COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/1090/08

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/1090/08
Expediente	—
Fecha	2008-04-18
Sala	Sala Sexta de Revisión
Magistrado ponente	Dr Manuel José Cepeda Espinosa
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Accion De Tutela
- Pension De Sobrevivientes

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Solo de estudiantes matriculados en instituciones de educación formal Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Humberto Antonio Sierra Porto, Nilson Pinilla Pinilla y Marco Gerardo Monroy Cabra, quien la preside,

Texto completo

T-1090-08 REPÚBLICA DE COLOMBIA Sentencia T-1090/08 PENSION DE SOBREVIVIENTES- Alcance/ PENSION DE SOBREVIVIENTES- Beneficiarios PENSION DE SOBREVIVIENTES- Requisitos que deben acreditar los hijos mayores de edad PENSION DE SOBREVIVIENTES- No puede suspenderse abruptamente por el no cumplimiento de los requisitos del artículo 15 del Decreto 1889 de 1994 SEGURO SOCIAL -No puede cuestionar el hecho de estudiar en institución no formal para acceder a pensión de sobrevivientes EDUCACION NO FORMAL- Componente del sistema educativo PENSION DE SOBREVIVIENTES- Exigencia de educación formal para aquellos hijos mayores de edad generan negación del derecho a la seguridad social, al mínimo vital y libre desarrollo de la personalidad Se concluye así, que la exigencia de educación formal para aquellos hijos mayores de edad beneficiarios de la pensión de sobrevivientes generan una negación del derecho a la seguridad social, al mínimo vital y al libre desarrollo de la personalidad, lo que hace imperativa la inaplicación del artículo 15 del Decreto Reglamentario 1889 de 1994, por excepción de inconstitucionalidad.

ACCION DE TUTELA -Improcedencia por falta de pruebas PENSION DE SOBREVIVIENTES -Calidad de estudiante no puede predicarse solo de estudiantes matriculados en instituciones de educación formal Referencia: expedientes T-1 ´971.824 y T-1´973.671.

Accionantes: Carolina Caicedo Bahamón y Margarita Guarín Díaz. Accionado: Instituto de Seguros Sociales – ISS-. Magistrado Ponente: Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA Bogotá D.C., seis (6) de noviembre de dos mil ocho (2008) La Sala Sexta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Humberto Antonio Sierra Porto, Nilson Pinilla Pinilla y Marco Gerardo Monroy Cabra, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución Política, y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA En la revisión de los fallos proferidos dentro de los expedientes: T-1´971.824 y T-1´973.671 que fueron acumulados mediante Auto del 1 de agosto de 2008, por presentar unidad de materia, para que sean fallados en una misma sentencia.

Procede la Sala a exponer los antecedentes, pruebas y las decisiones judiciales de cada uno de los expedientes: 1. EXPEDIENTE T-1´971.824 I. ANTECEDENTES A. Solicitud El 3 de abril de 2008, Carolina Caicedo Bahamón interpuso acción de tutela contra el Instituto de Seguros Sociales – ISS- y solicitó la protección de sus derechos a la vida, la salud y la seguridad social. Justificó su petición en los siguientes:

B. Hechos 1. Carolina Caicedo Bahamón manifiesta que es beneficiaria de pensión de sobreviviente de su padre, ante el Instituto de Seguros Sociales -ISS-.

2. Afirma que estudia en el Politécnico Social del Municipio de Ibagué en el programa académico administración técnica judicial. 3. Que el ISS negó la solicitud para continuar recibiendo el pago de la mesada pensional al considerar que la institución educativa presta servicios de educación no formal, por lo que no se reúnen los requisitos de ley para que se le conceda el derecho.

Debido a la insuficiencia en la información, el Juzgado Quinto de Familia de Ibagué citó a rendir declaración a Carolina Caicedo Bahamón, el 7 de abril de 2008. En la diligencia la accionante informó lo siguiente:

“tengo 18 años de edad, grado de instrucción estudiante de Administrador Técnico Judicial y Criminalística”. Además, en la declaración se refiere la siguiente información:

“Dígale al Juzgado bajo la gravedad de juramento rendido, cuáles son las pretensiones de la acción de tutela que usted promueve contra el Instituto de Seguros Sociales – ISS- Seccional Tolima. CONTESTÓ: Por el derecho a la educación y a la salud, porque hasta el mes de abril tengo servicio de salud y que no me iban a seguir pagando el 50% de la pensión que me vienen pagando porque yo estudio en el Instituto Politécnico Social, considerado como Instituto de Educación No formal. PREGUNTANDO: Dígale al Juzgado si actualmente usted recibe el 50% de la pensión a la cual usted hace referencia: CONTESTÓ: Yo recibí el sábado 5 de abril la pensión por valor de $200.000 equivalente al 50% de la pensión que me dejó mi papá como pensionado del Seguro Social (…) PREGUNTANDO: Dígale al Juzgado como adquirió usted el derecho a la mitad de la pensión que hace referencia, CONTESTO: Por mi papá que era pensionado del ISS desde el año 2001, mi mamá era la que la recibía pero como yo cumplí la mayoría de edad a mi me la han estado entregando desde el mes de septiembre del año 2007”.

Finalmente, la accionante explicó que interpone la acción de tutela pues en el ISS verbalmente le informaron que no le seguirían pagando la prestación.

C. Actuaciones procesales Mediante auto del 7 de abril de 2008, el Juzgado Quinto de Familia de Ibagué admitió la acción interpuesta y dio traslado a la entidad accionada para que en el término de 3 días hábiles se pronunciara en relación con los hechos.

D. Traslado y contestación de la demanda. El 18 de abril de 2008, el Jefe del Departamento Comercial del Seguro Social, Sección Tolima, contestó el amparo y explicó que al verificar los archivos y bases de datos existentes, no se encontró petición radicada por Carolina Caicedo Bahamón, por lo que la acción de tutela no tiene antecedente o trámite previo realizado ante el Seguro Social, y se desconoce la gestión que se surtió ante la entidad.

Por último, la institución solicitó desestimar las pretensiones de la demanda. II. PRUEBAS No se aportaron pruebas. III. DECISIÓN JUDICIAL.

A. Única Instancia. El 18 de abril de 2008, el Juzgado Quinto de Familia de Ibagué profirió Sentencia, en la que decidió negar por improcedente la acción promovida. Consideró que no existe prueba de la vulneración de los derechos

fundamentales de la peticionaria.

La decisión judicial no fue impugnada. 2. EXPEDIENTE T-1´973.671 I. ANTECEDENTES A. Solicitud El 1 de abril de 2008, la señora Margarita Guarín Díaz interpuso acción de tutela en representación de su menor hija, Jennifer Dayan Núñez Guarín, contra el Instituto de Seguros Sociales – ISS- y solicitó la protección de sus derechos a la igualdad, al libre desarrollo de la personalidad y al debido proceso.

Justificó su petición en los siguientes: B. Hechos 1. La señora Margarita Guarín Díaz afirma que su hija Jennifer Dayan Núñez Guarín estudia en el Politécnico Social del Municipio de Ibagué en el programa académico auxiliar de enfermería.

2. Indica que presentó ante el ISS los certificados expedidos por el Politécnico Social. 3. Que el ISS negó la solicitud pues consideró que la institución educativa presta servicios de educación no formal, por lo que no se reúnen los requisitos de ley para que se le conceda el derecho.

4. Que con tal actuación la institución vulnera los derechos de su hija y de su familia pues no pudo continuar con sus estudios académicos. C. Actuaciones procesales Mediante auto del 7 de abril de 2008, el Juzgado Primero Penal del Circuito Especializado de Ibagué admitió la acción interpuesta y dio traslado a la entidad accionada para que en el término de 48 horas se pronunciara en relación con los hechos.

Además solicitó al Instituto de Seguros Sociales que informara si recibió solicitud de sustitución de pensión por parte de la señora Margarita Guarín Díaz, la fecha de la misma y el contenido de la respuesta, de ser procedente.

Por último, el Despacho ordenó la vinculación de la Seccional Risaralda del Instituto de Seguros Sociales – ISS-. D. Traslado y contestación de la demanda.

· Instituto de Seguros Sociales – ISS-. Seccional Tolima. El 15 de abril de 2008, el Gerente de la Seccional Tolima del ISS expuso que, revisado el archivo del Departamento de Pensiones, “no se encontró solicitud de reactivación de la beneficiaria de la pensión Jennifer Dayan Núñez Guarín, porque en la nómina de marzo de 2008 que se paga los primeros días de abril de 2008, aún se encuentra activa. El Sistema de Nómina, la retirará automáticamente para la nómina de abril de 2008, el cual se paga en los primeros días de mayo, por cuanto cumplió la mayoría de edad el 30 de marzo de 2008.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 15 de Decreto 1889 de 1994, se debe estar estudiando en un establecimiento de educación formal básica, media o superior, aprobado por el Ministerio de Educación: (…) ´Artículo 15. Condición de Estudiante. Para los efectos de la pensión de sobrevivientes, los hijos estudiantes de 18 años o más años de edad y hasta 25, deberán acreditar la calidad de tales, mediante certificación auténtica expedida por el establecimiento de educación formal básica, media o superior, aprobado por el Ministerio de Educación, en el cual se cursen los estudios, con una intensidad de por lo menos 20 horas semanales´.

Conforme a la certificación expedida por el Politécnico Central, corresponde a un establecimiento de educación “No formal”, la menor en el evento de efectivamente estar estudiando allí, la certificación no sería válida ni suficiente para poder reactivar el pago de la pensión de sobrevivientes”.

II. PRUEBAS 1. Copia de la tarjeta de identidad de la menor Jennifer Dayan Núñez Guarín quien nación el 30 de marzo de 1990. (Folio 8).

2. Copia de carnet de pensionada de Jennifer Dayan Núñez Guarín, donde se registra como fecha de afiliación el 10 de mayo de 2006. (Folio 9).

3. Copia de la certificación expedida el 23 de agosto de 2006 por el Politécnico Central en la que se informa al ISS que la institución presta servicios de educación no formal de acuerdo con la aprobación que reposa en la Resolución 1960 del

27 de Diciembre de 1997. (Folio 20).

4. Copia del memorando enviado por la gerencia nacional de historia laboral y nómina de pensionados del ISS a los gerentes seccionales, jefes de departamento de historia laboral y nómina de pensionados y a los gerentes de centro de atención de pensiones, en el que se aclaran directrices en cuanto al tema de beneficiarios de pensión de sobrevivientes, que sean hijos del afiliado y cumplan 18 años, los cuales han acreditado certificados de estudios en instituciones de educación no formal.

En el documento se ordena verificar, a los funcionarios encargados de radicar documentos para reconocer prestaciones, efectuar ingresos y novedades a la nómina, que los certificados que acrediten estudios, correspondan a instituciones de educación formal, como lo establece la norma citada, de acuerdo con el artículo 15 del Decreto 1889 de 1994. (Folio 21).

5. Copia del Oficio del 5 de febrero de 2008 remitido por la Dirección Jurídica Nacional – Unidad de Seguros – al Gerente Nacional de Historia Laboral y Nómina de Pensionados. En tal documento se manifiesta que:

"(…) con el propósito de dar trámite oportuno y correcto a las solicitudes que se han venido presentando ante la Seccional de Cundinamarca y D.C. por parte de personas que se encuentran en la condición de hijos mayores de edad, estudiantes en establecimientos de educación no formal; es oportuno señalar que una vez revisado el contenido suscrito en el concepto aludido, esta Dirección Ratifica en todas sus partes la directriz consignada en el mismo teniendo en cuenta que de conformidad con la preceptiva contenida en la Ley 797 de 2003, artículo, literal C, en concordancia con la disposición contenida en el Artículo 15 del Decreto 1889 de 1994, la incapacidad en razón de estudios para los hijos mayores de edad que en su condición de estudiantes pretendan ser beneficiarios de una pensión de sobrevivientes deberá responder a los parámetros legales señalados en el artículo 15 antes aludido, que el tenor consagra:

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

De acuerdo con la preceptiva anterior, es oportuno destacar que para que un hijo mayor de edad pueda validamente acreditar los requisitos legales para hacerse acreedor de una prestación económica de sobrevivientes dada su incapacidad en razón de estudios, deberá aportar una constancia auténtica que cumpla con todos y cada uno de los presupuestos previstos en la norma antes transcrita.

Se infiere entonces, que no es optativa la condición que los estudios que acredite el hijo mayor incapacitado por razones académicas para desempeñarse laboralmente, pueda satisfacerse aportando certificaciones expedidas por establecimientos que impartan educación calificada por el Ministerio de Educación Nacional como No Formal.

Para una mayor ilustración sobre el asunto, es preciso traer a referencia la concepción teórica de lo que debe entenderse por educación No Formal, de acuerdo con las pautas que ha enseñado la cartera ministerial de educación: ´La educación no formal es la que se ofrece con el objeto de complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar, en aspectos académicos o laborales sin sujeción al sistema de niveles y grados establecidos para la educación formal, y está regulada por la Ley 115 de 1994 y los Decretos 114 de 1996 y 3011 de 1997´.

Agrega además que ´La finalidad de la educación no formal es la promoción del perfeccionamiento de la persona humana, el reconocimiento y la reafirmación de los valores nacionales, la capacitación para el deesempeño artesanal artístico, recreacional, ocupacional y técnico, la protección y aprovechamiento de los recursos naturales y la participación ciudadana comunitaria.

En las instituciones de educación no formal se pueden ofrecer programas de formación laboral en artes y oficios, de formación académica y en materias conducentes a la validación de niveles y grados propios de la educación formal´.

(…) Las instituciones de educación no formal no capacitan profesionalmente, desarrollan habilidades y destrezas desde el campo práctico, para el ejercicio de un oficio o arte´.

En ese orden de ideas y para efectos de satisfacer los presupuestos legales señalados en el literal C del artículo 13 de la Ley 797 de 2003, esta Dirección reiterará que es necesario que la condición de estudiante prevista en el artículo 15 del Decreto 1889 de 1994, sea acreditada de conformidad con los requisitos taxativamente señalados en ésta norma y en consecuencia, la certificación a que hace alusión dicha preceptiva deberá ser expedida con la inclusión de todos los datos indicados en la norma y deberá sin ninguna excepción ser proferida por una institución de educación formal – básica o media- o en un establecimiento de educación superior".

III. DECISIÓN JUDICIAL. A. Única Instancia. El 23 de abril de 2008, el Juzgado Primero Penal del Circuito de Ibagué profirió Sentencia, en la que decidió negar la protección solicitada por la accionante pues el ISS atendió de manera clara las peticiones de Jennifer Dayan Núñez Guarín, y argumentó debidamente la suspensión de la mesada pensional, conforme a las disposiciones legales.

Agregó que a la hija de la señora Margarita Guarín Díaz, no se le ha negado el acceso a la educación por lo que no se presenta vulneración de un derecho fundamental.

La decisión judicial no fue impugnada. IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL A. Competencia La Sala Sexta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en desarrollo de las facultades conferidas por los artículos 86 y 241, numeral 9° de la Constitución Política, y los artículos 33 al 36 del Decreto 2591 de 1991, es competente para revisar la sentencias proferidas dentro de los procesos de la referencia.

B. Fundamentos jurídicos 1. Problemas Jurídicos que plantean las demandas. De los hechos expuestos en las solicitudes de tutela se colige que:

(i) las accionantes afirman que son beneficiarias de pensión de sobrevivientes ante el Instituto de Seguros Sociales; (ii) cumplieron 18 años;

(iii) con ocasión del cumplimiento de la mayoría de edad, el Instituto de Seguros Sociales les solicitó aportaran certificado de estudios en el que constara que se encuentran estudiando en una institución de educación formal;

(iv) las peticionarias estudian en el Politécnico Social del Municipio de Ibagué, que es una institución de educación no formal, y (v) de acuerdo con la entidad, por incumplimiento de los requisitos para continuar con la pensión de sobrevivientes el ISS decidió negar y suspender el pago de la mesada pensional.

Se advierte así, que compete a esta Sala de Revisión analizar y determinar: (i) el régimen de la pensión de sobrevivientes y los derechos que se derivan de la prestación;

(ii) los beneficiarios de la pensión de sobrevivientes y requisitos para su reconocimiento en el caso de hijos que cumplen la mayoría de edad, (iii) la educación para el trabajo y el desarrollo humano -educación no formal-, como componente del sistema educativo y elemento de los derechos a la libre escogencia de profesión u oficio y el libre desarrollo de la personalidad, y (iv) si en los casos sub examine se están vulnerando los derechos de las accionantes.

2. La pensión de sobrevivientes, y los derechos que se derivan de la prestación. La Constitución de 1991 implementó las bases para la estructuración de un sistema de seguridad social, como servicio público fundado en los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, conforme el artículo 48 de la Carta, que faculta al legislador para diseñar el sistema de seguridad social [1] .

En desarrollo de tal postulado, y en el contexto del Estado Social de Derecho, se expidió la Ley 100 de 1993, en la que se definieron las pautas generales del sistema de seguridad social en salud, riesgos profesionales y pensiones, mediante el establecimiento de mecanismos, instrumentos e instituciones para el cumplimiento de cada uno de los aspectos de la seguridad social.

Respecto al sistema pensional se definieron el régimen de prima media con prestación definida y el régimen de ahorro individual, para la afiliación al sistema, junto con cada uno de los requisitos, reglas y categorías pensionales.

Así, en el sistema de seguridad social en pensiones se estableció la pensión de sobrevivientes, como una clase o categoría de pensión. En cuanto a esta se sostiene en la jurisprudencia que:

“la pensión de sobrevivientes antes conocida como sustitución pensional, es la prestación que tiene por objeto proteger a los familiares que dependen económicamente del pensionado o de quien tiene derecho a la pensión cuando sobrevenga la muerte de éste. Consiste en la transmisión a su favor, por ministerio de la ley, del derecho a percibir la pensión” [2] .

En el régimen de prima media con prestación definida los beneficiarios de la prestación se circunscriben al grupo familiar del afiliado: (i) que fallece o, (ii) el pensionado por vejez o invalidez, de acuerdo con los artículos 46 y 47 de la Ley 100 de 1993, modificado por la Ley 797 de 2003.

2. Beneficiarios de la pensión de sobrevivientes y requisitos para su reconocimiento en el caso de hijos que cumplen la mayoría de edad. De conformidad con el literal c del artículo 47 de la Ley 100 de 1993 son beneficiarios de la pensión de sobrevivientes:

“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 (…)”.

En desarrollo de la facultad reglamentaria el gobierno expidió el Decreto 1889 de 1994 y en el artículo 15 estableció que “ para los efectos de la pensión de sobrevivientes, los hijos estudiantes de 18 años o más años de edad y hasta 25, deberán acreditar la calidad de tales, mediante certificación auténtica expedida por el establecimiento de educación formal básica, media o superior, aprobado por el Ministerio de Educación , en el cual se cursen los estudios, con una intensidad de por lo menos 20 horas semanales ”. (Se subraya).

En este sentido, se encuentran definidas las condiciones para que se reconozca el derecho a la pensión de sobrevivientes de un hijo del causante mayor de 18 años, que no exceda los 25 años, y que requiera contar con la prestación económica para el sostenimiento de sus necesidades básicas, pese a contar con la mayoría de edad.

Sin embargo, la definición del requisito educativo para otorgar la pensión de sobrevivientes, y de circunscribir éste a los casos en los que se esté estudiando en una institución de educación formal, de alguna manera restringe los derechos de los beneficiarios de la pensión, situación que se ha analizado en diferentes oportunidades por esta Corporación.

a. La educación no formal, como componente del sistema educativo. Reiteración de jurisprudencia. La Corte ha resuelto casos con similitud fáctica, en los cuales amparó los derechos fundamentales de los accionantes, a los que, como beneficiarios del sistema de pensiones, se les suspendió el pago de la pensión de sobrevivientes por ser mayores de edad y estudiar en una institución de educación no formal. A continuación, se presentan algunas consideraciones sostenidas por la Corporación:

En la sentencia T-1677 de 2000 [3] esta Corte amparó los derechos de un beneficiario de pensión de sobreviviente, a quien el Instituto de Seguro Sociales decidió suspender el pago de la mesada pensional, al considerar que éste no cumplía con los requisitos definidos por el artículo 15 del Decreto 1889 de 1994, pues se explicó que el acceso y

permanencia al sistema educativo implica unas obligaciones por parte del Estado y del sistema de seguridad social. Para salvaguardar los intereses fundamentales se explicó en la sentencia que:

“no puede el organismo de seguridad social, abruptamente suspender los efectos de sus propios actos administrativos de carácter prestacional, excluyendo de la nómina al actor, ya que si el ISS estima que el demandante no cumple con los requisitos del artículo 15 del Decreto 1889 de 1994, debe demandar su propio acto ante la justicia ordinaria, sea por carecer de causa o de objeto el mismo, pero no puede desconocerlo unilateralmente, máxime cuando del mismo se desprenden obligaciones claras, expresas y exigibles nacidas de derechos adquiridos, pues esto comporta una violación del debido proceso y de los derechos legítimos de sus titulares beneficiarios, afectando de contera el núcleo esencial del derecho a la educación del demandante, máxime cuando efectivamente éste se encuentra adelantando estudios en una institución educativa en el programa de mecánica dental, en la jornada de la mañana y con una intensidad horaria mayor a 20 horas semanales, conforme a las constancias expedidas el día 31 de enero del 2000, por la Directora Académica de la Institución HUMANAR de César (folio 4)”.

Posteriormente, en la sentencia T-903 de 2003 [4] , se protegieron igualmente los derechos de una beneficiaria de pensión de sobrevivientes a quien el Instituto de Seguros Sociales determinó unilateralmente retirarla de su nómina, “arguyendo que la institución donde actualmente adelanta el primer semestre del Programa de Técnico en Auxiliar de Preescolar –Escuela Colombiana de Formación en Salud “EFORSALUD-”, ‘no es, en estricto sentido, UNIVERSIDAD’ ”.

La accionante en su momento, expuso que no contaba con las condiciones económicas para ingresar a una institución de educación superior, pues la mesada pensional correspondía a una suma aproximada de $300.000, cantidad con la que estrictamente alcanzaba a cubrir sus gastos mínimos, como cuotas su educación, transporte, alimentación y materiales.

Al resolver el caso, la Corte consideró que: “si la Constitución y la ley no hacen exclusiones frente a los tipos de educación, cuya calidad y cubrimiento se imponen por mandato constitucional y legal, al estado, la sociedad y la familia, con mayor razón, no es posible que una restricción reglamentaria (art. 15 del Decreto 1889 de 1994) impida el acceso y permanencia en cualquiera de los niveles de educación ofrecidos por el Estado (…).

“Sin embargo, considera la Sala pertinente establecer, que si el fin buscado por la norma que se aplica, es establecer la calidad de estudiante para acceder a la pensión de sobrevivientes, tal calidad no puede predicarse única, exclusiva y necesariamente de aquellos estudiantes que se encuentren matriculados en instituciones de educación formal, pues pueden existir personas que vinculadas a la educación no formal, en razón a sus estudios se vean incapacitadas para trabajar, requiriendo de la mesada pensional que les permita solventar sus necesidades básicas en “el mismo grado de seguridad social y económica con que contaba en vida del pensionado fallecido, que al desconocerse puede significar, en muchos casos, reducirlo a una evidente desprotección y posiblemente a la miseria” [5] .

“Exigir entonces al educando, que para acceder a la pensión de sobrevivientes, deba cursar estudios en una institución de educación formal, aunque se encuentre acreditado que la intensidad horaria del programa en el cual se encuentra matriculado no le permite desempeñarse laboralmente, resulta desproporcionado con el objetivo que persigue la pensión de sobrevivientes, que como ya se indicó, busca proveer los recursos económicos necesarios para atender las necesidades del núcleo familiar del fallecido, en éste caso del estudiante que contando con una edad entre los 18 y 25 años de edad, no puede trabajar en razón a que se lo impiden sus estudios”.

Por lo anterior, se hace evidente que adicionarle tal requisito a esta clase de beneficiarios de la pensión de sobrevivientes se impone una carga a su situación económica, puesto que la exigencia va dirigida a que el estudiante acceda a una entidad de educación formal, que en algunos casos y dependiendo del tipo de educación, es más costosa que la educación

denominada por la norma, no formal. Adicionalmente, lo anterior limita la capacitación del beneficiario, pues de no ingresar a educación formal, se vería limitado en su avance educativo.

Mediante sentencia C-1065 de 2008 [6] la Corte analizó la constitucionalidad de un aparte del artículo 163 de la Ley 100 de 1993, que define como requisito para que los hijos de los afiliados al sistema de salud, que tengan entre 18 y 25 años puedan ser beneficiarios del mismo, que éstos “sean estudiantes de dedicación exclusiva”.

Al respecto se resolvió declarar la constitucionalidad de la norma demandada bajo la condición de “que se entienda que dicha expresión se refiere al tipo de programa educativo que se esté cursando, de manera que incluya todas las modalidades existentes” [7] .

En dicho contexto, la Corporación reiteró el postulado según el cual el requisito educativo, para los beneficiarios del sistema, que sean hijos de afiliados y cuenten con una edad entre 18 y 25 años, debe incluir las diversas modalidades que se ofrecen en Colombia para la capacitación, la formación y la educación sin que se presenten discriminaciones o exclusiones subjetivas.

Además, es de agregar que la educación no formal ha sido reconocida tambien por el régimen jurídico como educación para el trabajo y el desarrollo humano mediante la Ley 1064 de 2006, que en su artículo 2 establece:

“Artículo 2°. El Estado reconoce la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano como factor esencial del proceso educativo de la persona y componente dinamizador en la formación de técnicos laborales y expertos en las artes y oficios. En consecuencia las instituciones y programas debidamente acreditados, recibirán apoyo y estímulo del Estado, para lo cual gozarán de la protección que esta ley les otorga.

Parágrafo. Para todos los efectos, la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano hace parte integral del servicio público educativo y no podrá ser discriminada ”.

(Se subraya). Con la declaración referida el legislador reconoció el valor de la educación no formal, como parte integrante del sistema educativo, bajo el entendido de que tal derecho, que a la vez se instituye como servicio público conforme el artículo 67 de la Constitución, es una obligación del Estado que tiene función social y que no se restringe solamente a algunas categorías educativas.

En dicho contexto, el parágrafo de la norma citada exhorta a la sociedad a impedir todo tipo de discriminación respecto a la educación para el trabajo y el desarrollo humano, que capacita algunos sectores de la población en la realización de tareas técnicas y especializadas. En concordancia, y con el objeto de fortalecer la educación no formal, la Ley autorizó el uso de las cesantías para el pago de capacitación en centros educativos que presten tal tipo de servicio público y le reconoció como idóneos los certificados de aptitud ocupacional, expedidos por las instituciones acreditadas como de “Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano para acceder a un empleo público en el nivel técnico”.

En tal sentido, se estableció en el artículo 4 de la Ley 1064 de 2006 que: “artículo 4 Los empleados y trabajadores del sector público o privado podrán solicitar el retiro parcial de sus cesantías de las entidades administradoras de fondos de cesantías para el pago de matrículas en instituciones y programas técnicos conducentes a certificados de aptitud ocupacional, debidamente acreditados, que impartan educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano del empleado, trabajador, su cónyuge, compañera o compañero permanente o sus descendientes, conforme a los procedimientos establecidos en la ley.

Artículo 5°. Los certificados de aptitud ocupacional, expedidos por las instituciones acreditadas como de “Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano”, serán reconocidos como requisitos idóneos de formación para acceder a un empleo público en el nivel técnico que se señala en el Decreto 785 del 3 de marzo de 2005 y las disposiciones que lo modifiquen o adicionen”.

En consecuencia, se infiere de la norma que el legislador reconoció a la educación no formal como un mecanismos válido de capacitación, por lo que es de resaltar que la Constitución integra el sistema educativo en forma general, sin establecer prioridades o distinciones entre los tipos de educativos, lo que hace inoperante que el Decreto Reglamentario 1889 de 1994, estableciera un requisito nugatorio del derecho a la seguridad social, al limitar el beneficio de la pensión para aquellas personas inscritas en instituciones de educación formal, mientras que el mismo legislador reitera que " Para todos los efectos, la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano hace parte integral del servicio público educativo y no podrá ser discriminada" [8] :

Por lo expuesto, las entidades de seguridad social en el sistema de pensiones tampoco pueden exigir el acceso y permanencia en una institución de educación formal como requisito para continuar con la prestación pensional por pensión de sobrevivientes, y en efecto deberán inaplicar el Decreto 1889 de 1994, que desconoce los principios constitucionales.

b. Los derechos a la libre escogencia de profesión u oficio y desarrollo de la personalidad de las personas que ingresan a instituciones de educación para el trabajo y el desarrollo humano – Educación no formal-.

Por otra parte, un argumento adicional para inaplicar la norma del Decreto Reglamentario 1889 de 1994, y que fue esgrimido en la sentencia T-903 de 2003 [9] , se refirió a los derechos a la libre escogencia de profesión u oficio y al libre desarrollo de la personalidad, que se limitan con la reglamentación expedida por el Gobierno, según la cual, quien sea hijo de un pensionado fallecido, y tenga entre 18 y 25 años, para ser beneficiario de la pensión de sobrevivientes debe acreditar que estudia en una institución de educación formal.

Para fundamentar el argumento esta Corte enunció que: " (…) es evidente que con la imposición formulada al educando en el sentido de matricularse en una institución de educación formal, resulta flagrantemente amenazada la autonomía del educando y de esta forma su derecho al libre desarrollo de la personalidad, teniendo en cuenta que "la Constitución opta por un orden jurídico que es profundamente respetuoso de la dignidad y la autonomía individuales (CP art.1º y 16), por lo cual, en principio, no corresponde al Estado ni a la sociedad sino a las propias personas decidir la manera como desarrollan sus derechos y construyen sus proyectos de vida y sus modelos de realización personal"

[10] . Tal derecho "se manifiesta singularmente en la definición consciente y responsable que cada persona puede hacer frente a sus propias opciones de vida y a su plan como ser humano, y colectivamente, en la pretensión de respeto de esas decisiones por parte de los demás miembros de la sociedad" [11] .

Exigir a una persona, que tiene entre 18 y 25 años de edad, que ingrese a una institución de educación formal para poder gozar de la pensión de sobrevivientes del titular de la pensión, implica definirle un direccionamiento en cuanto a su elección respecto al tipo de capacitación que quiere recibir y de alguna forma, en lo concerniente a la labor u oficio que en un futuro quiera desempeñar.

Las consideraciones expuestas fueron utilizadas en casos similares mediante las sentencias T-1073 de 2004 [12] , T-1242/04 y T-1037/07 [13] , en las que se concedieron los amparos a personas en situaciones fácticas equivalentes, suspendiendo el pago de las mesadas pensionales a los beneficiarios de pensiones de sobrevivientes por no aportar certificación de estudios en una institución de educación formal.

Se concluye así, que la exigencia de educación formal para aquellos hijos mayores de edad beneficiarios de la pensión de sobrevivientes generan una negación del derecho a la seguridad social, al mínimo vital y al libre desarrollo de la personalidad, lo que hace imperativa la inaplicación del artículo 15 del Decreto Reglamentario 1889 de 1994, por excepción de inconstitucionalidad.

C. CASOS CONCRETOS. EXPEDIENTE T-1´971.824 De la acción de tutela interpuesta por Carolina Caicedo Bahamón contra el Instituto de Seguros Sociales, se colige que la accionante solicita la protección de sus derechos al mínimo vital, a la seguridad social y a la educación como consecuencia de la suspensión del pago de la pensión de sobrevivientes, de la que asevera es beneficiaria de su padre fallecido. Dicha actuación de suspensión de la mesada pensional fue motivada por el ISS, con el argumento de que la institución donde la peticionaria estudia, institución Politécnico Social del Municipio de Ibagué, presta servicios de educación no formal.

Al respecto cabe anotar, que si bien la accionante declara su condición de beneficiaria del sistema de seguridad social en pensiones, no aporta prueba de dicha afirmación, ni ningún tipo de documento que demuestre su relación con el Instituto de Seguros Sociales, el cual indicó que al verificar los archivos y bases de datos existentes, no encontró petición radicada por Carolina Caicedo Bahamón.

Así, la acción de tutela no tiene antecedente o trámite previo realizado ante el Seguro Social, y se desconoce el trámite que se surtió ante la entidad.

De lo anterior, se despende que no se tiene certeza de la condición de la accionante de beneficiaria de pensión de sobrevivientes, ni tampoco de su condición de estudiante del Politécnico Social del Municipio de Ibagué en el programa de administración técnica judicial, ya que en el expediente no aparece prueba ni certificación al respecto.

En cuanto al tema probatorio en sede de revisión esta Corporación indicó que: “ si bien el recurso a las pruebas de oficio es un instrumento encaminado a que el juez conozca la verdad de lo sucedido, no puede convertirse en un medio para suplir indebidamente las graves carencias probatorias de las partes” [14] .

En el caso concreto, se identifica que la accionante no anexó a la acción prueba de sus afirmaciones, ni aportó por lo menos un documento que permitiera evidenciar su situación, por lo que se reiterará lo dispuesto en la sentencia T-1270 de 2001 [15] según la cual:

“Los hechos afirmados en la acción de tutela deben ser probados siquiera sumariamente para que el juzgador tenga la plena certeza sobre los mismos, No es posible sin ninguna prueba acceder a la tutela. La valoración de la prueba se hace según la sana crítica pero es indispensable que obren en el proceso medios probatorios que permitan inferir la verdad de los hechos”.

Así, se confirmará la decisión proferida por el Juzgado Quinto de Familia de Ibagué, del 18 de abril de 2008, que negó por improcedente la acción, debido a que no existe prueba, por lo menos sumaria, de que el Instituto de Seguros Sociales haya violado algún derecho fundamental de la peticionaria.

EXPEDIENTE T-1´973.671 De los hechos, documentos y las pruebas aportadas en el caso de Jennifer Dayan Núñez Guarín, se concluye que ésta es beneficiaria de pensión de sobrevivientes de su padre fallecido y que el sistema del Instituto de Seguros Sociales la retiró automáticamente de la nómina para el mes de abril de 2008, por:

(i) cumplirla mayoría de edad, el 30 de marzo del mismo año, y (ii) estudiar en el Politécnico Social del Municipio de Ibagué, institución de educación no formal.

Al respecto, el ISS aseguró que para que opere la incapacidad de mayores de edad en razón de sus estudios debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 15 del Decreto 1889 de 1994 según en cual “: Para los efectos de la pensión de sobrevivientes, los hijos estudiantes de 18 años o más años de edad y hasta 25, deberán acreditar la calidad de tales, mediante certificación auténtica expedida por el establecimiento de educación formal básica, media o superior, aprobado por el Ministerio de Educación, en el cual se cursen los estudios, con una intensidad de por lo menos 20 horas semanales ´. (Se subraya”).

Según, el Instituto de Seguros Sociales para que el hijo beneficiario de la pensión de sobrevivientes que cumpla la mayoría de edad, continúe recibiendo la mesada pensional, deberá aportar una constancia auténtica que cumpla con todos y cada uno de los presupuestos previstos en la norma citada, por lo que la certificación expedida por una institución de educación no formal impide el lleno de los requisitos.

Para afianzar el argumento expuesto, la entidad demandada indicó que: "La educación no formal es la que se ofrece con el objeto de complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar, en aspectos académicos o laborales sin sujeción al sistema de niveles y grados establecidos para la educación formal, y está regulada por la Ley 115 de 1994 y los Decretos 114 de 1996 y 3011 de 1997.

"Las instituciones de educación no formal no capacitan profesionalmente, desarrollan habilidades y destrezas desde el campo práctico, para el ejercicio de un oficio o arte´.

"En ese orden de ideas y para efectos de satisfacer los presupuestos legales señalados en el literal C del artículo 13 de la Ley 797 de 2003, esta Dirección reiterará que es necesario que la condición de estudiante prevista en el artículo 15 del Decreto 1889 de 1994, sea acreditada de conformidad con los requisitos taxativamente señalados en ésta norma y en consecuencia, la certificación a que hace alusión dicha preceptiva deberá ser expedida con la inclusión de todos los datos indicados en la norma y deberá sin ninguna excepción ser proferida por una institución de educación formal – básica o media- o en un establecimiento de educación superior".

Del análisis de los argumentos presentados por el Instituto de Seguros Sociales, y con fundamento en las consideraciones expuestas en esta sentencia, se encuentra que la entidad accionada está aplicando el Decreto Reglamentario, y a su vez restringiendo el acceso de los derechos a las personas que tienen la calidad de beneficiarios de la pensión de sobrevivientes, que se encuentran en condiciones similares a las de Jennifer Dayan Núñez Guarín.

Así, para el caso se reiterará la jurisprudencia según la cual la limitación para aceptar la educación para el trabajo y el desarrollo humano – educación no formal- como requisito para que se otorgue la pensión de sobrevivientes, vulnera los derechos a la seguridad social, al libre desarrollo de la personalidad y a la libre escogencia de profesión u oficio de Jennifer Dayan Núñez Guarín, pues ello implica un desconocimiento de esta categoría de educación, como medio educativo y de capacitación que no es excluido por la Constitución.

En el mismo sentido, la Ley 1064 de 2006 indicó que " Parágrafo. Para todos los efectos, la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano hace parte integral del servicio público educativo y no podrá ser discriminada" .

Tal disposición significa que con su actuación el Instituto de Seguros Sociales está discriminando este tipo de educación, y en consecuencia vulnerando los derechos de Jennifer Dayan Núñez Guarín.

Por lo anterior, en el caso concreto esta Sala de Revisión revocará la decisión proferida por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Ibagué, el 23 de abril de 2008, y en su lugar amparará los derechos fundamentales de Jennifer Dayan Núñez Guarín, y ordenará inaplicar lo dispuesto en el artículo 15 del Decreto 1889 de 1994 y reestablecer el pago de la mesada pensional, incluyendo nuevamente en nómina a Jennifer Dayan Núñez Guarín, expidiendo para ello los actos administrativos pertinentes, en un plazo de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia.

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

PRIMERO.- CONFIRMAR la sentencia proferida por el Juzgado Quinto de Familia de Ibagué, el 18 de abril de 2008, en la que se negó por improcedente la acción de tutela interpuesta por Carolina Caicedo Bahamón contra el Instituto de Seguros Sociales, dentro del expediente T-1´971.824, por las razones expuestas.

SEGUNDO. – INAPLICAR para el caso de Jennifer Dayan Núñez Guarín, en el expediente T-1´973.671, lo dispuesto en el artículo 15 del Decreto 1889 de 1994.

TERCERO. – REVOCAR la sentencia que profirió el Juzgado Primero Penal del Circuito de Ibagué, el 23 de abril de 2008; en su lugar, TUTELAR los derechos de Jennifer Dayan Núñez Guarín y ORDENAR al Instituto de Seguros Sociales que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, restablezca el pago de la mesada pensional, incluyendo nuevamente en nómina a la accionante.

CUARTO .- LÍBRESE por Secretaría la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados. Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MARCO GERARDO MONROY CABRA Magistrado HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO Magistrado NILSON PINILLA PINILLA Magistrado MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO Secretaria General [1] Sentencia C-107-02, M.P.

Clara Inés Várgas Hernández. [2] Sentencia T-1283 de 2001. Magistrado Ponente: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa. [3] M.P.: Dr. Fabio Morón Díaz [4] M.P.: Dr. Rodrigo Escobar Gil.

[5] Sentencia T-072/02 M.P. Alvaro Tafur Galvis [6] M.P.: Dra. Calara Inés Vargas Hernández. [7] Sentencia C-1065 de 2008. M.P.: Dra. Calara Inés Vargas Hernández..

Parágrafo del [8] artículo 2 de la Ley 1064 de 2006. [9] Magistrado Ponente: Dr. Rodrigo Escobar Gil. [10] Sentencia C-309/97. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[11] Ibídem. [12] Magistrada Ponente:Dra. Clara Inés Vargas Hernández. [13] M.P.: Dr. Humberto Antonio Sierra Porto. [14] Sentencia T-131 de 2007.

M.P.: Dr. Humberto Antonio Sierra Porto. [15] Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 12 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.