

Sentencia T-366/17

Referencia: Expediente T-5.951.321

Acción de tutela instaurada por Geraldine Forero Enciso contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP.

Magistrada Ponente:
CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá D.C., dos (2) de junio de dos mil diecisiete (2017).

La Sala Séptima de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, conformada por la magistrada Cristina Pardo Schlesinger -quien la preside-, y los magistrados Alberto Rojas Ríos y José Antonio Cepeda Amarís, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Política, profiere la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos de primera y segunda instancia¹ que declararon improcedente la acción de tutela incoada por Geraldine Forero Enciso contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP.

I. ANTECEDENTES

De acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Política (arts. 86 y 241-9), el Decreto 2591 de 1991 (art. 33) y el Acuerdo 02 de 2015 (art. 55), la Sala de Selección Número Dos de la Corte Constitucional escogió, para efectos de su revisión, la acción de tutela de la referencia.² De conformidad con el artículo

¹ Sentencia proferida por el Tribunal Superior de Bogotá, Sala Laboral, el 21 de noviembre de 2016, que confirmó la decisión proferida por el Juzgado Veintidós Laboral del Circuito de Bogotá, el 20 de octubre de 2016, de declarar improcedente la acción de tutela.

² Sala de Selección Número Dos, conformada por los magistrados María Victoria Calle Correa y Luis Guillermo Guerrero Pérez. Auto de selección del 28 de febrero de 2017, notificado el 15 de marzo de 2017. || La acción de tutela fue no seleccionada en un primer momento en Auto del 27 de enero de 2007. El Procurador General de la Nación, consideró insistir el proceso ante la Corte Constitucional, argumentando que hay una vulneración de derechos fundamentales de la accionante teniendo en cuenta que esta prestación tiene por objeto proteger los derechos al mínimo vital y a la educación de quienes dependían del causante.

34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión procede a dictar la sentencia correspondiente.

1. Hechos y solicitud

Geraldine Forero Enciso, a través de apoderado, instauró el 6 de octubre de 2016, acción de tutela contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP por considerar que ésta vulneró sus derechos fundamentales a la vida, a la seguridad social, al mínimo vital, a la educación y de petición, al negar la sustitución pensional de su padre a la que considera tiene derecho, argumentando que para la fecha del fallecimiento del causante ella no se encontraba estudiando. Funda su solicitud en los siguientes hechos:

1.1. El señor Abel Eduardo Forero Hernández, padre de la accionante, falleció el 13 de diciembre de 2015. Prestó sus servicios como Juez de la República y mediante Resolución No. 26213 del 24 de diciembre de 1997 se le reconoció pensión de vejez, efectiva a partir del 1 de mayo de 1996, la cual, a través de Resolución No. 6996 del 22 de abril de 2002 se reliquidó en la suma final de \$3.152.329 efectiva a partir del 1 de febrero de 2001.

1.2. La actora dependía económicamente del causante y estaba bajo su tutela y custodia, *“compartían vivienda, alimentos y demás derechos de padre e hija”* teniendo en cuenta que su progenitora ya había fallecido.

1.3. Cuando el señor Abel Forero comenzó a sufrir sus primeras dolencias, en enero de 2015, a la peticionaria, de 17 años para la época, le correspondió hacerse responsable personalmente del cuidado de su padre *“lo cual le impide continuar con sus estudios superiores”*. Además señaló, que tal y como se evidencia de la historia clínica, durante los meses de marzo a noviembre de 2015, el señor Forero tuvo que ser ingresado a la Clínica Biomedical IPS, por su grave estado de salud.

1.4. En el mes de octubre de 2015, el causante le insistió a su hija en que debía continuar sus estudios y seguir su vida académica por lo que la accionante se inscribió en la Universidad Corporación Unificada Nacional de Educación Superior – CUN. El 19 de noviembre de 2015, la Universidad le expide el recibo de pago de matrícula para el primer semestre (2016-1) del programa Técnica Profesional en Diseño de Moda y Patronaje, por un costo total de \$1.556.000.

1.5. Por diferentes situaciones que se presentaron en noviembre y diciembre de 2015, entre ellas, el desmejoramiento de la salud del señor Forero, la petente solo pudo pagar la matrícula 4 días después de la muerte de su padre, es decir, el 17 de diciembre de 2015.

1.6. Radicó petición el día 19 de enero de 2016 solicitando, ante la UGPP, el

reconocimiento de la sustitución pensional³ en calidad de beneficiaria al ser hija del causante. Sustentó su pretensión en que era estudiante de la Universidad CUN del primer semestre, y que al morir su padre quedó desprotegida de un sustento económico que le permitiera seguir pagando sus estudios.

1.7. La UGPP, mediante Resolución RDP 018810 del 13 de mayo de 2016, negó la petición. Argumentó que no se informó si durante la fecha del fallecimiento del causante, estaba culminando sus estudios de bachillerato, o si no se encontraba estudiando. Además, señaló que los documentos aportados a la solicitud no daban pie para acceder al reconocimiento de la prestación ya que no proveían certeza de dependencia económica. Contra esta decisión se interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación el 3 de junio de 2016.

1.8. Mediante la Resolución RDP 023543 del 24 de junio de 2016, la UGPP resolvió el recurso de reposición, confirmó lo señalado y sustentó su decisión en que en el año 2015 la peticionaria no cursó estudios superiores. Ante lo indicado, la accionante consideró que no se tuvo en cuenta la situación crítica de salud del causante “*y las labores de apoyo, compañía y cuidado que debía brindar[le]*” a su padre, razón de peso que impidió que realizara estudios superiores. La demandada tampoco verificó que para lograr el pago del semestre (17 de diciembre de 2015) se surtió un trámite anterior de preinscripción, aceptación y expedición del recibo de pago.

1.9. El recurso de apelación fue resuelto mediante Resolución RDP 026288 del 16 de julio de 2016. La UGPP confirmó su decisión basada en los mismos argumentos.

1.10. La demandante asegura que la acción de tutela es el único mecanismo que puede amparar sus derechos fundamentales pues, a la fecha, su familia le ayudó a pagar el segundo semestre de universidad para que no se afectara su proyecto de vida, pero ellos no “*se podrán echar la carga encima*” de toda una carrera. Aunado a esto, un fallo ordinario de primera y segunda instancia puede durar 3 o más años y la accionante habrá perdido la posibilidad de “*calificarse*”.

1.11. Teniendo en cuenta lo anterior, solicita que se ordene a la accionada el reconocimiento y pago de la sustitución pensional y sus prerrogativas como el retroactivo pensional y los intereses de mora a su favor.

³ En el escrito tutelar, resoluciones y providencias, se habla de la prestación solicitada como pensión de sobreviviente pero, para efectos de esta providencia, y para clarificar el concepto, la verdadera solicitud hace referencia a la sustitución pensional, teniendo en cuenta que el causante ya recibía la pensión de vejez.

2. Contestación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP⁴

De manera extemporánea, y en la misma fecha en que se profirió sentencia de primera instancia, el Subdirector Jurídico Pensional de la UGPP respondió la acción de tutela solicitando declararla improcedente por “*la superación actual de las circunstancias que motivaron la misma*”. Al respecto, presenta los siguientes argumentos:

2.1. En primer lugar, señala que en relación con el derecho de petición, hay una evidente carencia actual de objeto ya que la situación que originó la presente acción de tutela, desapareció al resolver la solicitud del 19 de enero de 2016 mediante la Resoluciones No. RDP 18810 del 13 de mayo del 2016, RDP 023543 del 24 de junio de 2016 y RDP 026288 del 16 de julio de 2016.

Asegura que la Corte Constitucional considera que cuando la situación de hecho que fundamenta la pretensión desaparece o se supera, la acción de tutela pierde su efecto, ya que las órdenes que puedan impartirse resultarían inocuas y contrarias al objeto mismo de este mecanismo.⁵

2.2. En segundo lugar, afirma que la parte accionante no demuestra un perjuicio irremediable que permita establecer la procedencia de la acción de tutela. La actora cuenta con otros mecanismos judiciales para que se dirima el conflicto referente al reconocimiento de una pensión, escapando esta pretensión de la órbita de competencia del juez constitucional, de tal manera que el amparo constitucional se hace improcedente por falta de subsidiariedad.⁶

3. Pruebas que obran en el expediente

3.1. Poder especial, amplio y suficiente, de Geraldine Forero Enciso a Carlos Alfredo Valencia Mahecha, para llevar a cabo todo lo concerniente a la acción de tutela contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social.⁷

3.2. Copia del Registro Civil de Defunción del señor Abel Eduardo Forero Hernández, donde consta como fecha del deceso el 13 de diciembre de 2015.⁸

⁴ El Juzgado 22 Laboral del Circuito de Bogotá, en Auto del 10 de octubre de 2016, reconoció personería al abogado Carlos Alfredo Valencia Mahecha, como apoderado de la accionante. Admitió la acción de tutela. Requirió a la accionada a que en el término de 2 días rindiera informe sobre los hechos presentados.

⁵ Para sustentar su argumento, la accionada cita las sentencias de la Corte Constitucional T-061 de 2009 y T-988 de 2002.

⁶ Para sustentar su argumento, la accionada cita la sentencia de la Corte Constitucional T-225 de 1993.

⁷ Folio 1, cuaderno principal del expediente.

⁸ Folio 3, cuaderno principal del expediente.

3.3. Copia del Registro Civil de Nacimiento de Geraldine Forero Enciso, donde consta como fecha de nacimiento el 20 de agosto de 1997.⁹

3.4. Copia de la cédula de ciudadanía de Geraldine Forero Enciso.¹⁰

3.5. Copia de la Historia Clínica del señor Abel Eduardo Forero Hernández donde constan diagnósticos, remisiones, atenciones médicas, medicamentos y hospitalizaciones durante el año 2015.¹¹

3.6. Copia del oficio con radicado No. 201650050132402 y fechado el 19 de enero de 2016, suscrito por Geraldine Forero Enciso, dirigida a la UGPP, en donde solicita el reconocimiento de la sustitución de la pensión de su padre, el señor Abel Eduardo Forero Hernández, fallecido el 13 de diciembre de 2015, quien era viudo, sin unión marital o matrimonio vigente al momento de su fallecimiento.¹²

3.7. Copia de la Resolución No. RDP 018810 del 13 de mayo de 2016, proferida por la UGPP por la cual se niega la [sustitución pensional] solicitada por Geraldine Forero Enciso. En dicho acto administrativo la UGPP señala que la accionante aportó certificado de escolaridad expedido el 14 de enero de 2016 por la CUN, en el que señala que la peticionaria está matriculada para cursar el primer periodo académico de 2016, el primer semestre del Programa Técnico Profesional en Diseño y Producción de Modas. Indica también, que la actora aportó una declaración de dependencia económica rendida ante la Notaría 58 del Círculo de Bogotá. Finalmente, considera que *“si bien la interesada manifiesta que a la fecha del fallecimiento de su padre se encontraba matriculada para el primer periodo académico del año 2016, también lo es que no informa si durante esa fecha había culminado sus estudios en el bachillerato o si por el contrario no se encontraba realizando ningún tipo de estudio”*. De tal manera que *“no hay certeza de si la interesada dependía de su padre al momento del fallecimiento”* y, por lo tanto, se niega la prestación.¹³

3.8. Copia del escrito donde se sustenta el recurso de reposición y en subsidio el de apelación contra la resolución RDP 018810 del 13 de mayo de 2016, radicado el 3 de junio de 2016.¹⁴

3.9. Copia de la Resolución RDP 023543 del 24 de junio de 2016, proferida por la UGPP por la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución RDP 18810 del 13 de mayo de 2016, confirmando su decisión de negar la sustitución de la pensión solicitada.¹⁵

⁹ Folio 4, cuaderno principal del expediente.

¹⁰ Folio 5, cuaderno principal del expediente.

¹¹ Folios 6 al 45, cuaderno principal del expediente.

¹² Folio 46, cuaderno principal del expediente.

¹³ Folios 47 al 49, cuaderno principal del expediente.

¹⁴ Folios 50 al 60, cuaderno principal del expediente.

¹⁵ Folios 62 y 63, cuaderno principal del expediente.

3.10. Copia de la Resolución RDP 026288 del 16 de julio de 2016, proferida por la UGPP por la cual se resolvió el recurso de apelación contra la Resolución DRP 18810 del 13 de mayo de 2016, confirmando su decisión negativa.¹⁶

3.11. Copia del recibo de pago de matrícula para el programa Técnica Profesional en Diseño de Moda y Patronaje en la CUN de la ciudad de Ibagué, de Geraldine Forero Enciso, con fecha de expedición 19 de noviembre de 2015, fecha límite de pago 21 de enero de 2016, por un valor total de \$1.556.000.¹⁷

3.12. Copia del recibo de pago de matrícula para el programa Técnica Profesional en Diseño de Moda y Patronaje en la CUN de la ciudad de Ibagué, de Geraldine Forero Enciso, por un valor total pagado de \$1.637.000 y sello de PROCESADO del Banco Pichincha de fecha 17 de diciembre de 2015.¹⁸

3.13. Certificación expedida por la Corporación Unificada Nacional de Educación Superior – CUN de fecha 19 de julio de 2016, donde consta que Geraldine Forero Enciso se encuentra matriculada para cursar durante el cuarto periodo académico de 2016, los créditos correspondientes a un segundo periodo académico del Programa Técnico Profesional en Diseño y Producción de Modas.¹⁹

3.14. Copia de declaración extraprocésal, suscrita por Geraldine Forero Enciso ante el Notario 58 del Círculo de Bogotá el 18 de enero de 2016, donde señala que su padre era el señor Abel Eduardo Forero Hernández, quien falleció el 13 de diciembre de 2015, y que dependía de él “*moral, psicológica y económicamente*” y era él quien respondía por todos sus gastos de estudio y manutención.²⁰

3.15. Copia del recibo de pago de matrícula para el programa Técnica Profesional en Diseño de Moda y Patronaje en la CUN de la ciudad de Ibagué, de Geraldine Forero Enciso, con fecha de expedición el 13 de junio de 2016, por un valor total pagado de \$1.475.100 y sello de RECIBIDO del Banco Colpatria de fecha 15 de junio de 2016.²¹

3.16. Copia de recibo de pago del PIN para ingresar a la Universidad del Tolima, con fecha de pago 28 de mayo de 2015, y sello de recibido del Banco Popular, Ibagué.²²

¹⁶ Folios 64 y 65, cuaderno principal del expediente.

¹⁷ Folio 66, cuaderno principal del expediente.

¹⁸ Folio 67, cuaderno principal del expediente.

¹⁹ Folio 68, cuaderno principal del expediente.

²⁰ Folio 69, cuaderno principal del expediente.

²¹ Folio 70, cuaderno principal del expediente.

²² Folio 71, cuaderno principal del expediente.

3.17. Copia de la cédula de ciudadanía del señor Abel Eduardo Forero Hernández.²³

4. Decisiones judiciales objeto de revisión

4.1. Primera instancia

El juzgado 22 Laboral del Circuito de Bogotá, en sentencia del 20 de octubre de 2016, resolvió declarar improcedente el amparo invocado teniendo en cuenta que la accionante cuenta con el proceso ordinario laboral para ventilar sus pretensiones. Tampoco se demostró una amenaza o perjuicio irremediable que lesione sus derechos fundamentales y que hagan necesaria la intervención del juez constitucional para que tome medidas de carácter urgente e impostergable.

4.2. Impugnación

El apoderado de la accionante impugnó la sentencia de primera instancia en escrito radicado el 25 de octubre de 2016, argumentando que el juez no entró a analizar las situaciones excepcionales que ameritaban la intervención del juez constitucional. Esto es, que la petente, a pesar de ser mayor de edad, dependía económicamente de su padre en todo, pero sus quebrantos de salud llevaron al pronto fallecimiento del causante, quedando ella en total desprotección.

Indicó también que la peticionaria no cuenta con un sustento diario y básico para subsistir, y necesita de manera urgente que se le reconozca la sustitución pensional de su padre para satisfacer sus necesidades básicas y poder continuar con sus estudios superiores antes, incluso, de que su derecho pensional prescriba al cumplir los 25 años.

4.3. Segunda instancia

El Tribunal Superior de Bogotá, Sala Laboral, en sentencia del 21 de noviembre de 2016 confirmó la decisión de primera instancia. Reafirmó la existencia de otros mecanismos ordinarios de defensa judicial para que pueda ampliar y probar sus pretensiones. Se trata además de prestaciones sociales de índole económico, cuyo reconocimiento y pago no son precedentes a través de la acción de tutela. Finalmente, no se comprobó la existencia o inminencia de un perjuicio irremediable, que haga excepcionalmente procedente la acción constitucional.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia y procedibilidad

²³ Folio 79, cuaderno principal del expediente.

1.1. Competencia

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución, es competente para revisar los fallos de tutela adoptados en el proceso de esta referencia.

1.2. Cumplimiento de los requisitos de procedencia de la acción de tutela

La acción de tutela fue interpuesta por Geraldine Forero Enciso quien actúa a través de apoderado. Lo anterior encuentra su fundamento constitucional en el artículo 86 de la Carta,²⁴ el cual establece que toda persona que considere que sus derechos fundamentales han sido vulnerados o se encuentran amenazados, podrá interponer acción de tutela en nombre propio o a través de un representante que actúe en su nombre.

La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, es una entidad administrativa del orden nacional con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público según lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, encargada de efectuar el reconocimiento y administración de los derechos pensionales y prestaciones de los servidores públicos, y que en el presente caso era la pagadora de la pensión reconocida al señor Abel Eduardo Forero Hernández, padre de la hoy accionante.²⁵

El escrito tutelar fue radicado el día 6 de octubre de 2016 y la accionante se notificó personalmente de la Resolución DRP 026288 con la cual se le dio respuesta al recurso de apelación interpuesto contra la negativa del reconocimiento de la sustitución pensional, el 22 de julio de 2016, es decir, que transcurrieron poco más de dos meses entre la última actuación por parte de la tutelante y la solicitud de protección de los derechos fundamentales, lo que para la Sala es un tiempo razonable. Adicionalmente, es oportuno recordar que la prestación solicitada es de tracto sucesivo, es decir que, la vulneración se mantiene con el paso del tiempo, situación que no le impide a la persona reclamar la protección de su derecho.

El amparo constitucional resulta procedente en aquellos eventos en que existiendo otros mecanismos ordinarios de protección, éstos se tornan

²⁴ Constitución Política, Artículo 86 “*toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública*”

²⁵ Constitución Política de Colombia, Artículo 86; Decreto 2591 de 1991 artículo 42; Decreto 5021 de 2009 Por el cual se establece la estructura y organización de la UGPP y las funciones de sus dependencias.

ineficaces y carecen de idoneidad para evitar un perjuicio irremediable, o cuando recae sobre un sujeto de especial protección.

En el presente caso se evidencia que la joven Geraldine Forero Enciso interpuso los recursos de ley que tenía para ejercer contra el acto administrativo que le negó la prestación solicitada. En cuanto a la posibilidad de acudir a la justicia ordinaria laboral, considera la Sala que estos procesos tienen una cierta demora para culminar con un fallo, que pueden durar entre tres o cuatro años, tiempo en el cual la accionante puede perder la oportunidad de recibir la prestación para formarse académicamente por cumplir los 25 años de edad, y es un lapso de tiempo en el que no contaría con un ingreso que le permita mejorar su calidad y proyecto de vida.

De otra parte el asunto analizado reviste importancia constitucional, teniendo en cuenta que están de por medio garantías fundamentales como el derecho al mínimo vital y a la educación de una persona dependiente económicamente de quien falleció y percibía una pensión. Finalmente, en el expediente existen pruebas de la titularidad del derecho exigido y, como se dijo, se desplegó la actividad administrativa necesaria, tendiente a obtener la protección. De tal manera, la Sala considera que la subsidiariedad, en este caso, se encuentra superada, y por tanto, la acción de tutela es procedente.

2. Problema jurídico

En consideración a los antecedentes planteados, corresponde a la Sala de Revisión responder el siguiente problema: ¿la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP vulneró los derechos fundamentales a la vida, a la seguridad social, al mínimo vital, a la educación y de petición de una joven, al negar la sustitución pensional de su padre, argumentando que para la fecha del fallecimiento del causante, ella no se encontraba estudiando, sin tener en cuenta que durante el tiempo de la enfermedad y muerte ella tuvo que dedicarse exclusivamente al cuidado de su progenitor y que el deceso ocurrió durante los trámites de inscripción y matrícula al programa de educación superior al que pretendía ingresar?

Para resolver la cuestión planteada, la Sala Séptima de Revisión de Tutelas analizará: **primero**, procedencia de la acción de tutela para el reconocimiento de la sustitución pensional, **segundo**, naturaleza y finalidad de la sustitución pensional, **tercero**, el derecho a la sustitución pensional de hijos mayores de 18 años, incapacitados para trabajar en razón de sus estudios, hasta los 25 años, y **cuarto**, se analizará el caso concreto.

3. Procedencia de la acción de tutela para el reconocimiento de la sustitución pensional

3.1. La Corte Constitucional ha señalado que, por regla general, los conflictos que surgen en materia de pensiones, y específicamente, respecto de la sustitución pensional, deben ser resueltos en el ámbito de la jurisdicción ordinaria laboral o la contenciosa administrativa.²⁶ Es así, por ser la acción de tutela un instrumento o mecanismo de carácter subsidiario y subordinado al hecho de que el o los afectados no cuenten con otro procedimiento judicial de defensa que les permita acceder a lo pedido o, existiendo, éste no sea idóneo o eficaz para lograr la protección de sus derechos definitivamente.

3.2. No obstante, si los medios ordinarios existentes no resultan aptos, idóneos y eficaces para garantizar de manera real los derechos fundamentales amenazados o vulnerados, se puede acudir a la garantía constitucional consagrada en el artículo 86 de la Carta Política de manera excepcional,²⁷ procediendo como instrumento definitivo para salvaguardarlos con fundamento en el vínculo estrecho existente entre el mínimo vital, la vida digna y la educación (entre otros), con el hecho de recibir ciertas prestaciones económicas como la sustitución pensional.²⁸ Lo anterior, fue señalado por ejemplo en la sentencia T-015 de 2017²⁹:

“Sin embargo, si los medios ordinarios de defensa no resultan aptos, idóneos y eficaces para la protección de los derechos fundamentales amenazados (como sería el caso de personas merecedoras de especial protección), de manera excepcional, procede la acción de tutela como instrumento definitivo para salvaguardarlos, teniendo en cuenta que la jurisprudencia constante de esta Corporación ha destacado el vínculo estrecho que une al mínimo vital y la vida digna con la recepción de ciertas acreencias pensionales,³⁰ dentro de las cuales se encuentra la sustitución pensional”.³¹

Es por esto, la vital importancia de verificar la idoneidad y eficacia del mecanismo ordinario diseñado para el reconocimiento de una sustitución pensional, lo cual debe hacer el juez de tutela evaluando cada caso en concreto para concluir si el problema planteado trasciende el margen legal para convertirse en un dilema de importancia constitucional.

²⁶ Corte Constitucional, sentencias T-691 de 2005 (MP Jaime Córdoba Triviño), T-008 de 2006 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra), T-129 de 2007 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), T-326 de 2007 (MP Rodrigo Escobar Gil), T-593 de 2007 (MP Rodrigo Escobar Gil), T-737 de 2016 (MP Alejandro Linares Cantillo; SV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), entre otras.

²⁷ Corte Constitucional, sentencias T-593 de 2007 (MP Rodrigo Escobar Gil), T-577 de 2010 (MP Luis Ernesto Vargas Silva), T-354 de 2012 (MP Luis Ernesto Vargas Silva), T-521 de 2013 (MP Mauricio González Cuervo), T-086 de 2015 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), T-090 de 2016 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; SV Gloria Stella Ortíz Delgado), T-015 de 2017 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), entre otras.

²⁸ Corte Constitucional, sentencias T-593 de 2007 (MP Rodrigo Escobar Gil), T-701 de 2008 (MP Clara Inés Vargas Hernández; SV Jaime Araújo Rentería) y T-396 de 2009 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), entre otras.

²⁹ Corte Constitucional, sentencia T-015 de 2017 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

³⁰ “Sentencia T-593 de 2007, T-701 de 2008 y T-396 de 2009, entre otras”.

³¹ Corte Constitucional, sentencia T-015 de 2017 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

3.3. La acción de tutela es también procedente en los eventos en que, a pesar de que existe el medio ordinario idóneo y eficaz, es necesaria la intervención del juez para evitar un perjuicio irremediable, el cual se configura, en estos casos, cuando se viola o amenaza el derecho al mínimo vital del peticionario y/o de su familia por la ausencia de la referida prestación.

El perjuicio irremediable, además de reunir las condiciones de inminencia,³² urgencia, gravedad³³ y requerir la ejecución de medidas impostergables, debe cumplir con dos supuestos adicionales comprobables por el juez constitucional: “(i) la prestación económica que percibía el trabajador o pensionado fallecido constituye el sustento económico de su grupo familiar dependiente; y, (ii) los beneficiarios de la pensión carecen, después de la muerte del trabajador o pensionado, de otros medios para garantizarse su subsistencia, por lo que quedan expuestos a un perjuicio irremediable derivado de la afectación de su derecho fundamental al mínimo vital”.³⁴ Frente a la presunta vulneración del mínimo vital, se ha indicado que el actor debe acompañar su afirmación de alguna prueba, siquiera sumaria,³⁵ o debe ser decretada de oficio por el juez.³⁶

3.4. Por último, la procedencia excepcional del reconocimiento de una sustitución pensional está supeditada a que se pruebe que (i) en el expediente esté acreditada la procedencia del derecho, a pesar de que la entidad encargada de responder no haya hecho ningún pronunciamiento al respecto en el escrito de tutela y que (ii) el accionante haya agotado algún trámite administrativo o judicial tendiente a obtener el reconocimiento de tal prestación. Así lo señaló la Corte, en sentencia T-651 de 2009,³⁷ cuando, al estudiar un caso relacionado con una pensión especial de vejez para la madre de una hija inválida, adujo que “(...) la acción de tutela procede cuando se encuentra debidamente probado que el accionante tiene derecho al reconocimiento de la pensión y, sin embargo, la entidad encargada, luego de la solicitud respectiva, no ha actuado en consecuencia”.³⁸

³² Corte Constitucional, sentencia T-225 de 2003 (MP Vladimiro Naranjo Mesa).

³³ Corte Constitucional, sentencia T-576A de 2011 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

³⁴ Corte Constitucional, sentencia T-971 de 2005 (MP Jaime Córdoba Triviño), reiterada en las sentencias T-692 de 2006 (MP Jaime Córdoba Triviño), T-129 de 2007 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), T-396 de 2009 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), T-354 de 2012 (MP Luis Ernesto Vargas Silva), T-134 de 2013 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), T-074 de 2016 (MP Alberto Rojas Ríos; AV María Victoria Calle Correa y Luis Ernesto Vargas Silva).

³⁵ Corte Constitucional, sentencia T-335 de 2007 (MP Nilson Elías Pinilla Pinilla).

³⁶ Corte Constitucional, sentencia T-820 de 2009 (MP Humberto Antonio Sierra Porto).

³⁷ Corte Constitucional, sentencia T-651 de 2009 (MP Luis Ernesto Vargas Silva).

³⁸ Corte Constitucional, sentencias T-571 de 2002 (MP Jaime Córdoba Triviño), T-169 de 2003 (MP Jaime Araújo Rentería), T-597 de 2007 (MP Jaime Córdoba Triviño), T-052 de 2008 (MP Rodrigo Escobar Gil), T-702 de 2008 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), T-729 de 2008 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), T-752 de 2008 (MP Humberto Antonio Sierra Porto; AV José Roberto Herrera Vergara), T-019 de 2009 (MP Rodrigo Escobar Gil), T-099 de 2009 (MP Clara Inés Vargas Silva; SV Jaime Araújo Rentería), T-619 de 2010 (MP Luis Ernesto Vargas Silva), T-896 de 2011 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), T-086 de 2013 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), T-546 de 2015 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), entre otras.

3.5. Como conclusión, por regla general la acción de tutela es improcedente para obtener el reconocimiento del derecho a la sustitución pensional. Sin embargo, la Corte ha estimado que, en aras de garantizar la prevalencia de los derechos fundamentales, se deben considerar las siguientes excepciones a dicha regla de improcedencia: (i) cuando los medios ordinarios de defensa no resultan aptos, idóneos y eficaces para la protección de los derechos fundamentales amenazados porque, por ejemplo, el beneficiario de la sustitución pensional es un sujeto de especial protección constitucional o se encuentra en circunstancia de debilidad manifiesta, la acción de tutela procede como instrumento definitivo para salvaguardarlos; (ii) pese a existir un medio ordinario de protección idóneo y eficaz, se hace necesario evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable sobre los derechos fundamentales del actor; (iii) el asunto puesto a consideración del juez de tutela supone un problema de relevancia constitucional; y (iv) existe prueba, al menos sumaria, de la titularidad del derecho exigido y de que se ha desplegado cierta actividad administrativa o judicial tendiente a obtener la protección invocada.³⁹

4. Naturaleza y finalidad de la sustitución pensional. Reiteración de jurisprudencia

4.1. La Constitución Política, dispone en su artículo 48 que el derecho a la seguridad social es irrenunciable y que se debe garantizar a todos los colombianos. Esta garantía constitucional está consagrada, a su vez, en distintos instrumentos internacionales como en la Declaración Americana de los Derechos de la Persona⁴⁰ y en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,⁴¹ en los cuales se observa que la finalidad de este derecho es amparar a las personas contra las consecuencias normales de la vejez, la viudez, la invalidez, y ante la imposibilidad física o mental para proveerse su propio sustento que les asegure una vida en condiciones dignas.

4.2. Es por esto que dentro del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones colombiano, se consagró un conjunto de prestaciones económicas con la finalidad de prevenir dichas contingencias propias de los seres humanos inclusive, la muerte. Así las cosas, las normas dictadas para cumplir este fin, reconocieron derechos pensionales para aquellos afiliados a quienes les sobrevenga alguna de estas eventualidades, previo el cumplimiento de unos

³⁹ Corte Constitucional, sentencia T-015 de 2017 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

⁴⁰ Artículo 16 “*Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia*”

⁴¹ Artículo 9. “*Derecho a la Seguridad Social. 1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes*”.

requisitos. En ese sentido, se establecieron prestaciones como la pensión de invalidez, de vejez, de sobrevivientes y la sustitución pensional.

4.3. Específicamente, respecto de la sustitución pensional, la Corte Constitucional en la Sentencia T-190 de 1993⁴² la definió como aquel derecho que *“permite a una o varias personas entrar a gozar de los beneficios de una prestación económica antes percibida por otra, lo cual no significa el reconocimiento del derecho a la pensión sino la legitimación para reemplazar a la persona que venía gozando de este derecho. Los beneficiarios de la sustitución de las pensiones de jubilación, invalidez y de vejez, una vez haya fallecido el trabajador pensionado o con derecho a la pensión, son el cónyuge superviviente o compañero (a) permanente, los hijos menores o inválidos y los padres o hermanos inválidos que dependan económicamente del pensionado (...).”*

4.4. Como lo indica el mismo concepto, se trata de una prestación que pretende sustituir el derecho que otro ya adquirió, lo cual solo puede llevarse a cabo cuando el titular del derecho fallezca, para que así, la ayuda y apoyo monetario llegue a proteger aquellos que dependían económicamente del causante,⁴³ evitando que queden sin un ingreso que les permita subsistir por el acaecimiento de un suceso intempestivo, como la muerte de quien velaba por ellos.

Lo anterior fue señalado también por esta Corte en la sentencia C-111 de 2006,⁴⁴ cuando estableció que *“la sustitución pensional responde a la necesidad de mantener para sus beneficiarios, al menos el mismo grado de seguridad social y económica con que contaban en vida del pensionado o del afiliado fallecido, que al desconocerse puede significar, en no pocos casos, reducirlos a una evidente desprotección y posiblemente a la miseria⁴⁵. Por ello, la ley prevé que, en aplicación de un determinado orden de prelación, las personas más cercanas y que más dependían del causante y que, además, en muchos casos compartían con él su vida, reciban una pensión para satisfacer sus necesidades mínimas”*. Por consiguiente, es diáfano que la finalidad que se persigue con la sustitución pensional es la de suplir la ausencia repentina del apoyo económico que el pensionado ofrecía a sus familiares, y que la muerte de éste no determine un cambio sustancial de las condiciones de vida del beneficiario o beneficiarios, pues dicha sustitución tiene el alcance de brindar una ayuda vital e indispensable para la subsistencia de éstos,⁴⁶ lo que se traduce directamente en la salvaguarda del derecho al mínimo vital, toda vez que con la proporción de la pensión se garantizan *“los recursos económicos*

⁴² Corte Constitucional, sentencia T-190 de 1993 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz).

⁴³ Corte Constitucional, sentencias T-1103 de 2000 (MP Álvaro Tafur Galvis), T-932 de 2008 (MP Rodrigo Escobar Gil).

⁴⁴ Corte Constitucional, sentencia C-111 de 2006 (MP Rodrigo Escobar Gil).

⁴⁵ Corte Constitucional, sentencia C-002 de 1999 (MP Antonio Barrera Carbonell).

⁴⁶ Corte Constitucional, sentencia T-150 de 2014 (MP Mauricio González Cuervo). Ver también las sentencias C-1247 de 2001 (MP Alfredo Beltrán Sierra), T-072 de 2002 (MP Álvaro Tafur Galvis), T-941 de 2005 (MP Clara Inés Vargas Hernández), C-111 de 2006 (MP Rodrigo Escobar Gil).

*necesarios para la satisfacción de los bienes básicos del individuo y de su familia, aquellos que le son inmediatos para su desarrollo en condiciones dignas, como ser humano inmerso en el conglomerado social, entre los cuales están presentes, la educación, el vestuario, la alimentación y la seguridad social”.*⁴⁷

4.5. Por tanto, y teniendo en cuenta el propósito de la sustitución pensional, las disposiciones que regulan los aspectos de esta prestación no pueden incluir de manera expresa o implícita, obstáculos o barreras con tinte discriminatorio que impidan o dificulten el acceso a ella, dada su importancia constitucional y el lazo que la une con principios fundamentales.

4.6. Ahora bien, aparte del objetivo antes señalado perseguido por el legislador al consagrar la sustitución pensional, el cual es proteger a la familia del pensionado que muere, manteniéndole las mismas condiciones de seguridad social y económica que disfrutaba cuando éste vivía, la posibilidad de acceder a esta prestación por parte de hijos mayores de edad y hasta los 25 años busca, en específico, garantizar el derecho a la educación de dichos beneficiarios. La sentencia T-780 de 1999⁴⁸ así lo explicó:

“4. Garantía del derecho a la educación a través del régimen de sustitución pensional por estudios

El régimen de la sustitución pensional constituye una garantía del derecho a la educación y de otros derechos conexos a éste.

Ese derecho, para los beneficiarios es derecho fundamental por estar contenido dentro de valores tutelables: el derecho a la vida, a la seguridad social, a la salud, al trabajo. Es inalienable, inherente y esencial. (...) (Subraya la Sala de la Sentencia T-173 de 1994 (MP Alejandro Martínez Caballero).

Dentro de las condiciones establecidas legalmente para su reconocimiento, se exige la demostración de la calidad de estudiante; de este modo, el criterio definido en el sentido expuesto en la anterior cita jurisprudencial, permite señalar que el derecho a la educación configura, igualmente, un valor tutelable del derecho prestacional a la sustitución pensional, situación que parte del cumplimiento de un fin esencial del Estado, como es el de asegurar la vigencia de un orden justo (C.P. art. 2o.) y del principio de igualdad (C.P., art. 13) en el intento de favorecer a las personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad por la *“involuntaria e insufrible necesidad o, que por circunstancias de debilidad manifiesta, de carácter económico, físico o mental,*

⁴⁷ Corte Constitucional, sentencia T-1056 de 2006 (MP Jaime Araújo Rentería).

⁴⁸ Corte Constitucional, sentencia T-780 de 1999 (MP Álvaro Tafur Galvis).

requieren un tratamiento diferencial positivo o protector, con el fin de recibir un trato digno e igualitario en la comunidad (inciso 2 y 3 del artículo 13 C.N.).⁴⁹

En este orden de ideas, la protección especial estatal predicable del derecho a la sustitución pensional por estudios, tiene su razón de ser en el estado de debilidad manifiesta que presenta la persona que hasta ahora ostenta la calidad de estudiante, por cuanto es indudable su estado de indefensión cuando apenas transita por el camino de la formación educativa, en aras de acceder a un conocimiento que le permita valerse por sí misma, a través de la capacitación para ejercer una profesión u oficio y alcanzar un desarrollo humano integral, con la posibilidad de desenvolverse autónomamente en el campo laboral, personal y social.” (Negrilla original)

4.7. Así pues, la sustitución pensional de los hijos estudiantes busca el alcance de varios objetivos de rango constitucional *“uno primero de carácter general común a todo el sistema pensional, consistente en “garantizar a la población, el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte;” otro más concreto, que es proteger a la familia del asegurado o pensionado que muere, manteniéndole el mismo grado de seguridad social y económica con que contaba en vida del fallecido; y uno aún más específico, que pretende garantizar el derecho a la educación de los niños, los adolescentes y los jóvenes, hijos de afiliados o pensionados del sistema. // Ahora bien, a través del logro de esta trilogía de propósitos, de manera indirecta se protegen también otros derechos de stirpe constitucional. Entre ellos, en la Sentencia antes citada la Corte mencionó el derecho a la igualdad, el derecho a escoger libremente la profesión u oficio y el derecho al libre desarrollo de la personalidad”.*⁵⁰

4.8. Es por esto que la Corte Constitucional ha reconocido que la sustitución pensional de hijos estudiantes, es una figura legal instituida para garantizar de manera directa algunos derechos fundamentales de niños, adolescentes y jóvenes, como la educación y de manera indirecta otros que se desprenden de aquel como la profesión u oficio, el libre desarrollo de la personalidad y el derecho a la igualdad.⁵¹

5. Derecho a la sustitución pensional para hijos mayores de 18 años, incapacitados para trabajar en razón de sus estudios, hasta los 25 años

5.1. La Ley 100 de 1993 consagró, en sus artículos 47 (para el Régimen de Prima Media con Prestación Definida) y 74 (para el Régimen de Ahorro Individual con solidaridad), aquellos que pueden ser beneficiarios de la

⁴⁹ Corte Constitucional, sentencia T-292 de 1995 (MP Fabio Morón Díaz).

⁵⁰ Corte Constitucional, sentencia T-602 de 2008 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra).

⁵¹ Corte Constitucional, sentencia T-602 de 2008 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra).

sustitución pensional y de la pensión de sobrevivientes y los requisitos que deben satisfacer para que se les reconozca tal condición. El artículo 47 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003, reza:

“ARTÍCULO 47. 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).

(...)

Los hijos menores de 18 años; **los hijos mayores de 18 años y hasta los 25 años,⁵² 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 estudiantes⁵³** y, los hijos inválidos si dependían económicamente del causante, esto es, que no tienen ingresos adicionales, mientras subsistan las condiciones de invalidez. Para determinar cuándo hay invalidez se aplicará el criterio previsto por el artículo 38 de la Ley 100 de 1993” (Negrilla fuera de texto).”⁵⁴

⁵² La citada disposición fue declarada exequible mediante sentencia C-453 de 2005 (MP Clara Inés Vargas Hernández).

⁵³ Consultar la Sentencia C-1094 de 2003 (MP Jaime Córdoba Triviño). En dicha sentencia se declaró inexecutable el aparte “y *cumplan con el mínimo de condiciones académicas que establezca el gobierno*” contemplado inicialmente en esta norma. Consideró la Corte que esta parte del literal c) del artículo 13 de la Ley 797 de 2003 le otorgaba indefinidamente al Gobierno, funciones que la Carta Política asigna exclusivamente al Legislador. Al respecto, concluyó: “*compete al Congreso de la República la determinación de las condiciones y requisitos para ser beneficiario del sistema general de pensiones. Por ello, al ser una atribución que la Carta asigna expresamente al legislador, éste no está facultado para desprenderse, con carácter indefinido o permanente del ejercicio de tales atribuciones*”.

⁵⁴ El Congreso de la República a través de la ley 1574 de 2012 reguló la condición de estudiante para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes (sustitución pensional). En su artículo 2

5.2. La jurisprudencia de la Corte Constitucional, ha reiterado que es necesario seguir este orden de prelación y el cumplimiento de los requisitos legales para cumplir dos propósitos fundamentales en aras de defender la estabilidad económica y financiera del sistema general de pensiones: (i) restringir el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes o la sustitución pensional a los miembros del grupo familiar que dependían económicamente del causante, y (ii) acatar las condiciones a cumplir de cada beneficiario, en aras de proteger los intereses del grupo familiar ante una posible transmisión fraudulenta de la pensión.⁵⁵

5.3. Como ya se señaló, dentro del orden de prelación de beneficiarios de la sustitución de la pensión están los hijos mayores de 18 años y menores de 25, incapacitados para trabajar por razón de sus estudios y dependientes económicamente del causante al momento de su muerte, siempre que se acredite debidamente su condición de estudiante.

5.4. Respecto a lo anterior, es pertinente mencionar que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1889 de 1994,⁵⁶ que en su artículo 15, reguló lo concerniente a las condiciones académicas para acceder a la pensión de sobrevivientes o a la sustitución pensional, incluyendo una exigencia adicional la cual era que los hijos estudiantes para acreditar dicha calidad, debían allegar certificación auténtica expedida por establecimiento de educación formal básica, media o superior, en donde se dé constancia acerca de que se cursan estudios con una intensidad de por lo menos 20 horas semanales:

“CONDICION DE ESTUDIANTE. Para los efectos de la pensión de sobrevivientes, los hijos estudiantes de 18 años o más años de edad y hasta 25, deberán acreditar la calidad de tales, mediante certificación auténtica expedida por el establecimiento de educación formal básica, media o superior, aprobado por el Ministerio de Educación, en el cual se cursen los estudios, con una intensidad de por lo menos 20 horas semanales.”

5.5. La Corte Constitucional ha señalado que el hijo mayor de edad, que por estar realizando estudios no puede trabajar para proveerse la manutención, es considerado sujeto de una especial protección que se prolonga hasta los 25

dispuso: “ARTÍCULO 2o. DE LA CONDICIÓN DE ESTUDIANTE. Para efectos del reconocimiento de la pensión de sobreviviente en los hijos del causante que tengan la calidad de estudiantes enmarcados en el artículo anterior, se deberán acreditar los siguientes requisitos: Certificación expedida por el establecimiento de educación formal de preescolar, básica, media o superior, autorizado por el Ministerio de Educación Nacional para el caso de las instituciones de educación superior y por las Secretarías de Educación de las entidades territoriales certificadas para el caso de los establecimientos de educación preescolar, básica y media, donde se cursen los respectivos estudios, en la cual conste que el estudiante cumplió con la dedicación a las actividades académicas curriculares con una intensidad académica no inferior a veinte (20) horas semanales”.

⁵⁵ Corte Constitucional, sentencia C-1176 de 2001 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra).

⁵⁶ “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 100 de 1993”. Diario Oficial No. 41.480, del 5 de agosto de 1994.

años de edad.⁵⁷ Ello, bajo la particular consideración de proteger a la educación como forma de dar cumplimiento “*a los fines esenciales del Estado, entre ellos, el de asegurar la vigencia de un orden justo y el de asegurar la dimensión positiva del principio de igualdad para proteger a quienes se hallan en una situación de vulnerabilidad y a causa de sus estudios requieren durante algún tiempo un tratamiento diferencial*”⁵⁸. Dicho de otro modo: se pretende garantizar el derecho a la educación y mitigar el riesgo de la orfandad, mientras dure la condición que le impide a la persona proveerse de sus propios recursos”.⁵⁹

5.6. Posteriormente, y siguiendo la línea del concepto anterior, la Sección Segunda del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, en sentencia del 11 de octubre de 2007,⁶⁰ declaró la nulidad de los apartes “*formal básica, media o superior*” y “*con una intensidad de por lo menos 20 horas semanales*” contenidos en el artículo 15 del Decreto señalado, con fundamento en que el propósito de la Ley 100 de 1993, no fue otro que el de definir como beneficiario de la pensión de sobrevivientes (o de la sustitución pensional) al hijo menor de edad, que habiendo cumplido la mayoría de edad y hasta los 25, estuviere incapacitado para trabajar por razón de sus estudios, sin imponer restricción legal alguna en cuanto a la modalidad educativa adoptada por éste.⁶¹ Por esta razón, el Consejo de Estado concluyó que caracterizar la educación y la intensidad horaria, restringía los derechos a la educación, a la libertad de escoger profesión u oficio y el libre desarrollo de la personalidad.

⁵⁷ Cabe resaltar que esta Corporación, al examinar la constitucionalidad del artículo 13 de la Ley 797 de 2003 que modificó el artículo 47 de la Ley 100 de 1993, estimó que “*la condición de hijo dependiente por razón de sus estudios no puede prolongarse indefinidamente en el tiempo*” y que el límite de los 25 años de edad es razonable y se funda “*en el hecho objetivo de haber llegado a una etapa de la vida en la cual es sensato suponer que la persona ha adquirido un nivel de capacitación suficiente para trabajar y procurarse su propio sustento*”, pues “*la experiencia indica que la adquisición de la autonomía en las personas tiene un referente cronológico que se ha identificado en los comienzos de la edad adulta, época en la cual se espera que la persona haya culminado sus estudios, incluso los de nivel superior, que la habilitan para enfrentar su destino en forma independiente*”. Sentencia C-451 de 2005 (MP Clara Inés Vargas Hernández).

⁵⁸ Corte Constitucional, sentencia T-917 de 2009 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo). Ver también la Sentencia C-451 de 2005 (MP Clara Inés Vargas Hernández). En dicha providencia se abordó el tema relativo al límite de los veinticinco 25 años para seguir disfrutando de este beneficio económico. Allí se concluyó, además, que este límite, dispuesto por la ley, resulta razonable y compatible con los artículos 13, 42 y 48 de la Carta: “*El límite de 25 años de edad para acceder a la pensión de sobrevivientes en el caso de los hijos sin invalidez no puede ser interpretado entonces como un acto de discriminación entre los hijos, o con motivo de la edad, sino como una medida de diferenciación fundada en el hecho objetivo de haber llegado a una etapa de la vida en la cual es sensato suponer que la persona ha adquirido un nivel de capacitación suficiente para trabajar y procurarse su propio sustento*”.

⁵⁹ Ver, entre otras, Corte Constitucional, sentencia T-590 de 2007 (MP Rodrigo Escobar Gil).

⁶⁰ Radicación No. 11001-03-25-000-2005-00157-01(7426-05), M.P. Jaime Moreno García.

⁶¹ En dicha oportunidad se sostuvo que el Gobierno Nacional asumió, sin tener competencia para ello, la inclusión de requisitos y condiciones para que una persona sea beneficiaria de una pensión de sobrevivientes, cuando, por el contrario, le correspondía exclusivamente al Congreso de la República. Al respecto, se puntualizó que “*el Ejecutivo, con el acto acusado, no sólo asumió una competencia que no le fue Constitucionalmente atribuida, sino que además extralimitó el ejercicio de la potestad reglamentaria al restringir el alcance de la ley que reglamentó, cuando exigió que el beneficiario de la pensión de sobreviviente cursara específicamente un nivel de educación formal básica, media o superior, con una intensidad de por lo menos 20 horas semanales.*”

5.7. Teniendo en cuenta lo anteriormente esbozado, se concluye que para acceder a la sustitución pensional, en el caso de los hijos entre 18 y 25 años, únicamente se requiere acreditar la calidad de estudiante, mediante certificación auténtica expedida por el establecimiento de educación, aprobado por el Ministerio de Educación, en el cual se dé constancia de los correspondientes estudios que se lleven a cabo y, como lo señala la norma, depender económicamente del causante.

Ahora bien, conforme con lo dicho, pasa esta Sala de Revisión a resolver el caso concreto.

6. Caso concreto

6.1. Presentación del caso

Geraldine Forero Enciso (de 19 años de edad) interpuso acción de tutela contra la UGPP por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la vida a la seguridad social, al mínimo vital, a la educación y de petición, por cuanto la entidad se ha negado a reconocerle la sustitución pensional a la cual considera tiene derecho, luego del fallecimiento de su padre. El argumento presentado por la UGPP para su negativa es que la accionante no se encontraba estudiando al momento del fallecimiento del causante.

La peticionaria explicó que durante el año 2015 se inscribió (en el mes de mayo) a la Universidad del Tolima, pero no pudo matricularse porque al ser ella la única compañía de su padre, tuvo que encargarse de todo lo relacionado con los cuidados de su progenitor, el cual estaba padeciendo múltiples enfermedades que finalmente lo llevaron a la muerte.

En el mes de octubre, cuando aún vivía el señor Forero, éste le insistió que continuara sus trámites de ingreso a la universidad para que pudiera estudiar, a pesar de que él estuviera enfermo. La actora se inscribió, en esta oportunidad a la CUN de Ibagué. En el mes de noviembre le expiden recibo de matrícula para pago con fecha de último plazo el 21 de enero de 2016. El señor Abel Forero muere el 13 de diciembre de 2015. La joven Geraldine Forero paga la matrícula de su primer semestre cuatro días después, es decir, el 17 de diciembre del mismo año.

La accionante radicó petición formal de la sustitución de la pensión de su padre, ante la UGPP, el 19 de enero de 2016. Ésta solicitud fue negada bajo el argumento de que no presentó una certificación que indicara que a la muerte del causante, ella se encontrara estudiando. Se interpusieron los recursos pertinentes y fueron negados bajo los mismos supuestos.

La solicitud de tutela se fundamenta en que la petente dependía completamente de su padre, quien sufragaba todos sus gastos de alimentación,

vivienda, estudio, etc. En enero de 2015, cuando su padre empieza a padecer las primeras dolencias de su enfermedad, ella se hace cargo por completo de su cuidado, teniendo en cuenta que su madre ya había muerto y ella era la única compañía de su progenitor. En octubre comienza los trámites de inscripción a la Universidad, y a noviembre ya tiene recibo de matrícula, el cual no alcanza a pagar antes de la muerte de su padre, el 13 de diciembre de 2015.

Finalmente, el segundo semestre de 2016 lo paga, con ayuda de sus familiares, pero señala, es una carga que no pueden llevar siempre.

6.2. Vulneración de los derechos al mínimo vital y a la educación de Geraldine Forero Enciso

Como se señaló anteriormente, la sustitución pensional es una prestación creada por el legislador con el propósito de proteger aquellos que dependían económicamente del causante, evitando que con el acaecimiento de un suceso intempestivo como la muerte, queden sin un ingreso que les permita subsistir.

En este sentido, la sustitución de la pensión se encuentra íntimamente ligada con el mínimo vital de quienes, en vida del pensionado, dependían completamente de él y satisfacían con la mesada percibida sus necesidades básicas para vivir de manera digna. Por lo anterior, y para evitar el uso fraudulento de una pensión ya causada, la ley definió un orden de prelación de los beneficiarios que pudieran tener derecho a sustituir al pensionado por causa de su muerte.

Aunado a lo anterior, otro de los fines perseguidos por la figura de la sustitución pensional es la protección directa del derecho fundamental a la educación, de los hijos del causante, que siendo mayores de edad, pero menores de 25 años, se encuentran imposibilitados para trabajar por estar estudiando. Así, la garantía de poder continuar sus estudios se mantiene, a pesar del fallecimiento de quien en vida sufragaba todos los gastos educativos.

Es pertinente recordar lo señalado por la Corte desde el año 1993, en cuanto a que la posibilidad de la sustitución pensional por estudios, es también, parte del cumplimiento de un fin esencial del Estado como lo es el de proteger a las personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad, que en estos casos se da cuando el individuo que dependía del pensionado, apenas inicia el tránsito por el camino de la formación educativa, con el propósito de capacitarse en una profesión u oficio, que posteriormente le permita valerse por sí mismo. De tal manera que, el Estado debe evitar y desechar las restricciones que impidan la realización del derecho a la educación y que agravan la situación de debilidad de quienes se encuentran ahora desamparados.

Ahora bien, en el caso bajo análisis, para que a la joven Geraldine Forero le sea reconocida la sustitución pensional de su padre, según la ley vigente, es necesario: (i) estar entre los 18 y 25 años de edad; (ii) al momento de la muerte del causante, depender de él económicamente; y (iii) estar incapacitada para trabajar en razón de sus estudios.

Al verificar el cumplimiento de los anteriores requisitos se encuentra que:

(i) Geraldine Forero Enciso tiene 19 años de edad, con lo cual se encuentra dentro del rango aceptado para ser beneficiaria de la sustitución de la pensión.

(ii) La accionante señala que era la única persona que vivía con el señor Abel Forero durante su enfermedad y hasta el momento de la muerte. Que era con su padre con quien compartían la vivienda, los alimentos y ejercían derechos y obligaciones de padre e hija y que dependía completamente de él. Para lo anterior, la petente adjunta una declaración extraproceso suscrita por ella ante el Notario 58 del Círculo de Bogotá, el día 18 de enero de 2016, en donde señala que dependía “*moral, psicológica y económicamente*” de su progenitor, y que era él quien respondía por todos sus gastos de estudio y manutención.⁶² Lo anterior es suficiente para concluir que la accionante cumple con el requisito de dependencia económica señalado, para acceder a la prestación solicitada.

(iii) En cuanto a la calidad de estudiante, la norma señala que son beneficiarios de la sustitución pensional, “*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*”.

La joven Geraldine Forero manifiesta que en mayo de 2015, cuando su padre aún vivía, pagó el PIN de inscripción a la Universidad del Tolima para ingresar a una carrera profesional en el segundo semestre de ese año. Indica también que durante todo el 2015 su padre estuvo muy enfermo, de lo cual hay prueba en el expediente, verificable en la historia clínica del causante, donde se pueden observar varias hospitalizaciones, exámenes, controles, medicamentos formulados, situación que la llevó a dedicarse por completo al cuidado de su progenitor y no pudo ingresar a la Universidad a la que se había inscrito. Posteriormente, inicia los trámites de inscripción a la CUN de Ibagué, siendo aceptada para el programa de Diseño y Producción de Modas, para lo cual le fue expedido el recibo de pago de matrícula el 19 de noviembre de 2015, cuando su padre todavía vivía.

En este punto, señala la Sala, se entiende que para el 13 de diciembre de 2015, fecha en la que murió el padre de la actora y pensionado, Geraldine Forero no había iniciado las clases correspondientes al primer semestre de 2016 en la

⁶² Folio 69, cuaderno principal del expediente.

CUN, puesto que el año lectivo de estudios iniciaba en el mes de enero siguiente, pero en el expediente hay pruebas que indican que la accionante desde el mes de octubre había comenzado los trámites de ingreso a la Universidad tales como, el recibo de matrícula expedido el 19 de noviembre de 2015, por valor de \$1. 556.000, el cual fue cancelado tan solo cuatro días después de la muerte del señor Abel Forero. De lo anterior se puede extraer que la peticionaria no podía adjuntar a su solicitud una certificación auténtica de la Universidad CUN de que estaba cursando una carrera técnica profesional, porque el año lectivo de estudios comenzaba en enero del siguiente año, de tal manera que la única forma de probar que estaba incapacitada para trabajar por cuanto iniciaría sus estudios el mes siguiente, era el recibo de pago de matrícula con el correspondiente sello del banco.

Ahora bien, teniendo en cuenta los verdaderos propósitos del legislador al consagrar la posibilidad de sustituir al pensionado y recibir la mesada que éste venía percibiendo, en el caso de los hijos mayores de 18 años incapacitados para trabajar por sus estudios, los cuales eran la protección de los derechos fundamentales al mínimo vital y a la educación, en el presente caso, concluye la Sala que la entidad accionada vulneró los derechos referidos, al no reconocer la sustitución pensional a la que tiene derecho Geraldine Forero Enciso.

La accionante dependía completamente de su padre en lo familiar y económico, tanto así que de él recibía alimentos, vestuario, vivienda, educación, y era éste quien sufragaba todos los gastos de necesidades básicas de Geraldine, al punto que desde el día de su fallecimiento ha vivido gracias al apoyo de otros familiares que le han brindado una ayuda mínima para solventar sus necesidades básicas. Esto no debería estar sucediendo, teniendo en cuenta que su padre recibía una mesada pensional que por ley le correspondería a su hija, quien fue la encargada de velar por él hasta su último día, y que dada esta circunstancia no pudo ingresar antes a la educación superior y tuvo que dedicarse al cuidado de su padre de tiempo completo por sus múltiples padecimientos que finalmente lo condujeron a la muerte. Así las cosas, la sustitución pensional en este caso es necesaria para la subsistencia de la única beneficiaria de dicha prestación causada por el señor Abel Forero.

Por otra parte, el derecho a la educación de la petente también se ha visto afectado por la falta de reconocimiento de la sustitución pensional, en tanto tuvo también que acudir a la ayuda de sus familiares para el pago del segundo semestre, como se puede observar del expediente en el recibo de pago de fecha 15 de junio de 2016, pero dicha colaboración no puede continuar teniendo en cuenta que es una carga adicional para ellos.

Recordando el fin de la prestación solicitada, esto es, proteger el derecho de quien se encuentra en debilidad manifiesta por razón de estar inhabilitado para trabajar por ostentar la calidad de estudiante, en el presente caso, a pesar de no existir una certificación de la CUN de que Geraldine Forero era estudiante de

dicha Corporación para el mes de diciembre de 2015, hay pruebas suficientes de que ella había iniciado los trámites necesarios para iniciar su formación educativa cuando su padre aún vivía, tanto así que le fue expedido un recibo de matrícula el cual cancelo 4 días después de la muerte de éste. Lo anterior permite concluir que la accionante ya había iniciado su tránsito de capacitación formal, con el fin de formarse en una profesión u oficio que le ayudaría en el futuro a recibir un ingreso propio para solventar sus necesidades. Es decir, en este caso se omitió tener en cuenta lo señalado por la Corte Constitucional, en la sentencia T-396 de 2009,⁶³ en donde se indicó que *“las investigaciones administrativas que se adelantan con el fin de examinar el cumplimiento de determinados requisitos pensionales (...) deben reflejar la realidad de las personas que solicitan tales prestaciones, de modo tal que a los funcionarios administrativos les está vedado interpretar las pruebas recolectadas de una forma incompleta o sesgada con el objetivo de buscar algún pretexto para negar el derecho pensional”* lo que se tradujo en una vulneración del derecho fundamental a la educación de Geraldine Forero Enciso.

Teniendo en cuenta lo anterior, se concluye que la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP vulneró los derechos al mínimo vital y a la educación de Geraldine Forero Enciso al negarle la sustitución pensional de su padre, Abel Forero Hernández, en tanto no tuvo en cuenta que es un sujeto en debilidad manifiesta por cuanto está incapacitada para trabajar en razón de sus estudios y no hizo una valoración probatoria de los documentos aportados a su solicitud, teniendo en cuenta la realidad de la petente en cuanto a su dependencia económica total del causante, y que ya había iniciado su proceso educativo en la CUN Ibagué.

Por tanto, se ordenará a la entidad accionada, reconocer la sustitución pensional a la accionante y pagar las mesadas dejadas de percibir desde el momento en que falleció el señor Abel Forero Hernández.

III. DECISIÓN

Una entidad encargada del reconocimiento y pago de una sustitución pensional vulnera los derechos fundamentales al mínimo vital y a la educación del beneficiario de dicha prestación por ser hijo del causante y estar incapacitado para trabajar en razón de sus estudios, si al hacer la investigación administrativa del cumplimiento de los requisitos para el efecto, no tiene en cuenta la realidad del solicitante, como la dependencia económica y que ya había iniciado los trámites para comenzar su formación educativa pero no tiene una certificación de la institución por cuanto el año lectivo no había empezado.

⁶³ Corte Constitucional, sentencia T-396 de 2009 (MP Humberto Antonio Sierra Porto).

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

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR las sentencias del veinte (20) de octubre de dos mil dieciséis (2016) y veintiuno (21) de noviembre de dos mil dieciséis (2016) proferidas por el Juzgado 22 Laboral del Circuito de Bogotá y el Tribunal Superior de Bogotá, Sala Laboral, en primera y segunda instancia respectivamente, dentro del proceso de la referencia y, en su lugar, **TUTELAR** los derechos fundamentales al mínimo vital y a la educación de Geraldine Forero Enciso.

SEGUNDO.- ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP que, dentro del término improrrogable de cuarenta y ocho (48) horas siguientes contadas a partir de la notificación de esta sentencia, reconozca y pague la sustitución pensional y el correspondiente retroactivo a que tiene derecho Geraldine Forero Enciso, a partir del 13 de diciembre de 2015.

TERCERO. – LIBRAR las comunicaciones –por la Secretaría General de la Corte Constitucional–, así como **DISPONER** las notificaciones a las partes –a través del Juez de tutela de instancia–, previstas en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

JOSE ANTONIO CEPEDA AMARÍS
Magistrado (e)

ROCÍO LOAIZA MILIÁN
Secretaria General (e)

