho a la devolución del saldo de su cuenta pensional junto con todos sus componentes, esto es, con las cotizaciones, rendimientos y el bono pensional respectivo (ley 100, artículo 78).

Si el afiliado no tuviere beneficiarios, por tratarse de una cuenta propia, las sumas acumuladas en la cuenta individual de ahorro pensional harán parte de la masa sucesoral de la masa del causante y si no hay herederos hasta el quinto orden, los recursos de la cuenta se entregan al fondo de solidaridad pensional, al tenor de lo dispuesto en el artículo 76 de la ley 100.

e. Beneficiario

La muerte constituye una contingencia del sistema de seguridad social debido a que el deceso de quien sostiene el grupo familiar afecta la situación de quienes lo integran y es así como surge la noción de beneficiario de pensión, sustancialmente diferente de la de heredero, por tratarse de aquellas personas en situación de dependencia del fallecido. De esto se concluye que todo beneficiario de pensión es también heredero pero no viceversa. (Monsalve, 2011)

La norma señala tres grupos de beneficiarios que funcionan de manera similar a cómo funcionan los órdenes sucesorales, es decir, que mientras haya algún beneficiario de cada orden no podrá pasarse a los órdenes siguientes.

El primer grupo los conforman el cónyuge o compañero permanente y los hijos con derechos, si hay cónyuge o compañero pero no hijos con derecho la totalidad de la pensión corresponde a ese cónyuge o compañero; en caso contrario, la pensión le corresponde a los hijos por partes iguales y, si concurren cónyuge o compañero e hijos, el 50% de la pensión le corresponde aquel y el otro 50% a los hijos.

El segundo grupo lo conforman los padres con derecho. Tan solo pueden acceder a la pensión a falta de quienes integran el primer grupo.

El último grupo lo conforman los hermanos con derecho, que solo acceden a la pensión en ausencia de miembros de los dos grupos anteriores.

Al tenor de la ley, son beneficiarios de la pensión de sobrevivientes:

- a. En forma vitalicia, el cónyuge o la compañera permanente o compañero permanente o supérstite, siempre y cuando dicho beneficiario, a la fecha del fallecimiento del causante, tenga 30 años o más años de edad. En caso de que la pensión de sobrevivencia se cause por muerte del pensionado, el cónyuge o la compañera permanente 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 años con anterioridad a su muerte;
- b. En forma temporal, el cónyuge o la compañera permanente supérstite, siempre y cuando dicho beneficiario, a la fecha de 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 se aplicara el literal a.

En casos 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 serán la esposa o el esposo. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional además de la esposa o esposo, serán también beneficiarios, la compañera o compañero permanente y que dicha pensión se dividirá entre ellos(as) en proporción al tiempo de convivencia con el fallecido. (Rojas, 2018)

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 y siempre y cuando haya sido superior a los últimos cinco años antes del fallecimiento del causante. La otra cuota parte le corresponderá al 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, los hijos inválidos si dependían económicamente del causante, mientras subsistan las condiciones de invalidez, para determinar cuándo hay invalidez se aplicara el criterio previsto por el artículo 38 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 sí dependían económicamente de este,
y
- 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 este.

Para efectos de lo anterior se requerirá que el vínculo entre el padre, el hijo o el hermano inválido sea establecido con el Código Civil.

Los anteriores términos (compañero o compañera permanente), de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional deben entenderse en el sentido de que también son beneficiarias de la pensión de sobrevivientes las parejas permanentes del mismo sexo cuya condición sea acreditada. (Rojas, 2018)

f. Antecedentes

En Colombia desde los primeros años de la etapa republicana comenzaron a sentarse las primeras bases de la seguridad social. Pero fue con la expedición de la ley 100 de 1993 que se estructuró la seguridad social como un sistema organizado y coherente.

Con antelación se reconocían varios subsistemas entre los cuales se destaca la asistencia pública, conformada por el sistema de salud para la población en general con recursos estatales; el seguro social constituido por el Instituto Colombiano de los Seguros Sociales, para todos los efectos relativos a la enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, muerte y riesgos profesionales en los trabajadores del sector privado; la previsión social, como régimen de protección administrado por las cajas de previsión social para atender a trabajadores del estado. También, el subsidio familiar conformado por cajas de compensación familiar y caja de crédito agrario, para aliviar cargas familiares de los trabajadores y sus núcleos familiares; asistencia social, conformada por instituciones creadas para atender las necesidades sociales de la población más vulnerable, y otras formas de protección para dar beneficios de auxilio social y salud.

Con la expedición de la constitución política de 1991, el concepto de seguridad social en Colombia se elevó al rango de canon constitucional. Hasta antes del 1991 encontrábamos total dispersión normativa y diferenciada para el sector privado y para el sector público en materia pensional. En el año 1991 el nuevo sistema se propuso mejorar la calidad y oportunidad de los

servicios, extendiendo sus beneficios al 42% de la población total aproximadamente, es decir a personas ubicadas en el rango de pobreza absoluta.

La seguridad social integral fue definida en el preámbulo constitucional como:

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

Desde entonces la estructura del sistema integral de seguridad social colombiano quedó conformada así: a) sistema general de pensiones, b) sistema general en salud, c) sistema general de riesgos profesionales, y d) servicios sociales complementarios. Este último para otorgar beneficios monetarios a indigentes, personas mayores de 65 años de edad, indígenas mayores de 50 años residentes en sus comunidades, y a dementes y minusválidos de la misma edad. (Monsalve, 2011)

1402-Texto del artículo-3449-1-10-20110127 Sobre los antecedentes conceptuales de la seguridad social la doctrina la atribuye al estado moderno y la entiende como un derecho que obliga al estado a procurarle a la colectividad: vivienda, atención médica, y educación, entre otros, para combatir la miseria. También puede entenderse la seguridad social como el sistema de previsiones adoptado por el estado para conjurar los riesgos que asedien a los ciudadanos y atenuar las consecuencias derivadas de la concreción de estos riesgos. Un óptimo sistema de

seguridad social implica medidas preventivas en higiene, medicina y seguridad laboral, así como medidas reparadoras y rehabilitadoras que se concretan en prestaciones, en dinero, especie o en servicios.

La seguridad social lucha contra cinco problemas que vulneran la sociedad: enfermedad, ignorancia, desaseo, ociosidad e indigencia. Integra la política general que busca garantizar el equilibrio económico, al tenor de la doctrina de lord Beveridge. Esta doctrina, altamente influenciada por las ideas keynesianas del estado benefactor, y con antecedentes en la doctrina del estado social de derecho y de la justicia social católica, considera al estado como primer responsable obligado de la justicia distributiva entre sus asociados, en el que cualquiera de ellos debe recibir equitativamente del propio estado las cargas y beneficios sociales.

Si se entiende la seguridad social como una red de protección para sobrellevar los efectos de un desarrollo no armónico, quienes sustentaron la teoría social de mercado consideran que la seguridad social es parte del ordenamiento global de un país, y que sus realizaciones institucionales para procurar una forma de vida, son la base del consenso social, esto es de la democracia.

Según OIT la seguridad social debería incluir como programas a los seguros sociales que comprenden las pensiones de jubilación, invalidez, y sobrevivencia; atención medico hospitalaria y prestaciones monetarias por riesgos profesionales, enfermedad común y maternidad, prestaciones monetarias por desempleo y asignaciones familiares; programas de salud pública o sistemas nacionales de salud, asistencia social en términos de transferencias directas en grupos vulnerables y no legibles para prestaciones del seguro social.

Teniendo en cuenta los alcances de la seguridad social en el estado moderno su naturaleza es universal en tanto que promueve el amparo y la protección de toda la colectividad; solidaria al prestar un servicio y bienestar sin contraprestaciones individuales como las del derecho privado. Igual por ser uniforme en la adquisición de derechos y la eliminación de desigualdades; única por basarse en un cuerpo doctrinal sobre cobertura, recepción, riesgos y sistema de prestación del servicio. Integral por dar cobertura de todos los riesgos que afectan las condiciones de la sociedad; obligatoria por estar regulada por el estado.

Se afirma que la asistencia social, los seguros sociales y las asignaciones familiares (subsidio y cajas de compensación familiar) son el cuerpo doctrinario e institucional con mayor realización de la seguridad social.

La asistencia social se refiere a las transferencias realizadas por el estado para complementar ingresos de personas cuya renta no supera un mínimo determinado o para proteger a personas en empobrecimiento transitorio o estado de necesidad específico y ha sido considerada como la forma más antigua de sistema de protección a los vulnerables. Se caracteriza por ser gratuita y no contributiva como los seguros sociales y como las asignaciones familiares, además de estar financiada íntegramente por el estado, al paso que el seguro social se encuentra financiado por trabajadores, empleadores y estado. Las asignaciones familiares por el empleador.

En Colombia el seguro social tiene financiación tripartita pero en realidad está limitada a empleadores y trabajadores según el porcentaje de cotización que corresponde al riesgo.

(Monsalve, 2011)

5. Capítulo 2: De la constitucionalidad de los requisitos de la pensión de sobrevivientes

Se procede ahora a examinar el artículo 46 de la ley 100 de 1993, modificado por el artículo 12 de la ley 797 de 2003, que consagra los requisitos para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes con el objeto de establecer si es contraria al ordenamiento superior, en particular al contenido de los preceptos constitucionales de que tratan los artículos 1º, 48, y 53. Además si el legislador vulneró el principio de solidaridad en abierta contradicción constitucional.

a. Inexistencia de cosa juzgada constitucional

Cabe resaltar que no existe cosa juzgada constitucional sobre este aspecto dado que en la sentencia C-1094 de 2003, la Corte Constitucional concluyó: ‘... al revisar los antecedentes de la norma, que el artículo 16 del proyecto de ley, proponía unos requisitos diferentes a los que finalmente fueron aprobados, dado que en la ponencia para primer debate se propuso modificar los requisitos para acceder a la pensión de sobrevivientes, en el sentido de que no se establecieran en términos de semanas sino de “densidad de cotización”. Allí se cuestionaba que (i) se consagraran exigencias diferentes para comprobar la fidelidad de la afiliación al sistema general de pensiones, dependiendo de la causa que ocasionara el fallecimiento del afiliado, esto es, haber cotizado el 25% del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió 20 años de edad y la fecha del fallecimiento, si la muerte es causada por “enfermedad”, o el 20% por el mismo rango si la muerte es causada por “accidente”; (ii) se establezca que se aplicará lo prescrito para “accidente” si la causa del fallecimiento es “homicidio”, y que se aplicará lo dispuesto para “enfermedad” si es “suicidio”.

Como justificación de la propuesta se argumentó que “Al requerirse más semanas, cuando se tiene mayor edad, se impone la cultura de la afiliación a la seguridad social y se controlan los fraudes”.

La Corte Constitucional aclaró que la finalidad aducida por el legislador al expedir la Ley 797 de 2003 (propiciar una cultura de afiliación al sistema general de pensiones y controlar los fraudes), no fue cuestionada por los actores en su demanda, de modo que tal motivación no sería objeto de pronunciamiento por la Corte en dicha oportunidad (Expediente D-4659). En tal sentido precisó que como lo impugnado fue, “el trato diferente no justificado ni razonable que la ley dispensa a los miembros del grupo familiar de quien muere por enfermedad o por accidente, así como la extensión de los mencionados porcentajes diferentes a los casos de suicidio y homicidio”, sobre ese punto específico era que habría de pronunciarse y en tal medida señaló:

“si bien no se desconoce que puedan ocurrir algunos eventos en los cuales el deceso del afiliado se produzca por negligencia o descuido de su parte, ello no es suficiente respaldar su generalización y, de paso, desestimar que, por principio, las muertes por enfermedad se producen por factores ajenos a la voluntad del afiliado, que responden a aspectos como aquellos propios de la evolución de la enfermedad, la cobertura y exclusiones del sistema de seguridad social, el tipo de afiliación, la capacidad económica de la persona, la ubicación geográfica y la eficacia de las funciones de inspección, vigilancia y control a cargo del Estado, entre otros. Estas circunstancias y la ausencia de argumentos para sustentar la distinción de trato frente a la muerte causada por accidente, hacen que la referida diferenciación carezca de fundamento razonable que la justifique desde una perspectiva constitucional.

La restricción es igualmente injustificada desde el punto de vista de los beneficiarios de la pensión de sobrevivientes, a quienes se les impone una condición más gravosa, basada en circunstancias ajenas a su voluntad.

Así entonces, no hay criterios objetivos que comprueben que la muerte por enfermedad de un afiliado al sistema general de pensiones deba merecer una exigencia superior a la fijada para los casos de muerte por accidente, cuando se trata de fijar la “densidad de cotización” para efectos de la pensión de sobrevivientes.

Así mismo, carece de fundamento razonable y suficiente la distinción que el legislador introduce para establecer la densidad de cotización a partir del suicidio u homicidio como causas de fallecimiento del afiliado. Este criterio, por sí solo, no es suficiente para soportar tal tipo de diferenciación entre los miembros del grupo familiar del afiliado en uno y otro caso, máxime si actúan como contrapeso los principios constitucionales de igualdad y universalidad de la seguridad social.

Además, en consideración a los efectos del siniestro, no es razonable afirmar que en los casos de suicidio se ponga en mayor riesgo la finalidad perseguida por el legislador, esto es el fomento de la cultura de la afiliación a la seguridad social o el control de los fraudes al sistema, que aquél que pueda derivarse de las muertes causadas por accidente. Se vulnera pues el derecho a la igualdad al exigir esos porcentajes diferentes.

De conformidad con las precedentes consideraciones, la Sala declaró inexecutable el parágrafo 2º del artículo 12 de la Ley 797 de 2003. Así mismo, y sólo por los cargos analizados, se declaró la exequibilidad del resto del artículo en referencia, en el entendido que para el caso del literal a) del numeral 2 será exigible haber cotizado el veinte por ciento (20%) del tiempo transcurrido

entre el momento en que el afiliado al sistema que fallezca cumplió 20 años de edad y la fecha de su muerte”. (Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-1094-03, 2003)

“Igualmente, en sentencia C-1056 de 2003, la Corte analizó, entre otras, la constitucionalidad del artículo 11 de la Ley 797 de 2003, disposición que tenía un contenido normativo muy similar al del artículo 1° de la Ley 860 de 2003, aquí demandado. Sin embargo, en dicha ocasión se revisó solamente el aspecto procedimental en el trámite de la Ley 797 de 2003, encontrando la Corte que se omitieron pasos indispensables del proceso legislativo. En aquella ocasión, la Corte señaló que:

“Del trámite específico de cada uno de los artículos 11, 18, 21 y 23 de la Ley 797 de 2003 en el Congreso de la República que ya se resumió en esta Sentencia y que ahora se analiza, surge entonces con absoluta claridad, que mediante proposición aprobada en la sesión del 18 de diciembre de 2002, fueron suprimidos del texto del proyecto de Ley sin que se votara sobre su contenido, (Acta No 18 de 10 de diciembre de 2002).

- Por lo que hace al artículo 11, no fue incluido en la ponencia para Segundo Debate el en Senado (Gaceta del Congreso No 616), ni tampoco fue aprobado en el Senado de la República, según el texto definitivo del proyecto publicado en la Gaceta del Congreso No 161 de 14 de abril de 2003 página 5.

Este artículo fue introducido “artículo nuevo” durante el debate en la Sesión Plenaria de la Cámara de Representantes, por el representante Manuel Enríquez Rosero como Proposición Aditiva No 22 (Cuaderno No 4- pruebas enviadas por la Cámara de Representantes).

Es decir, el citado artículo 11 de la ley 797 de 2003, tan solo fue objeto de aprobación en la Sesión Plenaria de la Cámara de Representantes y sobre el (SIC) no se decidió ni por las Comisiones Séptimas en las sesiones conjuntas, ni tampoco por Senado de la República, no obstante lo cual fue sometido a conciliación y así se dio por aprobado en el texto de la ley”

Ante esto, se declaró inexecutable el artículo al no haberse debatido la norma de acuerdo con la normativa aplicable. El análisis se contrajo exclusivamente a los aspectos procedimentales, absteniéndose de entrar al análisis de fondo del dispositivo normativo.

Las anteriores consideraciones indican entonces que no se puede hablar de cosa juzgada, por cuanto las declaraciones de inexecutable analizadas se limitan a aspectos específicamente invocados en cada una de las demandas de inconstitucionalidad, ninguno de los cuales se ataca en el actual proceso”. (Corte Constitucional Colombiana Sentencia C-1056/03, 2003)

b. La norma objeto de análisis

En el texto original del artículo 46 de la ley 100 de 1993 se dispuso que: “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 que fallezca, siempre que este hubiere cumplido alguno de los siguientes requisitos:

a. Que el afiliado se encuentre cotizando al sistema y hubiere cotizado por lo menos veintiséis (26) semanas al momento de la muerte;

b. Que habiendo dejado de cotizar al sistema, hubiere efectuado aportes durante por lo menos veintiséis (26) semanas del año inmediatamente anterior al momento en que se produzca la muerte.

PARÁGRAFO. Para efectos del cómputo de las semanas a que se refiere el presente artículo se tendrá en cuenta lo dispuesto en los párrafos del artículo 33 de la presente Ley.

Por su parte el artículo 12 de la ley 797 de 2003 modificó la anterior disposición legal en el siguiente sentido:

El artículo 46 de la ley 100 de 1993 quedará así:

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) <Literal INEXEQUIBLE>

b) <Literal INEXEQUIBLE>

PARÁGRAFO 1o. Cuando un afiliado haya cotizado el número de semanas mínimo requerido en el régimen de prima en tiempo anterior a su fallecimiento, sin que haya tramitado o recibido una indemnización sustitutiva de la pensión de vejez o la devolución de saldos de que trata el

artículo 66 de esta ley, los beneficiarios a que se refiere el numeral 2 de este artículo tendrán derecho a la pensión de sobrevivientes, en los términos de esta ley.

El monto de la pensión para aquellos beneficiarios que a partir de la vigencia de la Ley, cumplan con los requisitos establecidos en este párrafo será del 80% del monto que le hubiera correspondido en una pensión de vejez. (Cuervo A. P., 1993) (Ley 797 de 2003, 2003)

c. Implicaciones de los derechos sociales

La norma antes señalada regula la pensión de sobrevivientes y los requisitos necesarios para su reconocimiento, pero resulta necesario reconocer aquí que el objeto de su regulación dentro del análisis sistemático que le corresponde exige tener en cuenta que la pensión de sobrevivientes es uno de los derechos sociales en nuestro sistema jurídico, y por tanto es necesario contextualizar el estudio constitucional de esta disposición legal en la naturaleza, conceptualización y demás implicaciones que le corresponden a la pensión de sobrevivientes como derecho social, ya que su condición como derecho *prima facie* determina las dimensiones de su análisis constitucional.

La doctrina sobre los derechos fundamentales en Colombia y específicamente sobre la noción de los derechos sociales ha planteado una discusión acerca de su naturaleza y fundamento, esto es si le corresponde el carácter de derecho subjetivo pero con fundamento político, si se le analiza desde la visión liberal o le corresponde el enfoque eminentemente socialista, o si existe la posibilidad de entender los derechos sociales dentro de los límites del estado social de derecho.

La idea de satisfacción de las necesidades básicas es entonces el pilar de una de las fundamentaciones posibles del concepto jurídico de los derechos sociales. En este sentido los

derechos sociales que pretenden satisfacer las necesidades básicas del individuo tienen prioridad frente a los correlativos deberes de solidaridad de los demás individuos y del estado. Esta forma de entender el fundamento de los derechos sociales resulta ser complementaria de la fundamentación liberal de aquellos, como medios para el ejercicio efectivo de las libertades. En el tipo de fundamentación instrumental, los derechos sociales también tienen una prioridad sustantiva frente a los correlativos deberes de prestación.

Desde esta perspectiva existen diferencias entre derechos sociales y derechos civiles y políticos. Las disposiciones que establecen los derechos en una constitución son indeterminadas porque no especifican con claridad las prohibiciones, mandatos, permisos y competencias que prescriben. Y esta indeterminación afecta a los derechos políticos, sociales y a todos los demás derechos. Esta indeterminación es la que hace que una lucha ideológica se desplace desde el ámbito de la política hacia la interpretación constitucional, y por consiguiente desde el congreso hacia los tribunales constitucionales.

Parece como si la diferencia específica de los derechos sociales radicara en la manera en la que se determina su objeto: esto es una prestación a cargo del estado, y en la manera en que se precisa cuando existe una vulneración de estos derechos. Hablando de derechos fundamentales, estos también tienen un objeto indeterminado pero se trata de una indeterminación diferente. En los derechos sociales, la indeterminación surge porque la disposición que establece el derecho no precisa con claridad en todos los casos cuál es la prestación mediante la que se satisface ese derecho. Como consecuencia, tampoco aparece determinado qué es lo constitucionalmente contrario a aquello que el derecho exige; en otras palabras, no está determinado cuándo se vulnera el derecho social. En cambio la indeterminación del objeto no se presenta del mismo

modo en los derechos de libertad, por cuanto en estos últimos la conducta debida es una abstención y lo constitucionalmente contrario al derecho es cualquier tipo de conducta.

La corte constitucional colombiana ha adoptado una concepción específica sobre el concepto y estructura que le corresponden a los derechos sociales en nuestro sistema, y recién se ha advertido en los pronunciamientos de la corte atrás citados, que considera a los derechos sociales como derechos prima facie. Desde esta perspectiva los derechos sociales deben concretarse en posiciones con carácter prima facie que admiten restricciones legislativas, siempre y cuando sean proporcionadas estas restricciones pueden estar justificadas en razón de las limitaciones económicas, y además en razón de las exigencias que se desprenden de otros derechos o bienes constitucionales. En esta concepción el principio de proporcionalidad es definitorio de la vinculación que nace de los enunciados de los derechos sociales.

Según esta concepción el análisis de proporcionalidad de las restricciones a estos derechos indicarán si en los casos específicos las posiciones en que se concretan estos derechos valen solo prima facie, o si también valen de manera definitiva.

Dice la doctrina que en Alemania este análisis de proporcionalidad se conoce como de prohibición de protección deficiente, el individuo tiene prima facie un derecho, no a un mínimo, a todos los medios necesario para el ejercicio de sus libertades, de los derechos políticos y para el cubrimiento de sus necesidades básicas. Pero ese máximo no es exigible al estado de manera definitiva si hay otros principios constitucionales o limitaciones materiales que lo impidan, y si así se demuestra mediante la aplicación del principio de proporcionalidad en su versión de la prohibición de protección deficiente. Por ejemplo el individuo tiene derecho prima facie a la obtención por parte del estado de los medicamentos y procedimientos que le garanticen el

cubrimiento de sus necesidades básicas de salud, para tener una vida digna e integridad. Este derecho puede ser restringido y no valer con amplitud definitiva si por otro principio constitucional o por limitaciones materiales así se justificara. Por ejemplo, se verifica que la seguridad social no puede hacerse cargo de las intervenciones estéticas ya que la subvención de estos procedimientos implicaría invertir los recursos destinados a la atención de las urgencias o a la provisión de medicamentos para enfermedades vinculadas con la supervivencia.

Así, cada derecho tiene un contenido prima facie integrado por todas las posiciones que garanticen los medios indispensables para asegurar la necesidad básica que protege el ámbito normativo del derecho. Pero además, cada derecho tiene también un contenido definitivo integrado por todas las posiciones del derecho prima facie que puedan ser oponibles al legislador y al ejecutivo y que no sean restringibles con base en los criterios explícitos por la prohibición de protección deficiente.

Los subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto son el criterio estructural para la determinación del contenido de los derechos sociales, con cuya aplicación se determina si un acto estatal vulnera uno de estos derechos.

En una gran controversia se ha afirmado que el legislador debe observar las exigencias de la prohibición de protección deficiente en la configuración de los derechos de prestación y protección estatal; en otras palabras que las normas expedidas por el legislador deben ofrecer una protección adecuada y efectiva y deben poder fundamentarse en investigaciones fácticas y en apreciaciones plausibles. Dado que la prohibición de protección deficiente no puede vulnerarse, la configuración de la protección mediante el orden jurídico debe corresponder a unas exigencias mínimas.

La prohibición de protección deficiente consiste en que la intervención del estado en los derechos sociales se concreta en omisiones. En este sentido toda omisión absoluta o relativa que constituye una intervención en un derecho social es inconstitucional, a menos que esté justificada por las exigencias de los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

Desde la perspectiva de la idoneidad es inconstitucional si no está justificada por favorecer la realización de un fin legislativo constitucionalmente legítimo; es decir está prohibida constitucionalmente la no satisfacción arbitraria de los derechos sociales. Para que la insatisfacción sea legítima debe estar justificada por la necesidad de atender a otros fines constitucionalmente legítimos.

Desde la perspectiva del subprincipio de necesidad, la omisión es inconstitucional si existe otra medida legal alternativa que favorezca la realización del fin constitucionalmente legítimo del legislador y a la vez permita una mayor realización del derecho social. Es una aplicación del óptimo de Pareto.

Por último de acuerdo con la ponderación o proporcionalidad, la omisión legislativa es inconstitucional cuando el beneficio para el fin legislativo sea inferior al grado en que no se realiza el derecho social, en otras palabras a pesar de que exista un fin que justifique la omisión, es inconstitucional si los beneficios que implica no compensan los sacrificios que la insatisfacción del derecho social lleva consigo.

Debe advertirse que la aplicación de estos subprincipios no elimina los márgenes del legislador y del ejecutivo, porque tendrán competencia para decidir los medios más convenientes para satisfacer derechos sociales siempre que cumplan con las exigencias de la

prohibición de protección deficiente. Por ejemplo pueden establecer el sistema de seguridad público, privado o mixto que mejor garantice el derecho a la salud, pero si y solo si ese sistema ofrece la mayor satisfacción del derecho a la salud compatible con las posibilidades económicas de todos los sectores y con la protección de los demás principios constitucionales; si no existe un medio alternativo mejor; y si las carencias que de ese sistema se deriven para el derecho a la salud se justifiquen por los beneficios que ofrece para la satisfacción de los demás principios constitucionales y para el equilibrio de las finanzas públicas.

Los órganos de configuración tienen también un margen de acción epistémico cuando sea necesario aplicar los subprincipios de la prohibición de protección deficiente, el juez debe declarar la inconstitucionalidad de las abstenciones solo con base en premisas fácticas ciertas. Por ejemplo si no se sabe cuál de dos medidas protege mejor un derecho social, el juez no puede imponer una como constitucionalmente necesaria, si no que la elección la hace el órgano de configuración. La observancia de lo anterior garantiza que el carácter jurídico de los derechos sociales no se convierta en un artificio para que el juez desconozca las reglas del juego democrático y de la división de poderes. (Pulido, 2005)

- d. El principio de progresividad de los derechos sociales constitucionales y la prohibición de regresividad

La Corte Constitucional ha centrado su análisis en el estudio del principio de progresividad con los siguientes argumentos:

“Tanto la Constitución Política como otros cuerpos normativos internacionales a los que se halla vinculada Colombia, consagran el principio de progresividad en la cobertura de la Seguridad Social, y la prohibición, prima facie, de adoptar las medidas que constituyan un retroceso frente al nivel de protección ya alcanzado en materia de derechos sociales prestacionales.

El principio de progresividad de los derechos sociales está establecido en el artículo 48 de la Carta y desarrollado en numerosos instrumentos internacionales, consistiendo básicamente en que el Legislador no puede desmejorar los beneficios señalados previamente en leyes, sin que existan razones suficientes y constitucionalmente válidas para hacerlo. En particular, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y las observaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas -intérprete autorizado del PIDESC- y el Pacto de San José de Costa Rica enuncian compromisos frente a la progresividad de la legislación en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado:

“La doctrina sobre la prohibición prima facie de las medidas que constituyan un retroceso frente al nivel de protección ya alcanzado en materia de derechos sociales prestacionales es ampliamente aceptada por la jurisprudencia y doctrina internacionales de derechos humanos. En particular, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, que es el intérprete autorizado del PIDESC, y cuyos criterios son entonces relevantes para determinar el contenido y alcance de los derechos sociales (CP Art. 93), ha señalado en varias oportunidades que las medidas regresivas, que disminuyen una protección ya alcanzada a un derecho social, se presumen contrarias al Pacto. En esos eventos, ha señalado el Comité, el Estado tiene que

demostrar que esas medidas son compatibles con el Pacto. Así, en la Observación General No 3 sobre las obligaciones derivadas del PIDESC, el Comité señaló que “todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga”. Y esa instancia internacional ha reiterado ese criterio en las observaciones generales sobre el alcance de distintos derechos. Por ejemplo, la Observación 14 de 2000, sobre el derecho a la salud, señala que frente a todos los derechos sociales “existe una fuerte presunción de que no son permisibles las medidas regresivas”, y por ello “si se adoptan cualesquiera medidas deliberadamente regresivas, corresponde al Estado Parte demostrar que se han aplicado tras el examen más exhaustivo de todas las alternativas posibles y que esas medidas están debidamente justificadas por referencia a la totalidad de los derechos enunciados en el Pacto en relación con la plena utilización de los recursos máximos disponibles del Estado Parte.” (Corte Constitucional Colombiana Sentencia C-556/09, 2009)

e. La potestad de configuración del Legislador en pensiones.

La Corte ha reconocido el amplio margen de configuración que tiene el Legislador para regular lo concerniente al sistema de seguridad social, de acuerdo con los artículos 48 y 365 de la Constitución que establecen una fórmula abierta para organizar y coordinar la prestación de dicho servicio, sin limitar su desarrollo a una estructura única, siempre que se respeten los principios constitucionales que lo rigen y los derechos constitucionales. De esta manera, el Legislador puede diseñar el sistema de seguridad social a través de distintos modelos, y el hecho de optar por alguno en una reforma legal, no implica per se la existencia de una inconstitucionalidad. (Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-428/09, 2009)

En Colombia, como es de conocimiento, el sector del sistema de seguridad social en pensiones se ha convertido ‘en una bomba de tiempo’, que pone en peligro la sostenibilidad del mismo debido a un pasivo pensional ingente que genera grandes presiones presupuestales para el sistema. Aparte de lo expuesto, es un hecho irrefutable que la población no cotiza sistemáticamente, ya por la insuficiencia, inestabilidad o informalidad de la oferta laboral o por prácticas de elusión que han carecido de adecuados controles y sanciones. Atendiendo muchas de estas problemáticas, el Legislador expidió la Ley 100 de 1993 para procurar solución a los problemas financieros estructurales del sistema pensional, los cuales, en buena parte habían sido el resultado de modelos basados en bajas cotizaciones -si es que las había-, dispersión de regímenes pensionales y beneficios exagerados, dejando de lado por completo el tema de la sostenibilidad en el largo plazo como esperanza de cubrimiento prestacional para las generaciones futuras.

Sin embargo, la reforma introducida por la Ley 100 de 1993, si bien extensa y persiguiendo fines constitucionales legítimos, ha demostrado ser insuficiente frente a nuevas realidades de tipo demográfico, como son la disminución en las tasas de natalidad, fecundidad y mortalidad, combinadas con aumentos en la esperanza de vida al nacer. La anterior problemática, hace que cada día la cantidad de recursos disponibles del sistema sean menores, haciendo necesaria la aplicación de medidas que permitan la viabilidad del esquema pensional tanto a corto como a mediano y largo plazo. Sumado a lo anterior, el desequilibrio financiero del Régimen de Prima Media se ha agudizado, por cuanto la relación entre el número de pensionados y el número de afiliados cotizantes, no guarda correspondencia y los pagos de la nómina de pensiones a cargo del Presupuesto General de la Nación han venido incrementándose cada año en forma alarmante.

Para financiar el gasto social de pensiones, que compromete un amplio porcentaje del PIB, la Nación ha debido entonces disponer de recursos que de otra forma hubieran estado destinados a otros fines y objetivos esenciales del Estado. Y de no hacerse ajustes al régimen pensional los desequilibrios se irán agravando, con detrimento de la inversión social, de las condiciones para la generación de empleo, de la ampliación de la cobertura del Sistema y del nivel prestacional de goce de los propios pensionados, en la coyuntura y en el largo plazo.

Las leyes integrales o sectoriales de ajuste en el sistema de seguridad social pensional, a pesar de presumirse inconstitucionales, prima facie, de acuerdo con lo expuesto en precedencia, pueden demostrarse necesarias, proporcionales, conducentes y aún convenientes desde una perspectiva global, descartándose con ello su inexecutable. Reconociendo esto, la Corte reiteradamente ha señalado que el Legislador tiene un papel protagónico en materia de regulación de la seguridad social con el propósito de garantizar la viabilidad económica del sistema, la eficiencia de los principios que lo gobiernan, derivando de ello las potestades de configuración de las condiciones y los mecanismos de afiliación. Además, ya se ha dicho, no se puede pretender petrificar el régimen pensional e impedirle al Congreso reducir inequidades, promover la materialización del principio de Estado Social de Derecho y propender por la sostenibilidad del sistema pensional, pues tal efecto resultaría perverso para el propio sistema.

Así, teniendo en cuenta que la Corte ha entendido que la prohibición de las regresiones no es absoluta sino que “debe ser entendida como una prohibición prima facie”, lo cual significa que “un retroceso debe presumirse en principio inconstitucional, pero puede ser justificable”, se debe entrar a analizar si la finalidad invocada por el legislador al expedir la ley 797 de 2003, cumple con los requisitos de razonabilidad y proporcionalidad que exige el ordenamiento Superior.

En relación con el requisito de cotizar 50 semanas en los últimos tres (3) años para tener derecho a la pensión, cabe decir que este aspecto de la reforma no implica una regresión en materia de exigibilidad de la pensión, pues si bien se aumentó el número de semanas mínimas de cotización exigidas de 26 a 50, de igual manera aumentó el plazo para hacer valer las semanas de uno a tres años anteriores a la muerte, lo cual favoreció a sectores de la población que antes no tenían derecho al reconocimiento de la pensión.

Este aspecto es especialmente relevante si se tiene en cuenta la evidente inestabilidad del mercado laboral colombiano en el que tan sólo el 39% de las personas afiliadas al sistema pensional paga su cotización en un mes dado. Lo anterior implica que la medida, a pesar de hacer más gravoso el requisito de semanas mínimas de cotización, prima facie, en realidad está permitiendo a ciertos grupos poblacionales el acceso a una prestación que anteriormente les estaba vedada: les exigía cotizar el 50% del tiempo trabajado en el año inmediatamente anterior al momento de la muerte. En el actual régimen, el porcentaje exigido es variable y en promedio se ubica en el 33% de la carga de cotización, es decir, que supone cotizar en promedio 16.6 semanas en cada año durante los últimos 3 años, siendo antes que regresiva, favorable a los intereses de muchos cotizantes, sobre todo a los trabajadores que no poseen un empleo permanente.

Esta circunstancia conduce a señalar que el supuesto carácter inequívocamente regresivo de la medida no es cierto y que, por el contrario, se puede derivar de su aplicación una progresión en el acceso a la pensión al reducirse la densidad requerida para que sea concedida.

Las referencias generales y vagas que se registran en los antecedentes legislativos desconocen los presupuestos que ha establecido la Corte siguiendo al Comité del Pacto Internacional de

Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en cuanto exigen la exposición de datos suficientes y pertinentes.

El mandato de progresividad implica que una vez alcanzado un determinado nivel de protección, las autoridades encargadas de regular el tema de los derechos sociales no pueden retroceder frente al nivel de protección alcanzado, dicho principio no fue cabalmente aplicado al requisito de cotización mínima de 50 semanas dentro de los 3 años anteriores a la muerte, porque la autoridad legislativa no cumplió con la carga probatoria que le hubiera autorizado válidamente un retroceso en el nivel de protección alcanzado. Amparado el legislador en la afectación de la sostenibilidad del sistema, no mostró que existieran razones imperiosas que hicieran necesario un paso regresivo en el desarrollo del derecho a la pensión ni que la medida fuera adecuada y proporcionada para alcanzar ese propósito constitucional.

Como lo ha reconocido la Corte, el contenido de dicho principio no es puramente retórico, ni debe entenderse como una justificación de la pasividad del Estado en la protección de tales derechos, ya que tiene “implicaciones jurídicas específicas, destinadas a lograr una sociedad más justa, que logre erradicar las injusticias presentes”. Progresividad que no se opone a la obligación que pesa sobre el Estado de iniciar “inmediatamente” el proceso encaminado a la completa realización de los derechos sociales, ni a la observancia de unos “contenidos mínimos” de satisfacción que se deben garantizar a todas las personas .

En la ley 797 de 2003 se terminan imponiendo requisitos más gravosos para el acceso a la prestación económica de la pensión de sobrevivientes, dada la mayor densidad de cotización que se establece para un sector específico de la población, particularmente la más joven (de 26 a 50 semanas dentro de los últimos tres años inmediatamente anteriores).

Como en principio se está frente a una medida regresiva requisito de densidad de la cotización, le correspondía al Congreso y al Gobierno presentar razones imperiosas para justificar dicho retroceso, demostrando con datos suficientes y pertinentes su finalidad imperativa, conducencia, necesidad, de no afectación del contenido mínimo indisponible y que se alcanza un beneficio superior, lo cual no se cumplió en este caso.

La inexistencia de una finalidad constitucional clara, suficiente y expresa pretende suplirse con referencias vagas y generales, que no alcanzan a suplir los requerimientos constitucionales establecidos.

f. Sobre el principio de solidaridad

Se ha dicho hasta acá que el legislador tiene un amplio margen para regular la naturaleza, alcances y demás elementos estructurales del sistema de seguridad social y en particular el sistema pensional en el país, pero también se ha dicho que tiene límites este principio, precisamente en el respeto de los principios constitucionales que rigen el sistema pensiona y los derechos constitucionales.

Esto lleva a la afirmación de que la regulación que realiza el legislador en materia de pensión de sobrevivientes, bien sea en el año 1993 al promulgar la ley 100 o en el año 2003 al promulgarse la ley 797 está sometida al reconocimiento y respeto del principio de solidaridad que funda el sistema pensional y en general la seguridad social. Y que una vez supera esta limitante de orden constitucional debe además considerar el sometimiento al principio de la progresividad y la prohibición de la regresividad.

Llama poderosamente la atención que las discusiones sobre el análisis constitucional de los requisitos para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes han girado como se puede constatar hasta este momento sobre el estudio del principio de la progresividad y la prohibición de la regresividad pero no se ha hecho un estudio juicioso sobre la adecuación de estas prescripciones de la ley al contenido del principio de solidaridad.

Por lo anterior abordaremos ahora el principio de solidaridad para aproximarnos a su contenido y a las consecuencias que se derivan de él sobre la norma objeto de análisis.

La doctrina ha dicho que las constituciones de España y de América Latina no han partido de la concepción socialista para el entendimiento y fundamentación de los derechos sociales, si no de la concepción derivada del principio del estado social de derecho; desde esta perspectiva los derechos sociales encuentran en la concepción del estado social una fundamentación radicalmente diferente de aquella que ha ofrecido el socialismo.

La diferencia de fundamento nace de las diferencias existentes entre dos modelos de sociedad. Mientras el socialismo se opone al estado liberal, la doctrina del estado social no niega las libertades, tampoco niega las bases del estado liberal de derecho, realmente propone una reforma para que se supere la separación del estado con relación a la sociedad civil, de modo que se garantice a todo individuo los medios necesarios para el ejercicio de sus libertades y la dotación de su procura existencial.

Según Tugendhat los derechos sociales en el concepto del estado social de derecho tienen una fundamentación filosófica política. Para este autor los derechos fundamentales establecen reglas de cooperación social que trazan las condiciones en las cuales se desarrollan los vínculos entre los individuos y entre estos y el estado. (Tugendhat, 2010)

El contenido de estas reglas de cooperación es dinámico varia con los tiempos, valores, intereses prioritarios y también con la reivindicaciones que resultan de las luchas sociales. Así la convicción según la cual los derechos fundamentales se traducen tan solo en deberes estatales de abstención, tan solo es una consecuencia del pensamiento Burgués basado en el contractualismo ilustrado.

Como se sabe en el estado Burgués los individuos son adultos, con elevado poder, actos para el trabajo, capaces de satisfacer sus necesidades y de emprender proyectos útiles para sus intereses. El hombre del estado Burgués tan solo tiene la necesidad de protegerse del ataque externo y por ello es que resulta viable fundamentar un sistema de derechos conformado únicamente por obligaciones de abstención que protege al sujeto de las intervenciones exteriores.

Para Tugendhat no hay nada más ajeno a la realidad porque grandes sectores de la comunidad no pueden valerse por sí mismos. Este autor propone construir un sistema de derechos fundamentales pero arraigado en el concepto de necesidad. Y agrega que la idea de necesidad inherente al hombre no es incompatible con el liberalismo y por tanto pueden marcarse en el estado social de derecho. Esto significa que detrás de la noción libertad negativa y de autonomía que fundan la concreción de los derechos fundamentales en deberes de abstención, está el reconocimiento que el individuo tiene la necesidad de elegir y decidir su propio destino. Entonces, ejercer la libertad es también una necesidad humana, también la idea de necesidad destaca que la situación de carencia de los bienes indispensables para subsistir y para ejercer las libertades en que se encuentra gran parte de la población es un hecho de gran relevancia social.

Así, ninguna sociedad que pretenda buscar la justicia puede abandonar la satisfacción de las necesidades básicas que inician por la alimentación, al azar.

Del imperativo de satisfacer las necesidades básicas de toda la población nacen unas determinadas reglas de cooperación que también integran el contenido de los derechos fundamentales.

Estas reglas de cooperación desarrollan el principio de solidaridad, conforman derechos fundamentales sociales y prescriben derechos de actuar que generan consecuencias en el afectado y también en su entorno. Si esos deberes positivos no pueden ser satisfechos en la primera instancia traspasan luego a todos los miembros de la sociedad unidos en el estado para procurar el correspondiente deber prestacional que satisfará el derecho social.

La solidaridad se entiende como un deber colectivo de ayuda mutua, como un verdadero principio de acción política. Es un valor que se encuentra en la raíz de los derechos económicos, sociales y culturales, y también de nuevos derechos.

El derecho de solidaridad no es un fundamento autónomo de los derechos sociales. Fundamenta los deberes de ayuda mutua. Para poder fundamentar los derechos sociales debe sumarse el principio de solidaridad al concepto de necesidades básicas que fundamenta las posiciones subjetivas del individuo.

Cuando Tugendhat afirma que la persona es un sujeto titular de un conjunto de necesidades ofrece una fundamentación independiente es decir una fundamentación en la que los derechos sociales son fines en sí mismo y no medios para el ejercicio de las libertades o de los derechos políticos.

Tugendhat sugiere que los derechos sociales deben ser considerados como fines en si mismos. Para este autor la idea de que la libertad representa el único fin del sujeto digno de protección en

el estado constitucional, es una derivación del mito Burgués del estado de naturaleza en el que se considera al hombre como un ser con libertad absoluta, y no hay nada más ajeno a la realidad, la niñez la vejez y muchos otros momentos en la vida ponen de manifiesto que no somos capaces de velar por nosotros mismos. Así los deberes de solidaridad correlativos a los derechos sociales que favorecen a quienes no pueden valerse por sí mismos, tiene como fin prioritario proveer lo necesario para la subsistencia del individuo en condiciones dignas. Según este autor lo que realidad importa es reconocer que el hombre tiene determinadas necesidades que le son inherente, y cuya satisfacción es uno de los fines principales de la comunidad. Estas necesidades fundamentan los derechos sociales, de libertad y políticos. Las normas que tipifican derechos fundamentales sociales son un medio para realizar la libertad y su fin propio es ofrecer a los individuos las condiciones mínimas para satisfacer sus necesidades básicas y tener una existencia digna. Esto hace que los derechos fundamentales sociales sean derechos atribuidos sobre todo a quienes carecen. (Pulido, 2005)

Por su parte, la Corte Constitucional ha definido sobre el principio de solidaridad quienes son sus sujetos y al respecto dijo, que este principio ‘pesa en cabeza del Estado y de todos los habitantes del país. Yendo, en el primer caso, de lo público hacia lo privado, al tiempo que en el segundo va del núcleo familiar hacia el ámbito social, en una suerte de concatenaciones dialécticas que deben tener siempre a la persona como razón y fin último. El deber de solidaridad en cabeza del Estado Social de Derecho es inherente a su existencia y cualificación en la esfera de cumplimiento de sus fines esenciales, al paso que en cabeza de los particulares el deber de solidaridad es exigible en los términos de ley.

En cuanto a su naturaleza ha sostenido la corte que ‘la solidaridad es un valor constitucional que fundamenta la organización política en una triple dimensión, a saber: (i) como una pauta de

comportamiento conforme a la cual deben obrar las personas en determinadas ocasiones; (ii) como un criterio de interpretación en el análisis de las acciones u omisiones de los particulares que vulneren o amenacen los derechos fundamentales; (iii) como un límite a los derechos propios.

Así mismo la corte advierte sobre la observancia de este principio que ‘no es de esperar que siempre despierte por generación espontánea, dado que, si bien la espontaneidad para dar de sí a quien lo necesita es una importante fuente de solidaridad, es de reconocer que ésta puede ser válidamente inducida, promocionada, patrocinada, premiada y estimulada por el Estado en orden a la materialización y preservación de determinados bienes jurídicos de especial connotación social. Lo cual encuentra arraigo constitucional en el hecho de que nuestra Carta Política no prohíba un modelo ético único, pues la pluralidad de pensamiento y el respeto a la diferencia campean cual coordinadas rectoras de las instituciones del Estado y de las relaciones entre los particulares y las autoridades públicas. (Corte Constitucional, 2004)

Al cotejar el contenido del artículo 12 de la ley 797 de 2003 con el mandato derivado del principio constitucional de solidaridad es muy importante hablar esencialmente de aquellas personas que al momento de su fallecimiento han aportado al sistema pensional pero aún no tienen las cincuenta semanas en los últimos tres años anteriores al fallecimiento o aun teniendo las cincuenta semanas no han sido todas pagadas en los tres últimos años anteriores al fallecimiento. Esto porque si solamente se analiza el caso de quienes cumplen con estos dos requisitos no parece surgir una distorsión entre esa situación fáctica y los fines solidarios del sistema pensional colombiano. Por tanto se insiste en que el respeto del principio de solidaridad exige ser tenido en cuenta respeto de aquellos que no cumplen con estos presupuestos.

Adicionalmente dentro de este análisis es necesario precisar que el sujeto que viene cotizando al sistema sin cumplir a cabalidad con las exigencias de la norma bajo análisis y que llegue a fallecer es la persona que genera los recursos económicos al grupo familiar cuya subsistencia o procura existencial depende de él y por tanto el tratamiento de las condiciones para que el grupo familiar tenga acceso a una pensión en su condición de sobrevivientes y por razón del fallecimiento de quien produce sus medios de subsistencia no es una pura cuestión cuantitativa que corresponda al límite absoluto de la configuración legislativa en la que esta autoridad determine las condiciones iniciales a partir de las cuales se genera ese derecho si no que le impone a los legisladores el deber de analizar si los sujetos excluidos del reconocimiento de la pensión de sobrevivientes están siendo tratados con la solidaridad que le es debida al estado en esta materia. Como se ve, negar el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes por la falta de requisitos implica afirmar que habrá un grupo de ciudadanos a los que no les será reconocido ese derecho social al no alcanzar los mínimos señalados por la ley, pero que son personas que se encontraban aportando al sistema, cuya subsistencia digna e ingresos mínimos vitales dependían de la capacidad de generación de recursos económico que tiene el afiliado al sistema que desafortunadamente fallece.

En el caso concreto planteado se pone de manifiesto una tensión entre el principio de autonomía de la configuración legislativa en materia pensional al establecer los requisitos en los cuales se concede la pensión de sobrevivientes y el principio de solidaridad constitucional para la protección de los derechos sociales de las personas dentro de nuestro sistema jurídico; esta situación permite su resolución a través de la aplicación del principio de ponderación formulado de la siguiente manera: “cuando mayor sea el grado de no satisfacción o restricción de uno de los

principios, tanto mayor deberá ser el grado de la importancia de la satisfacción del otro. Es preciso reconocer que existen dos operaciones fundamentales de aplicación jurídica: la de subsunción y la de ponderación. El fundamento de la teoría de las normas es la diferencia entre reglas y principios. Las reglas son normas que ordenan la conducta de manera definitiva como por ejemplo: tendrán derecho a la pensión de sobrevivientes los miembros del grupo familiar del afiliado que al momento de su fallecimiento haya cotizado cincuenta semanas en los tres últimos años anteriores a su fallecimiento.

Las reglas en su mayoría ordenan algo para el caso en que se satisfagan determinadas condiciones. Son normas condicionadas, puede tener una forma categórica. Son normas que siempre pueden cumplirse o incumplirse.

Los principios, a diferencia de las reglas, son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible de acuerdo con las posibilidades fácticas y jurídicas. Pueden ser cumplidos en diferente grado y la medida de su cumplimiento depende de una serie de posibilidades fácticas y también jurídicas. Las posibilidades jurídicas se determinan mediante reglas y sobre todo mediante principios que juega en sentido contrario.

Cabe entonces preguntarnos en la situación objeto de este estudio por precisar el grado de no satisfacción o de afectación de uno de los principios en juego. Luego de ello se define la importancia de la satisfacción del principio que juega en sentido contrario. Finalmente se define si la importancia de la satisfacción del principio contrario justifica la restricción de primero.

(Alexy, 2012)

En este sentido tenemos que sostener que el principio de solidaridad en la forma como ha sido señalado en este trabajo de investigación se afecta al establecer el requisito prevenido en el

artículo 12 de la ley 797 de 2003 (sin consideración del principio de la progresividad y de la prohibición de la regresividad) puesto que al establecer el límite cuantitativo y de densidad en la cotización se deja en situación de precariedad a personas que dependen económicamente de un cotizante al sistema de seguridad social que fallece dejando a personas de su entorno como podrían ser menores de edad, el cónyuge, compañera o compañero permanente, y en general personas que se encuentren en situación de especial protección por parte del estado, titulares de derechos fundamentales como la vida digna y el acceso al ingreso mínimo vital, que dicho sea de paso quedan en situación de desigualdad con relación a aquellos donde se cumplió el mínimo de semanas y de densidad en la cotización indicados, porque estos últimos recibirán una pensión al paso que aquellos además de quedar desprotegidos económicamente no tendrán las garantías vitales señaladas.

En el mismo nivel de análisis pero en sentido contrario se tiene que el principio de autonomía en la configuración legislativa queda plenamente satisfecho al establecer las condiciones jurídicas mínimas o en palabras de Robert Alexy las posibilidades jurídicas de su observancia a través de reglas y se dice tanto por el legislador colombiano como por la Corte Constitucional que la autoridad al establecer los requisitos para obtener la pensión sin violar la prohibición de regresividad está protegiendo las arcas del estado en cuanto a la disponibilidad presupuestal se refiere y también contribuye a la realización de fraudes en las afiliaciones al sistema, dotando de seriedad a este tipo de pensión al exigir ese mínimo de semanas cotizadas.

La pregunta final en este ejercicio ponderativo será si la satisfacción del principio de autonomía por las razones anotadas justifica que haya una lesión al principio de solidaridad, igualdad, así como los derechos fundamentales a la vida digna y al mínimo vital. En opinión del autor la respuesta es un no rotundo dentro del marco del estado social de derecho, puesto que

ninguna sociedad que pretenda buscar la justicia puede dejar la satisfacción de necesidades básicas a los resultados de la seguridad económica o de la disponibilidad presupuestal. Existen como se dijo una serie de reglas de cooperación que integran también el contenido de los derechos fundamentales y que desarrollan el principio de solidaridad, que trascienden a la sociedad y al estado para procurar el deber prestación que satisfará el derecho prestacional de la pensión de sobrevivientes.

Si se trata de lograr una relación armónica entre estos dos principios del sistema constitucional colombiano y también las razones de satisfacción del principio de la autonomía de configuración legislativa ha debido establecerse que para todos ellos casos donde no se cumplan los requisitos señalados en el artículo 12 de la mencionada ley, su derecho a la pensión será proporcional al tiempo cotizado, con esta regla jurídica el legislador protege de fraudes el sistema pensional, protege la hacienda pública, pero deja en la menor desigualdad posible a quienes no cumplan los requisitos.

6. Conclusiones

El legislador colombiano tiene la potestad legal de determinar la estructura alcance y demás elementos del sistema legal colombiano en el marco de la protección de los derechos sociales y económicos, pero las reglas jurídicas que establezca en desarrollo de este mandato no son de carácter absoluto e ilimitado si no que se encuentran sometidas al principio de solidaridad, igualdad, protección de los derechos sociales y de los derechos fundamentales.

En segundo lugar incurre en una omisión legislativa el estado cuando no protege el derecho social pensional a los sobrevivientes de un cotizante fallecido que no cumple el requisito de haber cotizado cincuenta semanas en los tres últimos años anteriores a su fallecimiento. En este

caso el estado no logra satisfacer las necesidades básicas de este grupo de personas que se supone estar protegidas por el derecho y por tanto estas omisiones se traducen en intervenciones de un derecho social de un índole inconstitucional.

De otro lado esta omisión estatal no favorece la realización de fines constitucionalmente legítimos por cuanto que carece de legitimación sostener que la intervención en el derecho social en la pensión de sobrevivientes se justifica por la protección de la estabilidad económica del país y la prevención de fraudes al sistema pensional, porque existen una serie de medidas jurídicas ya establecidas en el sistema por ejemplo para el control de fraudes al sistema pensional, o que pueden llegar a establecer a través de la promulgación de normas jurídicas en las que se proteja la disponibilidad presupuestal del sistema pensional consagrando el derecho proporcional al tiempo de cotización para quienes no alcancen los requisitos para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes.

Por otro lado existen una serie de medidas legales alternativas que favorecen la realización de los fines constitucionalmente legítimos perseguidos por las autoridades en el diseño del sistema pensional y en general de seguridad social en nuestro país. Por ejemplo pueden controlarse los fraudes a través de normas de endurecimiento de penas con exenciones de beneficios para quienes cometan actos fraudulentos en la afiliación, cotización y pago de derechos pensionales; adopción de medidas de descongestión en la aplicación del sistema penal acusatorio para esta clase de delitos que permitan justicia pronta y cumplida con fines verdaderamente preventivos y ejemplificadores para el resto de la sociedad en el caso de defraudaciones al sistema pensional. Fortalecimiento de los equipos de investigación y de los procedimientos preliminares en las entidades pensionales para la verificación de la buena fe en el cumplimiento de los requisitos para la obtención de la pensión de sobrevivientes.

Con relación a la protección de la disponibilidad presupuestal y en general del sistema económico del país existen ya en el ordenamiento jurídico una serie de medidas para su adecuada protección como son el control de la evasión fiscal, la imposición de penas para delitos contra la hacienda pública, el recaudo de sanciones y fugas del sistema económico por actos de corrupción pública y privada, la aplicación de medidas de control en el gasto fiscal, entre otras, todas las cuales por su gran magnitud resultan de mucho mayor cálao y eficacia que negarle la pensión de sobrevivientes a personas vulnerables, desprotegidas económicamente por el fallecimiento de un cotizante que no cumple con los requisitos de la pensión de sobrevivientes.

Por último se concluye que la omisión legislativa es inconstitucional por ser el beneficio para el fin legislativo inferior al grado en que no se realiza el derecho social. En otras palabras a pesar de que existen razones para no dar total cobertura total a todos los afiliados al sistema pensional esta medida resulta inconstitucional porque los beneficios de la protección en el sistema económico y del control del fraude no compensan el sacrificio que resulta en términos de justicia de la no satisfacción del derecho social pensional negado al grupo familiar del afiliado que fallece sin el cumplimiento de los requisitos para obtener la pensión.

Se cierra sosteniendo que el legislativo y el ejecutivo pueden decidir los medios políticamente más conveniente para satisfacer los derechos sociales, entre todos aquellos que cumplan con las exigencias de prohibición de protección deficiente es decir escoger un sistema que ofrezca la mayor satisfacción, siempre que no haya un medio alternativo mejor y siempre que las carencias del sistema elegido se justifiquen precisamente por los beneficios que ofrece para la satisfacción del control de fraudes y del equilibrio de las finanzas públicas.

7. Bibliografía

Corte Constitucional Colombiana Sentencia C-1056/03, C-1056/03 (Corte Constitucional Colombiana 2003).

Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-1094-03, C-1094-03 (Corte Constitucional Colombiana 2003).

Corte Constitucional Colombiana Sentencia C-556/09, C-556/09 (Corte Constitucional Colombiana 2009).

Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-428/09, C-428/09 (Corte Constitucional Colombiana 2009).

Alexy, R. (2012). *Teoría de la argumentación jurídica*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

COLOMBIA, E. C. (2003). Ley 797 de 2003.

corte. (s.f.).

Corte Constitucional. (2004). Sentencia C-459/04.

CUELLAR, A. M. (2016).

<https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/13728/4/Reconocimiento%20de%20pensi%C3%B3n%20de%20invalidez.pdf>. Obtenido de

<https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/13728/4/Reconocimiento%20de%20pensi%C3%B3n%20de%20invalidez.pdf>:

<https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/13728/4/Reconocimiento%20de%20pensi%C3%B3n%20de%20invalidez.pdf>

Cuervo, A. P. (1993). Estatuto de seguridad social y pensiones. Leyer.

Cuervo, A. P. (1993). *Estatuto de seguridad social y pensiones*. Leyer.

Español Flórez, Andrea López Esteban, Camila Romo López, Nathaly. (2009). Obtenido de

<https://repository.unilibre.edu.co/handle/10901/6546>

Legis. (2010). Pension de sobrevivientes. *Revista mensual, jurisprudencia y doctrina*, 123-131.

Ley 797 de 2003, C. d. (2003). *Secretaria Senado*. Obtenido de Secretaria Senado:

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0797_2003.html

María Ximena Cañón Dorado, Carolina Lozada Urrego, Andrea Paola Pradilla Andrade, Claudia

Ximena Fino Carantón. (2004). Obtenido de <https://docplayer.es/7807216-Investigacion-jurisprudencial-en-derecho-a-la-seguridad-social-en-pension-periodo-2000-2003.html>

Martínez Serrato, Jacqueline, Guerrero Rodríguez, Yesid. (2005). Obtenido de

<https://repository.unilibre.edu.co/handle/10901/3225?show=full>

Monsalve, G. A. (2011). *El derecho colombiano de la seguridad social*. Bogotá: Legis.

Pulido, C. B. (2005). *El derecho de los derechos*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

ROJAS CIFUENTES, Z. A. (2016). Obtenido de

<https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/7139/5/RAE.pdf>

Rojas, M. A. (2018). *Cartilla de seguridad social y pensiones*. Legis.

Romero Agudelo, Leidy Marcela y Rubio Gomez, Juan Camilo. (2013). Obtenido de https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/939/4/RAE_Alcance-aplicaci%C3%B3n-hist%C3%B3rica-pensi%C3%B3n-sobrevivientes-Colombia.pdf

Segura, A. M. (2011). *La pension como premio o derecho*. Bogotá: Temis S.A., 2011.

Sierra, F. G. (1991). Constitución Política de Colombia. *Vigésima octava*. Leyer.

Tejeiro, D. C. (s.f.). Obtenido de <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/2567/1/De%20la%20pensi%C3%B3n%20de%20sobrevivientes%20%281%29.pdf>

Tugendhat, E. (2010). *Leciones de etica, primera reedicion*. Barcelona: Gedisa Editorial.