



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE RISARALDA

SALA PRIMERA DE DECISIÓN

MAGISTRADA PONENTE: DUFAY CARVAJAL CASTAÑEDA

Aprobado por la Sala en sesión de hoy

Pereira, treinta de abril de dos mil veintiséis

Referencia:

Radicación: 66001-33-33-003-2020-00192-01 (D-0059-2024)

Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Demandante: Yolanda Mejía de Ríos

Demandado: Administradora Colombiana de Pensiones -Colpensiones

Apelación de Sentencia

Procede el Tribunal a decidir los recursos de apelación interpuestos por las partes demandante y demandada, frente a la sentencia proferida en este proceso por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Pereira, mediante la cual accedió a las súplicas de la demanda.

I. ANTECEDENTES

La señora Yolanda Mejía de Ríos, a través de apoderado judicial, instauró demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, frente a la Administradora Colombiana de Pensiones-Colpensiones, en procura de las siguientes:

1. PRETENSIONES.

En la demanda se deprecian las siguientes:

1.1. Se declare la nulidad de la Resolución SUB-4826 del 10 de enero de 2020, expedida por Colpensiones, por medio de la cual se negó el **reconocimiento y pago de la sustitución de la pensión**, solicitada por la señora Yolanda Mejía de Ríos.

1.2. Se declare la nulidad de la Resolución DPE 4294 del 13 de marzo de 2020,

expedida por la accionada, confirmatoria en todas y cada una de sus partes de la Resolución SUB 4826 del 10 de enero de 2020.

1.3. Se declare que la demandante es beneficiaria de la pensión, en un 100%, en su calidad de madre de crianza de la fallecida Rosalba Ríos González.

1.4. A título de restablecimiento del derecho, solicita:

Condenar a la Administradora Colombiana De Pensiones- Colpensiones a reconocer y pagar en favor de la señora Yolanda Mejía De Ríos la pensión de “sobrevivientes” por la muerte de su hija de crianza Rosalba Ríos González a partir el 14 de enero de 2017.

Condenar a la Administradora Colombiana De Pensiones- Colpensiones a reconocer y pagar en favor de la señora Yolanda Mejía De Ríos el retroactivo pensional a partir 14 de enero de 2017.

1.5. Que se reconozca el pago de los intereses de mora previstos en el artículo 141 de la Ley 100 de 1993.

1.6. Que se cumpla el fallo conforme a los artículos 189 y 192 de la ley 1437 de 2011.

1.7. En caso de no efectuarse el pago oportuno, que se liquiden los intereses moratorios de acuerdo con el artículo 195 del CPACA.

1.8. Que se condene de manera subsidiaria a la entidad demandada al pago de la indexación de las condenas, en caso de que no sea procedente el reconocimiento los intereses de mora.

1.9. Que se condene en costas a la entidad demandada.

2. HECHOS.

Pueden abreviarse así:

2.1. En favor de la señora Rosalba Ríos González **fue reconocida una pensión de vejez**, mediante Resolución No. 7807 del 23 de agosto de 2007, por parte del extinto Instituto de Seguros Sociales, hoy Colpensiones.

2.2. La señora Rosalba Ríos González falleció el 10 de diciembre de 2008, por lo que le fue reconocida la sustitución pensional al señor Misael Ríos Ríos, padre de

la causante.

2.3. El señor Misael Ríos Ríos quien falleció el 14 de enero de 2017 y la señora Yolanda Mejía de Ríos, contrajeron matrimonio católico el 19 de marzo de 1958.

2.4. Afirma la actora que fue madre de crianza de la señora Rosalba Ríos, asumiendo su cuidado desde que esta tenía 6 años de edad, le brindó apoyo afectivo y emocional; y que, tiempo después, era la señora Rosalba quien velaba económicamente por la actora y su padre, por lo que, el 18 de noviembre de 2019, solicitó a Colpensiones la pensión de sobreviviente de la fallecida.

2.5. Por Resolución SUB 4826 del 10 de enero de 2020, la demandada negó el reconocimiento de la pensión por no acreditar el parentesco con la señora Rosalba; decisión que fue confirmada mediante Resolución DPE 4294 del 13 de marzo de 2020.

2.6. Debido al fallecimiento del señor Misael Ríos, la demandante perdió a las únicas personas que le aportaban económicamente.

3. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.

La parte demandante señala como disposiciones quebrantadas las siguientes:

- Constitución Política: arts.48 y 53
- Ley 100 de 1993: art. 46 y 48

Como concepto de violación, afirma que la accionada desconoce lo establecido en la Ley 100 de 1993, particularmente en cuanto define el alcance del sistema de seguridad social integral y asegura a los afiliados y a su grupo familiar el reconocimiento y pago de las prestaciones económicas derivadas de la contingencia de muerte, dentro de las cuales se encuentra la pensión de sobrevivientes. En ese contexto, se invocan los artículos 46 y 48 de dicha normativa, conforme a los cuales tienen derecho a dicha prestación los miembros del grupo familiar del pensionado fallecido, y su monto corresponde al ciento por ciento de la mesada que aquel percibía.

El reproche se complementa con el desarrollo jurisprudencial que ha efectuado la Corte Constitucional en torno al concepto de familia, cuya protección no se restringe a los vínculos jurídicos o consanguíneos, sino que se extiende a aquellas relaciones de hecho fundadas en lazos de afecto, solidaridad, respeto, protección y asistencia. Bajo esta perspectiva, se reconoce que las denominadas familias de crianza

constituyen una realidad social merecedora de amparo constitucional, en la medida en que reproducen, en términos materiales, las mismas condiciones de apoyo y cuidado propias de las familias formalmente constituidas.

Plantea que concurren los supuestos fácticos que evidencian la existencia de una relación de crianza entre la señora Yolanda Mejía de Ríos y la causante, en la medida en que aquella asumió su cuidado desde la niñez, desempeñando funciones propias de una madre, mientras que, en sentido inverso, la causante brindó apoyo económico y afectivo permanente, garantizando su sostenimiento integral hasta el momento de su fallecimiento.

Finalmente, resalta la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra la actora, al carecer de ingresos propios y haber dependido materialmente de la causante, circunstancia que se agravó con su deceso, al desaparecer la fuente de sustento que aseguraba la satisfacción de sus necesidades básicas.

II. INTERVENCIÓN DE LA ENTIDAD DEMANDADA

la Administradora Colombiana de Pensiones- Colpensiones¹, allegó escrito en el cual se opone a las pretensiones de la demanda, bajo el argumento que el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes se circunscribe a los miembros del grupo familiar del pensionado o afiliado fallecido, bajo las condiciones previstas en la Ley 100 de 1993 en concordancia con el artículo 47 *ibidem*.

Sostiene que la calidad de madre de crianza no se encuentra prevista dentro de las categorías legales de beneficiarios de la pensión de sobrevivientes, razón por la cual no resulta procedente su reconocimiento con fundamento exclusivo en dicha condición.

Afirma que aún teniendo en cuenta las relaciones de crianza establecidos en la jurisprudencia, la demandante no acreditó la dependencia económica; con todo, indica que la prestación derivada del fallecimiento de la causante ya fue objeto de reconocimiento mediante acto administrativo expedido por el entonces Instituto de Seguros Sociales, en favor del señor Misael Ríos Ríos, quien ostentó la calidad de beneficiario al momento del reconocimiento. Tal circunstancia evidencia que el derecho pensional fue causado y definido en cabeza de un titular específico, sin que se hubiese formulado reclamación concurrente en dicha oportunidad.

¹ Samai Juzgado. Doc.6

Concluye que no se configuran vicios de ilegalidad o inconstitucionalidad en las decisiones adoptadas por la entidad, en la medida en que estas se ajustan al marco normativo vigente y a la delimitación legal de los beneficiarios de la pensión de sobrevivientes, lo que conduce a considerar que las pretensiones carecen de vocación de prosperidad.

III. LA SENTENCIA APELADA

El Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Pereira profirió sentencia², mediante la cual **accedió a las súplicas de la demanda**, así:

“1°. Declarar la nulidad de las resoluciones SUB 4826 de 10 de enero de 2020 y DPE 4294 del 13 de marzo de 2020, conforme a las razones expuesta en la parte motiva.

2°. A título de restablecimiento del derecho, condenar a la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES a reconocer y pagar la sustitución pensional a favor de la señora YOLANDA MEJÍA DE RÍOS identificada con la cedula de ciudadanía número 24.919.143 en su calidad de madre de crianza de la señora ROSALBA RÍOS GONZÁLEZ. La prestación será reconocida y pagada a partir del 15 de enero de 2017, conforme a lo expresado en la parte motiva.

3°. Indexar las sumas reconocidas de acuerdo con la formula expresada en la motivación de la providencia.

4°. Denegar las demás pretensiones.

5°. Sin costas por no aparecer causadas.

(...)”

El juez de instancia partió de la naturaleza de la sustitución pensional como una prestación del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones destinada a garantizar la estabilidad económica y social del grupo familiar del pensionado fallecido, conforme a lo dispuesto en la Ley 100 de 1993, según el cual, a falta de cónyuge, compañero permanente e hijos con derecho, los padres del causante que dependan económicamente de este adquieren la calidad de beneficiarios.

En relación con la dependencia económica, se acogió el criterio de la Corte Constitucional conforme al cual esta no exige la carencia absoluta de recursos, sino la comprobación de la necesidad del auxilio del causante para garantizar condiciones mínimas de subsistencia en forma digna.

Afirma que el artículo 42 ibidem ha sido interpretado por la jurisprudencia en un sentido amplio, comprensivo de las relaciones que surgen no solo de vínculos consanguíneos o jurídicos, sino también de aquellas fundadas en lazos de afecto, solidaridad, respeto, protección y convivencia. Bajo esta perspectiva, se reconoció la existencia de las denominadas familias de crianza como una realidad social que genera consecuencias jurídicas y que es objeto de protección constitucional.

² Samai Juzgado – Doc.33

Consideró que las relaciones de crianza pueden dar lugar al reconocimiento de derechos, siempre que se verifiquen los presupuestos fijados por la jurisprudencia constitucional. En ese sentido, procedió a examinar el caso concreto a partir de dichos criterios.

En cuanto al elemento de solidaridad, estableció que la causante asumió en vida los gastos del hogar en el que convivía con su padre y con la demandante, quienes no contaban con ingresos económicos por su avanzada edad, lo que evidenció una relación de apoyo material constante.

Respecto del vínculo afectivo, se concluyó que existió una relación de madre e hija entre la demandante y la causante, desarrollada de manera ininterrumpida desde la infancia de esta última, caracterizada por el afecto, el respeto y el apoyo mutuo.

En lo relativo al tiempo de convivencia, tuvo por acreditado que ambas compartieron vida bajo el mismo techo desde el año 1958, cuando la demandante contrajo matrimonio con el padre biológico de la causante, hasta el fallecimiento de esta en el año 2008, lo que permitió establecer la existencia de una comunidad de vida prolongada.

Verificó el reconocimiento recíproco de la relación materno-filial, en tanto la demandante y la causante se identificaban mutuamente como madre e hija, circunstancia corroborada por los medios de prueba allegados.

Concluyó el *a quo* que la demandante reúne las características propias de una madre de crianza, al haberse configurado un vínculo que trascendió la mera cooperación económica y se manifestó en términos de afecto y convivencia.

En cuanto al reconocimiento previo de la sustitución pensional en favor del padre de la causante, consideró que tal circunstancia no impedía su reconocimiento posterior en favor de la demandante, en tanto la prestación se mantiene dentro del mismo orden de beneficiarios previsto en la normativa aplicable.

IV. LOS RECURSOS DE APELACIÓN

-La entidad demandada³, inconforme con la decisión, impugna la sentencia bajo los siguientes argumentos:

³ Samai Juzgado. Doc.35.

Manifiesta que la figura de madre de crianza no se encuentra enmarcada dentro de los beneficiarios de la pensión de sobrevivientes establecidos en la Ley 797 de 2003, dado que el propósito de la pensión ha sido el de ofrecer un marco de protección a los familiares del afiliado.

Indica que la parte demandante no logró probar la dependencia económica respecto de la causante, por lo que tampoco cumple con los requisitos exigidos por la Ley.

De otro lado, afirma que en todo caso la pensión de sobrevivientes ya fue motivo de reconocimiento al señor Misael Ríos Ríos, mediante la Resolución 09078 del 3 de agosto de 2009, quien era el padre de la señora Rosalba Ríos González; razón por la cual, fue un derecho causado y reconocido por la entidad a la única persona solicitante para el momento de su reconocimiento, situación que conocía plenamente la demandante.

-La parte demandante⁴, impugna la sentencia de manera parcial bajo los siguientes argumentos:

Sostiene que los intereses de mora establecidos en el artículo 141 de la Ley 100 de 1993, deben ser reconocidos, debido a que la pensión otorgada a la demandante es la de “sobrevivientes” en aplicación de la Ley 100 de 1993, es decir, por haber negado la entidad el reconocimiento, esta incurre en mora por la tardanza en su pago.

Afirma que la mencionada disposición aplica a todo tipo de pensiones y no establece diferencia de trato entre pensionados; trae a colación jurisprudencia y sentencias de la Corte Constitucional sobre el tema (SU-065 de 2018)

De otro lado, solicita que la demandada sea condenada al pago de las agencias en derecho, dado que las mismas se encuentran causadas y probadas dentro del proceso.

V. PRONUNCIAMIENTO DE LAS PARTES EN SEGUNDA INSTANCIA Y CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Mediante auto del 23 de mayo de 2024⁵, de conformidad con el artículo 247 del

⁴ Samai Juzgado. Doc.36

⁵ Samai Tribunal – Doc. 03

Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que fuera modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, se dispuso la admisión del recurso de apelación interpuesto por las partes demandante y demandada.

De acuerdo con la constancia secretarial visible en el documento 5, desde la fecha de notificación del auto que concede la apelación y hasta la ejecutoria del que admitió el recurso de apelación en segunda instancia, los sujetos procesales no apelantes, guardaron silencio.

VI. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. COMPETENCIA.

Agotado el trámite de ley sin que se observe causal de nulidad que invalide la actuación que hasta ahora se ha surtido, aborda esta corporación judicial la decisión sobre el asunto debatido, para lo cual es competente en segunda instancia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 153 y 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con la modificación introducida por la Ley 2080 del 25 de enero de 2021⁶.

2. CUESTIÓN PREVIA.

La presente sentencia se dicta a la luz de las excepciones de la prelación de fallos que permite decidir las *litis* que versan sobre un mismo asunto y sobre las cuales existe reiteración jurisprudencial, con antelación a otros procesos. Al respecto se ha pronunciado el H. Consejo de Estado, en los siguientes términos:

«En la actualidad, la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado tiene a su conocimiento procesos que entraron para proferir fallo definitivo con anterioridad al presente asunto, situación que, en los términos del artículo 18 de la Ley 446 de 1998, exigiría su decisión en el orden cronológico en que pasaron los expedientes al Despacho. No obstante, la Ley 1285 de 2009, en el artículo 16, permite decidir, sin sujeción al orden cronológico de turno, los procesos en relación con los cuales su decisión definitiva “entrañe sólo la reiteración de la jurisprudencia”.

En el presente asunto, el tema objeto de debate se refiere a la privación injusta de la libertad de que fue víctima el señor Diego Ospina Rivas, quien fue sindicado de los delitos de estafa agravada, falsedad material de particular en documento público, agravada por el uso y falsedad en documento privado.

Respecto al tema antes referido, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha tenido la oportunidad de pronunciarse en muchas ocasiones, en las cuales ha fijado una jurisprudencia consolidada y reiterada, motivo por el cual, con fundamento en el artículo 16 de la Ley 1285, la Subsección se encuentra

⁶ “Por medio de la cual se Reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011– y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción”.

habilitada para resolver el presente asunto de manera anticipada.»⁷

En virtud de lo dispuesto en los artículos 18 de la Ley 446 de 1998, 16 de la Ley 1285 de 2009 y el artículo 63 A de la Ley 270 de 1996, modificado por el artículo 26 de la Ley 2430 de 2024, *mutatis mutandis* la Sala se encuentra habilitada para decidir el caso concreto. De igual modo, se toma en cuenta el Acuerdo No. 002 del 11 de enero de 2023 «*Por el cual se establecen los criterios de alteración del orden para proferir sentencia*», emanado por la Sala Plena de este Tribunal; que, a su vez, fue ampliado para temas pensionales en general, por decisión de sala plena del 23 de octubre de 2025.

3. OBJETO DE LA DECISIÓN.

Procede el Tribunal a analizar en esta instancia el fallo recurrido, circunscrito a los aspectos que son materia del recurso de apelación formulado por la parte demandante, y la entidad demandada, para determinar si debe ser reconocida la **sustitución pensional** en favor de la señora Yolanda Mejía de Ríos, en calidad de **madre de crianza** de la causante Rosalba Ríos González, pese a que dicha prestación fue reconocida inicialmente en su totalidad al padre biológico de ésta, señor Misael Ríos Ríos.

Para tal efecto, deberá establecerse si la demandante acredita los presupuestos fijados por la jurisprudencia constitucional para ser considerada madre de crianza y, en consecuencia, beneficiaria dentro del orden previsto en el artículo 47 de la Ley 100 de 1993, modificado por la Ley 797 de 2003, así como si el reconocimiento previo de la prestación en favor del padre biológico excluye o no la posibilidad de su reconocimiento posterior, a partir del momento en que cesó el derecho del beneficiario inicial.

Así mismo, corresponde establecer si hay lugar al reconocimiento de los intereses moratorios previstos en el artículo 141 de la Ley 100 de 1993, y a la imposición de costas en primera instancia, particularmente en lo atinente a las agencias en derecho.

4. ACERVO PROBATORIO.

Reposan en el expediente (documento 3)⁸ los elementos de prueba que a

⁷ Sentencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado de 12 de marzo de 2014, CP Carlos Alberto Zambrano Barrera. Radicado No. 76001-23-31-000-2004-00269-01(34872), actores: Diego Ospina Rivas y otro.

⁸ Archivo digital denominado “3_ANEXOS(.PDF) NroActua 4”

continuación se relacionan y que son relevantes para la decisión que habrá de adoptarse en el *sub examine*:

- Copia de la cédula de ciudadanía de Rosalba Ríos González. (pág.4)
- Copia de la cédula de ciudadanía de Yolanda Mejía De Ríos. (pág.5)
- Registro civil de defunción Rosalba Ríos González. (pág.6-7)
- Registro Civil de Defunción Misael Ríos Ríos. (pág.8-9)
- Partida de Bautizo de Yolanda Mejía de Ríos (pág.10)
- Resolución 9078 del 3/08/2009 del ISS por medio del cual se le reconoció una sustitución pensional al señor Misael Ríos Ríos. (pág.11-12)
- Reclamación ante Colpensiones del 18/11/2019. (pág.13-15)
- Resolución SUB. 4826 del 10/01/2020 por medio de la cual la entidad demandada niega el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a la demandante (pág.17 a 21)
- Recurso de apelación del 4/02/2020 contra la resolución anterior (pág.22 a 24)
- Resolución DPE 4294 del 13/03/2020 por medio de la cual se confirma la Resolución SUB. 4826 del 10/01/2020 (pág.27 a 32)
- Declaración juramentada de Betty Ríos González. (pág.33-34)
- Declaración juramentada de Martha Lucía Salazar López. (pág.35-36)
- Certificado de la Alcaldía de Pereira del 29 de noviembre de 2019. (pág.37-38)
- **Testimonios** de las señoras Betty Ríos González y Luz Piedad Mejía Restrepo, recibidos a instancia de la parte actora, en audiencia de pruebas celebrada ante el despacho de conocimiento (Samai Juzgado. documento 28)

5. ANUNCIO DEL SENTIDO DE LA DECISIÓN.

Esta Colegiatura Judicial anticipa que **CONFIRMARÁ la sentencia recurrida**, conforme los argumentos que se expondrán.

6. ANÁLISIS JURÍDICO PROBATORIO.

Con miras a resolver la presente controversia, la Sala abordará: (i) marco normativo y jurisprudencial de la pensión de sobrevivientes y sustitución pensional (ii) requisitos para obtener el reconocimiento pensional como madre de crianza y (iii) el derecho pensional en el *sub examine*.

6.1. Marco normativo y jurisprudencial de la pensión de sobrevivientes y sustitución pensional.

El artículo 48 de la Constitución Política, dispone que la seguridad social es un derecho irrenunciable y un servicio público a cargo del Estado, que debe garantizarse a todas las personas *“en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad”*. La Corte Constitucional ha definido que la seguridad social es un derecho de raigambre fundamental, que debe ser definido como el *“conjunto de medidas institucionales tendientes a brindar progresivamente a los individuos y sus familias las garantías necesarias frente a los distintos riesgos sociales que puedan afectar su capacidad y oportunidad, en orden a generar los recursos suficientes para una subsistencia acorde con la dignidad del ser humano”*⁹

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, con respecto al contenido de este especial derecho, en su Observación General No. 19 destacó que:

*“El derecho a la seguridad social incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo”*¹⁰.

En punto de la pensión de sobrevivientes, el Libro Primero, Título Segundo, Capítulo IV, de la Ley 100 del 23 de diciembre de 1993 *“Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral”*, en su artículo 46, con la modificación introducida por el artículo 12 de la Ley 797 del 29 de enero de 2003¹¹, establece los requisitos para su reconocimiento, dependiendo si se trata del fallecimiento de un pensionado o de un afiliado.

La Corte Constitucional, en torno a la finalidad de la pensión de sobrevivientes, ha señalado de tiempo atrás que ésta tiene como objeto principal proteger a la familia y los derechos fundamentales de quienes compartían de manera cercana su vida con el causante, y que entran a soportar las cargas económicas, ante la muerte del pensionado o afiliado, de quien dependía el sustento familiar. En la sentencia T-

⁹ Sentencia T -036 de 2017.

¹⁰ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 19. Introducción, Numeral 2.

¹¹ “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”.

701 de 2006, la Corte señaló que “...la pensión de sobrevivientes 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” y, por tanto, “busca impedir que, ocurrida la muerte de una persona, quienes dependían de ella se vean obligados a soportar individualmente las cargas materiales y espirituales de su fallecimiento”.

Ahora bien, el alto Tribunal Constitucional en múltiples sentencias¹², **ha diferenciado la pensión de sobrevivientes de la figura de sustitución pensional**, en el hecho de que si bien ambas comparten, desde un punto de vista teleológico, una misma finalidad, cubren contingencias o situaciones de hecho disimiles, esto es: **(i)** la primera, se configura en los eventos en los que un trabajador, **sin tener la condición de pensionado**, ni cumplir con los requisitos legales para hacerlo, fallece y, previa verificación del cumplimiento de determinados requisitos creados por la ley, asegura que su núcleo familiar no se vea irrazonablemente afectado por dicha situación; y **(ii)** la segunda, denominada sustitución pensional, se materializa cuando, contrario a la situación expuesta con anterioridad, **el afiliado ya ostenta la condición de pensionado o cumple los requisitos legalmente exigibles para el efecto**, de forma que esta no consagra un nuevo derecho del que son titulares los familiares del pensionado, sino que transfiere o sustituye aquel del que éste goza.

En ese orden, “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 desprotección¹³” y encuentra su asidero normativo en los artículos 42 y 48 de la Constitución Política.

Tipología	Fundamento normativo	Definición	Recursos	Identidad de la prestación
Sustitución pensional	Ordinal 1º del artículo 46 de la Ley 100 de 1993	Prestación que se deriva de la muerte de quien ya está pensionado.	Se financia con los recursos previstos para el pago de la pensión de vejez o invalidez, según el caso, que estuviese recibiendo el causante al momento de su fallecimiento	Es la misma prestación que se pagaba al pensionado fallecido. Se trata del cambio de titular de la prestación
Pensión de sobrevivientes	Ordinal 2º del artículo 46 de la Ley 100 de 1993	Prestación que se genera en razón de la muerte del afiliado, previo el cumplimiento	Se trata del cubrimiento de un riesgo. Se financia con los recursos de la	Es una nueva prestación de la que no gozaba el causante

¹² Ver como ejemplo la sentencia T-156-17

¹³ Corte Constitucional Sentencia Su 337/17

		de unos requisitos determinados por el legislador	cuenta individual de ahorro pensional generados por cotizaciones obligatorias, el bono pensional si a ello hubiere lugar, y con la suma adicional que sea necesaria para completar el capital que financie el monto de la pensión. Por su parte, en prima media se financian con los recursos del fondo común, de naturaleza pública, en donde los recursos se distribuyen para pagar las pensiones de todos los afiliados	
--	--	--	---	--

En cuanto al artículo 42, señala que la familia *“es el núcleo fundamental de la sociedad, constituido por vínculos naturales y jurídicos por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla”*, disposición que, como lo ha expresado el Tribunal Rector Constitucional, incluye al compañero o compañera permanente, con lo cual supera una visión tradicional y restringida de familia que no corresponde a la realidad colombiana del siglo XXI¹⁴. Conforme a ello la familia se funda en los *principios de justicia retributiva y de equidad* puesto que estos constituyen la justificación para que, quienes conforman la familia del trabajador fallecido puedan *“mitigar el riesgo de viudez y orfandad (...)”*¹⁵.

Por su parte, el canon 48 es el fundamento constitucional del derecho a la seguridad social, el cual, a la vez que derecho, se configura también como servicio público de carácter obligatorio, que de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 10 de la Ley 100 de 1993, 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 la misma Ley determina, así como procurar la ampliación progresiva de cobertura a los segmentos de población no cubiertos con un sistema de pensiones.

¹⁴ Ibídem.
¹⁵ En razón a que, de conformidad con lo reseñado en la sentencia T-110 de 2011, dicha prestación se establece en cabeza de quienes sostuvieron una relación afectiva, personal y de apoyo con el asegurado.

6.2. Requisitos para obtener el reconocimiento pensional como madre de crianza.

La Corte Constitucional en sentencia T-495 de 1997 garantizó el otorgamiento de derechos convencionales a favor de la hija consanguínea de la compañera permanente del empelado y consideró que:

<< la evolución y dinámica de las relaciones humanas en la actualidad hace imperioso reconocer que existen núcleos y relaciones familiares en donde las personas no están unidas única y exclusivamente por vínculos jurídicos o naturales, sino por situaciones de facto, caracterizadas y conformadas a partir de la convivencia y en virtud de los lazos de afecto, solidaridad, respeto, protección y asistencia, y en las cuales pueden identificarse como padres o abuelos de crianza a los cuidadores que ejercen la autoridad parental, relaciones familiares de crianza que también son destinatarias de las medidas de protección a la familia fijadas en la Constitución Política y la ley. >>

Luego, en sentencia T-074 de 2026 la Corte Constitucional garantizó el derecho a la pensión de sobrevivientes a un menor de edad, al considerar que era hijo de crianza de su abuelo:

<< (...) si bien no existe una sustitución total de la figura paterna/materna, la persona que asume como propias las obligaciones que corresponden a los padres de los menores de edad actúa según el **principio de solidaridad, convirtiéndose en un co-padre de crianza** por asunción solidaria de la paternidad del menor (...)

esta figura tiene el propósito de «reconocer y brindar protección a los lazos formados dentro de la familia, y comprende a los hijos de crianza que conviven y/o teniendo una relación estable con sus padres biológicos, otra persona de la familia asume las obligaciones que corresponden a estos últimos, en virtud del principio de solidaridad, y con quien el menor de edad genera estrechos lazos de afecto, respeto, protección, asistencia y ayuda para superar las carencias de sostenibilidad vital. >>

En sentencia T-0525 de 2016, manifestó el Órgano de Cierre Constitucional que se debía reconocer la sustitución pensional a quienes alegaban ser hijos de crianza de su abuelo y precisó:

<< [apartar] la posibilidad de que las familias de crianza puedan tener algún tipo de parentesco vía consanguinidad, podría llevar al desconocimiento de derechos y prerrogativas, así como a una vulneración del derecho a la igualdad (...) las reglas de la familia de crianza parten de la base del principio de solidaridad. (...)

Precisó que este vínculo familiar «surge por la ausencia de todos o alguno de los integrantes de la familia original que es remplazado por un tercero o terceros de ser el caso. Sin embargo, es preciso dejar claro que al poder ser sustituido solo un miembro de la **familia ausente, esta denominada familia de crianza** nace en relación con un menor que puede tener al mismo tiempo un padre de crianza y una madre consanguínea, o viceversa>>

Posteriormente, en sentencia **T-316 de 2017** la Corte delimitó los **requisitos** que se debían tener en cuenta cuando se tratara de otorgar el reconocimiento de acceso a la seguridad pensional en caso de **familias de crianza**:

<< (...) en los casos en que se configure un real y efectivo reemplazo de los vínculos con los ascendientes de un niño, niña o adolescente y una persona de la familia asume las responsabilidades económicas actuando en virtud del principio de solidaridad (como el caso en que un abuelo asume las obligaciones de padre) se estaría frente a la figura de “hijo de crianza”, bajo la construcción de familia ampliada

Para salvar dicha institución familiar, el juez deberá: (i) Verificar **la existencia efectiva de lazos** de afecto, respeto, solidaridad, protección y comprensión, así como la **asunción de obligaciones, de manera consistente y periódica**, debidamente probada, que corresponden a los padres biológicos, por otra persona de la familia, en virtud del principio de solidaridad (artículos 1º y 95.2 superiores) y (ii) **Realizar una interpretación constitucional** - específicamente de acuerdo con el **valor constitucional de la solidaridad**- de la expresión “hijos” contenida en los regímenes aplicables en relación con los beneficiarios de la sustitución pensional (o la de pensión de sobrevivientes, de ser el caso)>>

Los requisitos son:

- **La solidaridad**, que se evalúa en la causa que motivó al padre o madre de crianza a generar una cercanía con el hijo que deciden hacer parte del hogar y al cual brindan un apoyo emocional y material constante, y determinante para su adecuado desarrollo.
- **Reemplazo de la figura paterna o materna (o ambas)**, por los denominados padres y madres de crianza.
- **La dependencia económica**, que se genera entre padres e hijos de crianza que hace que estos últimos no puedan tener un adecuado desarrollo y condiciones de vida digna sin la intervención de quienes asumen el rol de padres.
- **Vínculos de afecto, respeto, comprensión y protección**, que se pueden verificar con la afectación moral y emocional que llegan a sufrir los miembros de la familia de crianza en caso de ser separados, así como en la buena interacción durante el día a día.
- **Reconocimiento de la relación padre y/o madre, e hijo**, que exista, al menos implícitamente, por parte de los integrantes de la familia y la cual debe ser observada con facilidad por los agentes externos al hogar.
- **Existencia de un término razonable de relación afectiva entre padres e hijos**, que permita determinar la conformación de relaciones familiares.
- **Afectación del principio de igualdad**, que configura idénticas consecuencias legales para las familias de crianza, como para las biológicas y jurídicas, en cuanto a obligaciones y derechos y, por tanto, el correlativo surgimiento de la protección constitucional.

Los requisitos en mención fueron reiterados en sentencia T-281 de 2018 en la que además señaló que, se debe << **analizar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley para acceder a la sustitución pensional y constatar la configuración de los presupuestos que permitan evidenciar la existencia de la familia de crianza**>>

El Consejo de Estado¹⁶ también se ha pronunciado al respecto de los hijos de

¹⁶ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso-Administrativo Sección Segunda, Subsección A CP: Juan Camilo

crianza, teniendo en cuenta los requisitos establecidos por la Corte Constitucional, es así que, en sentencia reciente del **12 de febrero de 2026**, manifestó lo siguiente:

<< (...) La solidaridad: en el caso analizado el hecho generador de la cercanía de su tío con Luis Eduardo «habría sido» que vivieron en la misma casa, circunstancia que se expresa en forma unánime por todos los declarantes; sin embargo, **no está demostrado que el apoyo emocional y material hubiera sido constante**. Lo anterior porque si bien es cierto en las mencionadas declaraciones se indicó que Dagoberto asumió todas las responsabilidades económicas respecto de aquel y le brindó cuidado, atención y compañía, también lo es que los declarantes no informan las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se habrían cumplido tales responsabilidades y muestras de afecto y solidaridad, ni las razones por las cuales les constan las situaciones narradas.

A partir de lo anterior, y a la luz de la sana crítica, la Sala concluye que tales pruebas no exponen de forma clara, precisa y detallada los hechos que permitan llevar al convencimiento de que, en efecto, hubo una convivencia, apoyo emocional y solidario del tío hacia su sobrino, como si aquel verdaderamente hubiera asumido el rol de padre, ni el momento que se empezó a asumirlo, ni que tales circunstancias hubieran permanecido en el tiempo; por el contrario, se trata de versiones rendidas por vecinos que no explicaron en detalle las circunstancias necesarias para establecer los parámetros en que se dio esa convivencia y atribución de responsabilidades, indispensables para verificar el presupuesto bajo análisis.

En efecto, en las declaraciones no se estableció con precisión el momento a partir del cual surgió la relación paternal de crianza, las razones por las cuales les consta que Dagoberto le dio el vestuario, las medicinas, le pagó el estudio, le brindó el afecto y demás responsabilidades que aducen, asumió respecto de Luis Eduardo, pues pese a que todos afirmaron conocer a los hermanos Elvira y Dagoberto desde los años 1960 o 1965, no refirieron que durante ese lapso hubieran tenido un contacto más allá de una simple vecindad, ni que hubieran departido espacios o situaciones en las que ingresaron al seno de hogar y que les permitiera tener un conocimiento directo sobre las circunstancias en que se desarrollaba esa relación de familiaridad (...)>>

6.3. Derecho pretendido en el *sub examine* – resolución del caso concreto.

Las pruebas aportadas al expediente dan cuenta que la señora Rosalba Ríos González fue pensionada por vejez por el extinto ISS mediante Resolución No.7807 de 23 de agosto de 2007 y falleció el 10 de diciembre de 2008.

Con ocasión al fallecimiento de la señora Rosalba, la entidad accionada reconoció una sustitución pensional al señor Misael Ríos Ríos, en calidad del padre de la causante; quien, a su vez, falleció el 14 de enero de 2017.

El señor Misael Ríos contrajo matrimonio por el rito religioso con la señora Yolanda

Morales Trujillo, sentencia del **12 de febrero de 2026**. Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho – Ley 1437 de 2011 Radicación: 41001 23 33 000 2017 00475 01 (0395-2021) Demandante: Luis Eduardo Vega Ramírez Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social.

Mejía el 18 de marzo de 1958; razón por la cual, la demandante solicitó a Colpensiones la sustitución pensional de la señora Rosalba Ríos González como madre de crianza.

Es así que la entidad negó la prestación, por considerar que no se acreditaba el parentesco con la afiliada.

El *a quo* consideró que la demandante cumplió con los requisitos para el reconocimiento del derecho pensional enmarcado en las familias de crianza; por cuanto se logró demostrar que la señora Rosalba Ríos era la que asumía las expensas del hogar de su padre y su mamá de crianza, debido a que ninguno contaba con ingresos económicos por su avanzada edad.

Igualmente, afirma que existió vínculo afectivo dado que compartieron desde 1958 de manera ininterrumpida desde que la fallecida tenía 6 años de edad, es decir, por un tiempo superior a 50 años.

Además, que consta que entre las señoras Yolanda Mejía de Ríos y Rosalba Ríos se reconocían mutuamente como madre e hija, predominaba el cariño y respeto; según dan cuenta los testimonios.

El juez consideró que la señora Yolanda Mejía cumplió con los requisitos para considerarse madre de crianza, por lo que la actora debía recibir el mismo trato y beneficios de una familia con lazos naturales, en cuanto el vínculo madre e hija, teniendo la posibilidad de acceder a las prestaciones sociales que le corresponderían por derecho a sus familiares.

Frente a que la sustitución pensional ya se le había otorgado al padre de la fallecida, consideró que no se incurre en la prohibición consagrada en el artículo 2.2.8.2.1. del Decreto 1833 de 2016, en tanto la prestación social se mantiene en el orden de los padres.

Delimitado que la señora Rosalba Ríos ostentaba la condición de pensionada y que, con ocasión a su fallecimiento, el derecho pensional fue reconocido en favor de su padre, el señor Misael Ríos Ríos, corresponde determinar si la señora Yolanda Mejía Ríos satisface los requisitos fijados por la jurisprudencia constitucional para ser considerada madre de crianza y, en tal calidad, acceder al beneficio pensional, aun cuando éste hubiere sido reconocido inicialmente al señor Misael Ríos Ríos, quien posteriormente también falleció.

Se evidencia entonces que en audiencia de pruebas celebrada el 10 de marzo de 2023¹⁷ se recibieron a **a instancia de la parte actora** los **testimonios** de Betty Ríos González (hija del señor Misael Ríos) y Luz Piedad Mejía Restrepo, los cuales resultan relevantes para definir la presente contienda:

La testigo Betty Ríos González, manifestó que su padre, el señor Misael Ríos Ríos contrajo matrimonio con la señora Yolanda Mejía, cuando tenía 4 años de edad, razón por la cual, considera a Yolanda como si fuera su madre; además, sostiene que la relación entre la causante y la demandante era como si fuera la hija mayor de ésta. Sostiene que la señora Rosalba les consiguió un apartamento a su madrastra y a su papá para vivir con ellos. Y señaló que el trato entre ellas dos fue muy bueno, los llevaba al colegio y los “terminó de criar”, como si fuera una mamá. Afirmó que Rosalba sustentaba el hogar de ambos, dado que la misma les pidió que no continuaran trabajando en la cacharrería, además, sostuvo que su hermana Rosalba siempre había vivido con su papá y su mamá de crianza.

La testigo Luz Piedad Mejía Restrepo, refirió que conoció a los hijos del señor Misael desde muy pequeños y que solo con posterioridad advirtió que la señora Yolanda Mejía no era la madre biológica de Yolanda Mejía, en atención a que el trato siempre correspondió al de una relación materno-filial. Igualmente, señaló que la causante era quien asumía los gastos del hogar, debido a que sus padres no se encontraban en condiciones de trabajar, y que entre la demandante y la señora Rosalba existía un vínculo propio de madre e hija.

Se suma la **declaración extrajuicio rendida por la señora Martha Lucía Salazar López**, en la que se hizo constar que la señora Rosalba Ríos González fue hija de crianza de la demandante desde los seis años de edad, con ocasión del vínculo marital de esta con el señor Misael Ríos Ríos, y que convivieron de manera conjunta como núcleo familiar durante un prolongado período.

6.3.1. Cargos de apelación de la parte demandada:

-Cargo primero- la demandante no se enmarca dentro de los beneficiarios de la pensión y no acreditó la dependencia económica.

Aduce la entidad accionada que la señora Yolanda Mejía no está dentro de los beneficiarios de la pensión que establece la Ley 797 de 2003; y que, en todo caso,

¹⁷ Archivo de Samai 28_028ACTACELEBRACIONDILIGENCIA_28_028AUDPRUEBAS(.pdf)
NroActua 16

no logró demostrar la dependencia económica que refiere la norma para otorgar la sustitución pensional.

Conforme al problema jurídico planteado, corresponde a la Sala establecer si entre la señora Rosalba Ríos y la señora Yolanda Mejía existió una relación filial que cumpla con **cada uno de los presupuestos exigidos por la Corte Constitucional**, para considerar a la demandante madre de crianza a efectos de determinar si es beneficiaria de la sustitución pensional:

i) **La solidaridad:** en el presente caso, el hecho generador de **la cercanía** entre la demandante y la señora Rosalba Ríos fue que convivieron en la misma casa desde que la causante tenía 6 años de edad; circunstancia que se expresó de forma unánime por las declarantes, en razón al vínculo matrimonial que tuvo la señora Yolanda con el padre de Rosalba; igualmente, quedó demostrado que se dieron apoyo emocional y material constante.

ii) **Reemplazo de la figura paterna o materna (o ambas)**, quedó claramente dilucidado que la señora Yolanda Mejía de Ríos **reemplazó la figura materna** de los hijos del señor Misael, por cuanto manifestaron que la madre había fallecido cuando ellas estaban muy pequeñas y que, desde que Rosalba tenía 6 años de edad, la demandante las acogió como si fuera la madre.

iii) **La dependencia económica:** se demostró que entre la actora y la causante existió una dependencia económica que contribuía a la vida digna no solo de la señora Yolanda, también de su padre biológico; al manifestar de manera acorde las declarantes (y en las declaraciones extrajuicio), que **la señora Rosalba era quien sostenía su hogar conformado por su padre biológico y su madre de crianza**, quienes, debido a su avanzada edad, no contaban con ingresos propios.

En todo caso, sobre la **dependencia económica** el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo¹⁸, indicó:

«3.4 Dependencia económica

Esta Subsección¹⁹ definió la dependencia económica «[...] como aquella situación de subordinación a que se halla sujeta una persona respecto de otra en relación con su 'modus vivendi'. Relación de dependencia dentro de la cual deberá observarse, por parte del beneficiado o amparado, una conducta sensata, eso sí, acorde con la dignidad humana pero desprendida de ostentación o suntuosidad

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, CP William Hernández Gómez, providencia del 20 de abril de 2017, radicación número: 52001-23-31-000-2011 00612-01(2244-15).

¹⁹ Sentencia del 22 de noviembre de 2012. C.P. Alfonso Vargas Rincón. Núm. interno: 0448-2012. Actor Piedad del Socorro Mejía González.

alguna [...]»

Por su parte, la Corte Constitucional en sentencia C-066 de 2016 señaló que «[...]: (i) la falta de condiciones materiales mínimas en cabeza de los beneficiarios del causante de la pensión de sobrevivientes, para auto-proporcionarse o mantener su subsistencia; (ii) la presencia de ciertos ingresos no constituye la falta de la misma, ya que tan solo se es independiente cuando el solicitante puede por sus propios medios mantener su mínimo existencial en condiciones dignas.»

En estos términos, es claro que la dependencia económica no puede asumirse desde la óptica de la carencia de recursos económicos, sino en la falta de condiciones materiales mínimas para la subsistencia. Es de anotar que dicho concepto debe ser analizado en armonía con los postulados constitucionales y legales que enmarcan la seguridad social, tales como la protección especial a las personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta. (Subraya fuera del texto original).

En ese mismo sentido, la Corte Constitucional T-529 de 2019, citó la sentencia de constitucionalidad ya referida y precisó:

“La Corte Constitucional mediante Sentencia C-111 de 2006²⁰ prohibió a las entidades exigir a los padres del causante un grado de dependencia económica total hacia su hijo fallecido, por lo que decidió declarar la inexecutable de la expresión “de forma total y absoluta” del artículo 13, literal d de la Ley 797 de 2003 sobre dicho requisito. Igualmente, estableció que las entidades, como los jueces constitucionales deben, tener en cuenta que, si bien quienes reclaman la pensión de sobrevivientes pueden ser los padres²¹ del causante en su calidad de únicos beneficiarios y estos ostentan una avanzada edad, en consecuencia gozan de la condición de sujetos de especial protección constitucional.

En tal virtud, la Corte fijó unas condiciones para poder determinar si una persona goza de independencia económica, con el fin de descartar la dependencia financiera de otra, esto lo logró a partir de la valoración del denominado mínimo vital cualitativo²², es decir la demostración de los recursos suficientes para acceder a los medios materiales que garanticen la subsistencia en condiciones dignas, para lo cual estableció los siguientes 5 criterios:

(i)El salario mínimo no es determinante de la independencia económica²³.

²⁰ En esa oportunidad la Sala Plena estudió la demanda instaurada contra el artículo 47 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 13, literal d), parcial, de la Ley 797 de 2003. El precepto objeto de censura disponía que para beneficiarse de la pensión de sobrevivientes, el peticionario debía acreditar total y absoluta dependencia económica del causante.

²¹ En razón de que se logre demostrar que el causante no tuvo conyugue, compañera o compañero permanente ni hijos con derecho.

²² Sentencia T- 300 de 2010: “Vale la pena destacar como la afectación del derecho al mínimo vital no puede valorarse en términos exclusivamente cuantitativos, sino dentro de una perspectiva cualitativa. Y es que, como igualmente lo ha definido la jurisprudencia, el derecho al mínimo vital se evalúa a partir de una dimensión cualitativa y no cuantitativa, de manera que su posible violación se mide conforme con las condiciones personales de cada trabajador y el nivel de vida adquirido por éste. El concepto de un mínimo de condiciones de vida vgr. Alimentación, educación, salud, vestido y recreación -, entonces, “no va ligad[o] sólo con una valoración numérica de las necesidades biológicas mínimas por satisfacer para subsistir, sino con la apreciación material del valor de su trabajo, de las circunstancias propias de cada individuo, y del respeto por sus particulares condiciones de vida”.

²³ Sentencia T-538 de 2015, la Corte recopiló todas las reglas jurisprudenciales expuestas sobre la dependencia económica, cuando se trata del reconocimiento de la pensión de sobrevivientes. Indicó este Tribunal: “(...) la jurisprudencia [ha diseñado] un conjunto de reglas que permiten determinar si una persona es o no dependiente (...), a partir de la valoración del denominado mínimo vital cualitativo, o lo que es lo mismo, del conjunto de condiciones materiales necesarias para asegurar la congrua subsistencia de cada persona en particular. Estos criterios se pueden resumir en los siguientes términos: 1. Para tener independencia económica los recursos deben ser suficientes para acceder a los medios materiales que garanticen la subsistencia y la vida digna (...).2. **El salario mínimo no es determinante de la independencia económica (...).**

¹³ Sentencia T- 281 de 2002: “De otra parte, la causal de extinción de la pensión, sustituida en beneficio de los hijos (Art.174 del D/1212 de 1990) se basa en que el hijo tenga “independencia económica”. Estima la

(ii) No constituye independencia económica recibir otra prestación. Por ello, entre otras cosas, la incompatibilidad de pensiones no opera en tratándose de la pensión de sobrevivientes como lo reconoce expresamente el artículo 13, literal j, de la Ley 100 de 1993.

(iii) La independencia económica no se configura por el simple hecho de que el beneficiario esté percibiendo una asignación mensual o un ingreso adicional²⁴.

(iv) Los ingresos ocasionales no generan independencia económica. Es necesario percibir ingresos permanentes y suficientes²⁵.

(v) y finalmente, no es prueba de independencia económica poseer un predio²⁶.

Es oportuno traer a colación la Sentencia T-836 de 2006, cuyo fallo revisó una tutela de una accionante en su calidad de madre contra el ISS, por negar el reconocimiento a la pensión de sobrevivientes, ya que según la entidad accionada de las entrevistas que se realizó a la accionante se pudo inferir, que esta no convivía con su hija, la causante, y, por ende no existía dependencia económica hacia ella. Por lo cual, la Sala advirtió²⁷ **que la investigación administrativa tuvo en cuenta elementos que de conformidad con las disposiciones legales de la materia, no son pertinentes a la hora de establecer la procedencia del reconocimiento del derecho pensional, toda vez que la dependencia económica de la solicitante no podía establecerse a partir de dicha condición, la cual carecía de respaldo legal.**

En este sentido, la Corte advirtió que la dependencia económica, a la cual hace alusión la disposición; no puede entenderse como una carencia total y absoluta de recursos, pues exigiría en términos prácticos que el solicitante se encontrase en situación de indigencia, para que fuera procedente el reconocimiento del derecho pensional, sino que por el contrario debe ser examinada de manera razonable, con el objetivo de garantizar el respeto de los derechos al mínimo vital y a la vida en condiciones dignas.

Otro caso similar, es el de una madre que solicitó el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes de su hijo fallecido y se le negó, porque según la entidad accionada la progenitora vivía junto con su esposo quien percibía una pensión de vejez. Para dicho caso, la Sala procedió a recordar que la dependencia económica **no era sinónimo de carencia total y absoluta de recursos al punto de llegar a la desprotección, abandono, miseria o indigencia²⁸**, que si bien el esposo de la accionante a través de la pensión de vejez aportaba para los gastos del hogar y la manutención de la actora, no era motivo de presunción de una independencia

Corte que la independencia económica no se podría interpretar como recibir otra pensión, ya que el beneficiario, precisamente, depende de otra asignación. La independencia económica se refiere a tener la autonomía necesaria para sufragar los costos de la propia vida, sea a través del ejercicio de la capacidad laboral o de un patrimonio propio”.

²⁴ Sentencia T-361 de 2010: Analizó el caso de una madre que solicitó la pensión de sobrevivencia al ISS cuando su hijo falleció por causas violentas. Sin embargo, la institución accionada negó esa prestación, debido a que el esposo de la actora de ese entonces con quien estaba separado hace 30 años recibía el incremento pensional por cónyuge, hecho que según dicha entidad desvirtuaba la dependencia absoluta de la peticionaria frente a su hijo. Esta Corte admitió que ese dinero aliviaba la situación financiera de la petente, empero no significaba la independencia económica con relación a su hijo. Por lo anterior, ordenó el reconocimiento de la pensión de sobrevivencia.

²⁵ Sentencia T-577 de 2010: En dicho asunto la Corte estudió el caso de un hijo inválido a quien el ISS y otra institución le negaron el reconocimiento de la sustitución pensional, ya que no dependía económicamente del causante. Esta tesis se basó en que el actor de ese entonces devengaba ingresos ocasionales y se encontraba emancipado legalmente. El fallo precisó que “cuando el hijo inválido percibe ingresos ocasionales que por su naturaleza no son periódicos ni le brindan estabilidad para procurarse la digna satisfacción de todas sus necesidades básicas, se debe otorgar el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes. No se puede esperar que se encuentre el discapacitado en situación de total indigencia y sin recurso alguno, para que pueda acceder al derecho prestacional, más aún cuando se trata de un sujeto de especial protección constitucional”.

²⁶ Sentencia C-111 de 2006.

²⁷ Sentencia T-836 de 2006: “Es preciso advertir que la investigación administrativa tiene en cuenta elementos que, de acuerdo a lo establecido por la Ley 100 de 1993, no son pertinentes a la hora de establecer la procedencia del reconocimiento del derecho pensional. Tal es el caso de la convivencia entre el asegurado y los beneficiarios, la cual es valorada por el ISS a pesar de que los artículos 46 y 47 de la Ley 100 relacionan de manera exclusiva requisitos de tiempo de cotización y de dependencia económica”.

²⁸ Sentencia T-619 de 2010.

económica ni desvirtuaba automáticamente la subordinación que ella tenía del ingreso mensual del causante. En conclusión, se dijo que dependía parcialmente del afiliado fallecido y que por lo tanto, era viable hacer mención de la dependencia relativa por parte de esta hacia él.

(...)

Finalmente, mediante Sentencia T-140 de 2013²⁹ se estableció una compilación de reglas jurisprudenciales, con relación al requisito de la dependencia económica, que debe tener el solicitante frente al causante:

“i) a) Haber dependido de forma completa o parcial del causante; b) que a falta de la ayuda financiera del cotizante fallecido, experimente una dificultad relevante para garantizar sus necesidades básicas, es decir, la dependencia económica se predica del que habría echado de menos los aportes del causante para satisfacer las necesidades básicas, en caso de la ausencia de éstos; o c) si a partir de la muerte del hijo fallecido cotizante que daba el aporte o el auxilio, los padres no son autosuficientes y se les afectó la condición económica y nivel de vida que mantenían antes de dicho evento, lo que hace necesario suplir mediante la pensión solicitada ese ingreso que recibían³⁰.

ii) Que el solicitante se haya visto en la necesidad de vivir de la caridad ajena y, por ende, vea conculcado su derecho a la vida en condiciones dignas, teniendo la posibilidad de tener acceso a unos recursos económicos propios que le permitirían subvenir sus necesidades básicas (...)

iii) Los funcionarios administrativos que estudian las peticiones sobre las sustituciones pensionales tienen vedado interpretar las pruebas recolectadas de una forma incompleta o sesgada con el objetivo de buscar algún pretexto para negar el derecho pensional, pues esa actitud constituiría una vía de hecho administrativa.

iv) Aunque existan asignaciones mensuales o ingresos ocasionales, o cualquier otra prestación a favor del peticionario supérstite no afecta el acceso a la mesada pensional, siempre y cuando se compruebe que son insuficientes para lograr su auto sostenimiento. De ahí que, si el sujeto beneficiario logra demostrar que los ingresos ocasionales o mensuales con los que cuenta no son suficientes para mantener un mínimo de existencia que le permita subsistir de manera digna, motivo por el cual dependía del auxilio económico que aportaba el causante, procede el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a favor de este.

v) El único criterio que se puede utilizar para denegar el reconocimiento de la pensión de sobrevivencia del ascendente, es que la entidad logre identificar y demostrar que el interesado tiene los medios para garantizarse la satisfacción plena de sus necesidades básicas.

vi) Este requisito debe ser evaluado por el juez en atención a las circunstancias del caso que se somete a su conocimiento y con el examen de las diferentes pruebas que existan en el acervo probatorio, como por ejemplo las declaraciones extrajuicio.

En efecto, la pensión de sobrevivientes es una prestación que tiene la finalidad de proteger la condición de vulnerabilidad en que quedan quienes dependían económicamente del causante, entre ellos los padres de aquel hijo fallecido y adquiere el carácter de fundamental con ocasión al vínculo que tiene con el derecho al mínimo vital y a la vida en condiciones dignas.

Ahora bien para que el peticionario ascendiente acceda a este beneficio debe acreditar una dependencia económica frente al causante, la necesidad de los

²⁹ La Corte estudió la solicitud de pensión de sobrevivientes, para la cual se estudió el requisito de procedencia de la dependencia económica de ella hacia su padre, en donde la Sala de Revisión indicó que: “la dependencia económica se predica del que habría echado de menos los aportes del causante para satisfacer las necesidades básicas, en caso de la ausencia de éstos. Precedente relevante al asunto sub-judicio, porque era evidente que la hija inválida del causante habría experimentado una dificultad relevante para garantizar sus necesidades básicas sin la ayuda económica de su padre”.

³⁰ Sentencia T 326 de 2013.

recursos de la pensión de sobrevivientes para satisfacer su subsistencia, o el deterioro de su situación económica y condiciones de vida dignas desde la muerte del cotizante. Por otra parte, los funcionarios que estudian dichas prestaciones económicas solo pueden negar su reconocimiento, siempre y cuando concluyan que el interesado tiene una subsistencia digna sin el dinero que compone la prestación» (subraya fuera del texto original).

Bajo el criterio jurisprudencial citado, para acceder a la pensión de sobrevivientes, los padres de los afiliados que fallecen deben probar que, sin los recursos que antes proveía el causante, las condiciones de vida desmejoran de tal manera que se ven amenazados los derechos y principios consagrados en la Carta Política en favor de las personas de la tercera edad, al mínimo vital, al respeto a la dignidad humana, a la solidaridad y protección integral a la familia, por tal razón, tal y como quedó referenciado, la jurisprudencia ha adoptado los presupuestos para determinar si una persona es dependiente o no, a saber:

- Para tener independencia económica los recursos deben ser suficientes para acceder a los medios materiales que garanticen la subsistencia y la vida digna.
- El salario mínimo no es determinante de la independencia económica.
- No constituye independencia económica recibir otra prestación. Por ello, entre otras cosas, la incompatibilidad de pensiones no opera en tratándose de la pensión de sobrevivientes, como lo reconoce expresamente el artículo 13, literal j, de la Ley 100 de 1993.
- La independencia económica no se configura por el simple hecho de que el beneficiario esté percibiendo una asignación mensual o un ingreso adicional.
- Los ingresos ocasionales no generan independencia económica. Es necesario percibir ingresos permanentes y suficientes.
- Poseer un predio no es prueba suficiente para acreditar independencia económica.

En síntesis, el apoyo de la causante para con la señora Yolanda Mejía, no se traduce en una ayuda meramente ocasional o complementaria, sino en una contribución estructural y permanente que permitía sufragar las necesidades básicas del núcleo familiar, lo que evidencia una verdadera sujeción económica en los términos exigidos por la jurisprudencia constitucional.

iv) Vínculos de afecto, respeto, comprensión y protección: las declaraciones testimoniales dan cuenta de una relación caracterizada por el afecto, el respeto y la protección mutua, propia de los vínculos materno-filiales de manera cotidiana, construida a lo largo de los años, que permite determinar la existencia de una auténtica relación familiar.

v) Reconocimiento de la relación padre y/o madre, e hijo: se encuentra acreditado que la relación entre la demandante y la causante era reconocida tanto en el ámbito familiar como social en términos de madre e hija. Incluso, uno de los testimonios da cuenta de que terceros percibían a la señora Yolanda Mejía de Ríos como la madre de Rosalba Ríos González, sin advertir la ausencia de vínculo biológico, lo cual refuerza la exteriorización y consolidación de dicha relación en el entorno social.

vi) Existencia de un término razonable de relación afectiva entre padres e hijos: la demandante y la señora Rosalba Ríos, convivieron por más de **40 años**, desde que Rosalba tenía 6 años de edad, hasta la fecha de su fallecimiento, es decir, hasta que cumplió los 56 años de edad; tiempo suficiente para descartar la eventualidad de una relación circunstancial y, por el contrario, afirmar la conformación de una verdadera comunidad de vida.

vii) Afectación del principio de igualdad: La exclusión de la demandante del reconocimiento de la prestación, pese a la acreditación de una relación materialmente equivalente a la de madre e hija, comporta un trato desigual injustificado frente a las familias constituidas por vínculos biológicos o jurídicos; razón por la cual, surge una protección constitucional frente a la señora Yolanda.

A partir de lo anterior, la Sala concluye que el material probatorio allegado al proceso permite tener por acreditados los presupuestos exigidos por la jurisprudencia constitucional para el reconocimiento de la sustitución pensional en calidad de madre de crianza. En efecto, **se encuentra demostrada una convivencia real, continua e ininterrumpida** por un lapso superior a cuarenta años, acompañada de lazos de apoyo emocional y solidaridad que trascendieron la mera coexistencia, lo que consolida en el tiempo una relación equiparable a la de una familia biológica entre madre e hija.

En consecuencia, si bien la señora Yolanda Mejía de Ríos no se encuentra expresamente contemplada dentro de los beneficiarios enunciados en el artículo 47 de la Ley 100 de 1993, modificado por la Ley 797 de 2003, lo cierto es que, conforme a los planteamientos establecidos por la Corte Constitucional, debe ser comprendida dentro del orden de los padres, por su condición de madre de crianza, lo que habilita el reconocimiento de la sustitución pensional en su favor.

Por lo anterior, el cargo planteado por la accionada no está llamado a prosperar.

-Cargo segundo- la sustitución pensional ya fue causada en favor del padre de la causante.

Manifiesta la entidad demandada que, aunque la demandante lograra demostrar alguno de los presupuestos establecidos por la norma o la jurisprudencia, la sustitución pensional no puede ser otorgada por cuanto la misma le fue sustituida al padre de la señora Rosalba Ríos, señor Misael Ríos Ríos.

Al respecto, indicó el *a quo* que no se incurre en la prohibición contemplada en el artículo 2.2.8.2.1. del Decreto 1833 de 2016, en tanto la prestación social se mantiene en el orden de los padres.

En efecto, la ley 797 de 2003 mediante la cual se modificó la Ley 100 de 1993, en el artículo 47 estableció quienes eran los beneficiarios de la pensión de sobrevivientes, así:

- a) En forma vitalicia, el cónyuge o la compañera o compañero permanente o supérstite, siempre y cuando dicho beneficiario, a la fecha del fallecimiento del causante, tenga 30 o más años de edad (...)
- b) En forma temporal, el cónyuge o la compañera permanente supérstite, siempre y cuando dicho beneficiario, a la fecha del fallecimiento del causante, tenga menos de 30 años de edad, y no haya procreado hijos con este (...)
- 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 (...)
- d) A falta de cónyuge, compañero o compañera permanente e hijos con derecho, **serán beneficiarios los padres del causante si dependían económicamente de este (...)**

Frente al Decreto 1833 de 2016 el artículo 2.2.8.2.1. indicó que la distribución de la pensión de sobrevivientes sería así:

(...)

2. Si no hubiese cónyuge, compañero o compañera permanente e hijos con derecho, la pensión de sobrevivientes, corresponderá en su totalidad a los padres con derecho, por partes iguales.

PARÁGRAFO 1. Cuando expire o se pierda el derecho de alguno de los beneficiarios del orden indicado en los numerales anteriores, la parte de su pensión acrecerá la porción de los beneficiarios del mismo orden.

El Consejo de Estado³¹ se ha referido de manera reiterada sobre el objeto de la

³¹ Consejo de Estado- Sección Segunda, Subsección A, en sentencia de 3 de marzo de 2011, C. P. Dr. Luis

sustitución pensional indicando <<el derecho a la sustitución pensional está instituido como un mecanismo de protección a los familiares del trabajador pensionado, ante el posible desamparo en que puedan quedar por razón de la muerte de éste, pues al ser beneficiarios del producto de su actividad laboral, traducido en la mesada pensional, dependen económicamente de la misma para su subsistencia. **Este derecho es una protección directa a la familia, cualquiera que sea su origen o fuente de conformación**>>

Estima la Sala que el artículo del **Decreto 1833 de 2016** se refiere a la figura del **acrecentamiento**, la cual presupone la existencia **concurrente de varios beneficiarios dentro de un mismo orden que han sido reconocidos** como tales desde el momento de la causación del derecho, supuesto que no se configura en el asunto bajo examen.

Al respecto, es cierto como lo menciona la parte demandante que para la fecha del fallecimiento de la señora Rosalba Ríos (10 de diciembre de 2008), podía concurrir además del padre biológico, la señora Yolanda Mejía en la condición que hoy se alega, es decir, como madre de crianza y no lo hizo; por lo que el derecho fue reconocido únicamente al señor Misael Ríos.

Al haberse reconocido en sede administrativa, la sustitución pensional únicamente al padre de la causante, no se estructuró una titularidad compartida entre éste y la madre de crianza, que diera lugar a la **distribución inicial de la prestación**; por lo tanto, no puede hablarse de un **acrecentamiento**, en tanto que el mismo solo surge **cuando expira el derecho otorgado a uno de los beneficiarios**.

No obstante, aunque en favor del señor Misael Ríos Ríos fue reconocida la sustitución pensional de su hija Rosalba, lo cierto es que ello no comporta *per se* la negativa del derecho que pudiera acreditar la señora Yolanda Mejía en su condición de beneficiaria dentro del mismo orden; dado que, **la ausencia del reconocimiento inicial no equivale a la inexistencia del derecho**, si no a su falta de reclamación, circunstancia que por sí sola y tratándose de prestaciones pensionales, no impide su reclamación posterior; en razón a que la naturaleza de la pensión es imprescriptible y se **logró acreditar la titularidad**.

En consecuencia, la determinación de primer grado, de fijar los efectos del reconocimiento a partir del fallecimiento del señor Misael Ríos Ríos, es acorde con el ordenamiento jurídico, en tanto es a partir de ese momento (cuando cesa el

derecho del beneficiario inicial) que emerge la posibilidad de hacer efectivo, en forma autónoma, el **derecho de quien acredita su condición dentro del mismo orden.**

Por lo anterior, el cargo según el cual la sustitución pensional ya había sido otorgada al padre de la señora Rosalba Ríos, no está llamado a prosperar; pese a que no se trataba por lo establecido en el artículo 2.2.8.2.1 del Decreto 1833 de 2016 (acrecimiento), lo cierto es que el reconocimiento previo en favor de uno de los beneficiarios del mismo orden no excluye, por sí sola, la posibilidad de declarar el derecho de quien, con posterioridad, acredita su condición conforme a los parámetros legales y jurisprudenciales aplicables.

6.3.2. Cargos de apelación de la parte demandante:

-Cargo primero - intereses moratorios del artículo 141 de la Ley 100 de 1993.

Considera la parte recurrente que la pensión reconocida a la demandante es la de sobrevivientes, por lo cual le es aplicable la Ley 100 de 1993, modificada por la Ley 797 de 2003, teniendo en cuenta para ello que la fecha de fallecimiento de la pensionada fue el 10 de diciembre de 2008.

Por lo anterior, aduce tiene derecho al pago de los intereses de mora contemplados en el artículo 141 de la Ley 100 de 1993, al haber excedido la entidad demandada **el plazo de dos meses que tenía para pagar la prestación**; en ese orden, la Administradora Colombiana de Pensiones -Colpensiones debe pagar tales intereses a partir de los dos meses siguientes a la fecha en que la actora solicitó el reconocimiento pensional.

El artículo 141 de la Ley 100 de 1993, dispuso que *<< A partir del 1º de enero de 1994, en caso de mora en el pago de las mesadas pensionales de que trata esta ley, la entidad correspondiente reconocerá y pagará al pensionado, además de la obligación a su cargo y sobre el importe de ella, la tasa máxima de interés moratorio vigente en el momento en que se efectúe el pago>>* (negrilla de la Sala).

La Corte Constitucional, al ejercer el control de constitucionalidad sobre la disposición en la Sentencia **C-601 de 2000**, precisó su alcance interpretativo y estableció el carácter general del artículo 141 de la Ley 100 de 1993, en el entendido de que su aplicación no se restringe a un régimen específico, sino que **se extiende a toda clase de pensiones**, con independencia del marco normativo bajo el cual se hubiere consolidado el derecho. Tal entendimiento fue reiterado por

ese Tribunal en la Sentencia **SU-230 de 2015**, en la cual, adicionalmente, sostuvo:

<< Sin embargo, es importante anotar que dichos intereses se deben desde que la obligación es exigible. En este orden de ideas sólo a partir del momento en el que la obligación es reconocida y no existe controversia sobre la cuantía del pago de la misma tiene el carácter de exigible. Es decir, la condena por intereses procede una vez se determina en forma definitiva la obligación de reconocer la pensión>>

Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia **SU 065 de 2018**, también indicó:

<< (...)

Las entidades de seguridad social “están obligadas a indemnizar a los pensionados **por la cancelación tardía de las mesadas pensionales atrasadas que se les adeudan**, pues el artículo 53 de la Carta es imperativo y contundente al disponer que el Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones”. De lo que se desprende que el artículo 141 de la ley 100 de 1993, desarrolló plenamente el artículo 53 Superior. En este sentido, expresó la Sala Plena que el artículo 141 no crea privilegios entre grupos de pensionados que adquirieron su derecho pensional bajo diferentes regímenes jurídicos:

[L]a Corte debe advertir que los pensionados siempre han tenido derecho al pago de intereses de mora **cuando las mesadas correspondientes les han sido canceladas de manera atrasada**; por lo tanto, el derecho al reconocimiento y pago de los intereses de mora a los que hace referencia la norma en comento, es un derecho de todos los pensionados, sin importar el momento en el cual se haya reconocido el derecho al disfrute de la pensión respectiva”. (Negrilla fuera del texto original)

(...)

Ese sentido corresponde con la idea de que todas las pensiones, legales o convencionales, son pasibles de causación de intereses de mora por su pago tardío. En realidad, el artículo 141 de la Ley 100 de 1993 regula la forma de calcular esos réditos y no su existencia u origen. La normatividad del sistema general de seguridad social tiene una expansión para todo tipo de pensiones, como sucede en este aspecto.

(...)>>

Así mismo, el Consejo de Estado³² en sentencia del 2018 orientó que:

<< (...) Esta indemnización no es más que una forma de conminar a la entidad previsional encargada de pagar las mesadas pensionales de forma oportuna una vez se reconoce la pensión, con la finalidad de proteger a los pensionados en su calidad de vida, para mantener el poder adquisitivo del valor de su pensión, pues en principio esta es la única forma de ingreso para la subsistencia de las personas de la tercera edad, quienes han perdido su fuerza laboral

Realizada la anterior precisión, la Subsección considera necesario resaltar que de conformidad con el citado artículo 141 de la Ley 100 de 1993, el reconocimiento de los intereses de mora tiene aplicación en los casos en los que el pago de las mesadas pensionales no se discute porque está en firme

32 Consejo De Estado, Sección Segunda, Subsección "A", CP: William Hernández Gómez, sentencia del 23 de agosto de 2018, radicación número: 50001-23-33-000-2014-00523-01(1543-16).

el reconocimiento de la prestación a quien ostenta la calidad de pensionado y lo que se presenta es una negativa de la entidad a efectuar el pago, tal y como lo ha considerado en otras oportunidades esta Corporación³³(...)>>

Recientemente, el Consejo de Estado, en sentencia del **26 de junio de 2025**³⁴ se pronunció frente a la procedencia del reconocimiento de los intereses moratorios consagrados en el artículo 141 de la Ley 100 de 1993, así:

(...) se ha establecido que para que se puedan causar los intereses se deben cumplir con los siguientes requisitos: **(i)** el derecho pensional debe haber sido reconocido de manera definitiva, **(ii)** no debe existir controversia sobre la titularidad del derecho y **(iii)** la entidad obligada debe incurrir en una demora injustificada en el pago de las mesadas previamente reconocidas.

(...) En efecto, las cuestiones debatidas en el procedimiento administrativo, incluso vía acción de tutela, impedían que la entidad pagara la mesada pensional y pudiera establecer el monto definitivo del retroactivo pensional. Estos hechos permiten concluir que el retardo en el pago del retroactivo no fue arbitrario ni injustificado, sino que Colpensiones debió resolver todas las vicisitudes que se presentaron ante de poderlo reconocer.

De lo anterior se infiere que los intereses moratorios solo tienen lugar cuando la obligación ha quedado jurídicamente configurada y no ha sido satisfecha en el tiempo debido.

Al respecto, estima la Sala que no le asiste razón a la parte apelante, en tanto los intereses moratorios previstos en el artículo 141 de la Ley 100 de 1993 no resultan procedentes en aquellos eventos en los que **existe controversia sobre el derecho pensional reclamado**, con independencia de que se trate de una sustitución pensional o de una pensión de sobrevivientes.

En el caso concreto, el debate se centró precisamente en la **determinación de si la señora Yolanda Mejía de Ríos ostentaba la calidad de beneficiaria en su condición de madre de crianza** de la señora Rosalba Ríos González, quien se encontraba pensionada al momento de su fallecimiento. En ese contexto, no existía un reconocimiento previo, cierto y exigible en favor de la demandante, dado que la administración negó la prestación con fundamento en la ausencia de un vínculo formal de parentesco, lo que dio lugar a la controversia que ahora se dirime en sede judicial.

³³Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B. Sentencia del 2 de mayo de 2018. Consejera ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez. Radicación número: 25000-23-42-000-2013-05069-01(0505-17).

³⁴ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso-Administrativo Sección Segunda, Subsección A CP: Juan Camilo Morales Trujillo, sentencia del **26 de junio de 2025**, Rad. 08001 23 33 000 2016 00652 01 (4260-2024).

Así, solo a partir de la presente decisión se define y reconoce el derecho reclamado, razón por la cual no puede predicarse la existencia de una obligación moratoria.

En consecuencia, a la luz de la interpretación jurisprudencial del artículo 141 de la Ley 100 de 1993, no se configuran los presupuestos para la causación de intereses moratorios, habida cuenta de que la negativa administrativa obedeció a la existencia de una discusión jurídica en torno a la condición de beneficiaria de la demandante; por lo que, el cargo pretendido por la apelante no prospera.

-Cargo segundo- sobre la negativa de las agencias en derecho:

Considera la parte recurrente que en la sentencia impugnada se debió condenar al pago de las costas procesales; las cuales, comprende los gastos procesales y las agencias en derecho, siendo los primeros, los costos económicos en que incurre una de las partes para poder llevar a fin el proceso judicial, ya sea el pago de aranceles, envíos de correspondencia, pago de cauciones, de peritajes, entre otros.

Frente a las agencias en derecho, indica que las mismas son una compensación que recibe la parte vencedora en el proceso, por el hecho de haber tenido que contratar a un abogado que para que la representara en el proceso judicial.

En ese orden, afirma que le asiste razón al juez de primera instancia, al afirmar que no hay lugar al pago de los gastos procesales, pero que, frente a **las agencias en derecho**, las mismas sí se encuentran causadas y probadas en el plenario, por lo que solicita su reconocimiento.

Acorde con el artículo 361 del CGP, las costas están integradas por la totalidad de las expensas y gastos procesales, así como por las agencias en derecho, y solo habrá lugar a su imposición de acuerdo con el artículo 365, numeral 8.º *ibidem* <<cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.>>

Al respecto, el Consejo de Estado indicó en sentencia del 6 de agosto de 2019³⁵ lo siguiente:

<< (...) 72. Las costas procesales son aquella erogación económica que debe asumir la parte que resulte vencida en un proceso judicial, que se compone de las i) expensas y las ii) agencias en derecho.

³⁵ CONSEJO DE ESTADO- SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO- SALA DE DECISIÓN ESPECIAL No. 27-MAGISTRADA: ROCIO ARAÚJO OÑATE- Bogotá D.C., seis (6) de agosto de dos mil diecinueve (2019)- Referencia: MECANISMO DE REVISIÓN EVENTUAL-ACCIÓN POPULAR- Radicación: 15001-33-33-007-2017-00036-01- Demandante: YESID FIGUEROA GARCIA- Demandado: MUNICIPIO DE TUNJA

73. Las primeras responden a los gastos necesarios para tramitar el proceso, tales como son el valor de copias, publicaciones, impuestos de timbre, honorarios de peritos, honorarios de auxiliares de la justicia, gastos de desplazamiento por diligencias fuera del despacho judicial, gasto de traslado de testigos, por citar algunos ejemplos.

74. Las segundas -agencias de derecho-, obedecen a la suma que el juez debe ordenar en beneficio de la parte favorecida con la condena en costas, para reconocerle los costos afrontados por la representación de un abogado o, si actuó en nombre propio, como contraprestación por el tiempo y esfuerzo dedicados a la causa.

75. De ahí que, por ejemplo, no hay lugar al reconocimiento de las agencias en derecho en los eventos en que resulta vencedor quien no concurre al proceso por apoderado o litigando en causa propia, como sería el caso de la representación por un curador ad litem, sin perjuicio de la condena en costas a cargo del perdedor, que debe incluir las expensas, dentro de la cuales, como se advirtió, están los honorarios que correspondan a los auxiliares de la justicia.

76. Las costas, **tanto en su componente de expensas como de agencias en derecho, son fijadas por el juez de conocimiento bajo los criterios establecidos en la ley**, por tanto, no obedecen al arbitrio o discrecionalidad de los sujetos procesales ni tampoco al capricho del tallador. (...)>>

A su turno, en sentencia del 2018³⁶ sentó posición sobre la condena en costas en vigencia del CPACA, así:

<< (...) El concepto de las costas del proceso está relacionado con todos los gastos necesarios o útiles dentro de una actuación de esa naturaleza y comprende los denominados gastos o expensas del proceso llamados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo gastos ordinarios del proceso¹¹ y otros como son los necesarios para traslado de testigos y para la práctica de la prueba pericial, los honorarios de auxiliares de la justicia como peritos y secuestres, transporte de expediente al superior en caso de apelación, pólizas, copias, etc.

Igualmente, el concepto de costas incluye las **agencias del derecho** que corresponden a los gastos por concepto de apoderamiento dentro del proceso, que **el juez reconoce discrecionalmente a favor de la parte vencedora** atendiendo a los criterios sentados en los ordinales 3.º y 4.º del artículo 366 del Código General del Proceso, y que no necesariamente deben corresponder al mismo monto de los honorarios pagados por dicha parte a su abogado

en materia de condena en costas, la Subsección A sostuvo que el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, **no implicaba la condena de manera «automática» u «objetiva»**, frente a aquel que resultara vencido en el litigio.

Ello, en consideración a que debían observarse una serie de factores, tales como la temeridad, la mala fe y la existencia de pruebas en el proceso sobre los gastos y costas en el curso de la actuación, en donde el juez debía ponderar dichas circunstancias y sustentar la decisión, existiendo un margen de análisis mínimo en el que el juez evaluara las circunstancias para imponerla, o no. (...)>>

³⁶ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN A, CONSEJERO PONENTE: Dr. William Hernández Gómez, Bogotá D.C., 12 de abril de dos mil 2018, Expediente: 05-001-23-33-000-2012-00439-02, N. Interno: 0178-2017, Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho, Demandante: UGPP, Vinculado: José Jesús Valencia Duque.

A tono con la pauta jurisprudencial en cita, el *ad quem* puede: **(i)** confirmar en todas sus partes la de primera instancia y condenar al recurrente en las costas de la segunda³⁷; **(ii)** revocar totalmente la del inferior y condenar a la parte vencida a pagar las costas de ambas instancias³⁸; o **(iii)** revocar parcialmente, caso en el cual podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión.³⁹

Bajo ese entendimiento, **la condena en costas no opera de manera automática por el solo hecho del vencimiento en el proceso**, ni se satisface con su mera solicitud; por el contrario, supone la verificación de su **causación** y la comprobación de los rubros que se pretenden hacer valer, lo que impone a quien las reclama la carga de acreditar las expensas, gastos o agencias en derecho en que efectivamente incurrió con ocasión del trámite judicial.

En ese marco, el artículo 188 del CPACA atribuye al juez **la potestad de pronunciarse sobre su procedencia**, decisión que comporta **un juicio valorativo** y exige examinar tanto la actuación procesal de las partes como la existencia real de erogaciones susceptibles de reconocimiento; de allí que la sola intervención de apoderado judicial, aun cuando resulte evidente dentro del expediente, no conduce, por sí misma, a la imposición de agencias en derecho, si no se acompaña de elementos que permitan establecer su causación en los términos exigidos por el ordenamiento.

Al revisar el plenario, no se advierten medios de convicción que den cuenta de gastos procesales asumidos en la primera instancia, ni tampoco se encuentra soporte que permita inferir la procedencia de agencias en derecho más allá de la simple constatación de la representación judicial, circunstancia que, por sí sola, resulta insuficiente para ese propósito.

En esas condiciones, y atendiendo al criterio que de manera reiterada ha orientado

³⁷ Artículo 365 C.G.P., numeral 3. Al respecto la jurisprudencia ha manifestado: “en el presente caso se condenará en costas de segunda instancia a la parte demandada, en la medida en que, conforme el ordinal 3 del artículo 365 del Código General del Proceso, resultó vencida en el proceso y estas se causaron por la actuación procesal de su contraparte a través de apoderado (...) Primero: Confírmese la sentencia de primera instancia (...)” C.E. Sec. Segunda, Sent. 2016-00693/ 1623-18, enero 30/2020. C.P. William Hernández Gómez

³⁸ C.E. Sec. Segunda, Sent. 2013-00270/3869-2014, julio 14/2016. C.P. Gabriel Valbuena Hernández “Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, tampoco se advierte que el Tribunal accionado haya incurrido en alguna de las causales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias, al haberle impuesto a la demandante al pago de las costas del proceso, que incluyen las agencias del derecho, en tanto al revocarse la sentencia de primera instancia proferida en su favor, la peticionaria resultó vencida en el juicio.”

³⁹ C.E. Sec. Segunda, Sent. 2013-00922/2283-16, agosto 6/2020. C.P. Gabriel Valbuena Hernández “en concordancia, con el numeral 5 del artículo 365 del Código General del Proceso, la Sala se abstendrá de condenar en costas, toda vez que prosperaron parcialmente las pretensiones del recurso”. 18 Artículo 365 C.G.P., numeral 9.

a las diferentes secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en cuanto a que la condena en costas requiere acreditación efectiva de su causación y no se impone de manera indiscriminada, no hay lugar a modificar la decisión adoptada por el a quo sobre este aspecto. Por consiguiente, el reparo no está llamado a prosperar.

De este modo, para la Sala es claro que la pensión que la causante percibía, se constituía en la fuente de supervivencia de la señora Yolanda Mejía, quien posterior al fallecimiento del padre biológico de Rosalba Ríos, la demandante era su única beneficiaria, por lo que, conforme la naturaleza y finalidad de la pensión sustitutiva, cual es evitar que las personas allegadas al pensionado y beneficiarias del ingreso proveniente de su condición de pensionado, queden en el desamparo o la desprotección por el hecho del fallecimiento de éste, concluye esta Magistratura que concurre la totalidad de los presupuestos legales y jurisprudenciales exigidos para acceder a la prestación pretendida, por cuanto se encuentra probado (i) que la fallecida Rosalba Ríos González tenía la condición de pensionado por el extinto Instituto de Seguros Sociales -ISS, (ii) que la actora tiene vocación de sustitución pensional conforme a los parámetros fijados por la Corte Constitucional y (iii) que tenía dependencia económica con la causante.

Así, de conformidad con lo discurrido, resulta forzoso para la Sala de Decisión confirmar la sentencia de primer grado, en cuanto estimatoria de las pretensiones de la demanda.

6.4 Fallecimiento de la parte actora.

La apoderada de la señora Yolanda Mejía de Ríos, mediante memorial adiado el 11 de febrero de 2026⁴⁰, informó al despacho que la actora había fallecido el 25 de enero de los corrientes, para la cual, adjuntó Registro Civil de Defunción para “los fines pertinentes”.

Al respecto, se tiene que la apoderada de la demandante únicamente adjuntó el documento que da cuenta del fallecimiento de la actora en aras de informar sobre lo sucedido, sin solicitar la sucesión procesal.

En ese marco, se precisa que las sumas reconocidas en el presente proceso en favor de la demandante Yolanda Mejía, se ordenarán en favor de su masa sucesoral, en caso de que resulten beneficiarios con derechos para reclamar, dado

⁴⁰ Archivo Samai en este proceso: 8_008PoderColpensiones(.pdf) NroActua 11(.pdf) NroActua 11

que no es este el proceso para determinar herederos de la sentencia proferida en esta jurisdicción.

7. COSTAS.

No se condenará en costas en esta instancia a la parte demandada vencida, de conformidad con las previsiones contenidas en el artículo 365 del Código General del Proceso, aplicable por remisión a las normas procedimentales civiles, contenida en el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por cuanto no se encuentran acreditadas las mismas, acorde con la posición que ha asumido el Consejo de Estado que, luego de señalar el criterio objetivo- valorativo para la imposición de costas (Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 7 de abril de 2016, radicación número: 13001-23-33-000-2013-00022-01(1291-14 Actor: José Francisco Guerrero Bardi), en la que se indicó que: *“...en esta oportunidad la Subsección A varía aquella posición y acoge el criterio objetivo para la imposición de costas (incluidas las agencias en derecho) al concluir que no se debe evaluar la conducta de las partes (temeridad o mala fe). Se deben valorar aspectos objetivos respecto de la causación de las costas, tal como lo prevé el Código General del Proceso, con el fin de darle plena aplicación a su artículo 365”*, ha proferido sin número de sentencias⁴¹ sin condena en costas, al considerar que no se encuentra demostrada su causación, criterio que en la actualidad ha sido reiterado por la Alta Corporación de lo Contencioso⁴², en sentencia calendada el 25 de junio de 2020, en la que se insiste que para su valoración se debe verificar la gestión que hubiere realizado la parte contraria a la cual le resultan desfavorables las pretensiones.

En efecto, la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso), dispone en el artículo 365,8 que: *«Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación»*; una vez revisado el expediente, se advierte que no existen elementos de prueba que demuestren o justifiquen las erogaciones por concepto de costas en esta instancia, como tampoco se evidencia

⁴¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, providencia del 17 de octubre de 2018. Radicación: 66001-23-31-003-2012-00140-01, Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho. Demandante: Héctor Alexander Zamora Perea. Demandado: Municipio de Pereira; providencia del 19 de abril de 2018, Radicación: 66001-23-33-000-2013-0334-01, Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho. Demandante: Luz Nelly Meza Ocampo. Demandado: Departamento de Risaralda; providencia del 26 de abril de 2018. Radicación: 66001-23-33-000-2013-00203-01. Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho. Demandante: Esmeralda García Carvajal. Demandado: Departamento de Risaralda; providencia del 21 de junio de 2018. Radicación: 66001-23-33-000-2013-00427-01. Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho. Demandante: Ligia Stella López Restrepo. Demandado: Departamento de Risaralda, entre otras.

⁴² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Subsección A- C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas. Rad. 14001-23-33-000-2016-00502-01(5485-18). Actora: Nohemí Suaza Triviño. Demandado: FOMAG.

conducta que amerite la condena por ese concepto, razonamientos estos que son objeto de lo que las diferentes secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado han señalado en punto a costas, como quedó referido, en las cuales la regla general ha sido la negativa a la condena por tal concepto. En consecuencia, al no existir fundamento para su imposición, la Sala concluye que no es procedente la condena en costas en la presente instancia.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Risaralda administrando justicia en nombre de la República, y por autoridad de la ley,

VI. FALLA

1. **CONFIRMAR** la sentencia proferida en este proceso por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Pereira, por las razones expresadas en la parte motiva de esta providencia.
2. Las sumas reconocidas en el presente proceso en favor de la demandante Yolanda Mejía, se ordenan en favor de la masa sucesoral de ésta, por las razones expuestas en precedencia.
3. Sin costas en esta instancia, por lo considerado.
4. Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

DUFAY CARVAJAL CASTAÑEDA
MAGISTRADA

JUAN CARLOS HINCAPIÉ MEJÍA
MAGISTRADO

ANDRÉS MEDINA PINEDA
MAGISTRADO

«Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <https://samairj.consejodeestado.gov.co>»