COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/451/05

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/451/05
Expediente	—
Fecha	2005-05-03
Sala	Sala considera
Magistrado ponente	Dra CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ
Partes	algunos apartes de los artículos 186, 196, 208 y 214 del Decreto 1355 de 1970 por ineptitud en la d

Temas que titula la Corte Constitucional

- Cosa Juzgada Constitucional
- Demanda De Inconstitucionalidad
- Accion Publica De Inconstitucionalidad
- Sistema De Seguridad Social Integral
- Seguridad Social
- Sistema General De Pensiones

Resumen del caso (según la propia sentencia)

La Corte resolvió: : Declarar EXEQUIBLE la expresión “y hasta los 25 años” del artículo 13 de la Ley 797 de 2003. Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente. JAIME ARAUJO RENTERIA Presidente ALFREDO BELTRAN SIERRA Magistrado MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Magistrado JAIME CORDOBA TRIVIÑO Magistrado RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado MARCO GERARDO MONROY CABRA Magistrado HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO Magistrado ALVARO TAFUR GALVIS Magistrado CLARA…

Texto completo

C-451-05 REPÚBLICA DE COLOMBIA Sentencia C-451/05 COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL -No configuración DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD -Concepto de violación ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD -Aplicación del principio pro actione en la formulación de los cargos SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL -Objetivo general SEGURIDAD SOCIAL- Concepto SISTEMA GENERAL DE PENSIONES -Objeto SISTEMA GENERAL DE PENSIONES- Características LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD -Límites PENSION DE SOBREVIVIENTES-E dad como criterio de diferenciación válido Para el caso de la seguridad social, y particularmente en el ámbito de la pensión de sobrevivientes, la Sala considera que lejos de constituir un criterio sospechoso de discriminación la edad constituye uno de los factores apropiados para establecer tratamientos diferenciales y en esa medida su utilización es prima facie legítima. En efecto, además de tratarse de un asunto (régimen pensional) frente al que el Legislador goza de un relativamente amplio margen de configuración normativa, armoniza con el significado y finalidad de la pensión de sobrevivientes en el marco del sistema general de seguridad social anteriormente descrito.

PENSION DE SOBREVIVIENTES -Significado y finalidad DERECHO A LA SUSTITUCION PENSIONAL POR ESTUDIOS -Protección especial DERECHO A LA IGUALDAD EN PENSION DE SOBREVIVIENTES- Disfrute por hijo incapacitado para trabajar por estudios hasta el límite de veinticinco años de edad 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. En efecto, 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. En este sentido la edad de 25 años viene a ser un criterio razonable ya que para ese momento los hijos dependientes de sus padres cuentan, por lo general, con una profesión u oficio que les permite lograr su independencia económica y proveerse su propio sustento, motivo por el cual se encuentra justificada su exclusión como beneficiarios de la sustitución pensional, pues ya no se trata de una persona en condiciones de vulnerabilidad que por lo tanto necesite medidas de protección especial. Resulta compatible con los artículos 13, 42 y 48 de la Carta fijar un límite de 25 años de edad al disfrute de la pensión de sobrevivientes para el hijo incapacitado para trabajar por razón de los estudios y si dependía económicamente del causante al momento de su muerte, pues la persona que supera esa edad no está en una situación de indefensión o vulnerabilidad que justifique incluirla como beneficiaria de dicha prestación ya que habiendo adquirido un nivel de capacitación se encuentra en condiciones de trabajar y contribuir al sistema de seguridad social, haciéndose por tanto acreedora en forma directa a los beneficios a que hubiere lugar.

Referencia: expediente D-5432 Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 13 (parcial) de la Ley 797 de 2003 “Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales” .

Actor: Eduardo Parménides Palacios Hernández Magistrada Ponente: Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ Bogotá D.C., tres (3) de mayo de dos mil cinco (2005) La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y una vez cumplidos los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente SENTENCIA I. ANTECEDENTES En ejercicio de la acción pública consagrada en los artículos 40-6, 241-4 y 242-1 de la Constitución Política, el ciudadano Eduardo Parménides Palacios Hernández solicita a la Corte Constitucional la declaración de inexequibilidad parcial del artículo 13 de la Ley 797 de 2003 “ Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales ”, por considerar que tal disposición vulnera los artículos 13, 42 y 48 de la Constitución Política.

Mediante auto del 15 de octubre de 2004, se admitió la demanda de la referencia por cumplir con los requisitos que contempla el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, se ordenó la fijación en lista de la norma acusada, y se dispuso el traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor.

Así mismo, de conformidad con los artículos 244 de la Constitución Política y 11 del Decreto 2067 de 1991, se comunicó la iniciación del proceso al Presidente de la República y al Presidente del Congreso de la República, y al tenor del artículo 13 del Decreto 2067 de 1991, se envió comunicación a los Ministros de la Protección Social y de Hacienda y Crédito Público; al Presidente del Instituto de Seguros Sociales; a la Asociación Colombiana de Empresas de medicina Integral ACEMI; Academia Colombiana de Jurisprudencias; Departamento Administrativo de Planeación Nacional; Asociación Colombiana de Fondos de Pensiones ASOFONDOS; y a los departamentos de derecho laboral de las

Universidades Externado de Colombia, Javeriana y Rosario, con el fin de que aportaran su opinión sobre la demanda de la referencia.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios, y previo concepto del Jefe del Ministerio Público, la Corte Constitucional procede a decidir en relación con la presente demanda.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA Se transcribe a continuación el texto del artículo 13 de la Ley 797 de 2003, subrayando el aparte demandado: "LEY 797 DE 2003 Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales.

EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA: Artículo 13. Los artículos 47 y 74 quedarán así: Artículo 47. Beneficiarios de la Pensión de Sobrevivientes.

Son beneficiarios de la pensión de sobrevivientes: (…) c) Los hijos menores de 18 años; los hijos mayores de 18 años y hasta los 25 años , incapacitados para trabajar por razón de sus estudios y si dependían económicamente del causante al momento de su muerte, siempre y cuando acrediten debidamente su condición de estudiantes y cumplan con el mínimo de condiciones académicas que establezca el Gobierno; y, los hijos inválidos si dependían económicamente del causante, esto es, que no tienen ingresos adicionales, mientras subsistan las condiciones de invalidez. Para determinar cuando hay invalidez se aplicará el criterio previsto por el artículo 38 de la Ley 100 de 1993;

(…)" III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA Según el demandante el segmento normativo impugnado del artículo 13 de la Ley 797 de 2003, que establece la edad de 25 años como límite para disfrutar de la pensión de sobrevivientes en calidad de hijo incapacitado para trabajar en razón de los estudios, vulnera los artículos 13, 42 y 48 de la Constitución Política.

En su parecer, lo acusado desconoce el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta, porque es una tipificación consagrada en razón de la edad del hijo beneficiario lo cual resulta discriminatorio frente a los demás beneficiarios señalados en la misma disposición legal. Además, limita el derecho del hijo beneficiario de continuar en el sistema de seguridad social sobre el mismo derecho y ante la misma norma que salvaguarda a los demás beneficiarios.

Considera que también viola el artículo 42 ibidem que establece la protección constitucional de la familia, pues si conforme al mandato superior los hijos hacen parte del núcleo familiar y sus derechos se basan en la igualdad ante la ley, "la expresión acusada se torna discriminatoria en pro de la edad, no obstante me pregunto ¿esa relación filial de la familia es de edad? y el hijo deja de ser hijo a los 25 años?".

Igualmente, en su criterio lo impugnado vulnera el artículo 48 de la Constitución sobre el derecho a la seguridad social, especialmente en lo que tiene que ver con el principio de universalidad, pues si este principio se define como la garantía de protección para todas las personas "sin ninguna discriminación, en todas las etapas de la vida " se están excluyendo a los hijos beneficiarios mayores de 25 años del derecho a la seguridad social que tienen carácter irrenunciable.

Finalmente, como sustento de su impugnación sostiene que "la pensión es un derecho adquirido conforme a la ley, y que los beneficiarios de esta vienen a suceder el derecho que ya tiene calidad de adquirido, quedando excluidos los beneficiarios (hijos) del derecho que en virtud gozan, por el hecho de cumplir 25 años de edad, estando en las mismas condiciones y frente a la misma situación jurídica que los demás beneficiarios, igualdad entre los iguales es lo que se profesa" IV.

INTERVENCIONES 1. Instituto de Seguros Sociales –ISS- Carlos Libardo Bernal Pulido, actuando en representación del Instituto de Seguros Sociales solicita desestimar la pretensión de inexequibilidad del aparte normativo acusado pues

deberá reconocer que la diferencia introducida por la norma acusada con fundamento en el criterio de edad de 25 años es razonable y proporcionada y por lo tanto no vulnera la Constitución.

Expresa que en extensa línea jurisprudencial la Corte ha señalado que en virtud de lo dispuesto en el artículo 13 Superior, no se le prohíbe al legislador diferenciar sino discriminar, lo cual se presenta cuando la diferenciación es irrazonable o desproporcionada.

Señala que en el caso bajo examen la diferenciación introducida por el legislador cumple con las exigencias del principio de razonabilidad, pues está justificada de manera muy clara por el principio de solidaridad consagrado en el artículo 48 de la Carta según el cual la seguridad social debe basarse en una repartición solidaria de las cargas y beneficios entre toda la población que es sujeto del sistema de manera que quien está en edad y tiene capacidad para contribuir al sistema debe hacerlo y quien no lo está debe recibir los beneficios del sistema. Un individuo de 25 años si lo está y esto es lo que hace razonable la norma acusada.

Anota que en relación con el principio de solidaridad como fundamento para establecer exigencias en orden a recibir la pensión de sobrevivientes, la Corte ya se pronunció en Sentencia C-1094 de 2003 al declarar exequible la imposibilidad del cónyuge supérstite de recibir pensión de sobrevivientes cuando es menor de 30 años y no ha procreado hijos con el causante.

Explica que un hijo mayor de 25 años está en una situación diferente a la del cónyuge supérstite, los padres del causante, los hermanos inválidos del mismo que dependían económicamente del causante o los hijos menores de edad, pues ha disfrutado de un período de gracia, de los 18 a los 25 años, que la ley le concede para que finalice sus estudios. Por ello el hijo mayor de 25 de años no puede pretender adoptar la posición insolidaria de recibir eternamente los beneficios de la pensión de sobrevivientes, sino la posición solidaria de afiliarse y cotizar al sistema.

En su criterio la fijación de los 25 años de edad para dejar de recibir la pensión de sobrevivientes es proporcionada pues tal determinación no obedece a un capricho del legislador sino a la circunstancia objetiva de que a esta edad un individuo está en plena aptitud para incorporarse al mercado laboral y afiliarse al sistema de seguridad social, y además ha terminado sus estudios superiores y en este sentido ya no necesita del beneficio de la pensión de sobrevivientes que le otorga la norma acusada.

Sostiene que estas mismas razones hacen que la diferencia de trato introducida por el legislador en la norma acusada no vulnere la igualdad entre los hijos que consagra el artículo 42 Superior, ni el principio de universalidad establecido en el artículo 48 ibidem pues conforme al primero de los citados mandatos el principio de igualdad no supone la identidad de trato legal a los miembros de la familia sino que su trato no sea discriminatorio es decir, diferente pero razonable y proporcionado. Al respecto, aduce que el individuo mayor de 25 años está en una situación diferente a la de los hijos menores de edad o menores de esa edad, pues a causa de su aptitud y juventud puede ingresar al mercado laboral y afiliarse al sistema, de modo que no quedará desprotegido pues formará parte de la universalidad cobijada por el sistema, no como beneficiario de la pensión de sobrevivientes sino como afiliado.

2. Ministerio de la Protección Social Jorge Ernesto Angarita Rodríguez, quien obra en representación del Ministerio de Protección Social, interviene en el trámite de la presente acción, con el objeto de solicitar la declaración de exequibilidad de la norma acusada.

El interviniente comienza por precisar que la pensión de sobrevivientes no responde a los mismos principios de la pensión de vejez, pues a diferencia de ésta última aquella tiene carácter indemnizatorio debido a que quien procuraba el sustento económico de un grupo familiar o parte de él ha fallecido afectando económicamente a los miembros de la familia, situación ésta que no es permanente en el tiempo y de ahí el carácter temporal de dichas pensiones.

A continuación realiza un recorrido por las normas legales que regulan la pensión de sobrevivientes precisando que las mismas tienen como propósito permitir que el grupo familiar continúe disfrutando de unos ingresos económicos que se ven disminuidos o incluso desaparecen con la murete de quien proveía para su sostenimiento. Al respecto destaca que en razón de tal circunstancia dichas pensiones no son vitalicias pues son múltiples las variables que rodean la conformación del ingreso de un grupo familiar.

Explica que el legislador de 1993 solamente había consagrado como vitalicias las pensiones de sobrevivencia del cónyuge supérstite, de los hijos inválidos que dependían económicamente del causante y de los progenitores que se hallaban en la misma situación de dependencia económica, lo cual demuestra que no es el vínculo familiar la única razón a tener en cuenta para reconocer dicha pensión.

Señala que en el año 2003 el legislador nuevamente reguló la materia para excluir de la pensión de sobrevivientes al cónyuge supérstite que tenga menos de 30 años de edad y no tenga hijos en común con el fallecido, por considerar que una persona en tales condiciones está en capacidad de proveerse su sustento económico de modo que esta carga no la debe asumir el sistema de seguridad social pues no responde al concepto indemnizatorio de dicha pensión.

Sostiene que desde siempre el legislador ha previsto que las pensiones de los hijos que no son inválidos solo se extenderán hasta los 25 años de edad mientras el hijo se encuentra incapacitado para trabajar en razón de sus estudios, pues estima que superada esa edad el hijo ya se encuentra en capacidad de procurarse su sustento económico sin que tenga que depender de los padres.

Dice que tal es la trascendencia de la dependencia o independencia económica para el sistema de seguridad social que ni aún los hijos inválidos cuentan con pensiones vitalicias, las cuales solo se otorgan cuando el hijo depende económicamente del padre fallecido pues el hecho de que una persona tenga ciertas limitaciones físicas no necesariamente lo imposibilita para proveerse su sustento.

En este sentido afirma que el sistema general de pensiones no pretende brindar un enriquecimiento gratuito a una persona que no trabaja sino solventar la merma que sufre el ingreso familiar por la muerte de uno de los padres que se ocupaba de llevar ese ingreso a la familia.

En su parecer lo realmente pretendido por el actor no es defender la presunta discriminación que alega, sino agenciarse un ingreso permanente y gratuito para quienes no han obtenido un ingreso económico por sí mismos y pretenden derivarlo del sistema general de pensiones, sin detenerse a considerar que ello implica negar pensiones a quienes si están en necesidad de las mismas.

Explica que la pretensión del actor además desconoce el esquema de aseguramiento que permite el otorgamiento de las pensiones de sobrevivencia, pues éstas parten de una nota técnica según la cual con base en estudios actuariales pertinentes se define cual será el monto y el período durante el cual se reconocerán estas prestaciones, lo que permite definir el costo del aseguramiento, es decir, la prima que debe pagarse para cubrir el riesgo que se asegura. Añade que ese estudio técnico jamás consideró la posibilidad de extender la cobertura de la pensión de sobrevivientes a los hijos en forma vitalicia sino solo la de los hijos inválidos.

En relación con la infracción al principio de igualdad considera que no se configura pues no está en la misma situación quien se encuentra en incapacidad de procurarse su sustento económico que aquella que ha podido concluir sus estudios superiores.

Por lo tanto, como no se trata de una misma situación de hecho no resulta aceptable el juicio de igualdad que intenta formular el actor. Estima que tampoco se desconoce el concepto de familia pues lo acusado es simplemente una regulación de uno de los efectos económicos de la relación filial que no puede ser idéntica en todos los casos y agrega

que lo impugnado no pone en tela de juicio la relación entre padres e hijos ni modifica o restringe sus derechos y deberes pues se limita a derivar un efecto económico del hecho de la muerte del pensionado. Sostiene además que los hijos no dejan de serlo a ninguna edad específica, pues lo que pierden es la condición de dependientes o incapacitados para proveerse su sustento.

Respecto de la violación al derecho a la seguridad social, el interviniente señala que la Corte debe declararse inhibida para pronunciarse sobre este cargo por ineptitud sustantiva de la demanda.

3. Departamento Nacional de Planeación Alfonso M. Rodríguez Guevara en representación del Departamento Nacional de Planeación considera que respecto del artículo 13 de la Ley 797 de 2003 acusado parcialmente por el actor ha operado la cosa juzgada constitucional ya que en Sentencia C-1094 de 2003 MP Jaime Córdoba Triviño, la Corte declaró la exequibilidad de esa disposición legal.

Adicionalmente expresa que existe ineptitud sustantiva de la demanda que acarrea un fallo inhibitorio, pues ella incurre en lo que denomina una imprecisión técnica ostensible al discutir la constitucionalidad de lo acusado sin fundamentar a fondo su inexequibilidad.

Al lado de las anteriores consideraciones el interviniente sostiene que la expresión demandada no es inconstitucional ya que el legislador al establecer la pensión de sobrevivientes se propuso ofrecer un marco de protección a los familiares del afiliado o del pensionado cuando muere frente a las contingencias económicas derivadas de este hecho.

Señala que en consonancia con este postulado la norma parcialmente acusada establece como requisito para los hijos beneficiarios de la pensión de sobrevivientes que exista dependencia económica y que su edad no supere los 25 años de edad, lo cual tiene un fundamento fáctico pues las personas que superan esa edad ya son capaces de proveerse su sustento.

Considera que la pensión no puede ser un derecho que se herede pues ella está calculada para un determinado número de años de vida en la vejez y los recursos con que se cuenta son limitados dado que provienen de los aportes que realiza la persona en su vida laboral. Por ello, si todos los hijos a cualquier edad recibieran la pensión de sobrevivientes los padres tendrían que haber cotizado mucho más y por un mayor tiempo, y además el sistema se volvería inequitativo porque las generaciones siguientes tendrían que pagar por pensiones para las cuales no se cotizó.

Sostiene que no existe violación al principio de igualdad pues las personas mayores de 25 años de edad son capaces de proveer para su propio sustento ya que se entiende que para esa época han culminado sus estudios universitarios.

4. Federación de Aseguradores Colombianos -Fasecolda- Manuel Guillermo Rueda Serrano en su condición de representante legal de Fasecolda solicita declarar la exequibilidad de la expresión impugnada del artículo 13 de la Ley 797 de 2003.

Sustenta su solicitud en las amplias facultades que el artículo 48 de la Constitución otorga al legislador para hacer efectivo el derecho a la seguridad social mediante la expedición de leyes que desarrollen los principios allí consignados, señalando requisitos, términos y condiciones para acceder a los derechos y prestaciones previstos en el sistema de seguridad social.

Seguidamente se refiere al alcance y finalidad de la pensión de sobrevivientes y señala que conforme a la jurisprudencia constitucional el objetivo de esta prestación es la protección de la familia, garantizando que las personas que dependían económicamente del causante puedan seguir atendiendo sus necesidades de subsistencia. Por lo tanto, dicha prestación consiste en la transmisión a su favor y por ministerio de la ley del derecho a percibir la pensión.

Considera que la norma acusada supera satisfactoriamente el test de igualdad ya que persigue una finalidad constitucional consistente en proteger y minimizar la situación de debilidad manifiesta que sufre quien aún ostenta la

calidad de estudiante en proceso de formación intelectual y desafortunadamente pierde al progenitor pensionado, de manera que pueda contar con las condiciones necesarias que le permitan culminar el proceso de formación personal y educativo emprendido con miras a lograr un desarrollo intregral Señala que lo que busca el legislador al incorporar como beneficiarios de la pensión a los hijos mayores de 18 años y hasta los 25 años incapacitados para trabajar en razón de sus estudios es garantizar el derecho a la sustitución pensional por estudios que tiene su razón de ser en el estado de debilidad manifiesta en que queda el beneficiario hijo que ostenta la calidad de estudiante, por cuanto es indudable su estado de indefensión cuando se encuentra en proceso de formación educativa que le permitirá acceder a un conocimiento a través de la capacitación para ejercer una profesión y así alcanzar un desarrollo integral con la posibilidad de desenvolverse autónomamente.

Considera que lo que no puede sostenerse es que la calidad de estudiante pueda prorrogarse indefinidamente en el tiempo, pues como lo ha señalado la jurisprudencia la exigencia de protección estatal para el estudiante que ha recibido la sustitución pensional se afianza aún más en la consideración de las características naturales del momento de la vida en la cual dicha prestación es reconocida, esto es, dentro de una etapa que cobija la adolescencia y los comienzos de la edad adulta.

Afirma que por tal razón el legislador estableció el límite de los 25 años de edad para disfrutar de la pensión de sobrevivientes por estudio pues es necesario enmarcar ese proceso de formación educativa desarrollado por el hijo que a causa de la muerte de su progenitor queda desprotegido al no contar con los medios económicas para culminar el proceso educativo emprendido.

Así, concluye que no es posible alegar violación al principio de igualdad entre los beneficiarios hijos ya que como se ha demostrado los mayores de 18 años y menores de 25 años de edad están en una situación diferente a la de los hijos menores de 18 años y a los inválidos.

5. Ministerio de Hacienda y Crédito Público Diana Lucía Puentes Tobón, obrando como apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, interviene para solicitarle a la Corte que se abstenga de pronunciarse sobre la expresión acusada del artículo 13 de la Ley 797 de 2003, pues en su parecer existe ineptitud sustantiva de la demanda ya que el actor no expuso los argumentos de fondo tendientes a demostrar la supuesta contradicción de la norma demandada y la Constitución.

Independientemente de esta consideración señala que lo acusado es exequible puesto que en su parecer la libertad de configuración del legislador le permite fijar unos requisitos para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes por razón de estudios.

Expresa que acreditar la condición de estudiante se traduce en la obligación de probar por parte del hijo beneficiario que la razón por la cual sustituye el derecho a la pensión es precisamente el hecho de estar incapacitado para trabajar por motivo de sus estudios.

Agrega que en cuanto a la edad existen razones más que suficientes para advertir que la protección inicial que confiere el legislador se extiende hasta los 18 años, es decir hasta la mayoría de edad, momento en el cual la persona está en capacidad para acceder al mercado laboral y obtener sus propios medios de subsistencia, protección que fue extendida por el legislador hasta los 25 años al presumir que en este momento ya se han concluido los estudios de educación media y superior.

Afirma que distinta es la situación de los hijos inválidos quienes por esta sola circunstancia carecen de aptitudes para obtener los medios para su propia subsistencia pues están en incapacidad de trabajar.

Manifiesta que la pensión de sobrevivientes por razón de estudios tiene un carácter temporal o transitorio, ya que la extensión indefinida implicaría desnaturalizar la finalidad perseguida por esa prestación cual es la de proteger al núcleo familiar que realmente requiere atención, y por ello no es dable pretender que se le trate como un derecho adquirido.

En cuanto respecta a la violación del derecho a la igualdad considera que la Corte no su puede pronunciar pues el actor no justificó las razones por las cuales se predica el trato desigual respecto de los hijos mayores de 25 años de edad.

Sin embargo, el interviniente decide aplicar el test de igualdad para descartar la infracción a la Carta Política y es así como indica que la norma acusada persigue un objetivo valido a la luz del Ordenamiento Superior que es el de proteger a los miembros del núcleo familiar que necesitan un ingreso para subsistir, lo cual no se predica de los hijos mayores de 25 años de edad pues se trata de personas que pueden valerse por sí mismas.

Seguidamente expresa que el trato que instituye la norma acusada es razonable y proporcional porque la determinación de una edad límite para disfrutar de la pensión de sobrevivientes por razón de estudios garantiza el derecho a la seguridad social de los demás beneficiarios de la prestación que realmente tienen derecho a ella, amén que lo que busca es imponer el deber a la persona que adquiere la mayoría de edad de estar estudiando para que pueda continuar beneficiándose de la pensión.

Aduce que la exigencias establecidas en la norma acusada no desprotegen la familia, porque precisamente lo que persiguen es amparar los intereses de los miembros del grupo familiar, y agrega que tampoco vulnera el derecho a la seguridad social pues es claro que una persona que es mayor de 18 años y no se encuentra incapacitada para trabajar no está frente a uno de los riesgos que debe atender el sistema de seguridad social.

6. Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral – Acemi Nelcy Paredes Cubillos en representación de la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral–Acemi, interviene para defender la exequibilidad de la norma demandada.

Señala que como tal la edad no es un criterio sospechoso de discriminación pues la Corte Constitucional ha precisado que hay criterios constitucionalmente neutros, y que pueden entonces ser ampliamente utilizados por las autoridades a diferencia de otras existen categorías, que han sido denominadas "sospechosas", por cuanto son potencialmente discriminatorias y por ende se encuentran en principio prohibidas.

Sostiene que la consagración de una diferencia de trato por razón de edad no parecer ser constitucionalmente problemática en razón de que (i) la edad no es un rasgo permanente de una persona: el dinamismo que le es inherente demuestra todo lo contrario; (ii) no puede afirmarse que históricamente hayan existido prácticas sistemáticas de discriminación fundadas en diferencias de edad, similares a las exclusiones y hostilidades que han sufrido los grupos sociales, por razón de su raza, sexo u origen nacional; (iii) la edad no parece un criterio arbitrario y caprichoso para distribuir derechos y cargas, ya que la madurez de una persona y su condición física suelen tener relaciones con la edad; así, es obvio que no se debe dar el mismo margen de autonomía a un menor que a un adulto, tal y como la Corte lo ha reconocido en numerosas ocasiones; y (iv) tampoco está prevista la edad como criterio sospechoso de discriminación, ni en el artículo 13 de la Carta, ni en ninguno de los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia. Así, ni la Declaración Universal, ni la Declaración Americana, ni la Convención Interamericana, ni los pactos de derechos humanos de Naciones Unidas, prevén explícitamente que la edad sea un criterio prohibido para establecer distinciones entre las personas.

Advierte que la Corte ha admitido que la edad representa un criterio válido para establecer diferencias de trato. Así ha señalado que la protección del libre desarrollo de la personalidad de una persona depende de su grado de autonomía, por lo cual está vinculada con la edad, lo cual justifica ciertas injerencias de los padres y de las autoridades en los menores,

que serían inadmisibles en los adultos. Pero incluso entre los mayores de edad, que se presumen todos jurídicamente capaces, ha considerado que la ley puede tomar en cuenta la edad como requisito para acceder a ciertos cargos o bienes.

Seguidamente considera que es razonable que en la norma acusada se fije la edad de 25 años como límite para disfrutar de la pensión de sobrevivientes por parte del hijo incapacitado para trabajar en razón de sus estudios, puesto que la legislación Civil ha hecho presumir que las personas en condiciones normales en el rango de los 25 años de edad, han adquirido un grado de independencia económica que le permite alcanzar su propio sustento, de tal forma que los alimentos se deben para con los hijos hasta esa edad cuando no tiene ningún tipo de incapacidad física o mental que impida su auto soporte y no adelanten actividad académica.

Manifiesta que la finalidad de la norma acusada es racionalizar los recursos del sistema, evitando que indefinidamente las personas puedan acceder a la sustitución pensional y eludan la cotización para su propia pensión contrariando el principio de solidaridad e igualmente impide promover prácticas deplorables de alcahuetaría estatal para con las personas que no quieren trabajar pudiéndolo hacer y busquen vivir fácilmente a costa de una pensión no justamente sustituida, lo que resulta adverso al desarrollo social que se busca a través del trabajo.

A continuación expresa que la norma impugnada debe someterse a un juicio intermedio de igualdad, ya que en su parecer cuando la ley establece requisitos mínimos para realizar una labor o recibir un beneficio, esa regulación está sujeta a un juicio de igualdad dúctil, mientras que deben ser consideradas problemáticas o semi sospechosas aquellas normas que establecen límites máximos a partir de los cuales una persona es excluida de una cierta actividad o de un determinado beneficio. Por tal razón una diferenciación con fundamento en la edad no puede ser tachada como sospechosa de discriminación cuando se establecen mínimos para el ejercicio de una actividad. En cambio, como en el caso de la norma acusada la edad se torna más problemática al fijar un tope (máximo) a partir de los cuales no se podrá acceder a un beneficio, sencillamente porque la edad se convierte ahora en rasgo permanente de la persona y del cual no podrá prescindir voluntariamente.

Considera que en realidad existen criterios semi-sospechosos o problemáticos para establecer distinciones entre las personas; además la calificación de la edad como criterio problemático, sujeto a un juicio de igualdad intermedio, parece permitir no sólo una armonización de la jurisprudencia en la materia sino también la construcción de una herramienta hermenéutica aparentemente adecuada para resolver estos casos.

Así pues, en su criterio las normas persiguen una finalidad legítima al fijar requisitos a los beneficiarios de la pensión de sobrevivientes, lo cual no atenta contra los fines y principios del sistema.

Seguidamente afirma que al establecer este tipo de exigencias frente a la edad de 25 años, la norma protege la correcta disposición de los recursos del sistema y de paso a otros posibles beneficiarios de la pensión de sobrevivientes, lo cual está circunscrito dentro del ámbito de competencia del legislador al regular el derecho a la seguridad social.

Explica que el hecho de establecer un límite de edad para que el hijo sea beneficiario de la pensión, no significa que el legislador haya pretendido desconocer la calidad filial o de hijo en razón a la edad.

Finalmente expresa que si el legislador tiene mayor discrecionalidad en ciertas materias, como la de la seguridad social, eso significa que en esos temas las posibilidades de injerencia del juez constitucional son menores; y por ende la intensidad de su control se ve limitada, y de ahí que en varias ocasiones la Corte haya señalado que en la medida en que la Carta confiere discrecionalidad a la ley para regular un asunto, el juez constitucional debe respetar esa libertad de apreciación del Congreso.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN El señor Procurador General de la Nación Edgardo Maya Villazón, en concepto del 7 de diciembre de 2004 solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la expresión “y

hasta los 25 años", contenida en el literal b) del artículo 13 de la Ley 797 de 2003, que modificó los artículos 47 y 74 de la Ley 100 de 1993.

Sustenta tal solicitud en las siguientes consideraciones: Sostiene que la pensión de sobrevivientes es un mecanismo legal cuya finalidad es que los beneficiarios del pensionado o afiliado no queden desamparados y desprotegidos por el hecho de la muerte, y agrega que como lo señalado la Corte Constitucional, los principios de justicia retributiva y de equidad justifican que las personas que constituían la familia del trabajador tengan derecho a la prestación pensional del fallecido para mitigar el riesgo de viudez y orfandad al permitirles gozar post mortem del status laboral del trabajador fallecido.

En su parecer el legislador establece el derecho de acceder a la pensión de sobrevivientes de manera temporal, atendiendo a la libertad de configuración normativa que le asiste, con base en criterios socio culturales, respecto a la edad en la que presuntamente los hijos dependen económicamente de sus padres.

Considera que a pesar de la pobre argumentación del ciudadano Palacios Hernández, se puede deducir que su planteamiento en relación con la posible vulneración del principio de igualdad, se reduce a que debe existir un trato igualitario respecto de todos los beneficiarios de la pensión de sobrevivientes, apreciación que ese despacho no comparte pues el derecho de igualdad no corresponde a una apreciación meramente matemática, sin tener en cuanta las distintas variables y matices que establece la Constitución Política.

Estima que el hecho de haberse determinado que los hijos hasta los 25 años de edad podrían acceder al beneficio de la pensión de sobrevivientes, obedece a la aplicación de uno de los principios básicos de la seguridad social: la subsidiariedad, según el cual, es la persona, en primer lugar, la llamada a responder por el cuidado de su salud y por su protección social, y solamente, cuando esa persona no puede responder por sí misma, opera alguno de los mecanismos propios de la seguridad social. Por ello, en este sentido el legislador es claro al disponer, y así se observa en el texto legal, como condición sine qua non para acceder a dicho beneficio, la dependencia económica de los hijos al causante.

Afirma el Procurador que el término de los 25 años de edad corresponde a una prolongación del principio de la solidaridad, por el cual los padres son quienes deben responsabilizarse de la manutención y educación de sus hijos mientras sean menores o impedidos.

Agrega que se ha estimado de forma consuetudinaria que hasta esa edad los hijos pueden estar al cuidado de sus padres mientras llevan a cabo sus estudios superiores, los cuales los habilitarán para acceder al mercado laboral y productivo, y, poder así, emanciparse económicamente de su hogar. Por tal razón considera que el hecho de prolongar de forma indefinida el beneficio de la pensión de sobrevivientes para los hijos que superen la edad límite y no se encuentren discapacitados, distorsionaría el principio de la solidaridad, al convertirlo en una carga económica y social asumida por el sistema general de pensiones, en cualquiera de sus dos regímenes.

En relación con el argumento del demandante según el cual la disposición demandada viola el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta Política, por reconocerse el pago de la pensión de sobrevivientes a los hijos con discapacidad por todo el tiempo que subsistan las condiciones de invalidez, mientras que a los otros hijos sólo se les reconoce el beneficio hasta los 25 años, el Procurador señala que si bien los dos ostentan la calidad de hijos y tendrían frente a la ley los mismos derechos, no ocurre lo mismo para el acceso a los diferentes beneficios que consagra el sistema de seguridad social integral.

Al respecto, recuerda que la misma Constitución Política señala en su artículo 13 como una obligación del Estado proteger a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta, y, de igual forma, consagra en el artículo 47 que las personas disminuidas física, sensorial o síquicamente, serán objeto de una especial atención por parte del Estado con el fin de procurar su rehabilitación e integración a la sociedad.

El Procurador dice que atendiendo a estas disposiciones constitucionales el legislador otorgó una especial importancia a las personas con algún tipo de discapacidad dentro del sistema general de seguridad social. Así, consagró diferentes beneficios prestacionales de carácter médico asistenciales y económicos. Es el caso específico de las pensiones de invalidez, por riesgo común o riesgo profesional, y la pensión de sobrevivientes para los hijos o hermanos del causante, siempre que se compruebe su incapacidad para trabajar y por todo el tiempo que persista su discapacidad o invalidez, según el caso. Agrega que en igual sentido, se puede predicar respecto de los demás beneficiarios como el cónyuge y el compañero/a permanente, que éstos se encuentran en situaciones de hecho distinto, frente a los cuales no es dable aplicar un trato igualitario como lo pretende el demandante.

Por lo anterior, considera que los argumentos del demandante superan todo límite de la racionalidad y de proporcionalidad al pretender que se extienda el beneficio de la pensión de sobrevivientes a personas que no son sujetos pasivos de la protección social, por gozar de unas condiciones fácticas favorables que les permitiría acceder a unos ingresos para su autosostenimiento, muy distintas, de aquellas personas que aún siendo mayores de edad, por su discapacidad física, mental o sensorial, no pueden valerse por sí mismas y requieren de la ayuda de la familia, de la sociedad y del Estado para poder llevar una vida en condiciones dignas.

Igualmente, expresa que no es de recibo el cargo por vulneración al artículo 42 de la Constitución Política, pues pareciera que el ciudadano Palacios Hernández, confundiera los conceptos jurídicos de derechos herenciales y el derecho de acceder a la pensión de sobrevivientes, al solicitar la eliminación del límite temporal de los veinticinco años, y darles un tratamiento igualitario a todos los demás beneficiarios, dado que mientras en relación con la primera situación existe toda una concepción originaria del derecho civil con respaldo en varias disposiciones constitucionales, que prohíbe cualquier clase de distinción por la misma naturaleza de los derechos que se adquieren como consecuencia del fallecimiento de la persona a quien se hereda, en el segundo evento es la estructura constitucional del sistema de seguridad social la que da lugar a que el legislador en ejercicio de su libertad de configuración normativa, restringida solamente por los derechos y principios constitucionales, diseñe la manera de ingreso y retiro a dicho sistema, con las limitaciones y restricciones, cuyo único objetivo no es otro que procurar el cumplimiento de los fines constitucionales de la seguridad social como la eficiencia, la universalidad, solidaridad y sostenibilidad.

Finalmente, sostiene el Procurador que la pensión de sobrevivientes posee sus propios ámbitos y principios teleológicos, que en algunos aspectos difieren notoriamente del régimen legal de la familia, el cual se halla conectado e influenciado estrechamente con derechos clásicos del derecho privado como la propiedad y sucesiones, mientras que de la seguridad social se desprenden razones de servicio público y de protección social, cuyas normas instituciones y procedimientos tienden a proteger la calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas diseñados por el legislador para proporcionar una cobertura integral, en cuanto a las contingencias y riesgos que menoscaban la salud y la capacidad económica VI.

CONSIDERACIONES 1. Competencia La Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, de conformidad con el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política, por estar dirigida contra una norma perteneciente a una Ley de la República.

2. Asuntos previos: ausencia de cosa juzgada constitucional y aptitud sustantiva de la demanda Antes de analizar el fondo del asunto conviene dar respuesta a las inquietudes planteadas por algunos de los intervinientes, quienes consideran que en la presente oportunidad la Corte debe abstenerse de fallar, no sólo porque en Sentencia C-1094 de 2003 MP Jaime Córdoba Triviño, ya se pronunció sobre la exequibilidad del segmento normativo acusado del literal c) del artículo 13 de la Ley 797 de 2003, decisión que hizo tránsito a cosa juzgada constitucional, sino también porque la demanda está afectada de ineptitud sustancial.

En cuanto hace al primer cuestionamiento, es equivocado afirmar que respecto de lo impugnado ha operado la cosa juzgada constitucional en los términos de la citada sentencia, pues ella no contiene pronunciamiento alguno sobre la expresión “y hasta los 25 años” del literal c) del artículo 13 de la Ley 797 de 2003, ahora impugnada, sino sobre las expresiones “y cumplan con el mínimo de condiciones académicas que establezca el Gobierno” pertenecientes a esa misma disposición, las cuales fueron declaradas inexequibles por la Corte por considerar que “…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”.

En relación con el segundo reparo, atinente a la supuesta falta de argumentación en los cargos de inconstitucionalidad, es incuestionable que la presencia de este defecto debe conducir inexorablemente a la inadmisión de la demanda o a un pronunciamiento inhibitorio, según sea el momento en el que se advierta dicha falencia, puesto que en tal evento se carece de un presupuesto procesal necesario para adoptar una decisión de fondo que es la demanda en forma. Así lo ha señalado esta Corporación en reiterada jurisprudencia:

“El segundo elemento de toda demanda de inconstitucionalidad es el concepto de la violación, que supone la exposición de las razones por las cuales el actor considera que el contenido de una norma constitucional resulta vulnerado por las disposiciones que son objeto de la demanda. En este orden de ideas, al ciudadano le corresponderá (i.) hacer “el señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas” (artículo 2 del numeral 2 del Decreto 2067 de 1991), pues “si bien cada ciudadano es libre de escoger la estrategia que considere conveniente para demostrar la inconstitucionalidad de un precepto (siempre y cuando respete los parámetros fijados por la Corte), considera la Corte que… el [particular] tiene el deber de concretar el o los cargos contra las disposiciones acusadas, lo que implica realizar un esfuerzo por identificar de manera relativamente clara las normas constitucionales violadas” [1] . Este señalamiento supone, además, (ii.) la exposición del contenido normativo de las disposiciones constitucionales que riñe con las normas demandadas, es decir, manifestar qué elementos materiales del texto constitucional son relevantes y resultan vulnerados por las disposiciones legales que se impugnan [2] . No basta, pues, con que el demandante se limite a transcribir la norma constitucional o a recordar su contenido.

“Finalmente, (iii.) tendrán que presentarse las razones por las cuales los textos normativos demandados violan la Constitución (artículo 2 numeral 3 del Decreto 2067 de 2000). Esta es una materia que ya ha sido objeto de análisis por parte de la Corte Constitucional y en la que se revela buena parte de la efectividad de la acción pública de inconstitucionalidad como forma de control del poder público. La efectividad del derecho político depende, como lo ha dicho esta Corporación, de que las razones presentadas por el actor sean claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes [3] . De lo contrario, la Corte terminará inhibiéndose, circunstancia que frustra “la expectativa legítima de los demandantes de recibir un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional” [4] .

“La claridad de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque “el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental” [5] , no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa (…)”.

[6] Sin embargo, la jurisprudencia también ha precisado que al verificar el cumplimiento de la referida exigencia la Corte no debe proceder con excesivo rigor a tal punto que frustre el derecho a la tutela judicial efectiva dando lugar a una suerte de denegación de justicia constitucional, por lo que en aplicación del principio pro actione, y en consideración del carácter ciudadano de la acción de inconstitucionalidad, le corresponde indagar en qué consiste la pretensión del accionante para así evitar en lo posible un fallo inhibitorio. Al respecto la Corte ha dicho:

"…con base en la jurisprudencia constitucional se ha considerado que "la apreciación del cumplimiento de tales requerimientos ha de hacerse en aplicación del principio pro actione de tal manera que se garantice la eficacia de este procedimiento vital dentro del contexto de una democracia participativa como la que anima la Constitución del 91. Esto quiere decir que el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo.

[7] " [8] En el caso bajo revisión advierte esta Corte que la demanda presentada por el ciudadano Palacios Hernández es lacónica en la formulación de los cargos, pero ello no significa que la lectura del libelo impida identificar fácilmente una acusación capaz de suscitar un juicio constitucional, pues allí claramente se plantea la violación de tres preceptos distintos del Ordenamiento Superior: el artículo 13 referente al derecho a la igualdad, el artículo 42 sobre protección a la familia y el artículo 48 atinente a la seguridad social, lo cual pone de presente que los reproches formulados por el accionante son de naturaleza constitucional, esto es, fundados en la apreciación del contenido de una norma superior.

Además, el actor explica la manera cómo, a su parecer, el segmento impugnado del literal c) del artículo 13 de la Ley 797 de 2003 vulnera los citados mandatos de la Carta Política, ya que expone todos los elementos de juicio necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad del precepto objeto de reproche. Es así como frente al desconocimiento del principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta argumenta que lo acusado es una tipificación consagrada en razón de la edad del hijo beneficiario lo que en su parecer resulta discriminatorio frente a los demás beneficiarios señalados en la misma disposición legal; en relación con la violación del artículo 42 Superior sostiene que a la luz de este precepto la protección de los miembros de la familia no puede estar sujeta a límites temporales o cronológicos; y respecto de la infracción al artículo 48 ibídem señala que lo acusado excluye a los hijos beneficiarios mayores de 25 años del derecho a la seguridad social el cual tiene carácter irrenunciable.

No existiendo entonces motivo que impida a la Corte pronunciarse sobre los segmentos normativos impugnados del literal c) del artículo 13 de la Ley 797 de 2003, se procede a su análisis de fondo.

3. Problemas jurídicos a resolver En criterio del demandante, "... la pensión es un derecho adquirido conforme a la ley, que los beneficiarios de esta vienen a suceder el derecho que ya tiene la calidad de adquirido, quedando excluidos los beneficiarios (hijos) del derecho que en virtud gozan, por el hecho de cumplir 25 años de edad, estando en las mismas condiciones y frente a la misma situación jurídica que los demás beneficiarios, igualdad ente los iguales es lo que se profesa." Por lo tanto, sostiene, el Legislador limitó el derecho de continuar con el sistema de seguridad social a los beneficiarios hijos cuando cumplan 25 años, con lo que les otorgó un trato discriminatorio, pues no tiene en cuenta, que " las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respecto recíproco entre todos sus integrantes".

Además, afirma, la limitación viola la Constitución dado que el principio de universalidad es la garantía de protección a todas las personas, sin ninguna discriminación, en todas las etapas de la vida, y los hijos no dejan de ser personas por el hecho de cumplir los 25 años de edad.

Según el actor, si la Carta reconoce que las relaciones de familia se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes, así como que la seguridad social debe sujeción al principio de universalidad y es un derecho irrenunciable, todos los hijos de un pensionado fallecido, sin límite de edad, tendrían un derecho adquirido a gozar de la sustitución pensional.

Para los intervinientes y la Vista Fiscal, por el contrario, la norma se ajusta al ordenamiento Superior y debe declararse exequible puesto que se trata de una diferenciación razonable, basada en criterios no sospechosos de discriminación y que se enmarca en el principio de solidaridad que caracteriza el sistema de seguridad social con miras a la

racionalización de los recursos. Así mismo, consideran que la situación de los hijos mayores de 25 años que no están incapacitados varía frente a la de los otros beneficiarios y por ello establecer tratamientos disímiles está justificado.

Atendiendo el contenido de la demanda y de las intervenciones, corresponde a la Corte absolver los siguientes interrogantes en relación con la expresión impugnada del literal c) del artículo 13 de la Ley 797 de 2003, a saber:

¿ Desconoce el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta el señalamiento de la edad de 25 años como límite para disfrutar de la pensión de sobrevivientes en calidad de hijo incapacitado para trabajar en razón de los estudios? ¿ Dicho límite de edad viola el artículo 42 de la Carta al restringir la protección debida a los miembros de la familia por mandato de esta norma superior? ¿ El segmento impugnado infringe el artículo 48 de la Constitución al excluir a los hijos beneficiarios mayores de 25 años del derecho a la seguridad social el cual tiene carácter irrenunciable? Con el fin dar contestación a estos problemas jurídicos la Corte estima pertinente referirse previamente a la pensión de sobrevivientes, a la facultad del legislador para determinar sus condiciones y requisitos, así como al sentido y alcance de la sustitución pensional por razón de estudios. Abordados estos asuntos entrará a analizar los cargos de la demanda.

4.- El sistema de seguridad social y de pensiones en particular. Diseño de configuración Legal sujeto a ciertos parámetros. Según el artículo 48 de la Constitución, la seguridad social es un derecho irrenunciable que se debe garantizar a todos los habitantes, prestado bajo la dirección, coordinación y control del Estado, como un servicio público de carácter obligatorio sujeto a los principios de eficiencia, solidaridad y universalidad, en los términos que establezca la ley. Este último principio, el de universalidad, implica la garantía de la protección “ para todas las personas sin discriminación alguna durante todas las etapas de la vida ” [9] .

La ley 100 de 1993 dispuso en el artículo 4º, como objetivo general del sistema de seguridad social integral, el de garantizar los derechos irrenunciables de la persona y la comunidad para asegurar una calidad de vida acorde con la dignidad humana, mediante la protección de las contingencias que la afecten. El sistema comprende las obligaciones del Estado y la sociedad, las instituciones y los recursos destinados a garantizar la cobertura de las prestaciones de carácter económico, de salud y servicios complementarios allí previstas, u otras que se incorporen normativamente en el futuro. Así, según el artículo 7º ídem., el sistema de seguridad social integral garantiza el cubrimiento de las contingencias económicas y de salud, y la prestación de servicios sociales complementarios, en los términos y bajo las modalidades previstos por esta ley.

De acuerdo con la regulación legal establecida para el efecto, el servicio será prestado en el marco del sistema de seguridad social integral, en orden a la ampliación progresiva de la cobertura a todos los sectores de la población, en los términos establecidos en dicha ley [10] .

Es esencial en lo relacionado con el sistema de seguridad social en salud, pero frente al sistema general de pensiones sólo tiene esa condición en aquellas actividades directamente vinculadas con el reconocimiento y pago de las pensiones [11] .

En cuanto a la seguridad social, como derecho prestacional que es, la Constitución habilitó al Legislador para la configuración del sistema, pero con sujeción a los principios fundamentales determinados en Constitución [12] . Además, la seguridad social es un conjunto de derechos cuya eficacia compromete al Estado, la sociedad, la familia y la persona, quienes gradualmente deben quedar comprometidos en ella [13] ;

es un servicio público que se presta a través del sistema de seguridad social integral, y cuyo objeto, es alcanzar una calidad de vida acorde con la dignidad humana, mediante la protección de las contingencias que la afecten, cubriendo las de carácter económico y de salud, y la prestación de servicios sociales complementarios, en los términos y bajo las modalidades previstos por esta ley.

En cuanto hace referencia específica al sistema general de pensiones, tiene por objeto garantizar a la población el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones que se determinan en la ley que las regula [14] , así como propender por la ampliación progresiva de cobertura a los segmentos de población no cubiertos con un sistema de pensiones.

El sistema general de pensiones tiene como característica la obligatoriedad de la afiliación y de efectuar los aportes correspondientes, la libertad del trabajador para seleccionar el régimen pensional al cual quiere vincularse, la posibilidad de traslado previo el cumplimiento de ciertos requisitos, y el derecho al reconocimiento y pago de las prestaciones y de las pensiones de invalidez, vejez y de sobrevivientes acumulando cotizaciones en la forma dispuesta por el Legislador [15] .

El modelo está compuesto por dos regímenes solidarios excluyentes pero que coexisten, a saber: Régimen solidario de prima media con prestación definida y Régimen de ahorro individual con solidaridad.

Atendiendo el principio de universalidad, le corresponde al Legislador, en ejercicio de su potestad de configuración, determinar los mecanismos a través de los cuales garantizará a la población el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez o la muerte, mediante el reconocimiento de pensiones y prestaciones previo el lleno de ciertos requisitos determinados en la misma ley. Fue así como dispuso la obligatoriedad de afiliación al régimen para todos los trabajadores dependientes e independientes y la creación del Fondo de Solidaridad Pensional, con miras a garantizar a los afiliados una pensión mínima y ampliar la cobertura progresivamente a grupos poblacionales que por sus características socio económicas carecen de capacidad contributiva.

Es así como a través de la creación del Fondo de Solidaridad Pensional y de Garantía de pensión mínima se busca ampliar la cobertura en pensiones, mediante el subsidio a los aportes al Régimen General de Pensiones de los trabajadores asalariados o independientes del sector rural y urbano que, por sus características y condiciones socioeconómicas carezcan de los recursos para efectuar la totalidad de los aportes, tales como trabajadores independientes o reempleados, artistas, deportistas, madres comunitarias y discapacitados, entre otros, en las condiciones que establezca la ley [16] .

También se creó una subcuenta de subsistencia del Fondo citado, destinada a la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema, mediante un subsidio económico, cuyo monto, origen y regulación se establece en la ley.

Además, en virtud de los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, bien puede el Legislador adoptar, dentro del ámbito de su potestad de configuración, las medidas y requisitos que estime adecuados para asegurar la ampliación progresiva de la cobertura de la seguridad social y la garantía a todos los habitantes del derecho irrenunciable a la seguridad social [17] .

Requisitos determinados por el Legislador para acceder al derecho a obtener una pensión u otro de los beneficios establecidos en el sistema, que también se orientan a dar desarrollo al principio de solidaridad que igualmente rige el derecho a la seguridad social, y que implica que todos los partícipes del sistema contribuyan a su sostenibilidad, equidad y eficiencia, lo cual explica que sus miembros deben en general cotizar, no solo para poder recibir los distintos beneficios, sino además para preservar el sistema en su conjunto [18] .

No obstante, como lo ha considerado esta Corporación, el Congreso no goza de una capacidad de configuración absoluta en materia de seguridad social, “por cuanto la Carta establece unos principios básicos que obligatoriamente orientan la seguridad social, y que por ende limitan la libertad de configuración del Legislador. Dichos límites están señalados en la misma Constitución Política, y son tanto de carácter formal (competencia, procedimiento y forma), como de carácter sustancial, que están determinados por los valores y principios en que se funda el Estado social de derecho (dignidad de

la persona humana) y en las cláusulas propias del modelo económico de la Constitución (intervención del Estado y planificación económica, propiedad privada y libertad de empresa e iniciativa privada." [19] Uno de los límites es, precisamente, el respeto de los derechos fundamentales como la igualdad. En efecto, " al ejercer la potestad de configuración, el Legislador debe respetar el principio de igualdad, el cual exige que las personas colocadas en igual situación sean tratadas de la misma manera, prohíbe dentro de un mismo régimen pensional una desigualdad de trato que no esté basada en criterios objetivos y razonables e impide que existan entre prestaciones separables y autónomas de diversos regímenes diferencias de trato que sean manifiestamente desproporcionadas sin que exista un beneficio compensatorio evidente que justifique tal desproporción." [20] .

La pregunta que surge es entonces si, en el asunto sometido a consideración de la Corte, el Legislador infringió el derecho a la igualdad para el caso de los hijos del pensionado fallecido que superen la edad de 25 años y no se encuentren en estado de invalidez, quienes pierden el derecho a continuar recibiendo la pensión de sobrevivientes.

5.- La edad como criterio de diferenciación válido en el caso de la pensión de sobrevivientes. Constitucionalidad de la expresión "y hasta los 25 años" del literal c) del artículo 47 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003.

En ejercicio del amplio margen de configuración normativa del que goza en esta materia, el Legislador dispuso en la norma demandada, entre otros, los siguientes beneficiarios de la pensión de sobrevivientes:

c) Los hijos menores de 18 años; los hijos mayores de 18 años y hasta los 25 años , incapacitados para trabajar por razón de sus estudios y si dependían económicamente del causante al momento de su muerte, siempre y cuando acrediten debidamente su condición de estudiantes y cumplan con el mínimo de condiciones académicas que establezca el Gobierno; y, los hijos inválidos si dependían económicamente del causante, esto es, que no tienen ingresos adicionales, mientras subsistan las condiciones de invalidez. Para determinar cuando hay invalidez se aplicará el criterio previsto por el artículo 38 de la Ley 100 de 1993.

Se observa entonces que el Legislador escogió, para éste caso, la filiación, la edad, la dependencia económica y la capacidad como criterios para regular el derecho a la pensión de sobrevivientes: que se trate de hijos menores de 18 años, de hijos mayores de 18 y hasta los 25 años incapacitados para trabajar por razón de sus estudios, o de hijos inválidos, si dependían económicamente del causante al momento de su muerte, son las exigencias necesarias para obtener la pensión de sobrevivientes.

En relación con los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, adoptados o procreados naturalmente o con asistencia científica, dispone la Constitución en el artículo 42 que tienen iguales derechos y al respecto es poco lo que se puede añadir. No obstante, conviene considerar que la igualdad de derechos y deberes entre los hijos que pregona la norma constitucional en comento está orientada, fundamentalmente, a remover la discriminación que históricamente había operado por el hecho de no haber sido procreados los hijos dentro del matrimonio o por causa de la adopción, pero no a enervar la facultad del Legislador de establecer un tratamiento diferencial entre los hijos cuando razones de orden objetivo así lo ameriten, que es lo que acontece precisamente en el asunto bajo revisión donde se ha apelado al criterio de la edad para fijar un límite razonable al disfrute de la pensión de sobrevivientes.

Es preciso recordar que el principio de igualdad, contemplado en el artículo 13 de la Constitución, reconoce la igualdad ante la ley a todas las personas, la igualdad de protección ante las autoridades y la igualdad de trato, y reconoce a todas las personas el goce de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lenguaje, religión, opinión política o filosófica. Es claro entonces que en ese artículo no se hace expresamente ninguna previsión en cuanto a la edad se refiere. Y, como se explica en seguida, también lo es que el

establecimiento de una edad máxima para tener derecho a la sustitución pensional, veinticinco (25) años en el caso de los hijos sin invalidez, no afecta poblaciones que se encuentran en situación de debilidad manifiesta.

La Carta Política no prohíbe que se establezcan diferenciaciones por razón de la edad. Por el contrario, es un criterio al que apeló el propio Constituyente para distribuir derechos y obligaciones, ordenando a las autoridades que tomen en cuenta la edad en sus determinaciones, como por ejemplo los derechos de ciudadanía que suponen que la persona haya accedido a la mayoría de edad, el status especial de los derechos de los niños, o la determinación de la edad para acceder a ciertos cargos públicos y la edad de retiro forzoso.

[21] Sobre la edad como criterio para establecer tratamientos diferenciales la Corte ha explicado que no constituye un criterio sospechoso de discriminación, precisamente porque no está asociado a patrones históricos de exclusión, aunque en algunos casos puede resultar más problemático, en especial cuando se impide ejercer un oficio o desarrollar cierta actividad por haber llegado a cierta edad.

[22] Así, en la Sentencia C-093 de 2001, MP. Alejandro Martínez Caballero, al analizar la cuestión la Corte explicó: "Todo lo anterior muestra que no todas las diferenciaciones por razón de la edad deben ser tratadas de la misma manera, ya que mientras no parece potencialmente discriminatorio que la ley exija edades mínimas para ciertos efectos, por el contrario resulta mucho más problemático que la ley establezca límites máximos a partir de los cuáles a una persona se le prohíbe realizar determinada actividad. Esto explica, en cierta medida, que esta Corte haya constatado discriminaciones por razón de edad únicamente en casos en donde se impedía a ciertas personas ejercer un oficio o acceder a una carrera después de cierta edad, mientras que esta Corporación ha admitido regulaciones que establecían una edad mínima para poder ejercer un cierto cargo" Pues bien, para el caso de la seguridad social, y particularmente en el ámbito de la pensión de sobrevivientes, la Sala considera que lejos de constituir un criterio sospechoso de discriminación la edad constituye uno de los factores apropiados para establecer tratamientos diferenciales y en esa medida su utilización es prima facie legítima. En efecto, además de tratarse de un asunto (régimen pensional) frente al que el Legislador goza de un relativamente amplio margen de configuración normativa, armoniza con el significado y finalidad de la pensión de sobrevivientes en el marco del sistema general de seguridad social anteriormente descrito.

La jurisprudencia constitucional se ha referido al significado y finalidad de la pensión de sobrevivientes. Es así como desde sus primeros pronunciamientos dejó en claro que el derecho a la pensión a la sustitución pensional configura un medio de garantía de otros derechos y valores con claro reconocimiento constitucional. En la Sentencia T-173 de 1994, MP. Alejandro Martínez Caballero, la Corte expresó:

"Este derecho es cierto e indiscutible, irrenunciable; la transmisión en el sector privado fue reglada por la Ley 33 de 1973 artículo 1º. Teniendo como antecedentes el Código Sustantivo del Trabajo art. 275, Ley 171 de 1961 art. 12, Ley 5º de 1969 art. 1º, Decreto 435 de 1971 art. 15 y la Ley 10 de 1972 art. 10. En la Ley 100 de 1993 a esta situación se le da el calificativo de PENSION DE SOBREVIVIENTES (artículo 46 a 49). Se ratifica que a ella tiene derecho en forma vitalicia el cónyuge supérstite y se aclara que además son beneficiarios los hijos menores de 18 años y hasta los 25 siempre que estén incapacitados para trabajar por razón de sus estudios y si dependían económicamente del causante al momento de su muerte, y, los hijos inválidos si dependían económicamente del causante y mientras subsistan las condiciones de invalidez (art. 47-b) 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). De la misma forma, ha explicado que la sustitución pensional constituye un derecho a gozar de los beneficios de una prestación económica antes percibida por un afiliado o pensionado, sin que implique el

reconocimiento del derecho a la pensión sino la legitimación para reemplazar a la persona que venía gozando del mismo. Así lo dejó sentado en la Sentencia T-190 de 1993 MP Eduardo Cifuentes Muñoz:

“La sustitución pensional, de otra parte, es un derecho que permite a una o varias personas entrar a gozar de los beneficios de una prestación económica antes percibida por otra, lo cual no significa el reconocimiento del derecho a la pensión sino la legitimación para reemplazar a la persona que venía gozando de este derecho. Los beneficiarios de la sustitución de las pensiones de jubilación, invalidez y de vejez, una vez haya fallecido el trabajador pensionado o con derecho a la pensión, son el cónyuge supérstite o compañero (a) permanente, los hijos menores o inválidos y los padres o hermanos inválidos que dependan económicamente del pensionado (Ley 12 de 1975, art. 1º y Ley 113 de 1985, art. 1º, parágrafo 1º). La sustitución pensional tiene como finalidad evitar que las personas allegadas al trabajador y beneficiarias del producto de su actividad laboral queden por el simple hecho de su fallecimiento en el desamparo o la desprotección. Principios de justicia retributiva y de equidad justifican que las personas que constituían la familia del trabajador tengan derecho a la prestación pensional del fallecido para mitigar el riesgo de viudez y orfandad al permitirles gozar post-mortem del status laboral del trabajador fallecido”.

Con todo, la Corte también ha precisado que la pensión de sobrevivientes es uno de los mecanismos instituidos por el legislador para la consecución del objetivo de la seguridad social de amparar a la población contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte . En Sentencia C-1094 de 2003, MP. Jaime Córdoba Triviño, dijo al respecto:

“La Constitución Política consagra una serie de mandatos referentes a la naturaleza, cobertura y efectos de la seguridad social. En el artículo 48 la define como un servicio público de carácter obligatorio, que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley. Dispone igualmente la Carta que la seguridad social es un derecho irrenunciable que se garantiza a todos los habitantes (art. 48).

“Por su parte, el legislador ha dispuesto que el sistema general de pensiones tiene por objeto garantizar a la población, el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones que se determinan en ley, así como propender por la ampliación progresiva de cobertura a los segmentos de población no cubiertos con un sistema de pensiones [23] .

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

En este orden de ideas, la pensión de sobrevivientes atiende un importante objetivo constitucional cual es la protección de la familia como núcleo fundamental de la sociedad, pues con esta prestación se pretende que las personas que dependían económicamente del causante puedan seguir atendiendo sus necesidades de subsistencia [24] , sin que vean alterada la situación social y económica con que contaban en vida del pensionado o afiliado que ha fallecido [25] .

Por ello la ley prevé que, en aplicación de un determinado orden de prelación, las personas más cercanas que dependían del causante y compartían con él su vida, reciban una pensión para satisfacer sus necesidades económicas más urgentes [26] .

Sin embargo, la jurisprudencia ha precisado que el régimen de la pensión de sobrevivientes no se inspira en la acumulación de un capital que permita financiarla, sino en el aseguramiento del riesgo de deceso del afiliado. En Sentencia C-617 de 2001 MP Alvaro Tafur Gálvis, la Corte sostuvo lo siguiente en relación con este punto:

“(…) en lo referente a la pensión de sobrevivientes, su régimen no se fundamenta en el hecho de la acumulación de un capital suficiente para financiar una pensión, sino en el aseguramiento del riesgo de fallecimiento del afiliado. Por esa

razón el legislador, al regular la pensión de sobrevivientes, previó un tiempo mínimo de cotización, partiendo de la base que las sumas recibidas para cubrir el riesgo de muerte, unidas a las que aportan todos los demás afiliados cotizantes, resultaban suficientes para generar un fondo común separado o una mutualidad que asumiera estas prestaciones.

“Conforme a lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 100 de 1993, las cotizaciones obligatorias a los regímenes del sistema general de pensiones son el equivalente a la suma de los aportes para la pensión de vejez, que se calculan sobre el ingreso base de cotización de que tratan los artículos 18 y 19 de la misma ley, de acuerdo con los porcentajes en ella fijados gradualmente a partir de 1994, y con la tasa del 3.5% establecida tanto en el Seguro Social como en los fondos de pensiones, para pagar las pensiones de invalidez y de sobrevivientes y los gastos de administración del sistema, incluida la prima del reaseguro con el fondo de garantías correspondiente.

“En este sentido debe tenerse en cuenta que las pensiones de invalidez y de sobrevivientes se consagran dentro de un sistema de aseguramiento, por lo que quien está cotizando, paga el costo de esa protección, con lo que se asegura además su fidelidad al sistema –otro de los objetivos de la norma- que permite la aplicación de los principios de solidaridad y universalidad señalados en la Constitución para el sistema de seguridad social, al generar un fondo común que financia estas pensiones de invalidez y sobrevivencia tanto en el caso del régimen de prima media –a través de una cuenta separada para este efecto- como en el caso del régimen de ahorro individual –a través de una compañía de seguros- (artículo 20 de la Ley 100 de 1993).

“Cabe recalcar al respecto, que en la pensión de sobrevivientes hay entonces “un elemento de seguro” [27] , por lo que quien paga la prima anual está cubierto, mientras que quien no la ha cancelado, no puede gozar de cobertura. Empero el legislador en todo caso otorgó a quien haya estado afiliado pero no cotiza actualmente, un período de cobertura adicional, pues exige solamente 26 semanas de cotización en el año inmediatamente anterior al fallecimiento”.

Pero, es claro que en el ejercicio de su potestad normativa, el Legislador dispuso que tal reconocimiento se encuentra supeditado a ciertos requisitos, como es que se trate de un miembro del grupo familiar del pensionado (por vejez o invalidez) que fallezca, siempre que éste se encuentre afiliado al sistema y hubiere cotizado por lo menos veintiséis (26) semanas al momento de la muerte, o 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. Sus beneficiarios son, precisamente, las personas del grupo familiar del pensionado fallecido determinadas en el artículo 47 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003, del que luego se hará referencia.

Pero en ejercicio de la potestad de configuración, el Legislador no dispuso que todos los miembros de un grupo familiar pudieran acceder a la pensión de sobrevivientes. Así en relación con los hijos, consagró que todos los menores de 18 años tendrían el derecho de acceder a ella, lo cual se explica ante la presunción de incapacidad para trabajar y asumir de forma autónoma sus propias obligaciones; los hijos inválidos que dependían económicamente del causante, algo justificado teniendo en cuenta la carencia de recursos adicionales y la imposibilidad de obtenerlos en razón de la minusvalía física mientras subsistan las condiciones de invalidez; y finalmente, respecto de los hijos mayores determinó que tendrán derecho a la sustitución pensional hasta los 25 años, si estuvieren incapacitados para trabajar por razón de sus estudios y dependían económicamente del causante al momento de su muerte, para lo cual son de recibo las explicaciones previas.

Así las cosas, los anteriores razones ponen de presente que no puede equipararse la situación de todos los hijos en lo relativo al disfrute de la pensión de sobrevivientes, pues no es igual la situación de los hijos menores de edad, cuya vulnerabilidad es evidente en razón de dicha circunstancia, ni la de los hijos inválidos si dependían económicamente del causante mientras subsistan las condiciones de invalidez, que también merecen una protección especial debido a su debilidad manifiesta, con la de los hijos mayores de edad, aptos para ingresar a la vía laboral pero a los que el Legislador

quiso otorgarles una protección adicional hasta los 25 años para afianzar su formación académica con miras a un mejor desempeño futuro.

En relación con estos últimos, a quienes hace referencia la norma acusada de inconstitucionalidad, en la Sentencia T-780 de 1999, MP. Alvaro Tafur Galvis, la Corte explicó que la sustitución pensional también busca proteger la educación como forma de dar cumplimiento a un fin esencial del Estado (asegurar la vigencia de un orden justo), y 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. Dijo entonces lo siguiente:

“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.

“El Estado frente a esas condiciones y a través de sus distintos órganos, debe realizar un acondicionamiento general de garantías respecto de la debilidad que muestra ese grupo de ciudadanos, para lo cual habrá de desechar las restricciones que impidan la realización del derecho a la educación y de los demás derechos que con la sustitución pensional se protegen y que, por el contrario, agraven la situación de inferioridad.

“Cabe anotar, que la exigencia de esa protección estatal al estudiante que ha obtenido una sustitución pensional se afianza, aún más, en la consideración de las características naturales del momento de la vida en la cual aquella es reconocida, es esto es dentro de una etapa que cobija la adolescencia y los comienzos de la edad adulta, pues ese derecho pensional es reconocido a los 18 años del beneficiario, edad en la cual el ambiente familiar, los valores sociales y culturales inciden en la estructuración de la personalidad, de una identidad propia y autónoma de la de los padres, y que naturalmente se refleja en la definición de sus metas de desarrollo integral futuros, especialmente en lo relacionado con su profesión u oficio.

“Con el fin de establecer parámetros precisos para alcanzar la socialización del adolescente colombiano, el Constituyente de 1991 determinó que éste “tiene derecho a la protección y a la formación integral. El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud” (C.P., art. 45).

“De manera que, se le reconoce una obligación al Estado de proteger especialmente a estas personas dadas sus condiciones especiales y vulnerables de desarrollo humano.”.

En efecto, tal como se advirtió en el acápite anterior, el hijo mayor que ostenta la condición de estudiante también se encuentra en situación de vulnerabilidad por hallarse en una etapa de la vida, la adolescencia y los comienzos de la edad adulta, en la cual apenas se está estructurando su personalidad y se transita por el camino de la formación educativa, donde pretende adquirir un nivel de formación que le permita valerse por si mismo en un futuro próximo, es decir, adquirir una identidad propia y autónoma frente a la de sus padres apta para procurarse su sustento sin depender económicamente de ellos. Es por tal motivo que se justifica su inclusión como beneficiario de la pensión de sobrevivientes, dado, además, que se trata de una medida que contribuye a realizar el derecho a la educación y de forma indirecta otros derechos que con la sustitución se protegen, la que de no haberse adoptado haría más difícil su situación futura.

Sin embargo, para la Corte es claro, la condición de hijo dependiente por razón de sus estudios no puede prolongarse indefinidamente en el tiempo como lo pretende el demandante, pues de ser así la consecuencia sería entronizar en la

norma un tratamiento que no tomara en consideración otras circunstancias externas, y ni siquiera las condiciones disímiles entre los hijos, de tal manera que se les daría a estos últimos un tratamiento formalmente igual a pesar de la existencia de condiciones fácticas disímiles, contrario al principio de igualdad material respecto de los menores de edad y los incapacitados, quienes no pueden ser tratados de igual manera en relación con los mayores y plenamente capaces.

Valga recordar entonces que para la consecución de una igualdad real y efectiva no es posible dar un tratamiento normativo igual a situaciones fácticas sustancialmente diferentes.

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.

En efecto, 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 [28] .

En este sentido la edad de 25 años viene a ser un criterio razonable ya que para ese momento los hijos dependientes de sus padres cuentan, por lo general, con una profesión u oficio que les permite lograr su independencia económica y proveerse su propio sustento, motivo por el cual se encuentra justificada su exclusión como beneficiarios de la sustitución pensional, pues ya no se trata de una persona en condiciones de vulnerabilidad que por lo tanto necesite medidas de protección especial.

A todo lo anterior hay que añadir que el establecimiento de una edad límite razonable para disfrutar de la pensión de sobrevivientes hace posible que los recursos de la seguridad social lleguen a quienes realmente los necesitan, esto es, a las personas del grupo familiar que han quedado desprotegidas a raíz de la muerte del progenitor o a sujetos externos carentes de recursos. Se permite, entonces, dar cumplimiento también a los principios constitucionales de eficiencia, universalidad y solidaridad, sobre los cuales debe edificarse el derecho a la seguridad social.

Así las cosas, el hecho de que el hijo mayor de 25 años no pueda seguir siendo beneficiario de la pensión de sobrevivientes no quiere significar que quede desamparado sin seguridad social, pues habiendo adquirido a esa edad un grado de formación intelectual debe estar en capacidad de incorporarse a la vía laboral y contribuir al sistema de seguridad social como trabajador dependiente o independiente, con el fin de obtener una pensión de vejez bien sea en el régimen contributivo o incluso en el subsidiado si llegare a carecer de solvencia económica.

Sobre esta cuestión, a propósito de los límites de edad para el disfrute de los derechos derivados de la seguridad social, la Corte, en un caso similar al que se examina ahora, al analizar la situación del cónyuge supérstite menor de 30 años sin hijos con el causante, declaró exequible el límite de 20 años a la pensión de sobrevivientes (literal b del artículo 13 de la Ley 797 de 2003).

Así, en la mencionada Sentencia C-1094 de 2003, MP Jaime Córdoba Triviño, la Corte concluyó que las personas menores de la referida edad no quedan desprotegidas en materia pensional, pues deben asumir una actitud acorde con el principio de solidaridad haciendo sus propios aportes al sistema de seguridad social. Dijo entonces:

“(…) la Corte encuentra razonable la distinción que, en ejercicio de su amplia libertad de configuración, el legislador ha hecho del cónyuge o compañera o compañero permanente supérstite en razón de la edad o de la procreación de hijos con el causante. Tanto es que los menores de 30 años, sin hijos con el causante, no se ven desprotegidos por el sistema general de pensiones. Lo que se les exige es que dada su juventud y ante la no procreación de hijos con el causante, que genere obligaciones a más largo plazo, asuma una actitud acorde con el principio de solidaridad de la seguridad social y

se afilie al sistema. La ley le garantiza una pensión de sobrevivientes hasta por 20 años, que esta Corporación estima suficiente y razonable para efectuar las cotizaciones respectivas y obtener el reconocimiento de su pensión.

“De tal manera que esa disposición no vulnera el derecho a la igualdad por cuanto los menores de 30 años, sin hijos con el causante, no están en el mismo plano frente a las personas mayores de esa edad o con hijos procreados con el pensionado fallecido. Menos aún se vulnera el principio de unidad de materia por cuanto la legislación emitida en aspectos de seguridad social corresponde a los mandatos incorporados en el artículo 48 de la Constitución y no en el artículo 42, como lo estiman los actores. Tampoco se vulnera el derecho a la seguridad social pues sus mandatos se ajustan a los preceptos contemplados en el artículo 48 de la Carta Política, que reconoce una amplia libertad de configuración en estas materias. Por ello, desde la óptica propuesta por los accionantes, los literales a) y b) no vulneran, en lo demandado, los artículos superiores invocados en su demanda”.

Trayendo estos mismos argumentos al caso que se examina puede concluirse, por tanto, que resulta compatible con los artículos 13, 42 y 48 de la Carta fijar un límite de 25 años de edad al disfrute de la pensión de sobrevivientes para el hijo incapacitado para trabajar por razón de los estudios y si dependía económicamente del causante al momento de su muerte, pues la persona que supera esa edad no está en una situación de indefensión o vulnerabilidad que justifique incluirla como beneficiaria de dicha prestación ya que habiendo adquirido un nivel de capacitación se encuentra en condiciones de trabajar y contribuir al sistema de seguridad social, haciéndose por tanto acreedora en forma directa a los beneficios a que hubiere lugar.

Por todo lo expuesto la Corte declarará la exequibilidad de la expresión “y hasta los 25 años”, del literal c) del artículo 13 de la Ley 797 de 2003.

VII. DECISIÓN En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE la expresión “y hasta los 25 años” del artículo 13 de la Ley 797 de 2003. Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JAIME ARAUJO RENTERIA Presidente ALFREDO BELTRAN SIERRA Magistrado MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Magistrado JAIME CORDOBA TRIVIÑO Magistrado RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado MARCO GERARDO MONROY CABRA Magistrado HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO Magistrado ALVARO TAFUR GALVIS Magistrado CLARA INES VARGAS HERNANDEZ Magistrada MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO Secretaria General [1] Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-142 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Se inhibió la Corte en esta oportunidad para conocer de muchos de los cargos formulados contra algunos numerales de los artículos 223 y 226 del Código Contencioso Administrativo, pues el actor no identificó claramente las disposiciones constitucionales que resultaban vulneradas.

[2] Cfr. Ibíd. Sentencia C-142 de 2001. En dicha oportunidad, tal y como fue referido, la falta de claridad en la identificación de las normas constitucionales que se consideraban vulneradas, que sirvió de base para inhibir a la Corte de realizar un pronunciamiento de fondo tuvo que ver con el siguiente hecho: el actor consideró que las normas acusadas contrariaban 76 disposiciones constitucionales, no obstante, la Corte encontró que sólo respecto de 10 de ellos el actor hizo manifiesta una contradicción posible entre el sentido de la disposición constitucional infringida y las normas demandadas, sobre el que precedía un pronunciamiento de este Tribunal.

[3] Cfr., entre varios, los Autos de Sala Plena 244 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño). En dichas oportunidades la Corte, al resolver el recurso de súplica presentados por los actores, confirmó los autos en los que se inadmitió la demanda por no presentar razones “específicas, claras, pertinentes y suficientes”.

[4] Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-898 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. La Corte se inhibió de conocer la demanda contra algunos apartes de los artículos 186, 196, 208 y 214 del Decreto 1355 de 1970 por ineptitud en la demanda.

[5] Cfr Corte Constitucional Sentencia C-143 de 1993 M.P. José Gregorio Hernández. Estudió la Corte en aquella ocasión la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 16 y 20 de la Ley 3 a de 1986, 246, 249 y 250 del Decreto 1222 de 1986. En el mismo sentido puede consultarse la Sentencia C-428 de 1996 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

[6] Sentencia C-1052 de 2001 MP Manuel José cepeda Espinosa [7] Sentencia C-1052 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. [8] Sentencia C-480 de 2003 MP Jaime Córdoba Triviño [9] Ley 100 de 1993, art. 2º.

[10] Ley 100 de 1993, art. 3º. [11] Ley 100 de 1993, art. 4º. [12] Sentencias C-086 de 2002 y C-107 de 2002. [13] Sentencia C-408 de 1994. [14] Ley 100 de 1993 y disposiciones complementarias.

[15] Sentencia C-107 de 2002. [16] Ley 100 de 1993, arts. 25 y sig. Y normas complementarias. [17] Sentencia C-1089 de 2003. [18] Ver entre otras sentencias C-967 de 2003, C-126 de 2000 y C-1089 de 2003.

[19] Ver sentencias C-130 de 2002 y C-1089 de 2003. [20] Sentencia SU-975 de 2003. [21] Cfr. S entencia C-093 de 2001, MP. Alejandro Martínez Caballero.

[22] Ver entre otras las sentencias C-676 de 1998, T-395 de 1997, SU-224 de 1998, T-394 de 1999 y C-093 de 2001 [23] Artículo 10 de la Ley 100 de 1993.

[24] Al respecto esta Corporación había señalado que el propósito perseguido por la Ley al establecer la pensión de sobrevivientes, es la de ofrecer un marco de protección a los familiares del afiliado o del pensionado que fallece, frente a las contingencias económicas derivadas de su muerte. Sentencia C-1176-01, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[25] Corte Constitucional. Sentencia C-002-99, M.P. Antonio Barrera Carbonell. [26] Corte Constitucional. Sentencia C-080-99 [27] Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público Folio 24.

[28] Según estudios especializados, la adultez joven o juventud comienza a los 20 años de edad y va hasta los 40 o 45 años, y es un período del desarrollo de la persona donde lo ideal es elegir una pareja, establecer una relación, plantearse la paternidad, lograr amistades duraderas y obtener un trabajo estable. Información tomada del documento “El adulto joven” , preparado en el Seminario realizado por Elena Lara M., Cecilia Martínez F., Ma. Paola Pandolfi P., Karin Penroz C.,Romina Perfetti M. y Gabriela Pino H., estudiantes de Psicología de la Universidad de Concepción (Chile). En http://www.apsique.com/tiki-index.php?page=DesaJoven#concep

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 31 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.