



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN A

CONSEJERO PONENTE: JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ

Bogotá, D. C., dieciocho (18) de septiembre de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación: 25000-23-42-000-2013-06401-01 (0606-2021)
25000-23-42-000-2015-02698-00 (Acumulado)
Demandantes: Amparo Echeverry Zuleta y Martha Cecilia Benavides Díaz
Demandada: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP–

Tema: Marco normativo aplicable a la sustitución de la pensión de jubilación. Beneficiarios de la sustitución pensional. Sustitución pensional improcedente al no demostrarse convivencia entre las beneficiarias y el causante. Suspensión del proceso. **REVOCA SENTENCIA.**

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Decide la Sala los recursos de apelación interpuestos por las partes y el Ministerio Público, contra la sentencia proferida el veintisiete (27) de junio de dos mil diecinueve (2019) por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por medio de la cual se accedió parcialmente a las pretensiones.

ANTECEDENTES

Las señoras Amparo Echeverry Zuleta y Martha Cecilia Benavides Díaz instauraron demandas contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP–, 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.

Mediante auto del 30 de mayo de 2017, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca resolvió acumular los expedientes con Radicado Nro. 25000-23-42-000-2013-06401-00 y 25000-23-42-000-2015-02698-00.

**PRETENSIONES DEL EXPEDIENTE 25000-23-42-000-2013-06401-01 –
Amparo Echeverry Zuleta**



Que se declare la nulidad de la Resolución Nro. RDP 017012 del 16 de abril de 2013, por medio de la cual la UGPP le negó el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, en su calidad de compañera permanente, con ocasión del fallecimiento del señor Luis Enrique Briceño Moreno.

A título de restablecimiento del derecho, solicitó que se ordene el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes, incorporando el retroactivo de las mesadas pensionales; así como el reconocimiento de los intereses moratorios de los que trata el artículo 141 de la Ley 100 de 1993.

PRETENSIONES DEL EXPEDIENTE 25000-23-42-000-2015-02698-00- Martha Cecilia Benavides Díaz

Que se declare la nulidad de la Resolución Nro. 007985 del 21 de agosto de 2012, por medio de la cual la UGPP le negó el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, con ocasión del fallecimiento del señor Luis Enrique Briceño Moreno; de la Resolución Nro. 019682 del 17 de diciembre de 2012, mediante la cual se resolvió el recurso de reposición contra la anterior resolución; y de la Resolución Nro. 004410 del 31 de enero de 2013, por medio de la cual se resolvió el recurso de apelación.

A título de restablecimiento del derecho, solicitó que se ordene el reconocimiento y pago de la sustitución de la pensión gracia (sic), en su calidad de cónyuge supérstite, incorporando los ajustes de valor, conforme con el IPC; así como el reconocimiento de los intereses moratorios de los que trata el artículo 141 de la Ley 100 de 1993.

HECHOS DEL EXPEDIENTE 25000-23-42-000-2013-06401-01

La demanda se fundamentó en los hechos que se resumen de la siguiente manera:

Que Amparo Echeverry Zuleta convivió en unión marital de hecho con el señor Luis Enrique Briceño Moreno desde el 1° de febrero de 1968 y, fruto de su relación, procrearon 6 hijos.

Que mediante Resolución Nro. 6240 del 13 de agosto de 1982, la Caja Nacional de Previsión Social le reconoció al señor Briceño Moreno la pensión de jubilación.

Que el señor Briceño Moreno falleció el 4 de octubre de 2011, motivo por el cual el 10 de abril de 2013 le solicitó a la UGPP el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes. Que dicha petición fue negada a través de la Resolución Nro. RDP 017012 del 16 de abril de 2013.

HECHOS DEL EXPEDIENTE 25000-23-42-000-2015-02698-00

La demanda se fundamentó en los hechos que se resumen de la siguiente manera:

Que Martha Cecilia Benavides Díaz contrajo matrimonio con el señor Luis Enrique Briceño Moreno el 8 de octubre de 2003 y que este falleció el 4 de octubre de 2011.



Que mediante Resolución Nro. 6240 del 13 de agosto de 1982, la Caja Nacional de Previsión Social le reconoció al señor Briceño Moreno la pensión de jubilación gracia (sic).

Que mediante escrito presentado el 10 de noviembre de 2011, le solicitó a la UGPP el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes, en su calidad de cónyuge supérstite, lo cual se le negó en la Resolución Nro. 007985 del 21 de agosto de 2012 y se confirmó en las Resoluciones Nro. 019682 del 17 de diciembre de 2012 y Nro. 004410 del 31 de enero de 2013, que resolvieron los recursos de reposición y apelación, respectivamente.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN DEL EXPEDIENTE 25000-23-42-000-2013-06401-01

Se indicaron como normas violadas los artículos 13, 48, 53 y 83 de la Constitución Política; los artículos 10, 46, 47, 48 y 141 de la Ley 100 de 1993; el artículo 6 de la Ley 1204 de 2008; y el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011.

En el concepto de violación manifestó que el acto demandado vulneró los derechos a la igualdad, a la seguridad social y a la vida digna.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN DEL EXPEDIENTE 25000-23-42-000-2015-02698-00

Se indicaron como normas violadas los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 13, 23, 25, 46, 48, 53, 58, 90, 228 y 336 de la Constitución Política; el artículo 1 de la Ley 12 de 1975; el artículo 1 de la Ley 33 de 1985; el artículo 2, numeral 5 de la Ley 91 de 1989; los artículos 115 y 180 de la Ley 115 de 1994; y el artículo 46 de la Ley 100 de 1993.

En el concepto de violación manifestó que los actos demandados fueron expedidos con infracción de las normas superiores en las que debería fundarse y falsa motivación.

TRÁMITE EN PRIMERA INSTANCIA

La demanda con Radicado Nro. 25000-23-42-000-2013-06401-01 se admitió en auto del 30 de mayo de 2014¹ y la demanda con Radicado Nro. 25000-23-42-000-2015-02698-00 se admitió en auto del 5 de noviembre de 2015².

En el proceso con Radicado Nro. 25000-23-42-000-2013-06401-01, la entidad accionada se opuso a las pretensiones. Indicó que la decisión de la Resolución Nro. RDP 017012 del 16 de abril de 2013 se ajustó a la ley y a la documentación presentada por la parte actora³.

En el proceso con Radicado Nro. 25000-23-42-000-2015-02698-00, la accionada se opuso a las pretensiones. Manifestó que actuó de buena fe y conforme con el

¹ Véase a folios 54-59 del cuaderno 1.

² Véase a folios 26-42 del cuaderno 2.

³ Véase a folios 105-110 del cuaderno 1.



ordenamiento jurídico. Propuso, como excepciones, la de presunción de legalidad de los actos demandados, prescripción, pago, falta de conformación del litisconsorcio necesario por pasivo e innominada o genérica⁴.

Mediante auto del 30 de mayo de 2017, se ordenó la acumulación de los procesos dado que versaban sobre las mismas pretensiones⁵. El 13 de marzo de 2018 se celebró audiencia inicial en la que se fijó el litigio y se decretaron las pruebas⁶. Una vez agotado el periodo probatorio, se corrió traslado para alegar de conclusión y se dictó sentencia que fue apelada en el plazo oportuno por las partes y el Ministerio Público.

SENTENCIA OBJETO DE IMPUGNACIÓN

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en sentencia del veintisiete (27) de junio de dos mil diecinueve (2019), accedió parcialmente a las pretensiones. Indicó que el régimen aplicable era el de la Ley 100 de 1993, con las modificaciones introducidas por la Ley 797 de 2003.

Consideró que del testimonio del señor José Ignacio Cuevas Rodríguez se podía concluir que entre el causante y la señora Amparo Echeverry Zuleta existió una relación de pareja durante 50 años, aproximadamente, la cual culminó con la muerte de este. Se manifestó, igualmente, que del testimonio del señor Jaime Alejandro Castro López podía darse por probado que la señora Echeverry Zuleta y el causante convivieron, ininterrumpidamente, por al menos 44 años.

Se indicó que los anteriores testigos coincidieron en sostener que la otra demandante, esto es, la señora Martha Cecilia Benavides Díaz, era la empleada del servicio de la hermana del causante y que este pernoctaba algunos días de la semana en casa de su hermana, razón por la que la señora Benavides Díaz fue quien lo condujo a la clínica, previo a su muerte.

Que del interrogatorio de parte y de los testimonios de Ana Judith Rodríguez Villalobos, Elisa Gutiérrez de Acosta y María de Jesús Briceño Lerma se podía determinar que entre el causante y la señora Martha Cecilia Benavides Díaz existió una relación de pareja desde que contrajeron matrimonio y hasta la fecha en que este falleció.

En esa medida, se estableció que el causante sostuvo convivencia simultánea con ambas demandantes durante al menos los 5 años anteriores a su muerte, por lo que sí les asistía derecho al reconocimiento y pago de la sustitución pensional.

En virtud de lo anterior, declaró la nulidad de las Resoluciones Nro. 007985 del 21 de agosto de 2012, 019682 del 17 de diciembre de 2012, 004410 del 31 de enero de 2013 y RDP 017012 del 16 de abril de 2013, por medio de las cuales la UGPP les negó el reconocimiento de la sustitución pensional, con ocasión del fallecimiento del señor Luis Enrique Briceño Moreno.

⁴ Véase a folios 82-88 del cuaderno 2.

⁵ Véase a folios 202-207 del cuaderno 3.

⁶ Véase a folios 238-245 del cuaderno 3.



Condenó a la UGPP a pagar, a partir del 5 de octubre de 2011, el 50% de la pensión a la señora Amparo Echeverry Zuleta y el otro 50% a la señora Martha Cecilia Benavides Díaz, sobre quien se declararon prescritas las mesadas causadas con anterioridad al 2 de junio de 2012.

Que las sumas reconocidas debían ajustarse con base en el índice de precios al consumidor y se negaron las demás pretensiones⁷.

RECURSOS DE APELACIÓN

La **parte demandada** interpuso recurso de apelación en el que manifestó que el acervo probatorio no permitió concluir hasta cuando la señora Amparo Echeverry Zuleta convivió con el causante, razón por la que no pudo establecerse el requisito de convivencia de los últimos 5 años anteriores al fallecimiento de este.

Que a pesar de que los testigos presentados por la señora Martha Cecilia Benavides Díaz dieron cuenta que convivió con el causante, debió prestarse atención al testimonio de la señora Cecilia Briceño, hermana de este, quien afirmó que él vivía con ella, más no con la señora Benavides Díaz.

Igualmente, indicó que debía tenerse en cuenta que, en la actualidad, cursa denuncia interpuesta por la señora Amparo Echeverry Zuleta contra la señora Martha Cecilia Benavides Díaz por fraude procesal, injuria y calumnia.

Que lo anterior da cuenta que las demandantes no cumplieron con el requisito de la convivencia durante los últimos 5 años anteriores a la muerte del causante, razón por la que debe revocarse el fallo de primera instancia y negar las pretensiones⁸.

El **Ministerio Público** interpuso recurso de apelación en el que indicó que las señoras Amparo Echeverry Zuleta y Martha Cecilia Benavides Díaz no convivieron con el causante en los últimos 5 años anteriores a su deceso, tal y como pudo concluirse del testimonio que rindió la señora Cecilia Briceño Moreno, hermana de este. Que, por consiguiente, debe revocarse la sentencia de primera instancia y no acceder a ninguna de las pretensiones de las demandantes⁹.

La señora **Martha Cecilia Benavides Díaz** interpuso recurso de apelación en el que manifestó que las pruebas aportadas dieron cuenta que, en su calidad de cónyuge supérstite, tiene derecho al reconocimiento pensional en cuantía del 100%, razón por la que debe revocarse parcialmente el fallo de primera instancia¹⁰.

La señora **Amparo Echeverry Zuleta** interpuso recurso de apelación en el que manifestó que no está de acuerdo con que se haya accedido al reconocimiento pensional a favor de la señora Martha Cecilia Benavides Díaz, en la medida que no cumplió con los requisitos establecidos para ser beneficiaria de la prestación.

Que, actualmente, cursa una denuncia contra la señora Martha Cecilia Benavides

⁷ Véase a folios 417-439.

⁸ Véase a folios 448-452.

⁹ Véase a folios 453-460.

¹⁰ Véase a folios 461-468.



Díaz por el delito de falsedad en documento público, dado que la escritura pública Nro. 3833 del 8 de octubre de 2003 presenta una serie de inconsistencias, que dan cuenta que entre el causante y la señora Benavides Díaz no se configuró un vínculo matrimonial. Que contrario a lo sostenido por el fallador de primera instancia, esto sí era relevante puesto que del registro civil de matrimonio y de la escritura pública surge para la señora Benavides Díaz el derecho a ser beneficiaria de la pensión.

Manifestó que los testigos presentados por la otra demandante no tenían una relación de cercanía y amistad con el causante, por lo que no podía dárseles credibilidad. Que la señora Martha Cecilia Benavides Díaz no probó la convivencia con el causante, porque se demostró que ella era la empleada del servicio de la hermana de este.

Que aun cuando se considere que esta es beneficiaria de la sustitución pensional, tan solo tendría derecho en proporción al tiempo de convivencia con el fallecido, es decir, 8 años y 6 días, por lo que la decisión de reconocerle a esta la prestación en un 50% no resultaba conforme con lo dispuesto por el ordenamiento jurídico.

Que le asiste derecho a que el reconocimiento pensional se haga en cuantía del 100%, puesto que se probó que su convivencia con el causante se extendió por un lapso de 36 años, 3 meses y 21 días.

Indicó que sí tiene derecho al reconocimiento del daño emergente, del lucro cesante, de los perjuicios morales, del daño a la salud y de la afectación a bienes constitucional y convencionalmente protegidos. Finalmente, solicitó la suspensión del proceso por prejudicialidad, ante la existencia del proceso penal que cursa en contra de la señora Martha Cecilia Benavides Díaz¹¹.

TRÁMITE DE SEGUNDA INSTANCIA

El 25 de marzo de 2021 se admitieron los recursos de apelación¹² y, por auto del 8 de junio de 2021, se corrió traslado por el término de 10 días para la presentación de los alegatos de conclusión y, posteriormente el mismo término para el Ministerio Público¹³.

La señora Amparo Echeverry Zuleta y la UGPP alegaron de conclusión. En términos generales, reiteraron los argumentos de los recursos de apelación¹⁴.

Se resolverá previas las siguientes

CONSIDERACIONES

De conformidad con los recursos de apelación interpuestos, el problema jurídico que deberá resolver la Sala consiste en determinar si las señoras Martha Cecilia Benavides Díaz y Amparo Echeverry Zuleta, en su condición de cónyuge y compañera supérstites, respectivamente, satisfacen los presupuestos legales para

¹¹ Véase a folios 469-503.

¹² Véase a índice 3 de SAMAI.

¹³ Véase a índice 8 de SAMAI.

¹⁴ Véase a índices 12 y 13 de SAMAI.



acceder a la sustitución de la pensión de jubilación que percibía el señor Luis Enrique Briceño Moreno, específicamente, frente al requisito de convivencia efectiva.

Cuestión previa

En el recurso de apelación presentado por la señora Amparo Echeverry Zuleta se solicitó la suspensión del proceso por prejudicialidad, ante la existencia de la denuncia penal que cursa en contra de la señora Martha Cecilia Benavides Díaz en la Fiscalía 98 Seccional de Bogotá, con Radicado Nro. NUC 110016000050201741858.

Al respecto, se pone de presente que el Código General del Proceso preceptúa:

«ARTÍCULO 161. SUSPENSIÓN DEL PROCESO. El juez, a solicitud de parte, formulada antes de la sentencia, decretará la suspensión del proceso en los siguientes casos:

1. Cuando la sentencia que deba dictarse dependa necesariamente de lo que se decida en otro proceso judicial que verse sobre cuestión que sea imposible de ventilar en aquel como excepción o mediante demanda de reconvención. El proceso ejecutivo no se suspenderá porque exista un proceso declarativo iniciado antes o después de aquel, que verse sobre la validez o la autenticidad del título ejecutivo, si en este es procedente alegar los mismos hechos como excepción.

...

ARTÍCULO 162. DECRETO DE LA SUSPENSIÓN Y SUS EFECTOS. Corresponderá al juez que conoce del proceso resolver sobre la procedencia de la suspensión.

La suspensión a que se refiere el numeral 1 del artículo precedente solo se decretará mediante la prueba de la existencia del proceso que la determina y una vez que el proceso que debe suspenderse se encuentre en estado de dictar sentencia de segunda o de única instancia.

La suspensión del proceso producirá los mismos efectos de la interrupción a partir de la ejecutoria del auto que la decreta.

El curso de los incidentes no se afectará si la suspensión recae únicamente sobre el trámite principal».

En esa medida, aun cuando la solicitud se presentó dentro del término, al consultar el estado de la denuncia se concluyó que la misma está inactiva dado que se archivó por atipicidad. Por consiguiente, teniendo en cuenta que el procedimiento penal acusatorio tiene dos etapas claramente definidas —la de investigación y la de juicio—, es claro que este no puede suspenderse ya que su decisión no depende, necesariamente, de lo que se decida en lo penal, pues este finalizó en una etapa preprocesal.

En otras palabras: dado que la denuncia interpuesta en contra de la señora Martha Cecilia Benavides Díaz no llegó a juicio, resulta palmario que no se constituyó en un auténtico «proceso», razón por la que no existe la relación de prejudicialidad a la que aludió la apelante.



Marco normativo aplicable a la sustitución de la pensión de jubilación

Dentro de un sistema integral de protección del derecho a la seguridad social, la inclusión del riesgo por muerte se configura en uno de sus pilares fundamentales, en cuanto la ausencia definitiva de la persona que atendía el sostenimiento del grupo familiar deja en situación de desamparo a los integrantes de este.

Con la finalidad de atender dicha contingencia, se consagró el derecho a la sustitución pensional como un mecanismo de protección a los familiares del pensionado, que busca suplir la ausencia repentina del apoyo económico que brindaba un afiliado al grupo familiar y, así, evitar que su deceso se traduzca en un cambio sustancial de las condiciones mínimas de subsistencia de las personas beneficiarias de dicha prestación. Este derecho es una protección directa a la familia, cualquiera que sea su origen o fuente de conformación.

Atendiendo a que el fallecimiento se dio el 4 de octubre de 2011, las normas que gobiernan la sustitución pensional debatida son las vigentes al momento del deceso del causante, es decir, la Ley 100 de 1993, modificada por la Ley 797 de 2003, la cual, respecto de los beneficiarios estableció lo siguiente:

«ARTÍCULO 47. BENEFICIARIOS DE LA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES. <Expresiones "compañera o compañero permanente" y "compañero o compañera permanente" en letra itálica **CONDICIONALMENTE** exequibles>

<Artículo modificado por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> Son beneficiarios de la pensión de sobrevivientes:

a) En forma vitalicia, el cónyuge o *la compañera o compañero permanente* 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.

<Aparte subrayado **CONDICIONALMENTE** exequible> En caso de convivencia simultánea en los últimos cinco años, antes del fallecimiento del causante entre un cónyuge y una *compañera o compañero permanente*, la beneficiaria o el beneficiario de la pensión de sobreviviente será la esposa o el esposo. Si no existe convivencia simultánea y se mantiene vigente la unión conyugal pero hay una separación de hecho, la *compañera o compañero permanente* podrá



reclamar una cuota parte de lo correspondiente al literal a en un porcentaje proporcional al tiempo convivido con el causante siempre y cuando haya sido superior a los últimos cinco años antes del fallecimiento del causante. *La otra cuota parte le corresponderá a la cónyuge con la cual existe la sociedad conyugal vigente; [...]*» (cursivas, negrillas y subrayas originales).

Es preciso señalar que, en caso de controversia entre el cónyuge y el compañero (a) permanente, se debe determinar: *i)* si hubo vida marital y perduró durante los 5 años anteriores al fallecimiento del pensionado; *ii)* si existe sociedad conyugal y si está o no disuelta; *iii)* si hubo o no separación de hecho; *iv)* el tiempo de convivencia; y *v)* si esta fue simultánea o sucesiva durante los 5 años anteriores a la muerte.

Respecto al requisito de la convivencia, esto es, los cinco años continuos inmediatamente anteriores a la muerte del causante, es claro que el legislador lo previó como un mecanismo de protección, para salvaguardar a los beneficiarios legítimos de quienes pretenden buscar solo un provecho económico.

Igualmente, deberá acreditarse la vocación de estabilidad y permanencia, por lo que no se tienen en cuenta aquellas relaciones casuales, circunstanciales, incidentales, ocasionales, esporádicas o accidentales que haya podido tener en vida el fallecido pensionado.

Resolución del caso concreto

Dentro del proceso se observan las siguientes pruebas que constituyen piezas importantes en la resolución del asunto:

Se encuentra debidamente acreditado que mediante Resolución Nro. 6240 del 13 de agosto de 1982, la Caja Nacional de Previsión Social reconoció, a favor del señor Luis Enrique Briceño Moreno, una pensión en cuantía de \$38.631,07, efectiva a partir del 1° de abril de 1981¹⁵.

El señor Luis Enrique Briceño Moreno falleció el 4 de octubre de 2011, tal y como se inscribió en el registro civil de defunción con indicativo serial Nro. 07103449¹⁶.

Con el fin de acreditar la convivencia entre la señora **Martha Cecilia Benavides Díaz** y el causante, se tiene lo siguiente:

Obra prueba que contrajeron matrimonio el 8 de octubre de 2003, tal y como se inscribió en el registro civil de matrimonio con indicativo serial Nro. 4002102¹⁷.

También se aportaron las declaraciones extrajuicio rendidas por Ana Judith Rodríguez Villalobos, María de Jesús Briceño Lerma, María Alexandra Ávila Briceño, Pedro Joaquín Acosta Rubiano y Elisa Gutiérrez de Acosta, en las que manifestaron, coincidentemente, que conocían a la demandante y al causante, quienes estaban casados desde 2003¹⁸.

¹⁵ Véase el archivo «CC-2603280-0_EXP_EP20131127CC2603280-30», visible en el medio magnético «2603280».

¹⁶ Véase a folio 3 del cuaderno 1.

¹⁷ Véase a folio 6 del cuaderno 2.

¹⁸ Véase a folios 7-9 del cuaderno 2.



En audiencia de pruebas celebrada el 22 de junio de 2018, se practicaron los testimonios de Ana Judith Rodríguez Villalobos, Elisa Gutiérrez de Acosta y María de Jesús Briceño Lerma.

La señora Ana Judith Rodríguez Villalobos, vecina del causante, manifestó que este vivía en la casa de su hermana, donde convivía con la demandante. Que la accionante dependía económicamente del señor Luis Enrique Briceño Moreno y que no procrearon hijos. Que tuvo conocimiento que el causante era viudo y que tenía hijos, fruto de otra relación sentimental.

Indicó que conocía a la demandante desde hacía 35 a 40 años y que supo que se casó con el señor Briceño Moreno, con quien compartía techo, lecho y mesa hasta la fecha en que este falleció.

La señora Elisa Gutiérrez de Acosta, vecina del causante, manifestó que lo conocía desde hacía 30 a 35 años, aproximadamente, y que convivía con la hermana y la demandante, quien era su esposa, con quien compartió hasta que este falleció. Que no procrearon hijos y que no le consta si tenía otra relación sentimental, tan solo que era viudo. Que la señora Martha Cecilia Benavides Díaz era la empelada del servicio de la hermana del causante.

La señora María de Jesús Briceño Lerma, hija del causante, indicó que conocía a la demandante desde hacía 20 o 25 años, dado que la señora Martha Cecilia Benavides Díaz trabajaba en la casa de su tía y se casó con su papá. Que su padre nunca convivió con la señora Amparo Echeverry Zuleta, pese a que tuvieron hijos en común.

En esa misma diligencia se practicó interrogatorio de parte a la señora Martha Cecilia Benavides Díaz, quien sostuvo que conocía al señor Luis Enrique Briceño Moreno desde hacía 25 años, dado que llegó a laborar en la casa de su hermana, como empleada doméstica. Que contrajo matrimonio con este el 8 de octubre de 2003 y que convivían desde esa fecha como una pareja.

Que no conocía a la señora Amparo Echeverry Zuleta y que su esposo nunca le mencionó que sostuviera una relación con esta, pues tan solo supo que él era viudo. Manifestó que siempre vivieron en la casa de la hermana del causante y que este nunca se ausentó a pernoctar en otro lugar. Finalmente, manifestó que fue ella quien lo asistió los días previos a su fallecimiento.

Respecto al reconocimiento de la sustitución pensional a favor de la señora Martha Cecilia Benavides Díaz, en su calidad de cónyuge supérstite, se tiene que mediante Resolución Nro. 007985 del 21 de agosto de 2012¹⁹, la UGPP le negó el reconocimiento de la prestación, lo cual confirmó mediante las Resoluciones Nro. 019682 del 17 de diciembre de 2012²⁰ y Nro. 004410 del 31 de enero de 2013²¹, por medio de las cuales resolvió los recursos de reposición y apelación, respectivamente.

¹⁹ Véase a folios 79-82 del cuaderno de anexos.

²⁰ Véase a folios 75-77 del cuaderno de anexos.

²¹ Véase a folios 98-99 del cuaderno de anexos.



Ahora, con el fin de acreditar la convivencia entre la señora **Amparo Echeverry Zuleta** y el causante, se tiene lo siguiente:

Se aportaron las declaraciones extrajuicio rendidas por Jaime Alejandro Castro López, José Ernesto Guevara Cuervo y la misma demandante, quienes manifestaron, coincidentemente, que entre la señora Echeverry Zuleta y el causante existió una unión marital de hecho desde el 1° de febrero de 1968, de la que procrearon 6 hijos²², a saber: Luis Enrique, Luz Adriana, Gloria Amparo, Francisco Javier, Sara Lucía y María Liliana Briceño Echeverry²³.

En audiencia de pruebas celebrada el 22 de junio de 2018, se practicó el testimonio del señor José Ignacio Cuevas Rodríguez quien indicó que conocía a la demandante y al causante desde hacía 23 años. Que al momento del fallecimiento del señor Luis Enrique Briceño Moreno, este convivía con la señora Amparo Echeverry Zuleta, con sus hijos del anterior matrimonio y con su hermana.

Que para la fecha en que los conoció, su hijo mayor tenía 28 años en promedio, por lo que concluye que su convivencia se extendió por 51 años, aproximadamente. Que no tenía conocimiento si el causante sostenía otra relación sentimental, que tan solo sabía que él quedó viudo y después inició su convivencia con la señora Amparo Echeverry Zuleta.

Manifestó que la pareja procreó 7 hijos; que los gastos del hogar los sufragaba el causante, dado que la demandante se dedicaba a las labores de la casa y al cuidado de los hijos; que no conocía a la señora Martha Cecilia Benavides Díaz, pero que sabía que ella era la empleada del servicio de la hermana del causante y que fue ella quien lo llevó a la clínica, antes de que este falleciera.

En audiencia del 21 de septiembre de 2018, se practicó el testimonio del señor Jaime Alejandro Castro López quien manifestó que conocía a la demandante y al causante desde que era un niño, que eran pareja y que se crio con sus hijos. Que el señor Luis Enrique Briceño Moreno, al momento de su fallecimiento, convivía con la accionante y que no tuvo conocimiento que la convivencia entre ellos se hubiera interrumpido en algún momento.

Que sí escuchó mencionar a la señora Martha Cecilia Benavides Díaz, de quien supo que era la empleada del servicio de la hermana del causante. Que el señor Briceño Moreno era el encargado del sustento del hogar y la demandante se ocupaba del cuidado de los hijos.

En cuanto al reconocimiento de la sustitución pensional a favor de la señora Amparo Echeverry Zuleta, en su calidad de compañera permanente supérstite, se tiene que mediante Resolución Nro. RDP 017012 del 16 de abril de 2013, la UGPP le negó el reconocimiento de la prestación²⁴.

Ahora bien, de los recursos logra extraerse que las partes increpan que la sentencia

²² Véase a folios 4-6 del cuaderno 1.

²³ Véase a folios 9-14 del cuaderno 1.

²⁴ Véase a folios 15-17 del cuaderno 1.



de primera instancia tuvo por acreditada la convivencia entre las demandantes y el causante durante los últimos 5 años anteriores al fallecimiento de este, cuando ello no fue así —posición de la entidad demandada y del Ministerio Público—; y que respecto a cada accionante hubo convivencia exclusiva con el causante, en lugar de una convivencia simultánea.

El artículo 47 de la Ley 100 de 1993 prescribe como requisitos para que en forma vitalicia se conceda la sustitución pensional, los que a continuación se relacionan:

- i) La calidad de cónyuge o compañera permanente, el cual es un presupuesto que está relacionado con la legitimación para reclamar el derecho, es decir, quién tiene la vocación para pretender la titularidad de este.
- ii) Tener, a la fecha de fallecimiento del causante, 30 o más años.
- iii) La vida marital con el causante hasta su muerte, el cual está referido a demostrar la vida bajo un mismo techo, las situaciones de socorro y ayuda mutua de la pareja, que constituyen elementos fundamentales de un núcleo familiar, protegido por la Constitución y las leyes.

Por ello, quien aduzca tener la condición de beneficiario de la sustitución pensional, debe acreditar un compromiso de vida real y con vocación de permanencia, lo cual pretende dejar de lado aquellas conductas que pudieran dirigirse únicamente a obtener el beneficio económico de manera artificial e injustificada.

- iv) La convivencia con el fallecido por no menos de 5 años continuos, inmediatamente anteriores a su muerte.

El régimen de convivencia por 5 años que trae la norma solo se fija para el caso de los pensionados y, como ya se indicó, con este tipo de disposiciones lo que se pretende es evitar las convivencias de última hora con quien está a punto de fallecer y así acceder a la sustitución pensional.

Del análisis del anterior acervo probatorio, la Sala advierte que de los 3 requisitos que exige la norma, tan solo se probó el de la calidad de cónyuge y compañera permanente; mientras que los de *vida marital con el causante hasta su muerte* y *convivencia con el fallecido por no menos de 5 años continuos, inmediatamente anteriores a su muerte*, no fueron debida y suficientemente acreditados por las demandantes.

Nótese que este es el punto esencial del presente litigio, por cuanto el requisito del criterio temporal de la convivencia es el que advirtió el juez de primera instancia que sí se cumplió, pero que debaten la entidad demandada y el Ministerio Público y las demandantes entre sí. Para ello, la Sala pone de presente, respecto a la señora Martha Cecilia Benavides Díaz, que la ley acoge un criterio material —convivencia efectiva al momento de la muerte— y no simplemente formal —vínculo matrimonial— en la determinación de la persona legitimada para gozar de la prestación económica.



Por consiguiente, los medios de prueba no permitieron concluir que entre la cónyuge superviviente y el causante hubiera una relación con las características propias de una verdadera vida de casados, es decir, convivencia, apoyo y soporte mutuo.

En otras palabras: la señora Benavides Díaz no comprobó que entre ella y el señor Luis Enrique Briceño Moreno se hubiese gestado una comunidad de vida estable, permanente y definitiva en la que la ayuda mutua y la solidaridad como pareja fuesen la base de la relación, permitiendo que bajo un mismo techo se consolidase un hogar en el que se buscara la singularidad, producto de la pretensión voluntaria de crear una familia.

La Sala llega a la anterior determinación porque si los testigos de la parte afirmaron conocer a la pareja en un lapso promedio de 20 a 40 años: ¿por qué no ampliaron detalles sobre su convivencia en aspectos como el apoyo emocional y espiritual, su intención de permanencia, las condiciones de respeto o el trato entre ambos?, ¿por qué no dieron cuenta sobre el respaldo que se esperaba de ellos, expresado en el apoyo mutuo, la confianza, la comunicación, la empatía y el compromiso?, ¿por qué no hicieron alusión al reconocimiento social como pareja o como núcleo familiar, o a las actividades en común que desarrollaban?

Como se observa, tales preguntas crean una serie de dudas sobre la idoneidad de los aludidos medios de convicción y de su capacidad para acreditar la supuesta comunión de vida del titular del derecho pensional y su reclamante superviviente, pues estos no brindaron credibilidad, peso o fuerza probatoria porque puede concluirse que sus cualidades, así como la plausibilidad del mensaje por estos comunicado, no reportaron verídicamente el hecho objeto de litigio, pues no fue posible determinar si entre la señora Benavides Díaz y el señor Luis Enrique Briceño Moreno existía o no una auténtica comunidad de vida.

Se recuerda que la sola demostración de la existencia de un vínculo matrimonial vigente o las manifestaciones reiteradas de que los esposos vivían bajo el mismo techo, donde compartían lecho y mesa, no son criterios suficientes para poder acceder al reconocimiento de una sustitución pensional, cuya carga onerosa y vitalicia debe tener una justificación clara y evidente para que su titularidad sea trasladada a un tercero.

Valiéndose de las mismas consideraciones, la Sala estima que la señora Amparo Echeverry Zuleta tampoco demostró la convivencia bajo un mismo techo con el causante, así como una vida de socorro y de carácter permanente, por lo que carece de los fundamentos que permiten presumir los elementos que constituyen un núcleo familiar, que es el sustentado y protegido por la Constitución, dado que no probó el apoyo mutuo y constante, la comprensión, la vocación de estabilidad, el correlativo respeto y el soporte económico, emocional y espiritual²⁵.

²⁵ Esta posición acerca de los elementos de la convivencia ya fue expuesta por esta Corporación, específicamente, por la Subsección B de la Sección Segunda en sentencia del 4 de mayo de 2023, dictada en el proceso con radicado 47001-23-33-000-2016-00471-02 (2430-2022), cuando se aseguró lo siguiente: «[...] resulta necesario reiterar que el referido requisito de convivencia fue acreditado con las características de auxilio o apoyo mutuo, comprensión y vida en común, con vocación de estabilidad y permanencia, que en últimas, conforme con la jurisprudencia, son los factores que legitiman el derecho reclamado [...]».



Se concluye lo anterior, en consideración a que los testimonios de José Ignacio Cuevas Rodríguez y Jaime Alejandro Castro López, así como las declaraciones extrajuicio, si bien fueron contestes en afirmar que entre la señora Amparo Echeverry Zuleta y el causante existió convivencia y procrearon hijos, lo cierto es que no dieron cuenta de los detalles que se esperan de una relación de pareja, es decir, no narraron aspectos relacionados a los proyectos en común que tenían, al trato que se proporcionaban, a las festividades que celebraban, a los viajes que realizaron, entre otras.

Por ende, al extrañarse esa clase de información, esto es, los aspectos subjetivos de la convivencia, resulta palmario que más allá del vínculo legal de ser progenitores de una serie de hijos, el acervo probatorio no permitió dilucidar que entre la señora Echeverry Zuleta y el causante se hubiera gestado una auténtica comunidad de vida, caracterizada por el ánimo mutuo de permanencia y de unidad, de los que se derivan, jurídicamente, la noción de familia.

Lo anterior impide tener como cierto el supuesto de la unión de vida permanente de las parejas en cuestión, pues se evidenció que las pruebas con las que se buscaba acreditar lo propio fueron, en sí mismas, inconducentes y, por lo tanto, incumplieron con uno de los elementos esenciales para que tuvieran capacidad demostrativa.

En síntesis, en el presente proceso hubo deficiencias probatorias, en la medida que no se aportaron pruebas idóneas que dieran cuenta, objetivamente, sobre la comunidad de vida de las demandantes con el causante. De ese modo, ante la ausencia de este material, las pretensiones no tienen vocación de prosperar, por cuanto su estudio exigía la demostración, más allá de toda duda razonable, de una unión con vocación de permanencia, lo cual obedece a lo dispuesto por el artículo 167 del Código General del Proceso, conforme con el cual incumbe «[...] a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen».

Finalmente, respecto al argumento de la UGPP y el Ministerio Público relacionado con la información que brindó el testimonio de la señora Cecilia Briceño, hermana del causante, se pone de presente que en el curso del proceso judicial no se recibió ninguna declaración por parte de esta y a lo que aluden, verdaderamente, tiene que ver con que ella participó en el trámite administrativo y que lo que comunicó —relacionado con la naturaleza de la relación entre la señora Martha Cecilia Benavides Díaz y el señor Luis Enrique Briceño Moreno— se plasmó en algunos de los actos administrativos demandados, como motivación para negar lo pretendido.

En consecuencia, la información que en su momento proporcionó la señora Cecilia Briceño tan solo puede valorarse, en conjunto, como una prueba documental, la cual, en todo caso, confirma la conclusión que expuso la Sala previamente sobre el vínculo existente entre la señora Benavides Díaz y el causante.

Corolario de lo anterior, ante el incumplimiento de la carga probatoria para satisfacer el requisito de convivencia indispensable a fin de conceder la sustitución pensional pretendida por las demandantes, se revocará la sentencia proferida el veintisiete (27) de junio de dos mil diecinueve (2019) por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por medio de la cual se accedió parcialmente a las pretensiones.



De la condena en costas en ambas instancias

La modificación del artículo 188 del CPACA, efectuada por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, derivó en diversos entendimientos por parte de esta Corporación frente a la procedencia de la condena en costas. A pesar de lo anterior, de una lectura armónica y útil de la norma se colige que la aludida reforma de ninguna manera significó un apartamiento o alteración del criterio objetivo que gobierna esta materia.

La pretensión del legislador, con la reforma introducida por la Ley 2080 de 2021, fue instar la condena en costas cuando la demanda carezca manifiestamente de fundamento legal, respecto de asuntos donde se ventile un interés público; creando así una excepción a la regla general, según la cual no procede dicha imposición en este tipo de procesos. Ahora bien, tratándose de los demás asuntos, como es el caso de los trámites de nulidad y restablecimiento del derecho, lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA se mantiene incólume; en ese sentido la sentencia dispondrá sobre la condena en costas sobre la parte vencida en el proceso.

En tal virtud, la eventual condena se impondrá a la parte vencida; la liquidación y ejecución se registrará conforme al artículo 366 del CGP teniendo en cuenta la remisión contenida en el primer inciso del artículo 188 del CPACA.

En consecuencia, se impondrán costas en ambas instancias en contra de la parte demandante, esto es, a las señoras Amparo Echeverry Zuleta y Martha Cecilia Benavides Díaz, por cuanto se accede totalmente a las peticiones del recurso de apelación presentado por la parte demandada. Para el efecto, de conformidad con el artículo 366 del CGP, las agencias en derecho serán fijadas por el magistrado ponente de la primera instancia y las expensas serán liquidadas por la secretaría de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

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

FALLA

Primero. REVOCAR la sentencia proferida el veintisiete (27) de junio de dos mil diecinueve (2019) por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por medio de la cual se accedió parcialmente a las pretensiones. En su lugar, se dispone:

Segundo. NEGAR las pretensiones de las señoras Amparo Echeverry Zuleta y Martha Cecilia Benavides Díaz.

Tercero. CONDENAR en costas en ambas instancias a las señoras Amparo Echeverry Zuleta y Martha Cecilia Benavides Díaz, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

Cuarto. Devolver el expediente al tribunal de origen y realizar las anotaciones pertinentes en el aplicativo SAMAI.



La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la presente sesión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ

Firmado electrónicamente

LUIS EDUARDO MESA NIEVES

Firmado electrónicamente

JUAN CAMILO MORALES TRUJILLO

Firmado electrónicamente