



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN B**

Magistrada ponente: Elizabeth Becerra Cornejo

Bogotá D.C., veinticinco (25) de septiembre de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 76001-23-33-000-2016-00914-01 (4169-2022)¹
Demandante: Teresa Bautista de Franco
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP)

Tema: sustitución pensional. **Subtema 1:** pensión de invalidez. **Subtema 2:** requisito de dependencia económica de la madre del hijo inválido

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, el 25 de junio de 2021, que accedió a las pretensiones de la demanda.

I. SÍNTESIS DEL CASO

La demandante como sujeto de especial protección constitucional por su avanzada edad, solicitó la nulidad del acto administrativo que le negó el reconocimiento de la sustitución de la pensión de invalidez que percibía su hijo. Como fundamento de la demanda sostuvo que sí demostró el requisito de dependencia económica. El Tribunal accedió al reconocimiento pensional y la UGPP apela insistiendo en que la actora ya devenga una pensión de sobrevivientes, por tanto, no demostró la dependencia económica.

II. ANTECEDENTES

2.1. La demanda

1. La señora Teresa Bautista de Franco, mediante apoderado judicial, presentó demanda², en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, contra la Caja de Previsión Social de Telecomunicaciones (en adelante CAPRECOM)³ con las siguientes pretensiones:

¹ Expediente electrónico.

² La demanda inicial fue presentada el 19 de diciembre de 2014 ante los juzgados laborales del circuito, pero se remitió por competencia a esta jurisdicción de lo contencioso-administrativo.

³ En la audiencia inicial del 27 de septiembre de 2017, el Tribunal vinculó a la UGPP acorde con el Decreto 2519 de 2015, al señalar «Se tiene que la FIDUPREVISORA S.A acude como parte pasiva en virtud del proceso de liquidación



2. Se declare la nulidad de la Resolución 1029 del 26 de junio de 2013, expedida por CAPRECOM, que negó el reconocimiento de la *pensión de sobrevivientes* en calidad de madre del señor Víctor Enrique Pastrana Bautista, quien falleció.

3. A título de restablecimiento del derecho solicitó que se ordene el reconocimiento y pago de la *pensión de sobrevivientes* desde el 18 de noviembre de 2012, día siguiente al fallecimiento del pensionado. Además, solicitó el pago de las mesadas retroactivas; que se ordene la actualización de las sumas adeudadas; que se reconozcan perjuicios morales en el monto de 100 SMLMV; y que la sentencia se cumpla en los términos del artículo 192 del CPACA⁴.

2.1.1. Hechos

4. La Sala sintetiza los hechos de la demanda, así:

5. CAPRECOM reconoció al señor Víctor Enrique Pastrana Bautista una pensión de invalidez, a través de la Resolución 871 del 19 de junio de 1990, con efectos desde el 31 de julio de 1983, y para el año 2012 la mesada correspondía al valor de \$1.186.049. El señor Pastrana Bautista tenía una pérdida de la capacidad laboral del 90%, por lo tanto, la señora Teresa Bautista de Franco era su representante legal en la calidad de curadora, como madre del pensionado.

6. A la señora Teresa Bautista de Franco, el Instituto de Seguros Sociales le reconoció una sustitución pensional, por la muerte de su esposo, el señor Guillermo Franco Varela, mediante la Resolución 2906 de 1999, que fue incluida en nómina en octubre de 2003, y que correspondía para el año 2013 al valor de \$566.156.

7. El 17 de noviembre de 2012, falleció el señor Víctor Enrique Pastrana Bautista y el 21 de diciembre de 2012, la actora solicitó el reconocimiento de la *pensión de sobrevivientes*, en la calidad de madre y dependiente económica de su hijo.

8. A través de la Resolución 1029 del 26 de junio de 2013, CAPRECOM negó el reconocimiento de la *pensión de sobrevivientes* a la accionante con fundamento en que «no dependía económicamente del causante, por el contrario, dicho requisito fundamental se encuentra desvirtuado ya que existe un reconocimiento pensional a favor de la hoy peticionaria».

2.1.2. Normas violadas y concepto de violación

9. En la demanda se citan las siguientes normas vulneradas: del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los artículos 1, 2, 11, 24, 25 y 26; de la Constitución Política, los artículos 1, 2, 13, 25, 48, 53, 83 y 93; Ley 100 de 1993 y Ley 797 de 2003.

de la extinta CAPRECOM hoy liquidada por expresa remisión del Decreto 2519 de 2015, donde se le asignó la facultad de representación judicial, no se puede desconocer que el mencionado mandato legal igualmente le asignó la competencia a la UGPP referente al reconocimiento y pago de pensiones, ello en virtud que la fiduciaria no cumple funciones de administradora de pensiones». Samai, índice 44, expediente digital, proceso en el Tribunal 76001233300820160091400, doc. 24, págs. 87 a 89.

⁴ Samai, índice 44, expediente digital, proceso en el Tribunal 76001233300820160091400, doc. 23, págs. 23 a 41.



10. Como fundamento de la demanda, la parte actora afirmó que sí dependía económicamente de su hijo al momento del fallecimiento, por lo tanto, la resolución demandada desconoce el derecho a la seguridad social y la Convención Americana de Derechos Humanos, y constituye una actuación arbitraria.

11. Resaltó que el artículo 13 de la Ley 797 de 2003, que modificó el artículo 47 de la Ley 100 de 1993, originalmente sí exigía que los padres del causante debían depender económicamente de forma total y absoluta del causante. Sin embargo, la Corte Constitucional, en la sentencia C-111 de 2006 declaró inexecutable la expresión «de forma total y absoluta», al considerar que esta exigencia sometía a los padres a una situación de abandono, miseria e indigencia, y que para tener independencia económica los recursos deben ser suficientes para garantizar una vida digna.

2.2. Contestación de la demanda

12. **La FIDUPREVISORA – PAR CAPRECOM LIQUIDADO** se opuso a las pretensiones de la demanda, al indicar que la parte actora no aportó pruebas fehacientes que acreditaran la dependencia económica frente a su hijo, en tanto, no basta una declaración simple.

13. Por otra parte, señaló que corresponde a la UGPP el reconocimiento de la *pensión de sobrevivientes*, comoquiera que el PAR CAPRECOM LIQUIDADO no ejerce funciones como administradora de pensiones ni tiene afiliados activos, pues la nómina de pensionados se trasladó a la UGPP.

14. Propuso la excepción de falta de integración del contradictorio para que la UGPP fuera llamada en el proceso⁵.

15. **La UGPP** se opuso a las pretensiones de la demanda, comoquiera que la señora Teresa Bautista no demostró la dependencia económica frente al causante. Entonces, no existe certeza sobre el cumplimiento de los requisitos, puesto que la demandante contaba con los ingresos derivados de la sustitución pensional de su esposo Guillermo Franco Varela, con una mesada de \$566.156 para el año 2013.

16. Propuso las excepciones de cobro de lo no debido, ausencia de vicios de los actos demandados y prescripción⁶.

2.3. Sentencia de primera instancia

17. El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante sentencia del 25 de junio de 2021, declaró la nulidad de la Resolución 1029 del 26 de junio de 2013, dictada por CAPRECOM que negó el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes y a título de restablecimiento del derecho ordenó a la UGPP «el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes a la señora Teresa Bautista de Franco con ocasión del deceso de su hijo Víctor Enrique Pastrana Bautista, a partir del 18 de noviembre de 2012 y bajo el mismo monto en que le era pagada la prestación». Además, dispuso la

⁵ Samai, índice 44, expediente digital en el Tribunal 76001233300820160091400, doc. 24, págs. 71 a 75.

⁶ Idem, doc. 25, págs. 67 a 71.



actualización de las sumas adeudadas y no condenó en costas. Como fundamento de la decisión, el Tribunal expuso los siguientes argumentos:

18. La señora Teresa Bautista de Franco tiene derecho al reconocimiento de la pensión de sobrevivientes regulada en la Ley 100 de 1993, dado que su hijo, el señor Víctor Enrique Pastrana Bautista falleció el 18 de noviembre de 2012, y en vida devengaba la pensión de invalidez otorgada por CAPRECOM, a través de la Resolución 871 del 19 de junio de 1990.

19. En lo que respecta al requisito de dependencia económica, indicó que el causante no tenía hijos ni pareja, y que las declaraciones de los testigos Luis Enrique Becerra Delgado, Luz Mery Bedoya Tobón, Amenhotep Duque Londoño y Alba Lucía Vanegas Díaz demostraron que la demandante vivió con su hijo hasta el deceso, y ella se encargaba de cuidarlo debido a su estado de invalidez.

20. Aunque la accionante percibe la sustitución pensional proveniente de su esposo, el valor corresponde al salario mínimo. Agregó que la demandante tiene otros hijos, pero solo está acreditada una ayuda ocasional.

21. Se demostró que Teresa Bautista y su hijo Víctor Enrique Pastrana sumaban sus ingresos, la pensión de invalidez de él y la pensión de sobrevivientes de ella, para cubrir la manutención de ambos. Aunque no hubo una dependencia absoluta de la madre respecto del hijo, sí se demostró su necesidad económica, en tanto, la pensión que actualmente percibe no supera el salario mínimo, vive en arriendo y no recibe ayuda permanente de sus otros hijos.

22. A ello se suma su avanzada edad (90 años), que implica mayores gastos de cuidado y atención médica. En este marco, el Tribunal consideró que procedía el reconocimiento de la prestación solicitada, a la luz del principio de solidaridad y de la garantía de una vida en condiciones dignas.

23. En cuanto a la prescripción, determinó que el señor Víctor Enrique Pastrana Franco falleció el 17 de noviembre de 2012, que la reclamación administrativa se interpuso el 21 de diciembre de 2012 y la demanda fue presentada el 19 de diciembre de 2014, de modo que no operó el fenómeno de la prescripción⁷⁸.

24. Frente a la entidad responsable de la condena, el Tribunal indicó que el decreto 2519 de 2015 le asignó a la UGPP la competencia referente al reconocimiento y pago de las pensiones asumidas por CAPRECOM y destacó que la fiduciaria la previsora no cumple funciones de administradora de pensiones, tal como se advirtió en la audiencia inicial en la cual se dispuso la vinculación de la UGPP.

⁷ El Tribunal indicó que «inicialmente la demanda fue radicada ante la jurisdicción ordinaria en el año 2014 y posteriormente remitida a la jurisdicción contenciosa-administrativa en el año 2015, habiendo sido abonada a varios despachos judiciales de diferentes circuitos del Valle hasta que, finalmente fue abonada por competencia territorial y factor cuantía al presente despacho judicial del Tribunal Administrativo en diciembre el año 2016».

⁸ Samai, índice 28, proceso en el Tribunal 76001233300820160091400.



2.4. Recurso de apelación de la parte demandada

25. La UGPP, mediante apoderado, interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, para que se revoque, toda vez que la accionante no tiene derecho a la sustitución pensional.

26. Al respecto, señaló que la Ley 797 de 2003, en el artículo 13, exige el requisito de dependencia económica. Sin embargo, las declaraciones «aseguran que la señora Teresa Bautista Salas era la madre del señor Víctor Enrique Pastrana Bautista, quien falleció el 17 de noviembre de 2012, y que en dicho momento se encontraba en estado de soltería, que convivió con su madre hasta el momento de su deceso y que era el quién con lo que (sic) percibía por concepto de pensión se encargaba de los gastos de la señora Teresa. No obstante, una vez consultada la página del Sistema Integral de Información de la Protección Social - Registro único de afiliados, se evidenció que la señora actualmente disfruta de una pensión reconocida por COLPENSIONES, a través de la Resolución 2906 desde el 1 de enero de 1999».

27. Por consiguiente, para la entidad recurrente no existen los elementos que permitan establecer la dependencia económica de la accionante frente a su hijo fallecido⁹.

2.5. Trámite procesal en segunda instancia

28. Mediante auto del 17 de julio de 2023¹⁰, se admitió el recurso de apelación conforme el artículo 247 del CPACA, modificado por el numeral 3º del artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, consideró que al no existir pruebas para decretar en segunda instancia era procedente prescindir del periodo para correr traslado a las partes y que el expediente debía ingresar al despacho para fallo.

III. CONSIDERACIONES

3.1. Competencia

29. El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso - Administrativo, es competente para conocer de los recursos de apelación interpuestos contra las sentencias proferidas en primera instancia por los tribunales administrativos, de conformidad con el artículo 150 del CPACA.

3.2. Problema jurídico

30. De acuerdo con los argumentos expuestos en el recurso de apelación contra el fallo de primera instancia, que accedió a las pretensiones de la demanda, y teniendo en cuenta que, según el artículo 328 del Código General del Proceso, el juez de segunda instancia debe pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos en el recurso, corresponde a la sala definir si:

31. ¿La accionante, en la calidad de madre del pensionado fallecido, para tener derecho a la sustitución pensional acreditó el requisito de dependencia económica

⁹ Samai, índice 33, proceso en el Tribunal 76001233300820160091400.

¹⁰ Samai, índice 19.



exigido por el literal d) del artículo 13 de la Ley 797 de 2003, que modificó el artículo 47 de la Ley 100 de 1993?

3.3. Marco normativo y jurisprudencial

3.3.1. De la sustitución pensional

32. De conformidad con los artículos 46 y 47 de la Ley 100 de 1993, modificados por los artículos 12 y 13 de la Ley 797 de 2003¹¹, tendrán derecho a la pensión de sobrevivientes y la sustitución los miembros del grupo familiar del beneficiario de la prestación, en el siguiente orden:

«Artículo 47. Beneficiarios de la Pensión de Sobrevivientes. Son beneficiarios de la pensión de sobrevivientes:

a) En forma vitalicia, el cónyuge o la compañera o compañero permanente o supérstite, siempre y cuando dicho beneficiario, a la fecha del fallecimiento del causante, tenga 30 o más años de edad. En caso de que la pensión de sobrevivencia se cause por muerte del pensionado, el cónyuge o la compañera o compañero permanente supérstite, deberá acreditar que estuvo haciendo vida marital con el causante hasta su muerte y haya convivido con el fallecido no menos de cinco (5) años continuos con anterioridad a su muerte.

b) En forma temporal, el cónyuge o la compañera permanente supérstite, siempre y cuando dicho beneficiario, a la fecha del fallecimiento del causante, tenga menos de 30 años de edad, y no haya procreado hijos con este. La pensión temporal se pagará mientras el beneficiario viva y tendrá una duración máxima de 20 años. En este caso, el beneficiario deberá cotizar al sistema para obtener su propia pensión, con cargo a dicha pensión. Si tiene hijos con el causante aplicará el literal a).

Si respecto de un pensionado hubiese un compañero o compañera permanente, con sociedad anterior conyugal no disuelta y derecho a percibir parte de la pensión de que tratan los literales a) y b) del presente artículo, dicha pensión se dividirá entre ellos (as) en proporción al tiempo de convivencia con el fallecido.

[...]

d) <Aparte tachado INEXEQUIBLE> A falta de cónyuge, *compañero o compañera permanente* e hijos con derecho, serán beneficiarios los padres del causante si dependían económicamente **de forma total y absoluta** de este;

[...]».

33. Esta corporación ha resaltado que la finalidad de la sustitución pensional «es la protección de la familia, entendida como el conjunto de personas allegadas al trabajador que dependían económicamente de él y que quedan desamparadas a causa de su fallecimiento»¹². En consonancia, la Corte Constitucional ha precisado que la finalidad de la sustitución pensional es salvaguardar o mantener el nivel de vida

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.

¹² Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 6 de diciembre de 2018. Radicado 08001-23-31-000-2010-00983-01(3178-15).



que tenía el beneficiario antes del deceso del pensionado¹³.

34. Ahora bien, en cuanto a la norma que rige el derecho pensional, la Sección Segunda, en sentencia del 25 de abril de 2013¹⁴, precisó que «el derecho a la pensión de sobrevivientes se causa al momento del fallecimiento del pensionado». Por tanto, la Sección estableció que «rectifica la posición adoptada en sentencias de abril 29 de 2010¹⁵ y noviembre 1º de 2012¹⁶, en las que, en materia de sustitución pensional se aplicó una ley nueva o posterior a hechos acaecidos antes de su vigencia, en ejercicio de la retrospectividad de la ley, precisando que no hay lugar a la aplicación de tal figura, toda vez que la ley que gobierna el reconocimiento de la pensión de beneficiarios es la vigente al momento del fallecimiento del causante y no una posterior».

3.3.2. Requisito de dependencia económica de los padres para el reconocimiento de la sustitución pensional

35. La Corte Constitucional, en la sentencia C-111 de 2006¹⁷, estudió la demanda de inexecutableidad en contra del artículo 47 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 13, literal d), parcial, de la Ley 797 de 2003, que exigía a los padres del causante el requisito de dependencia «de forma total y absoluta». En esta sentencia, la Corte declaró la inexecutableidad de la expresión en comento, al considerar que vulneraba el deber de solidaridad frente a los padres y la protección su mínimo existencial. Señaló que la exigencia de dependencia absoluta no tiene en cuenta que los recursos que reciben los padres pueden ser insuficientes para asegurar su vida en condiciones dignas.

36. La Corte indicó que también vulnera el principio de protección integral de la familia «al someter a los padres a una situación de abandono, miseria e indigencia para poder reclamar en condición de beneficiarios la pensión de sobrevivientes de sus hijos, pues se ignora que por razón de su avanzada edad y muchas veces por la imposibilidad de conseguir un trabajo, la única fuente que asegura su mínimo existencial es la citada pensión».

37. Según la Corte la disposición acusada sacrificaba los derechos al mínimo vital y a la dignidad humana. Por consiguiente, dispuso que los jueces deben en cada caso

¹³ Sentencia T-085 de 2021.

¹⁴ Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 25 de abril de 2013, proceso con radicado 76001-23-31-000-2007-01611-01 (1605-2009), M.P. Luis Rafael Vergara Quintero.

¹⁵ Radicación No. 25000-23-25-000-2007-00832-01 (0548-09), M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, en la que se reconoció una pensión de sobrevivientes con base en la aplicación retrospectiva de la Ley 12 de 1975, a pesar de que el fallecimiento había ocurrido en octubre de 1970.

¹⁶ Radicación No. 13001-23-31-000-2005-02358-01 (0682-11), M.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila, en que se reconoció una pensión de sobrevivientes con base en la aplicación retrospectiva de la Ley 100 de 1993, a pesar de que el deceso del causante se produjo el 20 de febrero de 1991. En esta oportunidad el doctor Gerardo Arenas Monsalve salvó el voto en los siguientes términos: “Nótese además, desde el punto de vista práctico, el complejo problema que surge con la tesis mayoritaria que no se comparte, de aplicar el régimen general de la Ley 100 de 1993 a situaciones que se resolvieron plenamente antes de su vigencia. Como se trata de pensiones, y éstas no tienen término de prescripción, todos los derechos pensionales de sobrevivientes, resueltos en su momento aplicando válidamente la legislación anterior, resultan ahora sorpresivamente litigiosos, es decir, susceptibles de discusión judicial, así el fallecimiento del causante se haya producido en vigencia de esa legislación anterior, y así se hayan reconocido los derechos derivados del régimen anterior. El principio constitucional de la sostenibilidad financiera, establecido en la Carta desde el Acto Legislativo No. 1 de 2005 queda en entredicho, con una extensión tan amplia y generalizada de la aplicación del régimen general”.

¹⁷ M.P. Rodrigo Escobar Gil.



concreto determinar si los padres son o no autosuficientes económicamente. Esto, a partir de la valoración «del conjunto de condiciones materiales necesarias para asegurar la congrua subsistencia de cada persona en particular».

38. En último lugar, la citada sentencia C-111 de 2006 expuso las reglas que establecen la dependencia económica, así:

[...]

1. Para tener independencia económica los recursos deben ser suficientes para acceder a los medios materiales que garanticen la subsistencia y la vida digna¹⁸.
2. El salario mínimo no es determinante de la independencia económica¹⁹.
3. No constituye independencia económica recibir otra prestación²⁰. 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 1993²¹.
4. La independencia económica no se configura por el simple hecho de que el beneficiario esté percibiendo una asignación mensual o un ingreso adicional²².
5. Los ingresos ocasionales no generan independencia económica. Es necesario percibir ingresos permanentes y suficientes²³.
6. Poseer un predio no es prueba suficiente para acreditar independencia económica²⁴.

[...].

39. La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado²⁵ señaló que para evaluar la existencia de dependencia económica es menester observar las condiciones especiales del solicitante para que se garantice su derecho al mínimo vital, ante la evidencia que se encuentra en la imposibilidad de garantizar su propio sustento y no puede ingresar en el mercado laboral. En efecto, el concepto expuso:

«En relación con el concepto de dependencia económica la jurisprudencia ha sostenido que puede comprender varias situaciones, como: “(...) factores que le dificultan la

¹⁸ Sentencia T-574 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

¹⁹ Sentencia SU-995 de 1999. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

²⁰ Sentencia T-281 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

²¹ Dispone la norma en cita: “Ningún afiliado podrá recibir simultáneamente pensiones de invalidez y de vejez”

²² Sentencias T-574 de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) y T- 996 de 2005. (M.P. Jaime Córdoba Triviño). Del mismo modo, la Corte Suprema de Justicia ha dicho: “Fungiendo la Corte como juez de segunda instancia, además de las consideraciones expuestas en sede de casación, es pertinente acotar que respecto del argumento del Tribunal para colegir que el demandante disponía de medios económicos suficientes para su subsistencia por recibir de manera ocasional \$20.000 o \$ 25.000 semanales y por estar percibiendo su cónyuge un salario mínimo legal mensual, no es más que una suposición del juzgador, pues ello no conduce necesariamente a concluir que esta persona sea autosuficiente económicamente, como erradamente lo concluyó. (Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Laboral. Radicación No. 22.132. Sentencia del 11 de mayo de 2004. Magistrado Ponente: Carlos Isaac Nader).

²³ Sentencia T-076 de 2003 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) y Auto 127A de 2003 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

²⁴ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, fallo del 9 de abril de 2003. Radicación No. 21.360.

²⁵ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, radicación 1579, concepto del 19 de agosto de 2004, C.P. Flavio Augusto Rodríguez Arce.



obtención de un empleo que le permita subsistir por sus propios medios y vivir dignamente (...) especiales y delicadas condiciones del actor, cuyo mínimo vital se encuentra en peligro ante la carencia de recursos económicos, y la imposibilidad de darse su propio sustento” - sentencia T-076 de 2003 - “(...) carencia de medios para su manutención... persona que no cuenta con ninguna fuente de ingresos y que no tiene la capacidad de operar en el mercado laboral” - sentencia T- 456 de 2004 -. “(...) la ausencia de medios para garantizar la congrua subsistencia.” . - Consulta 1485 de 2003 -. “(...) la dependencia económica, en el caso de la sustitución pensional, significa haber necesitado de la protección del causante de la pensión o asignación de retiro para la congrua subsistencia.” - Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “A”, fallo del 22 de enero de 2004, radicación No.25000-23-25-000-2000 8894 01(4977-02)».

40. Por su parte, el Consejo de Estado, en la sentencia del 26 de marzo de 1998²⁶, afirmó en el caso de una sustitución pensional que «no sería de buen recibo exigirle al solicitante más requisitos que aquellos con que la ley ha querido salvaguardar el imperio de los derechos estipulados en favor de los beneficiarios».

41. Así pues, esta corporación ha señalado 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»²⁷, con especial observancia de quienes son sujetos de protección especial por su condición económica, física o mental, y por las circunstancias de debilidad manifiesta.

3.4. Hechos probados relevantes

42. De conformidad con las pruebas que obran en el expediente, se puede establecer lo siguiente:

43. La señora Teresa Bautista nació el 29 de noviembre de 1932, como consta en la cédula de ciudadanía²⁸.

44. Mediante la Resolución 0871 del 11 de junio de 1990, CAPRECOM reconoció al señor Víctor Enrique Pastrana Bautista una pensión de invalidez. Consta allí que presentaba una pérdida de capacidad laboral del 90% desde el 31 de julio de 1983. La mesada se fijó en el 75% del último sueldo devengado, conforme al literal c) del artículo 23 del Decreto 3135 de 1968, con efectos a partir del 31 de julio de 1983, y se dispuso su pago a favor de Teresa Bautista, en su calidad de representante legal²⁹.

45. A través de la Resolución 2906 de 1999, el Instituto de Seguros Sociales le reconoció una pensión de sobrevivientes, acorde con la Ley 100 de 1993, a la señora Teresa Bautista con ocasión del fallecimiento del afiliado Guillermo Franco Varela, a partir del 29 de diciembre de 1997. La resolución indicó que el causante falleció el 29 de diciembre de 1997 y que disfrutaba de una pensión de vejez otorgada en la Resolución 747 del 28 de febrero de 1993³⁰.

²⁶ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, proceso con radicado 15770, sentencia del 26 de marzo de 1998, M.P. Carlos Arturo Orjuela Góngora.

²⁷ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, proceso con radicado 52001-23-31-000-2011-00612-01 (2244-15), M.P. William Hernández Gómez.

²⁸ Idem, pág. 21.

²⁹ Samai, índice 44, expediente digital, proceso en el Tribunal 76001-23-33-008-2016-00914-00, doc. 22, págs. 17 a 19).

³⁰ Idem, pág. 20.



46. El señor Víctor Enrique Pastrana Bautista nació el 12 de abril de 1951 y su madre era la señora Teresa Bautista³¹. El 17 de noviembre de 2012 aquel falleció, lo cual se acreditó con el registro civil de defunción³².

47. El 21 de diciembre de 2012, la señora Teresa Bautista solicitó a CAPRECOM el reconocimiento de la *pensión de sobrevivientes* como beneficiaria del señor Víctor Enrique Pastrana Bautista, con fundamento en los artículos 12 y 13 de la Ley 797 de 2003³³.

48. Los señores Luis Enrique Becerra Delgado y Luz Mery Bedoya Tobón realizaron una declaración extraprocesal ante la Notaría 2 de Cartago (Valle) donde manifestaron³⁴ haber conocido de vista, trato y comunicación durante toda su vida a Víctor Enrique Pastrana Bautista, fallecido el 17 de noviembre de 2012 en Cali (Valle), según Registro de Defunción serial 07016421 expedido por la Notaría Segunda de Cartago. Indicaron que, al momento del deceso, su estado civil era soltero y no mantenía unión marital de hecho vigente. Asimismo, señalaron que Víctor Enrique convivía en Cartago con su madre, Teresa Bautista Salas, y que él proveía su sustento y bienestar. Finalmente, declaran que no dejó hijos.

49. En la audiencia de pruebas del 28 de junio de 2018, comparecieron los señores Amenhotep Duque Londoño, Alba Lucía Vanegas Díaz y Luz Mery Bedoya Tobón³⁵.

50. CAPRECOM, a través de la Resolución 1029 del 26 de junio de 2013 negó el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a la señora Teresa Bautista al señalar que la peticionaria no dependía económicamente del causante, ya que disfrutaba de otra pensión, con lo cual incumplió el requisito exigido por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003. En este sentido, afirmó que «las pruebas aportadas por la peticionaria frente a la dependencia económica del causante no son concluyentes y no ofrecen certeza frente a la existencia de la misma, por el contrario sí, de la no dependencia económica efectiva al momento de la muerte, como elemento central para determinar quién es el beneficiario de la sustitución pensional, razón por la cual se procederá a negar la prestación solicitada».

3.5. Caso concreto

51. En el asunto bajo análisis, la accionante solicita el reconocimiento de la sustitución³⁶ de la pensión de invalidez, reconocida a su hijo, negada por CAPRECOM porque no acreditó que dependía económicamente del causante.

³¹ Idem, pág. 26.

³² Idem, pág. 23.

³³ Idem, págs. 29 a 31.

³⁴ Idem, págs. 21 y 22.

³⁵ Samai, índice 44, expediente digital, proceso en el Tribunal 76001233300820160091400.

³⁶ En el presente caso, se precisa que se trata de la modalidad de sustitución pensional, toda vez que el causante ya tenía reconocida la pensión. En efecto, esta Subsección en la sentencia del 30 de noviembre de 2023 (63001-33-33-005-2019-00390-01, M.P. Juan Enrique Bedoya Escobar, precisó que «en tal sentido, la sustitución es una prerrogativa a favor del núcleo familiar de un pensionado cuando ocurre su deceso o del afiliado que cumple con los requisitos legalmente exigibles para ello, pero fallece; mientras que la pensión de sobreviviente es aquella prestación que se otorga a los familiares del afiliado no pensionado que fallece sin cumplir con los requisitos mínimos para obtener la prestación».



52. El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca ordenó el reconocimiento de la sustitución pensional, a partir del 18 de noviembre de 2012 y consideró que la actora acreditó el requisito de dependencia económica frente a su hijo, según lo manifestado por los declarantes.

53. Inconforme con esta decisión, la UGPP señaló que la señora Teresa Bautista no dependía económicamente del pensionado fallecido, porque tiene reconocida una pensión por COLPENSIONES, mediante la Resolución 2906 de 1999.

54. Para resolver el problema jurídico, está probado en el expediente que el señor Víctor Enrique Pastrana Bautista nació el 12 de abril de 1951 y que falleció el 17 de noviembre de 2012, según consta en el registro civil de defunción allegado al proceso³⁷. También se demostró que su madre es la señora Teresa Bautista³⁸. Además, se probó que CAPRECOM reconoció al señor Víctor Enrique Pastrana Bautista una pensión de invalidez, a través de la Resolución 0871 del 11 de junio de 1990³⁹ y que el Instituto de Seguros Sociales le otorgó una pensión de sobrevivientes a la señora Teresa Bautista, acorde con la Ley 100 de 1993, con ocasión del fallecimiento del afiliado Guillermo Franco Varela, a partir del 29 de diciembre de 1997⁴⁰.

55. Ahora bien, corresponde a la Sala determinar si la señora Teresa Bautista dependía económicamente de su hijo Víctor Enrique Pastrana Bautista, quien sufría de una pérdida de la capacidad laboral del 90%, y por ello, CAPRECOM le había reconocido una pensión de invalidez.

56. Para evaluar el requisito de dependencia económica, debe señalarse que la versión inicial del literal d) del artículo 13 de la Ley 797 de 2003 sí le exigía a los padres la dependencia total y absoluta frente al causante (hijo); no obstante, la Corte Constitucional declaró la inexecutable de esta expresión, en la sentencia C-111 de 2006, al estimar que desconocía los derechos a la dignidad humana y al mínimo vital, comoquiera que lo determinante es si los padres son independientes económicamente, situación que el juez debe valorar en cada caso particular.

57. La Corte también precisó que incluso devengar un salario mínimo o percibir otra pensión no constituye independencia económica, además, resaltó que las pensiones de sobrevivientes son compatibles.

58. En este orden de ideas, la Subsección determina que no asiste la razón a la entidad recurrente al afirmar que la actora no probó el requisito de dependencia económica respecto de su hijo, bajo el entendido que ella ya gozaba de una pensión de sobrevivientes reconocida por COLPENSIONES. Nótese que acorde con la certificación de esta administradora de pensiones para marzo de 2013, el valor neto pagado correspondía a \$566.156⁴¹. Para ese mismo año, el salario mínimo fue fijado

³⁷ Idem, pág. 23.

³⁸ Idem, pág. 26.

³⁹ Samai, índice 44, expediente digital, proceso en el Tribunal 76001-23-33-008-2016-00914-00, doc. 22, págs. 17 a 19).

⁴⁰ Idem, pág. 20.

⁴¹ Samai, índice 44, expediente digital, proceso en el Tribunal 76001-23-33-008-2016-00914-00, doc. 22, pág. 37.



en el valor de \$616.000, según el Decreto 3068 de 2013. Por consiguiente, la mesada pensional devengada por la señora Teresa Bautista no supera el salario mínimo.

59. Aunado a lo anterior, tal como se explicó en precedencia, no se puede concluir que existe independencia económica por el solo hecho de recibir otra prestación, como una pensión de sobrevivientes, que la actora percibía como beneficiaria de su último esposo. Surge de lo expuesto que debe desestimarse el argumento de la entidad recurrente.

60. En todo caso, la Subsección considera que se probó la dependencia económica con las declaraciones de los testigos Amenhotep Duque Londoño, Alba Lucía Vanegas Díaz y Luz Mery Bedoya Tobón, quienes hicieron las siguientes declaraciones.

61. El señor Amenhotep Duque Londoño manifestó que conoce a la señora Teresa Bautista desde el año 2000, cuando inició su relación con su hija Patricia Franco. Ese mismo año conoció a Víctor Enrique Pastrana y compartió con él alrededor de once años. Señala que Víctor Enrique trabajó como mensajero en Telecom y empezó a presentar problemas de salud mental y fuertes migrañas; cuando el testigo lo trató ya estaba en casa, recluso y bajo el cuidado de su madre. Estuvo hospitalizado y finalmente falleció en 2012, a los 65 años.

62. Sobre la actividad de Teresa hacia finales de 2012, indicó que era ama de casa y atendía de manera permanente a su hijo. Madre e hijo vivían solos en Cartago, barrio El Llano. Precisa que los gastos funerarios de Víctor Enrique los pagó la propia Teresa, quien viajaba a Cali a cobrar la pensión de su hijo; según el testigo, los recursos provenían de dos pensiones.

63. En cuanto a la situación económica y familiar, afirmó que Teresa tiene cuatro hijos. Señaló que no podía precisar con certeza el grado de ayuda de los otros hijos, aunque cree que sí colaboran de forma ocasional; mencionó que Gloria Patricia (hija) está pendiente y, cuando se requiere, consigue dinero para servicios, arriendo o medicamentos, sin que exista una mesada fija. Añadió que Teresa vive en una casa arrendada en Cartago, paga el canon y, por su edad, presenta problemas visuales y de movilidad.

64. La señora Alba Lucía Vanegas Díaz expresó que conoce a la señora Teresa Bautista desde 1981, cuando, por compartir la profesión contable con su hija Gloria Patricia, coincidieron laboralmente y mantuvieron trato cercano durante años. Señala que también conoció a Víctor Enrique Pastrana Bautista desde esa época, por su vínculo con la familia y la convivencia frecuente.

65. Relató que Víctor Enrique presentó problemas de salud mental y episodios de migrañas intensas que afectaron su comportamiento; según comentarios de compañeros, en la empresa donde laboró (menciona Buenaventura como lugar), estos episodios se volvieron recurrentes y derivaron en incapacidades hasta que fue pensionado, aproximadamente en 1990. Añadió que Víctor vivía con su madre en Cartago, dependía de ella para diligencias por sus limitaciones, estuvo hospitalizado los últimos cuatro meses en Cali y falleció en noviembre de 2012.

66. En cuanto a Teresa, la testigo sostiene que no tuvo empleo formal ni pensión



propia; sin embargo, precisó que era beneficiaria de una pensión de sobrevivientes de su esposo, don Guillermo, y que además cobraba mensualmente la pensión de Víctor Enrique en Cali. Con esos recursos (la pensión de sobrevivientes y la de su hijo) sufragaba los gastos del hogar y los de Víctor, a quien cuidaba permanentemente.

67. La señora Luz Mery Bedoya Tobón expuso que trabaja en oficios varios y casas de familia, afirmó que conoció a Teresa Bautista en 2009 y trabajó con ella y con su hijo durante tres años, hasta 2012. Señaló que Teresa vivía con Víctor Enrique en Cartago (barrio El Llano, cerca de la calle 17) y que ella viajaba con frecuencia a Cali para cobrar una pensión y atender citas médicas, pues su hijo presentaba una afección «de la cabeza».

68. Añadió que, para 2012, el sostenimiento del hogar provenía de una pensión que Teresa recibía por su segundo esposo y de la pensión de Víctor. Describe que Víctor estaba muy enfermo, requería acompañamiento constante al médico y mostraba desorganización en el habla y el pensamiento, lo que evidenciaba la gravedad de su condición. Refirió «no me acuerdo cómo se llamaba la enfermedad, por la que murió, era una enfermedad como de la cabeza, prácticamente loco».

69. La Subsección no pasa por alto que en la declaración extraprocésal de Luis Enrique Becerra Delgado y Luz Mery Bedoya Tobón indicaron que «Víctor Enrique Pastrana Bautista era quien velaba por el sustento y bienestar de su madre María Teresa Bautista Salas»; sin embargo, lo cierto a partir de las declaraciones rendidas en el proceso es que por su estado de invalidez del 90%, debido a problemas mentales, el señor Víctor Enrique no era una persona autónoma y estaba al cuidado de su madre, quien cubría los gastos de los dos con la pensión de invalidez y su pensión de sobrevivientes. Cabe anotar que la señora Teresa Bautista en la actualidad tiene 92 años y según el testigo Amenhotep Duque Londoño vive en una casa arrendada.

70. Por todo lo anterior, se determina que la señora Teresa Bautista es un sujeto de especial protección constitucional por ser una persona de una edad muy avanzada, quien está completamente imposibilitada de obtener su sustento en el mercado laboral. Además, aunque tiene cuatro hijos en el proceso no está acreditado que le prodiguen una manutención mensual que garantice su mínimo vital con una vida digna.

71. En este orden de ideas, en respuesta al problema jurídico la Subsección establece que sí se acreditó el requisito de dependencia económica con las declaraciones rendidas en el proceso, que tienen el valor probatorio y mérito suficiente, en tanto son concordantes en cuanto a las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que el señor Víctor Enrique Pastrana Bautista fue declarado en estado de invalidez y que la señora Teresa Bautista asumió su cuidado hasta el año 2012, fecha de su fallecimiento; así como ella se encargaba de pagar los gastos con las pensiones de invalidez y de sobrevivientes.

72. Contrario a lo afirmado por la parte recurrente, no se puede establecer la independencia económica de la señora Teresa Bautista, puesto que se insiste tiene 92 años y la pensión de sobrevivientes que percibe no supera un salario mínimo legal mensual vigente.



73. Finalmente, no hay lugar a modificar la fecha de pago de la pensión de la sustitución pensional, comoquiera que el causante falleció el 17 de noviembre de 2012, la reclamación administrativa se presentó el 21 de diciembre de ese año, y la demanda se radicó el 19 de diciembre de 2014, esto es, dentro del término de tres años.

74. Por consiguiente, la Subsección desestima el recurso de apelación y confirmará el fallo que accedió a las pretensiones de la demanda.

4. Costas

75. La presente providencia acoge el criterio interpretativo mayoritario⁴² de la Subsección sobre el artículo 188 del CPACA, según el cual la norma en cita no presupone la causación automática de costas contra la parte que pierda el litigio, sino que es necesario realizar un juicio de ponderación o valoración subjetiva respecto de la conducta procesal asumida por las partes, por lo tanto, debe verificarse que la parte vencida actuó de mala fe, de manera temeraria o dilatoria, etc. Así las cosas, en esta instancia no se condenará en costas, porque no se advierte que la parte vencida, haya incurrido en las anteriores conductas.

5. Conclusión

76. La Subsección concluye que la señora Teresa Bautista tiene 92 años y es un sujeto de especial protección constitucional, quien dependía económicamente de la pensión de invalidez de su hijo Víctor Enrique Pastrana Bautista, el cual sufría una pérdida del 90% de la capacidad laboral. Aunque la actora percibía una pensión de sobrevivientes por su esposo fallecido, lo cierto es que el valor no es superior al salario mínimo. Por lo tanto, ni ese ingreso ni la coexistencia de pensiones denota independencia económica; por el contrario, los testimonios recaudados acreditan que madre e hijo vivían bajo el mismo techo, que ella asumía los gastos del hogar y de Víctor con las dos pensiones, y que no existe prueba de una manutención regular de los otros hijos. Entonces, se desestima el argumento de la entidad recurrente y procede el reconocimiento de la sustitución pensional.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

⁴² La magistrada ponente, en cambio, considera que para condenar en costas a la parte vencida debe acudirse a un criterio objetivo valorativo por varias razones a saber: (i) El artículo 188 del CPACA mantiene vigente la regla de procedencia en materia de costas para el proceso de lo contencioso administrativo. (ii) Dicho artículo 188 no excluye la aplicación del CGP, por ejemplo, el artículo 365, según el cual solo habrá lugar a costas «cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación». (iii) La temeridad o mala fe deben ser valoradas por el juez en el escenario previsto en el artículo 80 del CGP, con el propósito de determinar la eventual responsabilidad patrimonial de las partes, «sin perjuicio de las costas». (iv) El inciso segundo del artículo 188 no elimina el criterio objetivo, por el contrario, amplía su espectro al considerar que en los asuntos en los que se ventila un interés público, antes exceptuados, es posible imponer condena en costas «cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal». (v) Los parámetros antes enunciados son producto de una interpretación finalista y sistemática de las normas citadas, sin perjuicio de las de carácter especial como los artículos 265 a 269 del CPACA. Lo expuesto en consonancia con la sentencia SU-241 de 2024 de la Corte Constitucional, que a propósito del régimen de costas en el CPACA indicó que «puede concluirse que para imponer la condena en costas el juez ya no tiene en cuenta la conducta temeraria o de mala fe de las partes a la hora de condenar en costas, sino la derrota en el proceso y la prueba de su causación, esto es, un criterio objetivo-valorativo». En el mismo sentido: Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia de 7 de abril de 2016, exp. 13001-23-33-000-2013-00022-01 (1291-14).



Radicación: 76001-23-33-000-2016-00914-01 (4169-2022)

Demandante: Teresa Bautista de Franco

Demandado: UGPP

FALLA:

Primero: Confirmar la sentencia dictada por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, el 25 de junio de 2021, que accedió a las pretensiones de la demanda, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

Segundo: Sin condena en costas en esta instancia.

Tercero: Devolver el expediente al Tribunal de origen, previas las anotaciones en el Sistema de Gestión Judicial SAMAI.

La anterior providencia fue considerada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ELIZABETH BECERRA CORNEJO

Firmado electrónicamente

JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR

Firmado electrónicamente

JORGE EDISON PORTOCARRERO BANGUERA

Firmado electrónicamente

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente en el Sistema de Gestión Judicial SAMAI. En consecuencia, conforme lo dispuesto en el artículo 186 del CPACA, se garantiza su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, a través del siguiente enlace <https://Samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/procesos.aspx>