

Doctor (a)
JUEZ CONSTITUCIONAL – REPARTO
E. S. D.

ASUNTO: ACCIÓN DE TUTELA
ACCIONANTE: LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA
ACCIONADO: CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B

JAVIER CASTAÑEDA TABORDA, abogado en ejercicio, identificado con C.C. No. 10.135.708 expedida en Pereira y con T.P. No. 197.733 del C.S. de la J., actuando en calidad de apoderado de la señora **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA**, identificada con C.C. No. 24.543.368 expedida en Belén de Umbría, por medio del presente escrito y con todo respeto me dirijo a usted en ejercicio de la **ACCIÓN DE TUTELA** consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, con el objeto de que se ampare el **DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO Y A LA SEGURIDAD SOCIAL**, que se consideran vulnerados a mi representada por parte del **CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B**, en cabeza del Magistrado **CÉSAR PALOMINO CORTÉS**, quien mediante sentencia proferida el 20 de octubre de 2022 y notificada por correo electrónico del 12 de diciembre de 2022, resolvió **CONFIRMAR** la sentencia del 8 de marzo de 2019, proferida por el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RISARALDA**, que negó las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, bajo el radicado No. 66001-23-33-000-2018-00073-01, en la que figura como demandante la señora **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA**.

HECHOS

1. El 17 de diciembre de 1959, la señora **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA**, contrajo matrimonio con el señor **GILDARDO DE JESÚS HERRERA AGUDELO**.
2. La señora **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA** convivió con el señor **GILDARDO DE JESÚS HERRERA AGUDELO** hasta la fecha de su fallecimiento.
3. El señor **GILDARDO DE JESÚS HERRERA AGUDELO**, falleció el 3 de agosto de 2016.
4. La señora **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA**, dependía económicamente del señor **GILDARDO DE JESÚS HERRERA AGUDELO**.
5. El señor **GILDARDO DE JESÚS HERRERA AGUDELO**, disfrutaba de una pensión gracia que le fue otorgada por la **CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL – CAJANAL**, mediante Resolución No. 008166 del 3 de agosto de 1995.
6. El día 23 de diciembre de 2016 mediante radicado No. SOP 20161042584, la señora **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA**, elevó solicitud de pensión de sobrevivientes ante la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP**.
7. Mediante Resolución No. RDP 009330 del 9 de marzo de 2017, la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP**, negó la sustitución pensional de la pensión gracia a la señora **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA**.
8. En la Resolución No. RDP 009330 del 9 de marzo de 2017, la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP**, expresó:

“ De acuerdo a lo anterior y conforme a los tiempos de servicios se puede observar que estos fueron prestados con nombramiento del orden nacional, en consecuencia, no hay lugar al reconocimiento y pago de la pensión de jubilación solicitada, por cuanto su vinculación a la docencia fue de carácter NACIONAL ...

De conformidad con la ley y lo establecido en el Acta 1172 del 07 y 08 de julio de 2016 frente a los reconocimiento (sic) de las pensiones Gracia con tiempos de carácter NACIONAL, se evidencia que la señora LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA, ya identificada, no tendría derecho al reconocimiento de la pensión de sobrevivientes ya que su origen es una pensión de carácter ILEGAL.

Por tal motivo se procede a negar el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a la peticionaria y enviar EL PRESENTE ACTO ADMINISTRATIVO A LA Subdirección Jurídica de la UGPP para los fines pertinentes. “

9. La Resolución en mención estableció la posibilidad de poder interponer, en caso de inconformidad, en el término de diez (10) días, los recursos de Reposición y/o Apelación.
10. La señora **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA**, no agotó la actuación administrativa.
11. Como quiera que no se agotó la actuación administrativa, nuevamente se presentó reclamación administrativa el 11 de octubre de 2017, mediante documento radicado bajo el número 2017700413154212.
12. Mediante comunicado 201714203304801, recibido el 20 de noviembre de 2017, la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP**, informó que las pretensiones solicitadas en el escrito ya habían sido resueltas mediante Resolución RDP 009330 del 9 de marzo de 2017, por tanto, siguiendo lo estipulado en el artículo 87 del C.P.A.C.A., se encuentra en firme la decisión.
13. Quedando agotada la actuación administrativa, la señora **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA**, a través de apoderado judicial, acudió a la jurisdicción contenciosa administrativa para presentar demanda de Nulidad y Restablecimiento del derecho en contra del comunicado 201714203304801.
14. Dicha demanda tuvo como pretensiones:
 - “1. Se declare la nulidad de la comunicación radicado No. 201714203304801, por medio de la cual confirman la negación del reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes respecto a la pensión gracia a la señora **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA**.
 2. Como consecuencia de la anterior declaración, se ordene a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP**, a reconocer y pagar a la señora **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA**, la pensión de sobrevivientes respecto a la pensión de gracia, a partir del 4 de agosto de 2016.(...)”
15. La demanda en cuestión le correspondió al despacho del doctor, **JUAN CARLOS HINCAPIÉ MEJÍA**, Magistrado del **TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE RISARALDA**, con acta de reparto del 15 de marzo de 2018.

16. Mediante sentencia del 8 de marzo de 2019, la **SALA TERCERA DE DECISIÓN** del **TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE RISARALDA**, en cabeza del Magistrado **JUAN CARLOS HINCAPIÉ MEJÍA**, resolvió **NEGAR** las pretensiones de la demanda.

17. En la sentencia referida, el **TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE RISARALDA**, luego de hacer un recuento normativo sobre el tema, argumentó:

“En este orden de idea, se encuentra que el señor Gildardo de Jesús Herrera Agudelo no cumplió con el requisito de los 20 años de servicios prestado a nivel territorial, establecidos en la Ley 114 de 1913 para ser beneficiario de la pensión gracia, pues si bien existe material probatorio que da cuenta del servicio a la docencia por más de 20 años, no se demuestra que haya sido con la vinculación requerida para acceder a tal prestación, por el contrario, su reconocimiento se hizo con base en tiempos laborados de carácter nacional, por lo que el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes que se deprecia resulta improcedente, al solicitarse respecto de un derecho pensional que nunca debió reconocerse al no cumplir con los requisitos establecidos en la Ley como se dejó visto en precedencia.

Ahora, el hecho que el señor Gildardo de Jesús Herrera Agudelo hubiese recibido la pensión gracia durante más de veinte años no se traduce que por el solo paso del tiempo el reconocimiento ilegal se hubiese convertido en legal, pues como la propia Carta Política lo señala se garantizan los derechos adquiridos con arreglo a las leyes (art. 58), no los que desconocen las normas legales por mucho que el tiempo haya transcurrido, luego no constituye arbitrariedad la negación de la pensión de sobrevivientes a la actora, ya que no se puede transmitir un derecho del que no se podía haber gozado con arreglo a la normativa que regula materia.”

18. Dentro del término legal otorgado para ello, este apoderado judicial presentó recurso de apelación contra la sentencia proferida el 8 de marzo de 2019, por la **SALA TERCERA DE DECISIÓN** del **TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE RISARALDA**, en cabeza del Magistrado **JUAN CARLOS HINCAPIÉ MEJÍA**.

19. El recurso de apelación se argumentó, en síntesis, lo siguiente:

*“En el presente caso el señor **GILDARDO DE JESÚS HERRERA AGUDELO (q.e.p.d.)**, desde el día 12 de enero de 1992 fecha en que surtió efectos fiscales la pensión gracia, percibió y disfrutó de la misma sin ningún pronunciamiento de fondo sobre alguna irregularidad o ilegalidad sobre el reconocimiento de dicha pensión. Solo hasta la solicitud de la pensión de sobrevivientes de fecha 23 de diciembre de 2016, 24 años después, la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP**, determina que la vinculación del señor **GILDARDO DE JESÚS HERRERA AGUDELO (q.e.p.d.)**, es de carácter NACIONAL y por ende resuelve negar el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes, lo cual es a todas luces inconstitucional.*

*Es por lo tanto, que se defrauda la confianza de un particular respecto de la autoridad pública que tiene a su cargo el reconocimiento de prestaciones pensionales, cuando modifica injustificada y sorpresivamente el cumplimiento de los requisitos para el acceso a la misma, para el caso específico el reconocimiento y pago de una pensión de sobrevivientes gracia, y más grave aun cuando la pensión fue percibida en vida, y mi representada la señora **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA**, adquirió una expectativa frente al derecho a percibir una pensión de sobrevivientes. En conclusión la entidad demandada con su actuar ha logrado afectar las situaciones jurídicas que se generan de la confianza de los actos administrativos expedidos conforme a derecho.*

En este caso en particular se dan tres elementos que configuran la contraposición de una decisión frente a un principio constitucional como lo es la confianza legítima, los cuales son:

1. La confianza que ha nacido en el administrado sea legítima, es decir, que la adquisición de esa confianza debe estar derivada de la buena fe. La expectativa debe de ser legítima.
2. Tiene que generar como consecuencia que la situación jurídica debe de ser estable y duradera.
3. Que el cambio sea brusco, entre la situación preexistente y la nueva situación.

Para finalizar, es evidente que la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP**, al momento de negar la sustitución pensional de la pensión de gracia de la parte actora, es arbitraria, ya que no hubo un análisis juicioso y detallado frente al caso que nos ocupa, ocasionando con esa decisión el desmejoramiento de las condiciones de vida de un sujeto de especial protección constitucional como lo es la señora **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA**, y es por ello que se acude a la justicia administrativa para que sea esta la que decida el fondo de este asunto.”

20. El recurso de apelación fue resuelto por la **SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B** del Honorable **CONSEJO DE ESTADO**, en cabeza del Magistrado **CÉSAR PALOMINO CORTÉS**.

21. Mediante sentencia del 20 de octubre de 2022, la **SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B** del Honorable **CONSEJO DE ESTADO, CONFIRMÓ** la sentencia del 8 de marzo de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda.

22. Para llegar a tal decisión, el Honorable Consejo de Estado argumentó:

“A pesar de que el señor Gildardo de Jesús Herrera Agudelo (q.e.p.d), desde el día 12 de enero de 1992 fecha en que surtió efectos fiscales la pensión de gracia, percibió y disfrutó de la misma sin ningún pronunciamiento de fondo sobre alguna irregularidad o ilegalidad respecto del reconocimiento de dicha pensión, no es óbice para que cuando la accionada se percató de la ilegalidad de este reconocimiento a través de la petición de sobrevivientes al analizar nuevamente el caso, pueda negar el mismo con los argumentos referidos, al sostener que los servicios prestados fueron de carácter nacional, y por ende resolver negar el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes, por lo que su actuar corresponde a lo determinado en la ley.

Por lo expuesto la afirmación de la parte demandante relativa a que el pago constante de la pensión gracia durante más de 22 años consolidó un derecho adquirido sobre tal prestación, no resulta adecuada al caso sub judice, puesto que tal como se adujo previamente, aquella figura jurídica no se configura por el paso del tiempo sino por la legalidad de su origen y estructuración siempre y cuando ésta no sea rebatida en vía judicial con un fallo ejecutoriado.

No comparte la Sala lo relacionado con que el actuar de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL –UGPP va en contravía del principio constitucional de confianza legítima, el cual otorga al administrado el poder de exigir una protección jurídica de sus expectativas legítimas, cuando al tener razones objetivas para confiar en la estabilidad de la situación jurídica preexistente, la alteración repentina de las mismas sin haber proporcionado el tiempo y los mecanismos necesarios para su adaptación a la nueva situación, desencadena una alteración grave de sus condiciones económicas y patrimoniales, ya que las

expectativas que se protegen son las legales y no las provenientes del abuso del derecho.”

23. Tanto la sentencia proferida el 8 de marzo de 2019, por la **SALA TERCERA DE DECISIÓN del TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE RISARALDA**, como la proferida el 20 de octubre de 2022 por el Honorable **CONSEJO DE ESTADO**, transgreden el derecho al debido proceso y la seguridad social de la señora **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA**, así como el principio de congruencia y justicia rogada de la jurisdicción contenciosa administrativa.
24. En el proceso bajo radicado No. 66001-23-33-000-2018-00073-01, el problema jurídico consistía en determinar si a la señora **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA**, le asiste derecho a la pensión de sobrevivientes por la muerte de su cónyuge **GILDARDO DE JESÚS HERRERA AGUDELO**, puesto que, el derecho a la pensión gracia del señor **HERRERA AGUDELO**, no se encontraba en discusión al haber sido reconocido por parte de la **CAJA NACIONAL DE PREVIOSIÓN SOCIAL – CAJANAL**, mediante Resolución No. 008166 del 3 de agosto de 1995, que se encuentra en firme.
25. Así, al encontrarse consolidado el derecho a la pensión gracia del señor **GILDARDO DE JESÚS HERRERA AGUDELO**, plasmado en la Resolución No. 008166 del 3 de agosto de 1995, si la administración pública consideraba que tal reconocimiento se realizó de manera “ilegal”, debió acudir a demandar sus propios actos ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa (acción de lesividad), pues la legalidad de dicho acto administrativo nunca fue cuestionada por la demandante **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA** en el marco del proceso judicial por ella iniciado.
26. En ese entendido, la sentencia proferida por el Honorable **CONSEJO DE ESTADO** el 20 de octubre de 2022, mediante la cual confirmó la decisión del **TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE RISARALDA**, atenta contra los principios de congruencia, justicia rogada y legalidad de los actos administrativos, al resolver, al margen de lo planteado por la demandante, dejar indirectamente sin efectos la Resolución No. 008166 del 3 de agosto de 1995, que reconoció la pensión gracia al señor **GILDARDO DE JESÚS HERRERA AGUDELO**, insistiendo de nuevo que la legalidad de dicho acto no ha sido objeto de un proceso de revocatoria directa, ni de una demanda de lesividad y por tanto, debe seguir produciendo plenos efectos jurídicos.
27. Por consiguiente, la administración de justicia no podía decidir sobre la legalidad de la Resolución No. 008166 del 3 de agosto de 1995, dado que este proceder se aparta de la exigencia señalada en el artículo 97 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que dispone que un acto administrativo de carácter particular que reconoce un derecho, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo del respectivo titular, y si este se niega, la autoridad deberá demandarlo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y como ello no ocurrió, nos encontramos frente a una violación palmaria al debido proceso.
28. Por estas razones, se acude a este medio constitucional con el fin de salvaguardar los derechos fundamentales trasgredidos por parte de la **SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B del CONSEJO DE ESTADO**, quien confirmó la decisión proferida por la **SALA TERCERA DE DECISIÓN DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE RISARALDA**, que resolvió negar las pretensiones de la demanda instaurada por la señora **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA**, bajo el argumento de que la Resolución No. 008166 del 3 de agosto de 1995, era “ilegal”.

DERECHOS FUNDAMENTALES VULNERADOS

La **SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B del CONSEJO DE ESTADO**, a través de la sentencia del 20 de octubre de 2022, que confirmó la decisión proferida por la **SALA TERCERA DE DECISIÓN DEL**

TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE RISARALDA, que resolvió negar las pretensiones de la demanda instaurada por la señora **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA**, bajo el argumento de que la Resolución No. 008166 del 3 de agosto de 1995, era “ilegal”, trasgredió flagrantemente los derechos fundamentales de mi representada al **DEBIDO PROCESO** y a la **SEGURIDAD SOCIAL**, así como **EL PRINCIPIO DE CONGRUENCIA Y JUSTICIA ROGADA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA**, como se explica a continuación:

REQUISITOS GENERALES Y CAUSALES ESPECÍFICAS DE PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES EN EL CASO CONCRETO:

➤ REQUISITOS GENERALES DE PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA CONTRA LA PROVIDENCIA JUDICIAL EN COMENTO:

Conforme lo ha establecido la jurisprudencia constitucional¹, en el presente caso se reúnen a cabalidad estos requisitos, como se expone:

1. Que el asunto sometido a estudio del Juez de tutela tenga relevancia constitucional, es decir, que plantee una confrontación de la situación suscitada por la parte accionada con derechos de carácter constitucional fundamental, por cuanto los debates de orden exclusivamente legal son ajenos a esta acción pública:

La relevancia constitucional del caso está dada por cuanto la **SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B del CONSEJO DE ESTADO**, a través de la sentencia del 20 de octubre de 2022, que confirmó la decisión proferida por la **SALA TERCERA DE DECISIÓN DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE RISARALDA**, que resolvió negar las pretensiones de la demanda instaurada por la señora **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA**, bajo el argumento de que la Resolución No. 008166 del 3 de agosto de 1995, era “ilegal”, desconoce la importancia del debido proceso, al suplantar la tarea de la autoridad administrativa que solo podía declarar la ilegalidad del acto obteniendo el consentimiento del titular del derecho o en su defecto, acudiendo a la jurisdicción contencioso administrativa para demandar su propio acto administrativo, cuestiones que revisten esta acción de una indiscutible importancia constitucional.

2. Que el actor haya agotado los recursos judiciales ordinarios y extraordinarios antes de acudir al juez de tutela.

Es indiscutible que en el presente caso se han agotado todos los recursos judiciales dispuestos para controvertir la providencia tutelada, pues mediante escrito radicado el 22 de marzo de 2019 ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Risaralda, se interpuso y sustentó recurso de apelación en contra de la sentencia proferida el 8 de marzo de 2019, el cual fue resuelto de manera desfavorable por el Honorable Consejo de Estado, a través de la sentencia del 20 de octubre de 2022.

3. Que la petición cumpla con el requisito de inmediatez atendiendo a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

La presente acción se presenta dentro del término que la jurisprudencia constitucional ha considerado como prudente para el ejercicio de la acción de tutela contra providencias judiciales, pues la providencia impugnada quedó en firme el día 24 de enero de 2023, sin que hayan transcurrido 6 meses desde dicha fecha.

4. Que el ciudadano identifique en forma razonable los hechos que generan la vulneración de sus derechos y que, de ser posible, hayan sido cuestionados al interior del proceso judicial.

Los hechos que generan la vulneración de los derechos fundamentales conculcados a la señora **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA**, están debidamente identificados y expuestos en este escrito, como lo son la violación al **DERECHO AL DEBIDO PROCESO** y a la **SEGURIDAD SOCIAL**, por

¹ Sentencias C-590 de 2005, SU – 659 de 2015, entre otras.

cuanto la **SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B** del **CONSEJO DE ESTADO**, a través de la sentencia del 20 de octubre de 2022, que confirmó la decisión proferida por la **SALA TERCERA DE DECISIÓN DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE RISARALDA**, que resolvió negar las pretensiones de la demanda instaurada por la señora **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA**, bajo el argumento de que la Resolución No. 008166 del 3 de agosto de 1995, era “ilegal”, suplantó la tarea de la autoridad administrativa, quien solo podía declarar la ilegalidad del acto obteniendo el consentimiento del titular del derecho o en su defecto, acudiendo a la jurisdicción contencioso administrativa para demandar su propio acto administrativo, tal como lo dispone el trámite establecido para ello, contemplado en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativos.

Además, tal decisión atenta contra los principios de congruencia, justicia rogada y legalidad de los actos administrativos, al decidir aspectos al margen de lo planteado por la demandante, puesto que, el derecho a la pensión gracia del señor **HERRERA AGUDELO**, no se encontraba en discusión al haber sido reconocido por parte de la **CAJA NACIONAL DE PREVIOSIÓN SOCIAL – CAJANAL**, mediante Resolución No. 008166 del 3 de agosto de 1995, y su legalidad nunca fue cuestionada por la demandante **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA** en el marco del proceso judicial por ella iniciado.

5. Que el fallo censurado no sea de tutela.

Evidentemente, no se trata de un fallo de tutela, toda vez que, se está censurando un fallo de segunda instancia proferido dentro de un proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, por parte de la **SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B** del **CONSEJO DE ESTADO**.

➤ **CAUSALES ESPECÍFICAS DE PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES.**

Al respecto ha dicho la Sección Tercera, Subsección A del Consejo de Estado como juez constitucional²:

“Conviene decir, además, que al demandante le corresponde identificar y sustentar la causal específica de procedibilidad y exponer las razones que sustentan la violación de los derechos fundamentales. Para el efecto, no basta con manifestar inconformidad o desacuerdo con las decisiones tomadas por los jueces de instancia, sino que es necesario que el interesado demuestre que la providencia cuestionada ha incurrido en alguna de las causales específicas para la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. De lo contrario, la tutela carecería de relevancia constitucional.

Justamente, las causales específicas que ha decantado la Corte Constitucional (y que han venido aplicando la mayoría de las autoridades judiciales) buscan que la tutela no se convierta en una instancia adicional para que las partes reabran discusiones que son propias de los procesos judiciales ordinarios o expongan los argumentos que dejaron de proponer oportunamente.

Por último, cabe anotar que, en recientes pronunciamientos, la Corte Constitucional ha restringido aún más la posibilidad de cuestionar, por vía de tutela, las providencias dictadas por la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. En ese sentido, la Corte señaló que, además del cumplimiento de los requisitos generales y la configuración de una de las causales específicas antes mencionados, la acción de tutela contra providencias proferidas por los denominados órganos de cierre, «solo tiene cabida cuando una decisión riñe de manera abierta con la Constitución y es definitivamente incompatible con la jurisprudencia trazada por la Corte Constitucional al definir el alcance y límites de los derechos fundamentales o cuando ejerce el control abstracto de constitucionalidad, esto es, cuando se configura una anomalía de tal entidad que exige la imperiosa intervención del juez constitucional». “

² Consejo de Estado, radicado: 11001-03-15-000-2021-04944-00(AC), M.P. MARÍA ADRIANA MARÍN

La línea argumentativa que se ha venido sosteniendo a lo largo de este escrito, permite colegir con meridiana claridad que se configuran las siguientes causales específicas de procedibilidad de la acción de tutela: i) defecto procedimental absoluto, ii) defecto material o sustantivo, y iii) violación directa de la Constitución Política.

1. DEFECTO PROCEDIMENTAL ABSOLUTO – DEBIDO PROCESO:

En el caso bajo estudio, el proceso bajo radicado No. 66001-23-33-000-2018-00073-01, en el que figura como demandante la señora **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA**, lo que se pretendía era el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a mi prohijada, respecto de la pensión gracia que dejó causada el señor **GILDARDO DE JESÚS HERRERA AGUDELO**, a quien en vida le fue reconocida mediante Resolución No. 008166 del 3 de agosto de 1995, la cual nunca fue cuestionada o controvertida por la autoridad administrativa respectiva.

En esas condiciones, lo que debía verificarse por parte de las autoridades judiciales, era si la señora **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA**, cumplía con los requisitos establecidos para ser acreedora de la sustitución pensional, conforme al artículo 3° de la Ley 71 de 1988, norma que regula la sustitución de la pensión gracia, teniendo en cuenta que se trata de “*un derecho de carácter especial que tiene vida propia o autonomía frente al régimen pensional ordinario, por su condición de derecho adquirido concedido por el legislador y con el rango de protección constitucional. Por tanto, su reconocimiento es directo e independiente de cualquier otra situación ordinaria*”³, pues al momento del fallecimiento del señor **GILDARDO DE JESÚS HERRERA AGUDELO**, en virtud del principio de confianza legítima, no existía discusión respecto a la existencia del derecho a la pensión gracia ya que el acto administrativo mediante el cual le fue reconocida la prestación, se encontraba vigente al no haber sido controvertido por la autoridad administrativa.

No obstante, tanto el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RISARALDA** como la **SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B** del **CONSEJO DE ESTADO**, decidieron que la Resolución No. 008166 del 3 de agosto de 1995, era ilegal, sustrayendo a la autoridad administrativa de la carga que le ha impuesto el legislador, desconociendo además que existe un trámite pre establecido para la revocatoria de actos de carácter particular y concreto, en la normatividad vigente en materia de derecho administrativo que consagra la posibilidad, de manera genérica, de que las autoridades públicas demanden ante lo contencioso sus propios actos, a fin de excluirlos del ordenamiento jurídico por ser contrarios a la Constitución o la Ley.

Dicho lo anterior y siendo claro que el defecto procedimental absoluto como requisito específico de procedibilidad de la acción de tutela contra providencia judicial, se configura cuando el Juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido, como ocurre en este caso, donde los funcionarios judiciales decidieron concluir que la resolución mediante la cual le fue reconocida la pensión gracia al señor **GILDARDO DE JESÚS HERRERA AGUDELO**, era “ilegal”, desconociendo por completo la voluntad del legislador que dispuso en el artículo 97 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el trámite pertinente para la revocatoria de los actos de carácter particular y concreto:

“ARTÍCULO 97. REVOCACIÓN DE ACTOS DE CARÁCTER PARTICULAR Y CONCRETO. Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular.

³ Corte Constitucional, sentencia T-779 de 2014.

Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional.

PARÁGRAFO. En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa.”

Por su parte la Corte Constitucional, máximo órgano de protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos, se ha pronunciado al respecto:

“5. Desarrollo normativo y jurisprudencial en torno a la revocatoria directa de actos administrativos de carácter particular y concreto.

5.1. Los actos administrativos constituyen la expresión unilateral de la voluntad de la Administración dirigida a crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas generales de carácter abstracto e impersonal y de carácter particular y concreto respecto de una o varias personas determinadas o determinables.

5.2. De conformidad con lo establecido en el artículo 69 del código contencioso administrativo anterior (DL 01 de 1984) reafirmado en el artículo 93 del actual código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo (Ley 1437 de 2011), las autoridades administrativas se encuentran facultadas para remover del mundo jurídico sus propios actos ya sean de carácter general y abstracto o particular y concreto, de oficio o a solicitud de parte, en los siguientes eventos:

“1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.

2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.

3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona”.

5.3. De acuerdo con la materia del caso que se examina, la Sala se referirá únicamente al procedimiento de revocatoria de los actos administrativos de contenido particular y concreto.

5.4. La Administración cuenta con dos vías para revocar un acto administrativo de contenido particular y concreto cuando se configuran las causales generales de revocabilidad señaladas anteriormente (supra 5.2.): (i) demandar su propio acto a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho –acción de lesividad- o (ii) revocarlo de manera directa.

En este último escenario, la facultad de la Administración para revocar directamente un acto administrativo de contenido particular y concreto se encuentra limitada, en el sentido de que el mismo “no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular” conforme lo establecido en el artículo 73 del código contencioso administrativo (DL 01 de 1984).

5.5. Al respecto, de manera reiterada esta Corporación ha establecido que cuando la Administración revoca de manera directa un acto administrativo de contenido particular y concreto que ha creado situaciones jurídicas y ha reconocido derechos de igual categoría, sin el consentimiento expreso y escrito del titular, desconoce el debido proceso. Por lo tanto, en estos casos procede “no sólo los recursos gubernativos ordinarios como medio de que la propia administración evite el quebrantamiento de la norma superior de derecho, sino la acción contenciosa en donde, además de la nulidad del acto, se obtenga el restablecimiento del derecho conculcado”.

5.6. La prohibición de revocar actos administrativos de contenido particular y concreto se ha justificado en la jurisprudencia, a partir de la garantía de los principios de confianza legítima, seguridad jurídica y el respeto de los derechos adquiridos que “avalan el principio de la inmutabilidad o intangibilidad de los derechos subjetivos reconocidos por la administración a través de un acto administrativo⁴” y fortalecen la relación entre la Administración y los particulares.

5.7. En este sentido, en la sentencia T-246 de 1993 esta Corporación consideró que “la decisión unilateral del ente público toma de sorpresa al afectado, introduce un pernicioso factor de inseguridad y desconfianza en la actividad administrativa, quebranta el principio de la buena fe y delata indebido aprovechamiento del poder que ejerce, sobre la base de la debilidad del administrado”.

5.8. Bajo esta línea, la Corte Constitucional ha establecido la importancia del consentimiento del titular del acto administrativo que pretende ser revocado o modificado por la Administración en forma directa, pues de no contar con dicha autorización la autoridad pública deberá acudir a la jurisdicción administrativa para demandar su propio acto a través de la acción de lesividad.

En términos de la sentencia T-748 de 1998: “La falta de anuencia por parte del titular del derecho no puede tomarse como un simple requisito de forma. Por el contrario, es un requisito sustancial que garantiza principios y derechos que están en cabeza de éste, tales como el de la buena fe, la seguridad jurídica, la confianza legítima, la participación del particular en las decisiones que lo afectan, así como los derechos al debido proceso y defensa. Derechos y principios que requieren de protección oportuna y eficaz, a través de medios tan expeditos como la acción de tutela, a efectos de equilibrar la relación existente entre el titular de esos derechos y la institución obligada a su reconocimiento”.

5.9. En armonía con lo anterior, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha desarrollado la prohibición de revocar de manera directa un acto administrativo de carácter particular y concreto sin que medie el consentimiento escrito del titular. En este sentido, en un pronunciamiento del 1 de febrero de 1979 esta Corporación expresó lo siguiente:

“Si la administración produce una declaración de voluntad y crea con ella una situación concreta a favor de una persona natural y jurídica, y posteriormente advierte que ese acto se opone, en forma ostensible, a la Constitución o a la ley, o no está conforme con el interés público o social, o causa agravio injustificado a otra persona, puede revocarlo pero con el consentimiento del respectivo titular porque de lo contrario tal acto es inmodificable en la vía gubernativa y sólo es posible su anulación por los tribunales contencioso administrativos”.⁴

En providencia más reciente, al realizar el estudio de un caso análogo sobre la sustitución de una pensión gracia, la Corte Constitucional ha señalado:

“Lo anterior no significa que una vez en firme los actos de la administración no puedan posteriormente ser revocados o anulados, pues el ordenamiento jurídico consagra un trámite específico para tal propósito. En este sentido, dependiendo de las pretensiones y de quién sea el solicitante, se podrá hablar por un lado de la revocatoria directa y por otro del ejercicio de los medios de control. Sobre este tema, resulta pertinente citar la obra del profesor Libardo Rodríguez, quien sobre la revocatoria directa y el control judicial refiere lo siguiente:

“Dentro del contexto de la desaparición de los efectos de los actos administrativos, la **revocatoria directa** consiste en que la administración hace desaparecer de la vida jurídica los actos que ella misma ha expedido anteriormente, lo cual se conoce en algunos ordenamientos como el retiro de los actos administrativos. Es decir, se trata de un

⁴ Corte Constitucional, sentencia SU05 del 2 de febrero de 2017 M.P. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

mecanismo de extinción del acto administrativo y de sus efectos que opera por voluntad de la propia administración.

*Esta figura debe distinguirse, por una parte, de la **anulación**, que es la desaparición o extinción del acto por decisión de autoridad jurisdiccional. Por otra parte, la revocación directa propiamente dicha debe diferenciarse de los recursos administrativos, los cuales también permiten ‘revocar’ o hacer desaparecer los actos por decisión de la misma administración, pero dicha ‘revocación’ o desaparición se produce solo en virtud de recursos contra actos individuales y cuando ellos apenas han sido expedidos, sin que se encuentren aun ejecutoriados, es decir, en firme. Por el contrario, la figura de la revocatoria directa se presenta por fuera de los términos propios de la vía administrativa e independientemente de ella, sea porque para el caso no haya recursos administrativos o porque habiéndolos, no se hizo uso de ellos” (Negrilla y resalto por fuera del texto original).*

De ahí que la revocatoria directa sea ejercida por la misma autoridad que profirió el acto administrativo para lo cual deberá acatar determinadas reglas previstas en la Ley 1437 de 2011, es decir, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, entre los artículos 93 a 97. En cuanto al control que sobre los actos de la administración ejerce la jurisdicción, tal labor le fue encargada a los jueces administrativos, y dado el tema de estudio en este acápite, el mecanismo para llevar a cabo tal fin será el ejercido a través del medio de control de nulidad consagrado en el artículo 137 de la ley atrás mentada.

30. En uno u otro caso, mediante la revocatoria o anulación de un acto administrativo se busca que estos sean acordes al mandato constitucional y a las leyes, lo cual se entiende como el respeto al principio de legalidad, el cual, en este contexto, se traduce en el hecho de que las autoridades administrativas actúen dentro de los márgenes legales. (...)

33. Por otra parte, el respeto a las normas procesales, como manifestación del principio de seguridad jurídica y del principio de legalidad que rige a la administración en su actuación, se relaciona de forma directa con el derecho fundamental al debido proceso administrativo, contenido en el artículo 29 Constitucional, norma que consagra que tal prerrogativa se aplicará “a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”.

El derecho fundamental al debido proceso administrativo fue definido por esta Corporación en la sentencia T-010 de 2017 como el “conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa⁵. (...)”

Del recuento jurisprudencia anterior, resulta diáfano concluir que tanto el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RISARALDA** como la **SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B del CONSEJO DE ESTADO**, al decidir sobre la legalidad del acto administrativo mediante el cual le fue reconocida la pensión gracia al señor **GILDARDO DE JESÚS HERRERA AGUDELO (q.e.p.d.)**, era ilegal, está desconociendo de manera palpable el derecho al debido proceso de mi representada, pues la demanda por ella presentada no corresponde al mecanismo idóneo dispuesto por el legislador para controvertir los actos administrativos de carácter particular y concreto.

2. DEFECTO MATERIAL O SUSTANTIVO - PRINCIPIO DE CONGRUENCIA Y JUSTICIA ROGADA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA:

Conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el defecto material o sustantivo como requisito específico de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, se configura cuando quien administra justicia decide con base en normas inexistentes, inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-136 del 2019

Descendiendo al presente caso, tenemos que la demanda instaurada ante la jurisdicción contenciosa administrativa por parte de la señora **LUZ MARIELDA ESCOBAR DE HERRERA**, bajo radicado No. 66001-23-33-000-2018-00073-01, tuvo como pretensiones:

*“1. Se declare la nulidad de la comunicación radicado No. 201714203304801, por medio de la cual confirman la negación del reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes respecto a la pensión gracia a la señora **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA**.*

*2. Como consecuencia de la anterior declaración, se ordene a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP**, a reconocer y pagar a la señora **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA**, la pensión de sobrevivientes respecto a la pensión de gracia, a partir del 4 de agosto de 2016.*

(...)”

Así, el problema jurídico consistía en determinar si a la señora **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA**, le asiste derecho a la pensión de sobrevivientes por la muerte de su cónyuge **GILDARDO DE JESÚS HERRERA AGUDELO**, puesto que, el derecho a la pensión gracia del señor **HERRERA AGUDELO**, no se encontraba en discusión al haber sido reconocido por parte de la **CAJA NACIONAL DE PREVIOSIÓN SOCIAL – CAJANAL**, mediante Resolución No. 008166 del 3 de agosto de 1995, que se encuentra en firme.

No obstante, tanto la **SALA TERCERA DE DECISIÓN** del **TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE RISARALDA**, mediante sentencia proferida el 8 de marzo de 2019, como la **SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B** del **CONSEJO DE ESTADO**, con la providencia del 20 de octubre de 2022, decidieron entrar a pronunciarse sobre la legalidad de la Resolución No. 008166 del 3 de agosto de 1995.

Sea lo primero indicar que, respecto a la facultad *extra petita* la Sección Segunda del Consejo de Estado⁶ ha precisado que:

«(...) el juez debe tomar su decisión de manera congruente con los hechos, pretensiones y excepciones probadas dentro del proceso. Por lo tanto, no podrá proferir una sentencia en la que se pronuncie acerca de algo que no fue solicitado por las partes (extra petita) o en la que otorgue más de lo pedido (ultra petita), pero tampoco podrá fallar sin pronunciarse acerca de todas las pretensiones, pues de lo contrario deberá explicar de manera suficiente las razones por las cuales omitió referirse a algún pedimento, por ello, el principio de congruencia de la sentencia garantiza el oportuno uso del derecho de defensa por las partes, puesto que les permite hacer uso de cada una de las herramientas establecidas en la ley para tal propósito.».

Así mismo, debe tenerse en cuenta que una de las bases adjetivas que circunscriben las actuaciones judiciales ante la jurisdicción contenciosa administrativa, es que el proceso se desarrolla de manera general bajo la égida de la justicia rogada y excepcionalmente de oficio cuando la misma ley lo permite o en situaciones puntuales de abierta vulneración de garantías constitucionales que ameritan una protección inmediata debido a su prevalencia.

Lo anterior, cobra sentido en tanto los medios de control previstos para verificar la juridicidad de las diversas manifestaciones de la administración deben promoverse y desenvolverse bajo los criterios y

⁶ Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección B. C.P.: Sandra Lisset Ibarra Vélez. Fecha: 17deoctubre de 2017. Expediente: 66001-23-33-000-2012-00161-01 (3605-14).

presupuestos fácticos y jurídicos que determine la parte afectada, sin que sea del caso fijar circunstancias más gravosas para el Estado, en tanto se presume ante todo la buena fe y diligencia de sus decisiones en virtud del principio de legalidad.

El planteamiento en cuestión se traduce en que quien alega la vulneración de sus derechos por parte de los agentes estatales y pretende el consecuente restablecimiento de estos, en efecto debe instar lo propio con total precisión, claridad y completitud. Dichos postulados tienen un respaldo constitucional en virtud del principio del debido proceso y el derivado derecho de defensa y contradicción, habida cuenta de que no es dable sorprender a la parte demandada con decisiones que afecten sus intereses cuando aquello no fue objeto de debate en la definición propia del litigio.

Lo antedicho, se acompasa entonces con el principio procesal de la congruencia contenido en el artículo 281 de la Ley 1564 de 2012, que se predica como fundamento para que exista coherencia entre lo pretendido con la demanda, lo discutido y probado en la causa judicial y lo que debe resolver la autoridad judicial conforme a los límites que tales extremos determinen. Al respecto esta norma prevé lo siguiente:

“ARTÍCULO 281. CONGRUENCIAS. La sentencia deberá estar en consonancia con los hechos y las pretensiones aducidos en la demanda y en las demás oportunidades que este código contempla y con las excepciones que aparezcan probadas y hubieren sido alegadas si así lo exige la ley.

No podrá condenarse al demandado por cantidad superior o por objeto distinto del pretendido en la demanda ni por causa diferente a la invocada en esta.

Si lo pedido por el demandante excede de lo probado se le reconocerá solamente lo último.

En la sentencia se tendrá en cuenta cualquier hecho modificativo o extintivo del derecho sustancial sobre el cual verse el litigio, ocurrido después de haberse propuesto la demanda, siempre que aparezca probado y que haya sido alegado por la parte interesada a más tardar en su alegato de conclusión o que la ley permita considerarlo de oficio.

PARÁGRAFO 1o. En los asuntos de familia, el juez podrá fallar ultrapetita y extrapetita, cuando sea necesario para brindarle protección adecuada a la pareja, al niño, la niña o adolescente, a la persona con discapacidad mental o de la tercera edad, y prevenir controversias futuras de la misma índole.

PARÁGRAFO 2o. En los procesos agrarios, los jueces aplicarán la ley sustancial teniendo en cuenta que el objeto de este tipo de procesos es conseguir la plena realización de la justicia en el campo en consonancia de los fines y principios generales del derecho agrario, especialmente el relativo a la protección del más débil en las relaciones de tenencia de tierra y producción agraria.

En los procesos agrarios, cuando una de las partes goce del amparo de pobreza, el juez de primera o de única instancia podrá, en su beneficio, decidir sobre lo controvertido o probado aunque la demanda sea defectuosa, siempre que esté relacionado con el objeto del litigio. Por consiguiente, está facultado para reconocer u ordenar el pago de derechos e indemnizaciones extra o ultrapetita, siempre que los hechos que los originan y sustenten estén debidamente controvertidos y probados.

En la interpretación de las disposiciones jurídicas, el juez tendrá en cuenta que el derecho agrario tiene por finalidad tutelar los derechos de los campesinos, de los resguardos o parcialidades indígenas y de los miembros e integrantes de comunidades civiles indígenas.”

Precisamente como se observa de lo antes expuesto, la excepción a la regla en comento se contempla legalmente, pues se han previsto las facultades ultra y extra petita, las cuales implican que el Juez podría fallar más allá o por fuera de lo deprecado respectivamente. Tales potestades tienen sentido en asuntos concretos y determinados como se enuncian en dicha norma. No obstante, en materia laboral el artículo 50 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social también consagra aquella posibilidad pues indica lo siguiente:

“ARTICULO 50. EXTRA Y ULTRA PETITA. El Juez podrá ordenar el pago de salarios, prestaciones o indemnizaciones distintos de los pedidos, cuando los hechos que los originen hayan sido discutidos en el proceso y estén debidamente probados, o condenar al pago de sumas mayores que las demandadas por el mismo concepto, cuando aparezca que éstas son inferiores a las que corresponden al trabajador, de conformidad con la ley, y siempre que no hayan sido pagadas.”

Puntualmente para casos en los que se han evidenciado sentencias con decisiones por fuera de lo pretendido, la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado ha fijado una posición restrictiva sobre su uso, en orden de garantizar el principio de congruencia como fundamento esencial de protección del debido proceso en el contexto de esta jurisdicción. Frente a este punto en sentencia del 7 de octubre de 2019, se precisó que:

“Le asiste razón a la entidad demandada al afirmar que el fallo de primera instancia es incongruente porque (i) lo solicitado en vía gubernativa (ii) las pretensiones de la demanda (iii) los argumentos del concepto de violación y (iv) la defensa de la entidad demandada, no corresponden con lo que se decidió, esto es, el reconocimiento y pago de horas extras. En otros términos, nos encontramos ante la presencia de una sentencia extra petita, que si bien en materia laboral es procedente, dado que el juez puede pronunciarse sobre el pago de salarios, prestaciones o indemnizaciones distintos de los pedidos, con fundamento en el artículo 50 del Código Procesal del Trabajo; lo cierto, es que el ejercicio de dicha facultad procede siempre y cuando los hechos que los originen hayan sido discutidos en el proceso y estén debidamente probados, circunstancia que no ocurrió en el sub iudice, como se evidenció. En conclusión y toda vez que en la providencia apelada se concedió un derecho que no fue reclamado en la vía judicial, la Sala de Subsección está de acuerdo en afirmar que vulneró los derechos al debido proceso, audiencia y defensa de la E.S.E. Hospital Universitario San Jorge de Pereira.”

Como se observa, no es dable preferir decisiones respecto de asuntos no discutidos en vía administrativa y que tampoco fueron planteados en la demanda al punto de haberse incluido en el litigio con opción de pronunciamiento por parte de la demandada.

3. VIOLACIÓN DIRECTA DE LA CONSTITUCIÓN – DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL:

Frente a este punto, la Corte Constitucional en sentencia SU069 de 2018, ha precisado:

“El desconocimiento de la Constitución puede producirse por diferentes hipótesis. Así, se ha sostenido que esta figura se estructura cuando el juez en la decisión desconoce la Carta. Ello puede ocurrir, primero, porque no se aplica una norma fundamental al caso en estudio, lo cual se presenta porque: (a) en la solución del caso se dejó de interpretar y aplicar una disposición

legal de conformidad con el precedente constitucional; (b) se trata de un derecho fundamental de aplicación inmediata; y (c) en las decisiones se vulneraron derechos fundamentales y no se tuvo en cuenta el principio de interpretación conforme con la Constitución.

En segundo lugar, porque se aplica la ley al margen de los preceptos consagrados en la Constitución. En este caso, se ha señalado que los jueces, en sus fallos, deben tener en cuenta la excepción de inconstitucionalidad contenida en el artículo 4º Superior, en tanto la Carta es norma de normas y, cuando existe incompatibilidad con las disposiciones legales, debe aplicarse de preferencia las constitucionales.

34. En suma, esta causal de procedencia específica de la acción de tutela se genera a partir del desconocimiento de los jueces de aplicar la Constitución, conforme con el mandato consagrado en el artículo 4º de la Carta que antepone de manera preferente la aplicación de sus postulados.”

Resulta preciso aclarar, que el derecho constitucional vulnerado con la providencia judicial enjuiciada, consiste en el derecho a la seguridad social de la señora **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA**, que ha sido consagrado en el artículo 48 de nuestra Carta Magna, así:

“Artículo 48. La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley.

Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social. El Estado, con la participación de los particulares, ampliara progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley.

La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley. No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.

La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante.”

En el caso de la señora **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA**, como se ha indicado a lo largo de este escrito, los funcionarios judiciales debieron entrar a estudiar si la accionante cumplía con los requisitos para acceder a la sustitución de la pensión gracia de su esposo fallecido, para así determinar si el acto administrativo contenido en la comunicación radicado No. 201714203304801 debía ser declarado nulo, y consecuentemente, reconocerse el derecho pensional a mi prohijado, para lo cual, debían remitirse a la Ley 71 de 1988, la cual en su artículo 3º consagra:

“ARTÍCULO 3o. Extiéndase las provisiones sobre sustitución pensional de la Ley 33 de 1973, de la Ley 12 de 1975, de la Ley 44 de 1980 y de la Ley 113 de 1985 en forma vitalicia, al cónyuge supérstite compañero o compañera permanente, a los hijos menores o inválidos, a los padres o hermanos inválidos que dependan económicamente del pensionado, en las condiciones que a continuación se establecen:

*1. **El cónyuge sobreviviente** o compañero o compañera permanente, tendrán derecho a recibir en concurrencia con los hijos menores o inválidos por mitades **la sustitución de la respectiva***

pensión con derecho a acrecer cuando uno de los dos órdenes tengan extinguido su derecho. De igual manera respecto de los hijos entre sí.

2. Si no hubiere cónyuge o compañero o compañera permanente, la sustitución de la pensión corresponderá íntegramente a los hijos menores o inválidos por partes iguales.

3. Si no hubiere cónyuge supérstite o compañero o compañera permanente, ni hijos menores o inválidos, la sustitución de la pensión corresponderá a los padres.

4. Si no hubiere cónyuge supérstite, compañero o compañera permanente, ni hijos menores o inválidos, ni padres, la sustitución de la pensión corresponderá a los hermanos inválidos que dependan económicamente del causante.”

La norma claramente establece que el cónyuge sobreviviente tiene derecho a la sustitución pensional, situación jurídica que se acreditó en el proceso con el Registro Civil de Matrimonio de la señora **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA** (q.e.p.d.) y el señor **GILDARDO DE JESÚS HERRERA AGUDELO**, vínculo que perduró hasta el día de fallecimiento de este último.

En esas condiciones, al cumplir la señora **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA**, con los requisitos para ser acreedora de la sustitución pensional causada por el fallecimiento de su esposo, debió tanto la **SALA TERCERA DE DECISIÓN** del **TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE RISARALDA**, como la **SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B** del **CONSEJO DE ESTADO**, proceder a declarar la nulidad del acto administrativo contenido en la comunicación radicado No. 201714203304801, para en su lugar, conceder la prestación a mi prohijada, so pena de vulnerar su derecho a la seguridad social, como ocurrió.

Como se indicó en líneas anteriores, la Corte Constitucional mediante sentencia T-136 del 2019, trató un tema similar en donde la UGPP negó la sustitución de la pensión gracia de un adulto mayor, aduciendo que Cajanal incurrió en un error en la valoración del cumplimiento de los requisitos para acceder a dicha prestación, pues realizó una indebida acumulación de tiempos laborados en instituciones educativas y por ende, la pensión gracia se trataba de un error de la administración el cual no generaba derecho y por ende no podía pretender el accionante seguir beneficiándose de un derecho que su esposa fallecida no poseía, en esta providencia, la Corte resolvió dejar sin efectos la resolución que negó el reconocimiento y pago de la sustitución pensional y ordenó a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -UGPP-**, adelantar los trámites necesarios para el reconocimiento y pago de la sustitución de la pensión gracia.

Para finalizar, de la providencia en cuestión, se resalta el siguiente aparte:

“El razonamiento precedente demuestra que el actor, al momento de solicitar la sustitución de la prestación pensional, reunía los requisitos legales para acceder a ella, sin embargo la entidad accionada desconoció esta situación, y en cambio adujo razones diversas al llenar de los parámetros establecidos en la Ley 71 de 1988 vulnerando así su derecho a la seguridad social.”

PRETENSIÓN DE AMPARO CONSTITUCIONAL

Con base en los fundamentos de hecho y derecho expuestos en las líneas que preceden, solicito amable y comedidamente al Despacho:

1. **TUTELAR** el derecho fundamental al debido proceso y seguridad social de la señora **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA**, vulnerado por parte de la **SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B** del **CONSEJO DE ESTADO**.

Como consecuencia de lo anterior:

2. **SE DECLARE SIN EFECTOS** la sentencia proferido el 20 de octubre de 2022, por medio del cual se confirmó la decisión proferida por la **SALA TERCERA DE DECISIÓN DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE RISARALDA**, que resolvió negar las pretensiones de la demanda instaurada por la señora **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA**, bajo el argumento de que la Resolución No. 008166 del 3 de agosto de 1995, era “ilegal”.
3. **QUE SE DECLARE LA NULIDAD** del acto administrativo contenido en la comunicación radicado No. 201714203304801, y a título de restablecimiento del derecho se ordene a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP**, a reconocer y pagar a la señora **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA**, la pensión de sobrevivientes respecto a la pensión de gracia, a partir del 4 de agosto de 2016.
4. Se adopten las demás medidas que el señor(a) Juez(a) estime pertinentes para la protección de los derechos fundamentales del accionante.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Constitución Política de Colombia, y demás normas concordantes y complementarias.

JURAMENTO

Para los efectos de que tratan los Artículos 37 y 38 del Decreto 2591 de 1991, manifiesto bajo juramento que con anterioridad a esta acción no ha sido promovido acción similar por los mismos hechos.

PRUEBAS Y ANEXOS

- Demanda y anexos, consta de cuarenta (40) folios.
- Acta de reparto, consta de un (1) folio.
- Sentencia del 8 de marzo de 2019, proferida por la **SALA TERCERA DE DECISIÓN DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE RISARALDA**, consta de veinte (20) folios.
- Sentencia del 20 de octubre de 2022, proferida por la **SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B** del **CONSEJO DE ESTADO**, consta de veintisiete (27) folios.
- Poder otorgado a mi favor, consta de un (1) folio.
- Fotocopia de mi tarjeta profesional de abogado, consta de un (1) folio.

NOTIFICACIONES

- La **SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B** del **CONSEJO DE ESTADO** recibirá notificaciones en la dirección electrónica para notificaciones judiciales: ces2secr@consejodeestado.gov.co
- Las recibiré en la Calle 19 No. 8 – 34, oficina 1206 del Edificio Corporación Financiera de Occidente en la ciudad de Pereira. Teléfonos: 3352222 – 3135517009. Email: notificaciones@accionlegal.co

Con el acostumbrado respeto,



JAVIER CASTAÑEDA TABORDA

C.C. No. 10'135.708 de Pereira

T.P. No. 197.733 del C.S.J.

YABA

Señor (a):

TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE RISARALDA - REPARTO E.S.D.

Referencia: Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho de Primera Instancia contra de **LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL-UGPP**

JAVIER CASTAÑEDA TABORDA, mayor de edad, residente en Pereira, identificado con cédula de ciudadanía No. 10.135.708 de Pereira, portador de la T.P. No. 197.733 del C.S.J., obrando en calidad de apoderado de la señora **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA** mayor de edad y vecina de Dosquebradas (Rda.), identificada con cédula de ciudadanía No. 24.543.368 de Belén de Umbría, según consta en el poder que anexo, en calidad de sobreviviente del señor **GILDARDO DE JESÚS HERRERA AGUDELO**, por medio del presente escrito me permito presentar **DEMANDA DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** de Primera Instancia, en contra de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL-UGPP**, con domicilio principal en Bogotá D.C., la cual está legalmente representada por su Directora General Doctora **GLORIA INÉS CORTÉS ARANGO** o por quien haga sus veces, para que previos los trámites legales del proceso ordinario le sean concedidas a mi poderdante las pretensiones de esta demanda con base en los siguientes

HECHOS

1. El señor **GILDARDO DE JESÚS HERRERA AGUDELO**, (q.e.p.d.) nació el 2 de junio de 1934 en Jericó (Antioquia).
2. El señor **GILDARDO DE JESÚS HERRERA AGUDELO**, (q.e.p.d.) en vida, se identificaba con la cédula de ciudadanía No. 1.262.177 de Belén de Umbría, Risaralda.
3. El señor **GILDARDO DE JESÚS HERRERA AGUDELO**, (q.e.p.d.), al momento de cumplir los requisitos para acceder a la pensión de gracia, laboraba en el **COLEGIO NACIONAL DEOGRACIAS CARDONA**.
4. La **CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL- CAJANAL**, a través de la Resolución No. 008920 del 20 de noviembre de 1992, reconoció pensión mensual vitalicia de jubilación al señor **GILDARDO DE JESÚS HERRERA AGUDELO** (q.e.p.d.), a partir del 2 de junio de 1982.
5. Posteriormente, la **CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL- CAJANAL**, mediante Resolución No. 008166 del 3 de agosto de 1995, reconoció al señor **GILDARDO DE JESÚS HERRERA AGUDELO** (q.e.p.d.) pensión gracia efectiva a partir del 29 de diciembre de 1989, pero con efectos fiscales a partir del 12 de enero de 1992.
6. Que mediante Resolución No. 2146 de fecha 20 de diciembre de 1999, se retiró del servicio a partir del 17 de enero de 2000, al señor **GILDARDO DE JESÚS HERRERA AGUDELO** (q.e.p.d.) por edad de retiro forzoso.
7. El señor **GILDARDO DE JESÚS HERRERA AGUDELO** (q.e.p.d.) y la señora **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA** convivieron bajo el mismo techo

desde el día de su matrimonio.

8. El señor **GILDARDO DE JESÚS HERRERA AGUDELO** (q.e.p.d.) y la señora **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA**, contrajeron matrimonio el día 17 de diciembre de 1959.
9. El señor **GILDARDO DE JESÚS HERRERA AGUDELO** (q.e.p.d.) y la señora **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA** compartieron el mismo techo, lecho y mesa, hasta el día 3 de agosto de 2016.
10. El señor **GILDARDO DE JESÚS HERRERA AGUDELO** (q.e.p.d.) y la señora **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA** compartieron techo, lecho y mesa durante cincuenta y seis (56) años siete (7) meses y dieciséis (16) días.
11. La señora **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA**, dependía económicamente y de manera total del causante.
12. El señor **GILDARDO DE JESÚS HERRERA AGUDELO** (q.e.p.d) falleció el día 3 agosto de 2016.
13. El día 23 de diciembre de 2016 mediante radicado No. SOP201601042584, la señora **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA**, elevó solicitud de pensión de sobrevivientes ante la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL – UGPP**.
14. Mediante Resolución No. RDP 009330 del 9 de marzo de 2017, la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL-UGPP**, negó la sustitución pensional de la pensión gracia a la señora **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA**.
15. En la Resolución No. RDP 009330 del 9 de marzo de 2017, la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL-UGPP**, expresó:

“De acuerdo a lo anterior y conforme a los tiempos de servicios se puede observar que estos fueron prestados con nombramiento del orden nacional, en consecuencia, no hay lugar al reconocimiento y pago de la pensión de jubilación solicitada, por cuanto su vinculación a la docencia fue de carácter NACIONAL...”

*De conformidad con la ley y lo establecido en el Acta 1172 del 07 y 08 de julio de 2016 frente a los reconocimientos (sic) de las pensiones Gracia con tiempos de carácter NACIONAL, se evidencia que la señora **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA**, ya identificada, no tendría derecho al reconocimiento de la pensión de sobrevivientes ya que su origen es una pensión de carácter ILEGAL.*

Por tal motivo se procede a negar el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a la peticionaria y enviar EL PRESETNE ACTO ADMINSITRATIVO A LA Subdirección Jurídica de la UGPP para los fines pertinentes.

16. La Resolución en mención estableció la posibilidad de poder interponer, en

caso de inconformidad en el término de diez (10) días, los recursos de Reposición y/o Apelación.

17. La señora **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA**, en calidad de sobreviviente no agotó la actuación administrativa.
18. Como quiera que no se agotó la actuación administrativa, nuevamente se presentó el 11 de octubre de 2017, reclamación administrativa mediante documento radicado bajo el número 201770013154212.
19. Mediante comunicado 201714203304801, recibido el 20 de noviembre de 2017, la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, informó que las pretensiones solicitadas en el escrito, ya habían sido resueltas mediante Resolución RDP 009330 del 9 de marzo de 2017, por tanto, siguiendo lo estipulado en el artículo 87 del C.P.A.C.A., se encuentra en firme la decisión.
20. Por lo tanto, se encuentra agotada la actuación administrativa.
21. De acuerdo con la Jurisprudencia del Consejo de Estado, especialmente la relacionada con la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad, es necesario manifestar al Despacho, que en presente caso, no se aplica la Ley 1285 de 2009, debido a que se pretende el resarcimiento de un derecho a la pensión, que es imprescriptible, irrenunciable y de orden público.

PRETENSIONES

1. Se declare la nulidad de la comunicación radicado No. 201714203304801, por medio de la cual confirman la negación del reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes respecto a la pensión gracia a la señora **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA**.
2. Como consecuencia de la anterior declaración, se ordene a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL-UGPP**, a reconocer y pagar a la señora **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA**, la pensión de sobrevivientes respecto a la pensión de gracia, a partir del 4 de agosto de 2016.
3. Se ordene a la entidad demandada que sobre las sumas que deba pagar, reconozca el pago de las sumas necesarias para hacer los ajustes de valor, conforme al I.P.C. según lo establecido en el artículo 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
4. Se ordene el cumplimiento de la sentencia dentro del término establecido por el artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
5. Se ordene el pago de costas y de agencias en derecho a la parte demandada, según lo establecido en el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

NORMAS VIOLADAS

Con la expedición del acto administrativo acusado se tienen como vulnerados por la entidad demandada:

El artículo 48 de la Constitución Política, el artículo 46 y 47 de la Ley 797 de 2003, la Ley 114 de 1913, artículo 97 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

El artículo 48 de nuestra Constitución Política define a la Seguridad Social como un servicio público, obligatorio e irrenunciable, que se encuentra bajo la dirección y control del Estado, revestido de la condición de irrenunciable, fundado en principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, se sujeta a la prevalencia de los derechos adquiridos y por esa razón le merece especial protección del Estado.

Por su parte, la Corte Constitucional en sentencia C-336-14, Magistrado Ponente Mauricio González Cuervo, expresó que el objetivo fundamental de la pensión de sobrevivientes es el de proteger a la familia, de allí que el cónyuge o compañero o compañera permanente del causante deban cumplir determinadas exigencias de índole personal y temporal para acceder a dicha prestación, constituyendo esto una garantía de legitimidad y justicia pues *“busca favorecer económicamente a aquellos matrimonios y uniones permanentes de hecho que han demostrado un compromiso de vida real y con vocación de continuidad; pero también, que dicha disposición intenta amparar el patrimonio del pensionado, de posibles maniobras fraudulentas realizadas por personas que, con la falsa motivación de instituir una vida marital responsable y comprometida, sólo pretenden derivar un beneficio económico de la transmisión pensional”*.

Los problemas jurídicos aquí planteados giran en torno a:

1. **¿SE DEBE DE RECONOCER PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES DE LA PENSIÓN DE GRACIA A LA SEÑORA LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA AÚN CUANDO LA ENTIDAD DEMANDADA ALEGA QUE LA PENSIÓN RECONOCIDA AL CAUSANTE EL SEÑOR GILDARDO DE JESÚS HERRERA AGUDELO, ES ILEGAL?**

Al respecto cabe mencionar que mediante Resolución No. 008166 del 3 de agosto de 1995 la **EXTINTA CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL-CAJANAL** otorgó al señor **GILDARDO DE JESÚS HERRERA AGUDELO (q.e.p.d.)**, la pensión gracia conforme a la Ley 91 de 1989.

En ese orden de ideas, el actuar de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL-UGPP** es contrario a derecho al negar la sustitución pensional de la pensión de gracia a la señora **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA**, mediante Resolución No. RDP 0009330 del 9 de marzo de 2017, cuando su cónyuge en vida percibió dicha prestación, en este sentido la Ley 91 de 1989 establece:

“Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieran desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos. Esta pensión seguirá reconociéndose por la Caja Nacional de Previsión Social conforme al Decreto 081 de 1976 y será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación”.

De igual forma, el señor **GILDARDO DE JESÚS HERRERA AGUDELO (q.e.p.d.)**, desde el día 12 de enero de 1992 fecha en que surtió efectos fiscales la pensión gracia, percibió y disfrutó de la misma sin ningún pronunciamiento de fondo sobre alguna irregularidad o ilegalidad sobre el reconocimiento de dicha pensión. Solo hasta la solicitud de la pensión de sobrevivientes de fecha 23 de diciembre de 2016, 24 años después, la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL-UGPP** determina que la vinculación del señor **GILDARDO DE JESÚS HERRERA AGUDELO (q.e.p.d.)**, es de carácter NACIONAL y por ende resuelve negar el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes, lo cual es a todas luces inconstitucional.

La Honorable Corte Constitucional, mediante sentencia T-584 de 2011 dispuso:

“La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reiterado que la pensión de sobrevivientes, anteriormente conocida como sustitución pensional, es una prestación social fundada en los principios de solidaridad y de universalidad de la seguridad social, que busca garantizar a los familiares de la persona afiliada fallecida, una estabilidad económica suficiente para asegurar su subsistencia en condiciones dignas, máxime, cuando dicha prestación es la única fuente de ingreso de sus beneficiarios, que tiene por fin evitar una situación de desamparo. En este último caso la naturaleza de la pensión de sobrevivientes siempre estará ligada a la protección del derecho fundamental al mínimo vital y, por tanto, adquiere el carácter de fundamental”.

En este orden de ideas, es necesario hacer mención que el actuar de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL-UGPP** va en contravía del principio constitucional de confianza legítima, el cual otorga al administrado el poder de exigir una protección jurídica de sus expectativas legítimas cuando al tener razones objetivas para confiar en la estabilidad de la situación jurídica preexistente, la alteración repentina de las mismas sin haber proporcionado el tiempo y los mecanismos necesarios para su adaptación a la nueva situación, desencadena una alteración grave de sus condiciones económicas y patrimoniales.

En el caso que nos ocupa es evidente que la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL-UGPP** al tomar la decisión de no reconocer una pensión de sobrevivientes a la señora **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA** con el único argumento de que el señor **GILDARDO DE JESÚS HERRERA AGUDELO (q.e.p.d.)**, tuvo vinculación NACIONAL y por ende no es merecedor de la pensión de gracia, aun cuando en vida éste la percibió y la disfrutó es todas luces contrario a los postulados constitucionales

y más aún a los derechos que la Constitución Política de 1991 protege. La Corte en la sentencia C- 131 de 2004 menciona al respecto:

“Un corolario de la buena fe [que] consiste en que el Estado no puede súbitamente alterar unas reglas de juego que regulaban sus relaciones con los particulares, sin que se les otorgue a estos últimos un período de transición para que ajusten su comportamiento a una nueva situación jurídica. No se trata, por tanto, de lesionar o vulnerar derechos adquiridos, sino tan sólo de amparar unas expectativas válidas que los particulares se habían hecho con base en acciones u omisiones estatales prolongadas en el tiempo, bien que se trate de comportamientos activos o pasivos de la Administración pública, regulaciones legales o interpretaciones de las normas jurídicas. De igual manera, como cualquier otro principio, la confianza legítima debe ser ponderada, en el caso concreto, con los otros, en especial, con la salvaguarda del interés general y el principio democrático”.

Es relevante traer a colación, la exposición jurisprudencial sobre el principio de la buena fe que ha desarrollado la Honorable Corte Constitucional. En la sentencia T-599 de 2007 esta Corte determinó que la buena fe incorpora el valor de la confianza y en razón a esto, las personas y la administración deben actuar conforme a las exigencias de la buena fe, lo que implica que, *“así como la administración pública no puede ejercer sus potestades defraudando la confianza debida a quienes con ella se relacionan, ni exigirle más de lo que estrictamente sea necesario para la realización de los fines públicos, tampoco el administrado puede actuar en contra de aquellas exigencias.”*

Es decir, el principio de buena fe dentro del campo de las relaciones entre la administración y el ciudadano, implica la necesidad de asumir la conducta leal y honesta que puede esperarse de una persona.

En relación con el principio de confianza legítima y respeto por el acto propio, la Corte Constitucional ha desarrollado que el mismo, es una expresión del principio de buena fe, en virtud del cual las autoridades públicas están obligadas a respetar las expectativas jurídicas y legítimas creadas a los particulares con sus actuaciones. Así lo señaló la Corte en la sentencia T-248 de 2008:

“Las actuaciones entre los particulares y la administración se rigen por el principio de buena fe, en sus dimensiones de confianza legítima y respeto por el acto propio. En desarrollo de los mismos, las autoridades administrativas deben adecuar sus manifestaciones a los imperativos de confianza, honestidad, decoro y credibilidad que dimanen de la Carta Política, de manera que los particulares puedan confiar en que la administración no va a alterar súbitamente las condiciones que rigen sus relaciones con los particulares y en que no va a proferir decisiones que contravengan la línea conductual que soporte los vínculos que mantenga con los individuos”.

Así las cosas, se defrauda la confianza de un particular respecto de la autoridad pública que tiene a su cargo el reconocimiento de prestaciones pensionales, cuando modifica injustificada y sorpresivamente el cumplimiento de los requisitos para el acceso a la misma, para el caso específico el reconocimiento y pago de una pensión de sobrevivientes gracia, y más grave aun cuando la pensión fue percibida en vida, y mi representada la señora **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA**, adquirió una expectativa frente al derecho a percibir una pensión de sobrevivientes. En conclusión, la entidad demandada con su actuar ha logrado afectar las situaciones jurídicas que se generan de la confianza de los actos administrativos expedidos conforme a derecho.

En este caso en particular se dan tres elementos que configuran la contraposición de una decisión frente a un principio constitucional como lo es la confianza legítima, los cuales son:

1. La confianza que ha nacido en el administrado sea legítima, es decir, que la adquisición de esa confianza debe estar derivada de la buena fe. La expectativa debe de ser legítima.
2. Tiene que generar como consecuencia que la situación jurídica debe de ser estable y duradera.
3. Que el cambio sea brusco, entre la situación preexistente y la nueva situación.

Para finalizar, de los argumentos expuestos con antelación es evidente que la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL-UGPP** al momento de negar la sustitución pensional de la pensión de gracia de la parte actora, es arbitraria, ya que no hubo un análisis juicioso y detallado frente al caso que nos ocupa, ocasionando con esa decisión el desmejoramiento de las condiciones de vida de un sujeto de especial protección constitucional como lo es la señora **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA**, y es por ello que se acude a la justicia administrativa para que sea ésta la que decida el fondo de este asunto.

Respecto a este asunto, es importante mencionar que si la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL-UGPP**, considera que el acto administrativo mediante el cual reconoció la pensión de gracia al señor **GILDARDO DE JESÚS HERRERA AGUDELO (q.e.p.d.)**, es ilegal o contrario a derecho, debe de entablar una acción de lesividad para que sea el Juez Administrativo, el encargado de dirimir la controversia, así lo estipula el Acta No. 1172 expedido por la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal UGPP del 7 y 8 de julio de 2016 en su lineamiento 122, el cual establece:

"(..) frente al tema de sustitución pensional cuando existe abuso del derecho y fraude a la Ley, el Comité indicó que se debe verificar si el reconocimiento fue antes del año 1998 es decir de la sentencia C-479 del 9 de septiembre de 1998, M.P. Carlos Gaviria Díaz; ya que aun cuando no había pronunciamiento de la Corte Constitucional dichas pensiones hoy son ILEGALES por lo que las solicitudes de reliquidación de pensiones gracias con TIEMPOS NACIONALES deben ser negadas y debidamente motivadas, e inmediatamente deben ser identificadas para iniciar las acciones pertinentes y seguir pagando hasta que un juez decreta la suspensión provisional.

*En un segundo escenario, si el pensionado fallece y el beneficiario solicita la sustitución pensional, se debe negar motivando que el causante no tenía derecho. Y por último si el beneficiario de la sustitución pensional solicita la reliquidación se debe negar e inmediatamente iniciar las acciones judiciales para atacar los dos actos administrativos (reconocimiento con tiempos nacionales y sustitución de la misma) , pero se debe seguir pagando hasta que un juez decreta la suspensión provisional
(...) "*

Hecho que no ha ocurrido por cuanto no se tiene conocimiento ni notificación alguna de fallo que declare ilegal la prestación económica reclamada y mucho menos la suspensión del pago, por tanto, la UGPP, está actuando de manera violatoria a los derechos de mi poderdante tal como quedó expresado anteriormente, por tanto se solicita la revocatoria del acto administrativo RDP 009330 del 9 de marzo de 2017, la cual niega la pensión de sobrevivientes a mi poderdante.

Al respecto, el artículo 97 del Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece:

“Artículo 97. Revocación de actos de carácter particular y concreto. Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular.

Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional.

Parágrafo. En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa”.

En ese orden de ideas, la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL-UGPP** si a bien lo tiene puede acudir a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa con el propósito de impugnar la Resolución No. 000098 del 12 de enero de 1996, por medio de la cual se reconoció pensión de gracia al señor **GILDARDO DE JESÚS HERRERA AGUDELO (q.e.p.d.)**, bien sea porque desconocen la prevalencia del orden constitucional o porque desatienden el principio de legalidad frente a determinada materia, pero en ninguna circunstancia puede unilateralmente dejar sin efectos jurídicos un acto administrativo de carácter particular y concreto.

En conclusión, el señor **GILDARDO DE JESÚS HERRERA AGUDELO (q.e.p.d.)**, disfrutó en vida de su pensión gracia y por consiguiente al fallecer el día 3 de agosto de 2016, la señora **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA** es merecedora del reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes de la pensión de gracia en calidad de cónyuge.

2. ¿LA SEÑORA LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA, CUMPLE CON LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS PARA ACCEDER AL RECONOCIMIENTO Y PAGO DE LA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES DE LA PENSIÓN DE GRACIA DEL CAUSANTE EL SEÑOR GILDARDO DE JESÚS HERRERA AGUDELO (q.e.p.d.)?

Antes de exponer nuestra posición, es pertinente relacionar la normatividad aplicable y vigente al momento del fallecimiento del señor **GILDARDO DE**

JESÚS HERRERA AGUDELO (q.e.p.d.), esta es la Ley 100 de 1993, modificada por la Ley 797 de 2003 que en sus artículos 46 y 47 establece:

“ARTICULO 46. Modificado por la Ley 797 de 2003, artículo 12. Requisitos para obtener la pensión de sobrevivientes. Tendrán derecho a la pensión de sobrevivientes:

1. Los miembros del grupo familiar del pensionado por vejez o invalidez por riesgo común que fallezca y,

2. Los miembros del grupo familiar del afiliado al sistema que fallezca, siempre y cuando éste hubiere cotizado cincuenta semanas dentro de los tres últimos años inmediatamente anteriores al fallecimiento y se acrediten las siguientes condiciones: (fuera de texto)

ARTICULO 47. Modificado por la Ley 797 de 2003, artículo 13. 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; (Negrilla fuera de texto)”.

Aunado a lo anterior, es relevante expresar que, los requisitos para acceder a la pensión de sobrevivientes son taxativos, es decir los consagrados en la normatividad aplicable al caso concreto y no otros, en ese entendido, en ningún apartado de la Ley 797 de 2003 se encuentra como requisito para acceder a la pensión de sobrevivientes el deber de la entidad pública de realizar control de legalidad posterior del acto administrativo de reconocimiento de dicha prestación económica (pensión de gracia). Es decir, si a bien lo tiene, la entidad demandada la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL-UGPP** tiene algún reparo sobre la legalidad de la Resolución No. 000098 del 12 de enero de 1996, debe acudir a la acción de lesividad y no tomar decisiones jurídicas unilateralmente, afectando con ello los derechos de mi representada.

En ese orden de ideas, entre el señor **GILDARDO DE JESÚS HERRERA AGUDELO (q.e.p.d.)** y mi poderdante la señora **LUZ MARIELAS ESCOBAR D EHERRERA** existió un vínculo matrimonial desde el día 17 de diciembre de 1959 hasta el día 3 de agosto de 2016, fecha del fallecimiento del causante sin haberse interrumpido su convivencia.

Al respecto, la sentencia T-190 de 1993, definió el contenido y los alcances de ese derecho, de la siguiente manera:

“La sustitución pensional, de otra parte, es un derecho que permite a una o varias personas entrar a gozar de los beneficios de una prestación económica antes percibida por otra, lo cual no significa el reconocimiento del derecho a la pensión sino la legitimación para reemplazar a la persona que venía gozando de este derecho. Los beneficiarios de la sustitución de las pensiones de jubilación, invalidez y de vejez, una vez haya fallecido el trabajador pensionado o con

FECHA DE FALLECIMIENTO	AÑO	No. MESADAS	VALOR PENSION GRACIA	TOTAL
3 DE AGOSTO	2016	5,9	\$ 1.941.901	\$ 11.457.216
	2017	14	\$ 2.053.560	\$ 28.749.840
	2018	2	\$ 2.137.550	\$ 4.275.100
TOTAL				\$ 44.482.156

COMPETENCIA

Por la naturaleza del acto impugnado, el domicilio de la parte demandada, el lugar donde se prestó el servicio y la cuantía que asciende a la suma **CUARENTA Y CUATRO MILLONES CUATROCIENTOS OCHENTA Y DOS MIL CIENTO CINCUENTA Y SEIS PESOS (\$44.482.156)**, es Usted competente, por ser inferior su cuantía al valor de cincuenta (50) salarios mínimos mensuales, según lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículo 155 numeral 2.

PROCEDIMIENTO

El trámite que se deberá seguir para este proceso es el **ORDINARIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO** de que trata el Título V en adelante, según lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

PRUEBAS

Documentales:

1. Partida de Bautismo del señor **GILDARDO DE JESÚS HERRERA AGUDELO (q.e.p.d.)**, consta de un (1) folio.
2. Copia del Acta de nacimiento de la señora **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA**, consta de un (1) folio.
3. Copia del Registro Civil de matrimonio del señor **GILDARDO DE JESÚS HERRERA AGUDELO (q.e.p.d.)** y la señora **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA**, consta de un (1) folio.
4. Copia de la Resolución No. 008166 del 3 de agosto de 1995, por la cual se ordena el reconocimiento y pago de una pensión gracia, conforme a la Ley 91 de 1989, consta de cinco (5) folios.
- ×5. Copia de la Resolución No. 2146 de fecha 20 de diciembre de 1999, se retiró del servicio a partir del 17 de enero de 2000, al señor **GILDARDO DE JESÚS HERRERA AGUDELO (q.e.p.d.)** por edad de retiro forzoso.
- √6. Copia Registro Civil de Defunción, consta de un (1) folio.
7. Resolución RDP 09330 del 9 de marzo de 2017, consta de siete (7) folios.
8. Reclamación Radicado No. 201770013154212, consta de ocho (8) folios.

9. Respuesta de la UGPP, radicado 201714203304801, consta de dos (2) folios.
10. Copia de declaración juramentada de convivencia, consta de un (01) folio.

ANEXOS

1. Copia de la cedula de ciudadanía del señor **GILDARDO DE JESÚS HERRERA AGUDELO** (q.e.p.d), consta de un (1) folio.
2. Copia cédula de ciudadanía de mi poderdante señora **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA**, consta de un (1) folio.
3. Poder a mi conferido para actuar, consta de un (1) folio.
4. Copia de Copia de mi tarjeta profesional de abogado.
5. Copia de mi cédula de ciudadanía.
6. Documentos relacionados en el acápite de pruebas.
7. Copia de la demanda para el cuaderno principal.
8. Cuatro (4) C.D. que contienen la demanda y sus respectivos anexos para surtir las notificaciones personales pertinentes, así:
 - Para el traslado al demandado.
 - Para el Ministerio Público.
 - Para la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.
 - Para el archivo del juzgado.

NOTIFICACIONES

- **LA DEMANDANTE** recibirá notificaciones personales en la Carrera 11 No. 38 – 59 Barrio Guadalupe Dosquebradas – Risaralda, Teléfono: 3207114981.
- **LA DEMANDADA, UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL – UGPP**, recibirá notificaciones en la Calle 19 No. 68A - 18 Bogotá D.C., Correo electrónico para notificaciones judiciales notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co.
- **EL MINISTERIO PÚBLICO** recibirá notificaciones en el Centro de Atención al Público (CAP) Carrera 5 No. 15-60 Bogotá D.C. Correo electrónico para notificaciones judiciales: webmaster@procuraduria.gov.co
- **LA AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO** recibirá notificaciones en la Carrera 7ª No. 75 - 66 piso 2 y 3 Bogotá D.C. Correo electrónico para notificaciones judiciales procesos@defensajuridica.gov.co o de acuerdo al Art. 612 de la ley 1564 de 2012 las notificaciones judiciales se harán a través de la página web de la entidad: www.defensajuridica.gov.co en la pestaña de buzones electrónicos, uso exclusivo para juzgados, tribunales y altas competencias.
- **EL SUSCRITO APODERADO JUDICIAL** recibe notificaciones personales en la secretaría del Juzgado o en mi oficina de abogado

ubicado en la Calle 19 No. 8-34 Oficina 1206, teléfonos 3352222 de esta ciudad.

- Notificaciones electrónicas: Acepto expresamente notificación por medios electrónicos de la presente demanda, basado en el artículo 205 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Nuestra dirección electrónica es notificaciones@accionlegal.co

Atentamente,



JAVIER CASTAÑEDA TABORDA

C.C. 10.135.708 de Pereira

T.P. 197.733 del C.S.J.

Proyectó: PCD





DIÓCESIS DE JERICÓ
TIMBRE ECLESIASTICO

DIÓCESIS DE JERICÓ

PARROQUIA DE NUESTRA SEÑORA DE LAS MERCEDES

CALLE 8 # 3-23 CASA CURAL - TEL: 8523186

JERICÓ - ANTIOQUIA

PARTIDA DE BAUTISMO

CERTIFICO QUE EN EL LIBRO 0065 FOLIO 0459 Y NUMERO 01384

SE ENCUENTRA LA SIGUIENTE PARTIDA DE BAUTISMO

HERRERA AGUDELO GILDARDO DE JESUS

Fecha bautismo: CINCO DE JUNIO DE MIL NOVECIENTOS TREINTA Y CUATRO

Bautizado en: PARROQUIA NUESTRA SEÑORA DE LAS MERCEDES DE JERICÓ

Nombre: **HERRERA AGUDELO GILDARDO DE JESUS**

Fecha nacimiento: DOS DE JUNIO DE MIL NOVECIENTOS TREINTA Y CUATRO

Lugar nacimiento: JERICO - ANTIOQUIA

Hijo legítimo de: JESUS ANTONIO HERRERA Y ETELVINA AGUDELO

Abuelos paternos: JOSE JOAQUIN HERRERA Y MARIA ANTONIA CANO

Abuelos maternos: MARTIN AGUDELO Y ETELVINA ZAPATA

Padrinos: MIGUEL GUTIERREZ Y ANA JOAQUINA HERRERA

Ministro: GILDARDO DAVILA.PBRO.

Da fe: LUIS EDUARDO GOMEZ.PBRO.

NOTAS MARGINALES

CONFIRMACION

Confirmado en: PARROQUIA NUESTRA SEÑORA DE LAS MERCEDES DE JERICÓ
A: SEIS DE JUNIO DE MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y SIETE

MATRIMONIO

Casado en: PARROQUIA DE BELEN DE HUMBRIA
Con: LUZ MARIELA ESCOBAR
A: DIECISIETE DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y NUEVE
Testigos: MANUEL SALVADOR ESCOBAR Y GUILLERMO SANTA COLOMA
Da fe: L. LOTERO.PBRO.

EXPEDIDA EN JERICÓ - ANTIOQUIA A OCHO DE AGOSTO DE DOS MIL DIECISEIS

Doy Fe:

Alberto Vargas Raigosa
ALBERTO VARGAS RAIGOSA.PBRO.

SIP

El suscrito canceller
de la diócesis de Jericó, certifico que
El Pbro Gildardo Davila
Estaba facultado para administrar validamente
el sacramento del *Bautismo*
Firma: *John Javier Betancur*
Jericó: *agosto 8 - 2016*



Nombre y apellido del declarante registrado

En la República de Colombia Departamento de Caldas

Municipio de Belén a veinte del mes de Julio

de mil novecientos veinte y cinco se presentó el señor Juan de D. Patiño mayor de edad, de nacionalidad Colombiana

natural de Belén domiciliado en Belén y declaró: que el día veinte del mes de Julio

de mil novecientos veinte y cinco nació en su casa de habitación - La Nueva del municipio de Belén República de Colombia

del municipio de Belén un niño de sexo masculino a quien se le ha dado el nombre de Juan A.

de Dios hijo legítimo del señor Juan de Dios Patiño de veinte años de edad, natural de Colombia

de profesión ayacauti y la señora Leonor Yunque de veinte años de edad, natural de Colombia

de profesión ayacauti República de Colombia de profesión O.P.

siendo abuelos paternos Juan de Dios Patiño y María Yunque y abuelos maternos Emilio Hincapié y María F. Velasco

Fueron testigos Baltazar Stalborgh Emilio Hincapié Manuel Yunque

En fé de lo cual se firma la presente acta.

El declarante, Juan de Dios Patiño Cda. No. 311287

El testigo, Baltazar Stalborgh Cda. No. 310890

El testigo, Manuel Yunque Cda. No. 328999

Emilio Hincapié Manuel Yunque

(firma y sello del funcionario ante quien se hace el registro)

Para los efectos del artículo segundo (2º) de la Ley 45 de 1936, reconozco al niño a quien se refiere esta Acta como hijo natural y para constancia firmo.

(Firma del padre que hace el reconocimiento)

(firma de la madre que hace el reconocimiento)



25 JUL 2017

(firma y sello del funcionario ante quien se hace el reconocimiento)



NOTARIA UNICA DE
MUNICIPALIDAD DE UNERIA (RISARALDA)

LA PRESENTE FOTOCOPIA DE REGISTRO CIVIL DE NACIMIENTO FUE
TOMADA DE SU ORIGINAL QUE REPOSA EN EL ARCHIVO DE ESTA
NOTARIA Y SE LE DA FE CON OBRAS A LOS ARTICULOS 114 Y 115 DEL
DOTO. LEY 1230 DE 1978 AS CLASIFICADO DE: EL INTERESADO
VALIDO PARA DEMOSTRAR PARENTESCO.

LAS COPIAS DE REGISTRO CIVIL NO TIENEN VENCIMIENTO (ART. 21
LEY 962 DE 2005)

FIRMA NOTARIO

25 JUL 2017



Nombre del
contrayente
Nombre de la
contrayente

Nombre d
contraye
Nombre d
contraye

Gildardo Herrera Aguado
Manuela Escobar Herrera

En la República de Costa Rica, Departamento de Costabona

Municipio de Belén de Zúbar

a las 7 01 del día 17 del mes de Diciembre

del mil novecientos 59 contraieron matrimonio Católico en la

de 25 años de edad, natural de Belén de Zúbar República de Costa Rica

vecino de Belén de Zúbar, de estado civil anterior Soltero

de 19 años de edad, natural de Belén de Zúbar República de Costa Rica

vecina de Belén de Zúbar, de estado civil anterior Soltera

de profesión Institutor y la señorita Manuela Escobar

de 19 años de edad, natural de Belén de Zúbar República de Costa Rica

vecina de Belén de Zúbar, de estado civil anterior Soltera

de profesión C. D.

La ceremonia la celebró Pbro Leonel Fontaine (Cooperador)

La ceremonia fué presenciada por el funcionario que asienta esta Acta que se fir-

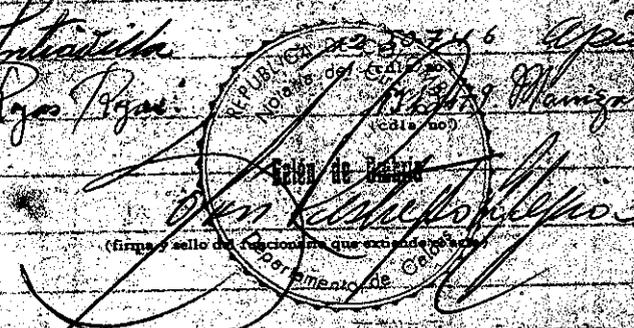
ma en constancia.

El contrayente, [Firma] (cdia. no.) 121217- Belén de Zúbar

La contrayente, [Firma] (cdia. no.) Jim. Escobar

El testigo, [Firma]

El testigo, [Firma]



Los contrayentes declaran que en virtud de este matrimonio quedan debidamente re-

conocidos sus hijos:

(Firma del padre que hace el reconocimiento)

(Firma de la madre que hace el reconocimiento)

(Firma del funcionario ante quien se hace el reconocimiento)

25 JUL 2017



TOMO 6

FOLIO 116



NOTARIA UNICA DE
BELÉN DE UMBRIA (RISARALDA)

LA PRESENTE FOTOCOPIA DE REGISTRO CIVIL DE MATRIMONIO FUE
TOMADA DE SU ORIGINAL QUE REPOSA EN EL ARCHIVO DE ESTA
NOTARIA Y SE EXPIDE CONFORME A LOS ARTICULOS 114 Y 115 DEL
DCTO. LEY 1269 DE 1970 A SOLICITUD DE: LA CONTRAYENTE

VALIDO PARA: DOCUMENTACIÓN.

LAS COPIAS DE REGISTRO CIVIL NO TIENEN VENCIMIENTO (ART. 21

LEY 962 DE 2005)

P/CPC

25 JUL 2017  FIRMA NOTARIO



ESPACIO EN BLANCO



REPUBLICA DE COLOMBIA
CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL

RESOLUCION 008166 de 1995

AUG 3 1995

(RADICADO NO 86/95)

Por la cual se ordena el reconocimiento y pago de una pensión Gracia conforme a la Ley 91/89.

LA SUBDIRECTORA GENERAL DE PRESTACIONES ECONOMICAS DE LA CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL, EN EJERCICIO DE LAS ATRIBUCIONES LEGALES, Y EN DESARROLLO DE LOS CONVENIOS INTERINSTITUCIONALES CELEBRADOS CON EL MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO PARA LA LIQUIDACION Y RECONOCIMIENTO DE PENSIONES Y CON EL MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL PARA EL PAGO DE LA NOMINA GENERAL DE PENSIONADOS, EN CUMPLIMIENTO DE LA LEY 100 DE 1993 Y SU DECRETOS REGLAMENTARIOS 1297 Y 2821 DE 1994, Y

CONSIDERANDO:

Que el(la) señor(a) HERRERA AGUDELO EDUARDO DE JESUS identificado(a) con la C.C. NO. 1.262.127 expedida en Belén de Umbria en escrito de fecha 12 de febrero de 1995 solicita a esta Entidad por medio de apoderado el reconocimiento y pago de una Pensión Gracia a la que tiene derecho anexando los documentos requeridos (Fis. 86 y 81).

Que esta entidad mediante Resolución NO. 8220 del 20 de noviembre de 1992 ordenó el reconocimiento y pago de la pensión de Jubilación de Derecho al peticionario que le correspondió como afiliado forzoso de la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL, en calidad de Profesor del Ministerio de Educación Nacional, en cuantía de \$92.113.251 efectiva a partir del 02 de junio de 1989 en demostrar retiro por ser de carácter docente.

Que la Ley 114/13 por la cual se crea la Pensión de Jubilación a favor de los Maestros de Escuela, en su artículo 19 dice: "Los maestros de escuela primaria oficiales que hayan servido en el magisterio por un tiempo no menor de veinte años, tienen derecho a una pensión de jubilación vitalicia en conformidad con las prestaciones de la presente Ley"; en su artículo 40 veza: "Para gozar de la gracia de la pensión será preciso que el interesado compruebe: 3º Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter Nacional". Por consiguiente, lo dispuesto en este inciso no obsta para que un maestro pueda recibir a un mismo tiempo sendas pensiones como tal, concedidas por el Nación y un Departamento.

AUG 3 1995

RESOLUCION NO 008166 DE

RADICADO NO 86/95

Que en el artículo 69 de la Ley 116/28 se concebía: "Los empleados y profesores de las Escuelas Normales y los Inspectores de Instrucción Pública tienen derecho a la jubilación en los términos que contempla la ley 114 de 1913 y demás que a esta complementan. Para el cómputo de los años de servicio se sumarán los prestados en diversas épocas, tanto en el campo de la enseñanza primaria como en el de la normalista, pudiéndose contar en aquella la que implica la inspección, cumpliendo los mismos requisitos de la Ley 114 de 1913."

Que la Ley 37 de 1933 en su artículo 39 dice: "Hácese extensiva estas pensiones a los maestros que hayan completado los años de servicio señalados con la Ley, en establecimientos de enseñanza secundaria".

Que el numeral 22 literal A del Artículo 13 de la Ley 71 de 1989 establece: "Los docentes vinculados hasta el 31 de Diciembre de 1980 que por mandato de las leyes 110/13, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieran desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos. Esta pensión seguirá reconociéndose por la casa Nacional de Previsión Social conforme al Decreto 081 de 1976 y será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aun en el evento de estar esta a cargo total o parcial de la Nación".

Que en virtud del decreto NO 081/76 esta entidad asumió el reconocimiento y pago de prestaciones a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito público y del Ministerio de Educación Nacional.

Que el interesado prestó sus servicios al Estado en la siguiente forma:

ENTIDAD	A.	M.	D.
DPTO. DE CALDAS (HOY RISARALDA) EL. 53 01/03/57 / 30/01/67	9	11	-
DPTO. DE RISARALDA 01/02/67 / 30/04/73	6	03	-
MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL 01/05/73 / 28/06/95	22	01	28
total	38	03	28

CAJAMAR
 [Handwritten signature and stamp]
 [Handwritten initials]

[Handwritten mark]

008166

AUG 3 1989

RESOLUCION No. de 199 RADICADO No. 86/95

Que cumplió cincuenta (50) años de edad el 02 de junio de 1984 (nació el 02 de junio de 1934) (F1.52).

Que la cuantía de la pensión equivale al 75% del promedio de los factores devengados en el año de consolidación del derecho, es decir, del 03 de junio de 1983 al 02 de junio de 1984 de acuerdo al Dcto. 1043/78.

FACTOR	M.	D.	V/MENSUAL	V/TOTAL
SALARIO BASICO/83	6	28	\$38.800.00	\$248.213.21
SALARIO BASICO/84	5	2	42.450.00	215.079.72
SOBRESUELO/83	6	28	7.150.00	49.642.64
SOBRESUELO/84	5	2	8.490.00	43.015.94
PRIMA ALIMENT./83-84	12	-	324.00	3.888.00
PRIMA DE FOBLACION/83-84	12	-	150.00	1.800.00
PRIMA DE NAVIDAD/83-84	12	-	-	41.415.51
TOTAL				\$603.055.02

PROMEDIO : \$60.334.59 X 0.75 = \$45.250.94
SON: TREINTA Y SIETE MIL SEISCIENTOS NOVENTA PESOS CON 74/100 PCTE.

Que si bien es cierto que el señor interesado causó el derecho a la pensión a partir del 02 de junio de 1984, es preciso aclarar que por motivos de incompatibilidad con la Pensión de Derecho esta solo será efectiva a partir del 29 de Diciembre de 1989, fecha en la cual fue promulgada la Ley 194/89, es decir, cuando se hizo compatible el percibimiento en forma simultánea de las dos pensiones, pero los efectos fiscales serán a partir del 12 de enero de 1992, por prescripción trienal.

Que son disposiciones aplicables: El Dcto. 081/74, la Ley 116/88, la Ley 91/87, la Ley 37/83, Dcto. 01/84.

Que en mérito de lo expuesto este despacho.

RESUELVE:

ARTICULO PRIMERO: Ordenar el reconocimiento y pago de la Pensión Gratia de conformidad con la Ley 91/87 en favor del(a) señor(a) BILDARDO DE JESUS HERRERA AGUDELO, identificado(a) con la C.I.C. No 1.362.172 de Belén de Umbria, en cuantía de TREINTA Y SIETE MIL SEISCIENTOS NOVENTA PESOS CON 74/100 PCTE. efectiva a partir del 29 de diciembre de 1989, pero con efectos fiscales a partir del 12 de enero de 1992, por prescripción trienal.

[Handwritten mark]

[Handwritten signature and stamp]

008166

AUG 9 1995

RESOLUCION NO

DE

RADICADO NO 86/95

ARTICULO SEGUNDO: La Caja Nacional de Prevision Social pagara al(a) interesado(a) la suma a que se refiere el articulo primero con los reajustes a que tenga derecho previos los descuentos ordenados y con observancia del turno respectivo. Cuando el cobro lo verifique por intermedio de tercera persona debera comprobar la supervivencia.

ARTICULO TERCERO: Las operaciones de orden contable a que haya lugar se efectuarian por el Grupo de Nominas de esta Entidad.

ARTICULO CUARTO: Reconoce personalidad al(a) Doctor(a) LUIS CARLOS AVELLANEDA TARAZONA con T.P. NO 15.338 del Ministerio de Justicia de acuerdo a los terminos del poder que obra a fl. 61 del expediente.

NOTIFIQUESE AL APODERADO haciendole saber que contra la presente decision administrativa proceden los recursos de reposicion ante la Subdirectora General de Prestaciones Economicas y/o en subsidio el de apelacion para ante el Director General, por escrito dentro de los cinco (5) dias siguientes a la notificacion, indicando los motivos de inconformidad de acuerdo alCodigo Contencioso Administrativo.

Se expide en Santiago de Bogota, D.C. a:

COMUNIQUESE, NOTIFIQUESE, Y CUMPLASE

[Handwritten signature]
YOLANDA RODRIGUEZ DE PINLER
SUBDIRECTORA GENERAL DE PRESTACIONES ECONOMICAS

CAJANAS
AG. P. 28
NO. 10

CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL
DIVISION DE RECONCILIAMIENTO
[Handwritten signature]
LUZ ANGELA SILVA MERACA
JEFE DIVISION DE RECONCILIAMIENTO

ENC: 13 L12
Sustancio: *[Handwritten signature]*
Reviso: *[Handwritten signature]*
FACED 10. ALONSO O. TORAN

CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL

SUB-DIRECCION DE PRESTACIONES ECONOMICAS
DIVISION DE RECONOCIMIENTO

Bogotá, D. E. a 14 AGO 1995 notificó personalmente a APJ CLAYTON la anterior providencia, haciendo saber que contra ella puede interponer por escrito y personalmente los recursos de RECURSO DE REVISION Y REPOSICION en la diligencia de notificación personal o dentro de los cinco días hábiles que corren a ella, ante el Subdirector de Prestaciones Económicas y RECURSO DE REPOSICION respectivamente. Enterado (s) del contenido de (s) momento que _____

El Notificado, [Signature]

C.C. No. 19138921 DE T. 24330 MI

Revisado por _____

Subdirector de Reconocimiento [Signature]

RADICAR PAGO PENSION

CIUDAD BOGOTÁ

CAJA AGHARIA SUBCURSAL [Signature]



201714200972151

**UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y
CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL -
UGPP**

NOTIFICACIÓN POR AVISO

NOT_PD 331658A

Señor (a):

LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA

CALLE 5A 33 40 INTERIOR 1004 BARRIO EL POBLADO EDIFICIO BOSQUES DE
VIENA

ANTIOQUIA-MEDELLIN

Por intermedio de este aviso se notifica la RDP9330 DEL 09 DE MARZO DE 2017, proferida por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social.

Se informa que contra la anterior decisión en caso de inconformidad puede(n) interponerse por escrito los recursos de Reposición y/o Apelación ante la Subdirectora de Determinación de Derechos Pensionales de la UGPP, los cuales deberán presentarse y sustentarse en el término de diez (10) días siguientes a partir de surtida la presente notificación, manifestando por escrito las razones de inconformidad, según el C.P.A.C.A.

Se advierte que la presente notificación se considerara surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega de este AVISO.

Anexo: Copia integra de la Resolución.

**SAUL HERNANDO SUANCHA TALERO
DIRECTOR DE SERVICIOS INTEGRADOS DE ATENCIÓN
UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCAL – UGPP**



201714200705801

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

Bogotá D.C

Señor (a):

LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA
CALLE 5A 33 40 INTERIOR 1004 BARRIO EL POBLADO EDIFICIO BOSQUES DE VIENA
MEDELLIN - ANTIOQUIA

REF.: SOLICITUD DE RECONOCIMIENTO PENSION DE SOBREVIVIENTES

Causante: HERRERA AGUDELO GILDARDO DE JESUS

Cédula Causante: 1,262,177

Radicado N°: SOP201601045284

Beneficiario:

ESCOBAR DE HERRERA LUZ MARIELA (CEDULA CIUDADANIA 24543368 Radicado SOP201601045284)

Asunto: Citación para notificación de Resolución No RDP009330 09 mar 2017 NOT_PD 331658

Respetado señor (a) :

Dando cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 66 y siguientes de la Ley 1437 de 2011 "Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", de manera atenta le informamos que la Unidad ha emitido el acto administrativo del asunto.

En consideración a lo anterior, le solicitamos presentarse dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de envío de la presente comunicación, en nuestras oficinas ubicadas en la Calle 19 No. 68 A 18 de la ciudad de Bogotá, en el Centro Comercial Punto Clave Calle 27 No. 46-70 Local 239 de la ciudad de Medellín, en el Centro Comercial Chipichape Calle 38 Norte N° 6 N 35, Local 8 - 224 de la ciudad de Cali o en el Centro Empresarial Américas II Calle 77B N° 59-61 Local 06 de la ciudad de Barranquilla, en horario de lunes a viernes de 7 am a 4 pm (Bogotá DC) y de 8 am a 6 pm (Medellín - Cali - Barranquilla) respectivamente, con el fin de que se notifique personalmente del acto administrativo mencionado.

En caso de no poder asistir podrá solicitar la notificación por correo electrónico, para lo cual encontrará las instrucciones y el formulario correspondiente en nuestra página web www.ugpp.gov.co, a través de la ruta Trámites y servicios - Formularios Descargables - Formato de solicitud de notificación electrónica pensiones - Instructivo. Dicho formulario deberá ser diligenciado y remitido al link de la página web denominado "escribanos".

Vencido el término señalado, se procederá a efectuar la notificación por aviso, remitiendo a su dirección de correspondencia el acto administrativo, el cual se entenderá notificado el día hábil siguiente al recibo del mismo.

Por último, si usted ya se notificó de la resolución referida en el asunto, por favor haga caso omiso de la presente comunicación.

El ciudadano es muy importante para nosotros, por eso mantenemos una actitud de disponibilidad y ayuda, comprometidos con la prestación de servicios de alta calidad.

Cordialmente,

SAUL HERNANDO SUANCHA TALERO
DIRECTOR DE SERVICIOS INTEGRADOS DE ATENCIÓN
UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCAL - UGPP

REPUBLICA DE COLOMBIA

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES
PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

RESOLUCIÓN NÚMERO **RDP 009330**
09 MAR 2017

RADICADO No. SOP201601045284

Por la cual se NIEGA una Pensión de Sobrevivientes

El SUBDIRECTOR DE DETERMINACION DE DERECHOS PENSIONALES (E) de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, artículo 1º del Decreto 169 de 2008, artículo 17 del Decreto 575 de 2013 y demás disposiciones legales y

CONSIDERANDO

Que con ocasión del fallecimiento del señor (a) **HERRERA AGUDELO GILDARDO DE JESUS**, quien en vida se identificó con CC No. 1,262,177 de BELEN DE UMBRÍA, ocurrido el 3 de agosto de 2016, se presentaron las siguiente(s) persona(s) a reclamar la pensión de sobrevivientes:

Solicitante: ESCOBAR DE HERRERA LUZ MARIELA .
Identificación: CEDULA CIUDADANÍA No. 24543368
Calidad: Cónyuge o Compañera(o) .
Fecha Nacimiento: 1 de enero de 1941
Fecha Solicitud: 23 de diciembre de 2016

Que mediante la Resolución No. 8166 del 3 de agosto de 1995 se reconoció una pensión a favor del (la) causante en cuantía de \$37,690.94, efectiva a partir del 29 de diciembre de 1989.

La anterior resolución fue expedida por CAJANAL y reconoció una pensión Gracia y quedó con efectos fiscales a partir del 12 de enero de 1992 por prescripción trienal.

Que mediante Resolución No. 28733 del 01 de julio de 2008 se negó la reliquidación pensión Gracia a favor del causante por nuevos factores salariales.

Que la solicitante la señora LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA aportó los siguientes documentos:

- SOLICITUD DE RECONOCIMIENTO DE PENSION DE SOBREVIVIENTES
- REGISTRO CIVIL DE DEFUNCIÓN DEL CAUSANTE.
- CEDULA DE CIUDADANÍA DEL CAUSANTE.
- REGISTRO CIVIL DE NACIMIENTO DEL SOLICITANTE.
- CEDULA DE CIUDADANÍA DEL SOLICITANTE.
- DECLARACION EXTAJUCIO DE LA SOLICITANTE
- REGISTRO CIVIL DE MATRIMONIO

Que el(a) causante nació el 2 de junio de 1934.

Que el(a) causante falleció el 3 de agosto de 2016, según Registro Civil de Defunción.

RDP 009330
09 MAR 2017

RESOLUCION Nº

Página 2 de 6

RADICADO Nº SOP201601045284

Fecha

Por la cual se NIEGA una pensión de sobrevivientes debido al fallecimiento de HERRERA AGUDELO GILDARDO DE JESUS

Que se publicó aviso de prensa, sin que dentro del término legal se hubiera presentado beneficiario de mejor o igual derecho a los peticionarios.

Que se consultó la Pagina WEB del Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA - con el número de identificación del (la) causante.

Que se consultó la Pagina WEB del Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA - con el número de identificación del (la) beneficiario (a).

Revisados los tiempos de servicio prestados por el causante para el MINSITERIO DE EDUCACION NACIONAL desde el 01 de mayo de 1975 hasta el 16 de enero de 2000 se evidencia que fueron prestados con vinculación como docente del orden NACIONAL lo cual configura una amplia inconsistencia con el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes; motivo por el cual se procede hacer las siguientes consideraciones legales:

Que el artículo 1 de la ley 114 de 1913, establece:

Artículo 1.- Los Maestros de Escuelas Primarias oficiales que hayan servido en el magisterio por un término no menor de veinte años, tienen derecho a una pensión de jubilación vitalicia, en conformidad con las prescripciones de la presente Ley.

De conformidad con la norma antes transcrita y los tiempos de servicio antes relacionados se puede observar que el (a) peticionario (a) no cuenta con los veinte años en la docencia oficial de carácter Departamental, Distrital, Municipal o Nacionalizado teniendo en cuenta que para acceder a la prestación solicitada no es posible computar tiempos de servicio del orden Nacional ni los desempeñados en Cargos de carácter Administrativo total o parcialmente, en consecuencia no hay lugar al reconocimiento y pago de la pensión de jubilación solicitada.

La Ley 114 de 1913 establece para ser beneficiario de la pensión de jubilación gracia, especialmente el consagrado en el artículo 4 numeral 3, el cual señala:

Para gozar de la gracia de la pensión será preciso que el interesado compruebe:

()

3) Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa del carácter nacional.

Por consiguiente, lo dispuesto en este inciso no obsta para que un maestro pueda recibir a un mismo tiempo sendas pensiones como tal, concedidas por la Nación y por un Departamento.

Es de anotar que dicho artículo fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C.- 479 del 9 de septiembre de 1998, indicando:

En cuanto al aparte acusado del numeral 3 del artículo 4 de la ley 114 de 1913, que consagra como requisito para gozar de la Pensión Gracia el no haber recibido ni recibir actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional, no encuentra la Corte que viole la Ley Suprema, concretamente el principio de igualdad, pues el legislador, en virtud de las facultades que la misma Carta le confiere, es competente para regular los aspectos relativos a la pensión, incluyendo, obviamente, las condiciones para acceder a ella

Por otra parte, es pertinente anotar que los recursos económicos del Estado para satisfacer el pago de prestaciones sociales no son infinitos sino limitados y, por

Por la cual se NIEGA una pensión de sobrevivientes debido al fallecimiento de HERRERA AGUDELO GILDARDO DE JESUS

tanto, es perfectamente legítimo que se establezca ciertos condicionamientos o restricciones para gozar de una pensión de jubilación. En este orden de ideas, la norma parcialmente acusada, tiene una justificación objetiva y razonable, pues lo único que pretende es evitar la doble remuneración de carácter nacional y así garantizar la administración racional de los recursos del Estado, cumplimiento del precepto constitucional vigente desde la Constitución de 1886 (Art. 34), reproducido en la Carta de 1991 (Art. 128), sobre la prohibición de recibir doble asignación del Tesoro Público, salvo las excepciones que sobre la materia establezca la Ley.

Siendo así, tampoco lo asiste razón al demandante, pues la norma acusada parcialmente no infringe el Estatuto Máximo.

Por su parte el Consejo de Estado en sala plena en sentencia del 27 de agosto de 1997, expediente No. S- 699, expresó:

1. La pensión gracia, establecida por virtud de la Ley 114 de 1913, comenzó siendo una prerrogativa gratuita que reconocía la Nación a cierto grupo de docentes del sector público: los maestros de educación primaria de carácter regional o local; grupo que luego, cuando se expidieron las leyes 116 de 1928 y 37 de 1933, se amplió a los empleados y profesores de las escuelas normales, a los inspectores de instrucción pública y a los maestros de enseñanza secundaria de ese mismo orden. Y se dice que constituye privilegio gratuito porque la nación hace el pago sin que el docente hubiese trabajado para ella.

El artículo 1. de la Ley 114 mencionada es del siguiente tenor:

Los maestros de Escuelas Primarias oficiales que hayan servido en el magisterio por un término no menor de veinte años, tienen derecho a una pensión de jubilación vitalicia, en conformidad con las prescripciones de la presente ley.

El numeral 3. Del artículo 4. Ib. prescribe que para gozar de la gracia de la pensión es preciso que el interesado, entre otras cosas, compruebe Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional.

Despréndase de la precisión anterior, de manera inequívoca, que la pensión gracia no puede ser reconocida a favor de un docente nacional, pues constituye requisito indispensable para su viabilidad que el maestro no reciba retribución alguna de la nación por servicios que le preste, o que no se encuentre pensionado por cuenta de ella. Por lo tanto, los únicos beneficiarios de tal prerrogativa eran los educadores locales o regionales.

El artículo 6. De la Ley 116 de 1928 dispuso:

Los empleados y profesores de las Escuelas Normales y los inspectores de Instrucción Pública tienen derecho a la jubilación en los términos que contempla la Ley 114 de 1913 y demás que a esta complementan. Para el cómputo de los años de servicio se sumarán los prestados en diversas épocas, tanto en el campo de la enseñanza primaria como en el de la normalista, pudiéndose contar en aquella la que implica la inspección.

Destaca la Sala que, al sujetarse la regla transcrita a las exigencias de la Ley 114 de 1913 para que pudiera tenerse derecho a la pensión gracia, dejó vigente lo que éste ordenamiento prescribía en el sentido de que dicha prerrogativa no se otorgaba a docentes que recibieran pensión o recompensa nacional.

Y la Ley 37 de 1933 (inc. 2.art.3.) lo que hizo simplemente fue extender la pensión aludida, sin cambio alguno de requisitos, a los maestros de establecimientos de enseñanza secundaria.

Por la cual se NIEGA una pensión de sobrevivientes debido al fallecimiento de HERRERA AGUDELO GILDARDO DE JESUS

No es de recibo el argumento que en ocasiones se ha expuesto para sostener que con motivo de la expedición de esta norma, pueda reconocerse la pensión gracia a todos los que prestan sus servicios a la Nación, por ser los maestros a que ella se refiere docentes de carácter nacional.

Dos son las razones fundamentales que conducen al rechazo de tal aseveración, así:
a. Como se dijo, la Ley 37 de 1933, examinada en relación con la Ley 116 de 1928 y la 114 de 1913, no introdujo modificación alguna a las exigencias establecidas en estos ordenamientos normativos.

b. No es acertada la afirmación de que los establecimientos oficiales de educación secundaria fuesen nacionales en su totalidad en 1933. Tanto, que fue con la Ley 43 de 1975 que se inició el proceso de nacionalización tanto de la educación primaria como de la secundaria. Por eso en su encabezamiento se lee: por la cual se nacionaliza la educación primaria y secundaria que oficialmente vienen prestando los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los Municipios, las Intendencias y Comisarías; se redistribuye una participación, se ordenan obras en materia educativa y se dictan otras disposiciones. Y en su artículo primero se prescribe hacia el futuro: La educación primaria y secundaria serán un servicio público de cargo de la nación.

2. Se repite que a partir de 1975, por virtud de la Ley 43, empieza el proceso de nacionalización de la educación primaria y secundaria oficiales a que se refieren los ordenamientos anteriormente citados (L.114 / 13: L. 116 / 28, y L. 28 / 33); proceso que culminó en 1980.

3. ()

4. La disposición transcrita se refiere de manera exclusiva a aquellos docentes departamentales o regionales y municipales que quedaron comprendidos en el mencionado proceso de nacionalización. A ellos, por habérseles sometido repentinamente a este cambio de tratamiento, se les dio la oportunidad de que se les reconociera la referida pensión, siempre que reunieran la totalidad de los requisitos y que hubiesen estado vinculados de conformidad con las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, con el aditamento de su compatibilidad con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación; hecho que modificó la ley 114 de 1913 para dichos docentes, en cuanto ésta señalaba que no podía disfrutar de la pensión gracia quien recibiera otra pensión o recompensa de carácter nacional.

5. La norma pretranscrita, sin duda, regula una situación transitoria, pues su propósito, como se ve, no es otro que el de colmar las expectativas de los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 e involucrados, por su labor, en el proceso de nacionalización de la educación primaria y secundaria oficiales.

De lo anterior se desprende con claridad que la pensión gracia no puede ser reconocida a pensionados nacionales, ni a docentes nacionales.

En efecto, como bien lo aclara el Consejo de Estado, al disponer la ley 37 de 1933 que la pensión se extendía a maestros de establecimientos de enseñanza secundaria, no se modificaron los requisitos de la misma, por lo cual se mantuvo la prohibición aludida, sobre todo si se tiene en cuenta que en dicha época la educación secundaria no se encontraba a cargo de la Nación.

Así mismo en sentencia C-085-02 la Corte Constitucional expresó:

4.3 Como se ve, los docentes oficiales en el país pertenecían a dos esferas administrativas diferentes: unos, vinculados por su nombramiento a las entidades territoriales y, otros, directamente nombrados por la Nación para la prestación del

Por la cual se NIEGA una pensión de sobrevivientes debido al fallecimiento de HERRERA AGUDELO GILDARDO DE JESUS

servicio. Se trata entonces de dos universos diferentes, lo que trajo como consecuencia remuneraciones distintas y, en materia de pensión, resultaba, en consecuencia, que los docentes oficiales del orden territorial, en principio, no tenían derecho a pensión por parte de la Nación, al paso que los vinculados a ésta sí tenían derecho a ella.

Por eso, no resulta inexecutable que el legislador haya instituido para los primeros la denominada pensión de gracia a cargo de la Nación, bajo el requisito de que no tuvieran ninguna otra a cargo del Tesoro Nacional, lo cual en nada vulnera el derecho de los docentes a cargo de la Nación a que se les reconociera y pagara luego su respectiva pensión por su empleador, es decir, la Nación, previo el cumplimiento de los requisitos legales para el efecto.

De acuerdo con lo anterior y conforme a los tiempos de servicio aportados se puede observar que estos fueron prestados con nombramiento del orden nacional, en consecuencia no hay lugar al reconocimiento y pago de la pensión de jubilación solicitada, por cuanto su vinculación a la docencia fue de carácter NACIONAL.

Que mediante Lineamiento No. 122 ACTA No. 1172 del 07 y 08 de julio de 2016 expedido por la UNIDAD DE GESTION PENSIONAL Y PARAFISCAL UGPP se estableció:

()Frente al tema de Sustitución Pensional cuando existe abuso del derecho y fraude a la ley, el Comité indicó que se debe verificar si el reconocimiento fue antes del año 1998 es decir de la Sentencia C-479 del 09 de septiembre de 1998, M.P., Carlos Gaviria Díaz; ya que aun cuando no había pronunciamiento de la Corte Constitucional dichas pensiones hoy día son ILEGALES por lo que las solicitudes de reliquidación de pensiones gracia con TIEMPOS NACIONALES deben ser negadas y debidamente motivadas, e inmediatamente deben ser identificadas para iniciar las acciones pertinentes y seguir pagando hasta que el juez decreta la suspensión provisional.

En un segundo escenario, si el pensionado fallece y el beneficiario solicita la sustitución pensional, se debe negar motivando que el causante no tenía derecho. Y por último si el beneficiario de la sustitución pensional solicita la reliquidación se debe negar e inmediatamente iniciar las acciones judiciales para atacar los dos actos administrativos (reconocimiento con tiempos nacionales y sustitución de la misma), pero se debe seguir pagando hasta que el juez decreta la suspensión provisional.

Así mismo sobre la sustitución de pensiones gracia que estén RELIQUIDADAS AL RETIRO, en vía administrativa, se señala al momento de resolver la solicitud de sustitución se debe ajustar la mesada pensional reliquidándola al status con todos los factores, y motivando debidamente por el abuso del derecho, atendiendo que existe un precedente pacífico de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, que señalan claramente que no es procedente la reliquidación al retiro razón por la cual únicamente se sustituye el derecho debidamente ajustado. ()

De conformidad con lo señalado en la ley y lo establecido en el Acta 1172 del 07 y 08 de julio de 2016 frente a los reconocimientos de las pensiones Gracia con tiempos de Carácter NACIONAL se evidencia que la señora LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA, ya identificada, no tendría derecho al reconocimiento de la pensión de sobrevivientes ya que su origen es una pensión de carácter ILEGAL.

Por tal motivo se procede a negar el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a la peticionaria y enviar el presente acto administrativo a la Subdirección Jurídica de la UGPP para los fines pertinentes.

Por la cual se NIEGA una pensión de sobrevivientes debido al fallecimiento de HERRERA AGUDELO GILDARDO DE JESUS

Son disposiciones aplicables*: Ley 797 de 2003 Ley 114 de 1913, Ley 116 de 1928, Ley 37 de 1933,

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: Negar el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes con ocasión del fallecimiento de HERRERA AGUDELO GILDARDO DE JESUS por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia a:

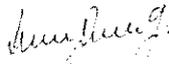
ESCOBAR DE HERRERA LUZ MARIELA ya identificado(a) en calidad de Cónyuge o Compañera(o)

ARTÍCULO SEGUNDO: De acuerdo a lo expresado en la parte considerativa de la presente resolución, envíese copia a SUBDIRECCION JURIDICA PENSIONAL UGPP, para lo fines pertinentes.

ARTÍCULO TERCERO: Notifíquese a LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA, haciéndole (s) saber que en caso de inconformidad contra la presente providencia, puede (n) interponer por escrito los recurso de Reposición y/o Apelación ante EL SUBDIRECTOR DE DETERMINACION DE DERECHOS PENSIONALES (E). De estos recursos podrán hacerse uso dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación, manifestando por escrito las razones de inconformidad, según el C.P.A.C.A.

Dada en Bogotá, D.C. a:

COMUNIQUESE NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



JUAN DAVID GÓMEZ BARRAGAN

SUBDIRECTOR DE DETERMINACION DE DERECHOS PENSIONALES (E)
UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES - UGPP

Señor (a):
GLORIA INES CORTÉS ARANGO

Gerente
**UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y
CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL-UGPP**

Avenida carrera 68 No. 13 - 37
notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co
Bogotá - D.C.

Referencia: Reclamación Administrativa
Interesado: **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA**
Cédula: 24.543.368 de Belén de Umbría (Risaralda).

JAVIER CASTAÑEDA TABORDA, mayor de edad, residente en Pereira, identificado con cédula de ciudadanía No. 10.135.708 de Pereira, portador de la T.P. No. 197.733 del C.S.J., obrando en calidad de apoderado de la señora **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA**, mayor de edad y vecina de Dosquebradas (Rda.), identificada con cédula de ciudadanía No. 24.543.368 de Belén de Umbría, según consta en el poder que anexo, en calidad de sobreviviente del señor **GILDARDO DE JESÚS HERRERA AGUDELO**, por medio del presente escrito me dirijo a Ustedes para presentar **RECLAMACIÓN ADMINISTRATIVA** en agotamiento de la actuación administrativa, buscando obtener la sustitución de pensión sobreviviente de la pensión gracia, basado en los siguientes:

HECHOS

1. El señor **GILDARDO DE JESÚS HERRERA AGUDELO**, (q.e.p.d.) nació el 2 de junio de 1934 en Jericó (Antioquia).
2. El señor **GILDARDO DE JESÚS HERRERA AGUDELO**, (q.e.p.d.) en vida, se identificaba con la cédula de ciudadanía No. 1.262.177 de Belén de Umbría, Risaralda.
3. El señor **GILDARDO DE JESÚS HERRERA AGUDELO**, (q.e.p.d.), al momento de cumplir los requisitos para acceder a la pensión de gracia, laboraba en el **COLEGIO NACIONAL DEOGRACIAS CARDONA**.
4. La **CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL- CAJANAL**, a través de la Resolución No. 008920 del 20 de noviembre de 1992, reconoció pensión mensual vitalicia de jubilación al señor **GILDARDO DE JESÚS HERRERA AGUDELO** (q.e.p.d.), a partir del 2 de junio de 1982.
5. Posteriormente, la **CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL- CAJANAL**, mediante Resolución No. 008166 del 3 de agosto de 1995, reconoció al señor **GILDARDO DE JESÚS HERRERA AGUDELO** (q.e.p.d.) pensión gracia efectiva a partir del 29 de diciembre de 1989, pero con efectos fiscales a partir del 12 de enero de 1992.
6. Que mediante Resolución No. 2146 de fecha 20 de diciembre de 1999, se retiró del servicio a partir del 17 de enero de 2000, al señor **GILDARDO DE JESÚS HERRERA AGUDELO** (q.e.p.d.) por edad de retiro forzoso.
7. El señor **GILDARDO DE JESÚS HERRERA AGUDELO** (q.e.p.d.) y la señora **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA** convivieron bajo el mismo techo desde el día de su matrimonio.

**FAVOR BEVOVER ESTA COPIA
NOMBRE LEGIBLE Y SELLO**

8. El señor **GILDARDO DE JESÚS HERRERA AGUDELO** (q.e.p.d.) y la señora **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA**, contrajeron matrimonio el día 17 de diciembre de 1959.
9. El señor **GILDARDO DE JESÚS HERRERA AGUDELO** (q.e.p.d.) y la señora **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA** compartieron el mismo techo, lecho y mesa, hasta el día 3 de agosto de 2016.
10. El señor **GILDARDO DE JESÚS HERRERA AGUDELO** (q.e.p.d.) y la señora **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA** compartieron techo, lecho y mesa durante cincuenta y seis (56) años siete (7) meses y dieciséis (16) días.
11. La señora **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA**, dependía económicamente y de manera total del causante.
12. El señor **GILDARDO DE JESÚS HERRERA AGUDELO** (q.e.p.d) falleció el día 3 agosto de 2016.
13. El día 23 de diciembre de 2016 mediante radicado No. SOP201601042584, la señora **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA**, elevó solicitud de pensión de sobrevivientes ante la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP**.
14. Mediante Resolución No. RDP 009330 del 9 de marzo de 2017, la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL-UGPP**, negó la sustitución pensional de la pensión gracia a la señora **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA**.
15. En la Resolución No. RDP 009330 del 9 de marzo de 2017, la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL-UGPP**, expresó:

"De acuerdo a lo anterior y conforme a los tiempos de servicios se puede observar que estos fueron prestados con nombramiento del orden nacional, en consecuencia, no hay lugar al reconocimiento y pago de la pensión de jubilación solicitada, por cuanto su vinculación a la docencia fue de carácter NACIONAL..."

*De conformidad con la ley y lo establecido en el Acta 1172 del 07 y 08 de julio de 2016 frente a los reconocimientos (sic) de las pensiones Gracia con tiempos de carácter NACIONAL, se evidencia que la señora **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA**, ya identificada, no tendría derecho al reconocimiento de la pensión de sobrevivientes ya que su origen es una pensión de carácter ILEGAL*

Por tal motivo se procede a negar el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a la peticionaria y enviar EL PRESETNE ACTO ADMINISTRATIVO A LA Subdirección Jurídica de la UGPP para los fines pertinentes.

16. La Resolución en mención estableció la posibilidad de poder interponer, en caso de inconformidad en el término de diez (10) días, los recursos de

Reposición y/o Apelación.

17. La señora **LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA**, en calidad de sobreviviente no agotó la actuación administrativa.

PRETENSIONES

1. Que se me reconozca personería para actuar.
2. Que se reconozca y pague a mi poderdante la pensión de sobrevivientes respecto a la Pensión Gracia otorgada a su cónyuge señor **GILDARDO DE JESÚS HERRERA AGUDELO** (q.e.p.d) desde el día 3 de agosto de 2016, fecha de su fallecimiento.
3. Que la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL-UGPP**, sobre las sumas que deba pagar, reconozca el pago de las sumas necesarias para hacer los ajustes de valor, conforme al I.P.C. según lo establecido en el artículo 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

FUNDAMENTO DE DERECHO

Se tendrán como fundamentos de derecho lo dispuesto en los artículos 48 de la Constitución Política, el artículo 46 y 47 de la Ley 797 de 2003, Ley 891 de 1989, artículo 97 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

El artículo 48 de nuestra Constitución Política define a la Seguridad Social como un servicio público, obligatorio e irrenunciable, que se encuentra bajo la dirección y control del Estado, revestido de la condición de irrenunciable, fundado en principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, se sujeta a la prevalencia de los derechos adquiridos y por esa razón le merece especial protección del Estado.

Por su parte, la Corte Constitucional en sentencia C-336-14, Magistrado Ponente Mauricio González Cuervo, expresó que el objetivo fundamental de la pensión de sobrevivientes es el de proteger a la familia, de allí que el cónyuge o compañero o compañera permanente del causante deban cumplir determinadas exigencias de índole personal y temporal para acceder a dicha prestación, constituyendo esto una garantía de legitimidad y justicia pues *"busca favorecer económicamente a aquellos matrimonios y uniones permanentes de hecho que han demostrado un compromiso de vida real y con vocación de continuidad; pero también, que dicha disposición intenta amparar el patrimonio del pensionado, de posibles maniobras fraudulentas realizadas por personas que, con la falsa motivación de instituir una vida marital responsable y comprometida, sólo pretenden derivar un beneficio económico de la transmisión pensional"*.

La normatividad vigente al momento del fallecimiento del causante señor **GILDARDO DE JESÚS HERRERA AGUDELO** (q.e.p.d), era la Ley 100 de 1993, modificada por la Ley 797 de 2003 que en sus artículos 46 y 47 establecen:

Señores:
UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCAL - UGPP
SUBDIRECCION DE NORMALIZACION
E.S.D

REF.	DECLARACIÓN JURAMENTADA DE CONVIVENCIA
NOMBRE DEL CAUSANTE	Gildardo de Jesús Herrera Agudelo
CEDULA DEL CAUSANTE	1262177

DECLARACIÓN

Yo Luz Mariela Escobar de Herrera, mayor de edad y vecino (a) de esta ciudad, identificado (a) como aparece al pie de mi correspondiente firma, comedidamente manifiesto bajo la gravedad de juramento y a sabiendas de las consecuencias penales que ello implica:

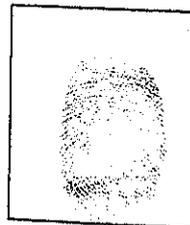
Que contraí matrimonio con el (la) señor (a) Gildardo de Jesús Herrera Agudelo (q.e.p.d.) quien en vida se identificó con la C.C. No. 1262177 el día Diez y Siete (17) del mes de Diciembre del año 1959, hasta el día Tres (3) del mes de Agosto del año 2016, día de su fallecimiento, desde esa fecha, compartimos techo, lecho y mesa; de nuestra relación tuvimos 3 hijos, todos actualmente mayores de edad,.

FINES DE LA DECLARACIÓN

Rindo la presente declaración con el fin de obtener el RECONOCIMIENTO DE SUSTITUCIÓN PENSIONAL.

Atentamente,

Firma Luz Mariela Escobar de Herrera
Nombre Luz Mariela Escobar de Herrera
Cedula 24543368 de Belén de Yombá
Frisera Lda.



Señores:

UNIDAD DE GESTION PENSIONAL Y PARAFISCALES

Bogotá

Asunto: Poder Especial.

LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA, mayor de edad, identificado(a) como aparezco al pie de mi correspondiente firma, en calidad de cónyuge supérstite del señor **GILDARDO DE JESÚS HERRERA AGUDELO** quien en vida se identificaba con la cédula No. 1.262.177, obrando en mi propio nombre, por medio del presente escrito me dirijo a Ustedes con todo respeto, para manifestarle que confiero poder especial amplio y suficiente al doctor **JAVIER CASTAÑEDA TABORDA**, mayor de edad, vecino de la ciudad de Pereira, abogado en ejercicio, identificado con cédula de ciudadanía número 10.135.708 de Pereira (Rda.) y con T.P. 197.733 del C.S.J., para que en mi nombre y representación presente ante Ustedes reclamación administrativa, buscando obtener sustitución de la pensión de gracia, igualmente para que solicite los documentos con costas a mi cargo y la información que considere pertinente para efectos de llevar a cabo este mandato y para lo concerniente a la información sobre otros derechos a mi favor.

Mi apoderado tiene las facultades generales previstas en el art. 77 del C.G. Proceso y las especialidades de recibir, conciliar, desistir, transigir, tachar documentos, renunciar, sustituir y reasumir este mandato, y en general para realizar todos los trámites inherentes al mismo.

El presente poder está vinculado a un contrato de prestación de servicios por modalidad de cuota Litis con cesión de derechos litigiosos en el porcentaje de los honorarios pactados.

Atentamente,

Luz Mariela Escobar de Herrera
LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA
C.C. No. 24.543.368 de Belén de Umbria-Risaralda.

Acepto;


JAVIER CASTAÑEDA TABORDA
C.C. No. 10.135.708 de Pereira
T.P. No. 197.733 del C.S.J



NOTARIA QUINTA DEL CIRCULO DE PEREIRA

DILIGENCIA DE RECONOCIMIENTO

Autenticación Biométrica Decreto-Ley 019 de 2012

Notaria Quinta PEREIRA, 2017-07-21 12:29:21 Documento: 15k30
Ante FERNANDO CHICA RIOS NOTARIO 5 DEL CIRCULO DE PEREIRA compareció:

ESCOBAR De HERRERA LUZ MARIELA

Identificado con C.C. 24543368

Quien declaró que las firmas de este documento son suyas, el contenido del mismo es cierto y autorizó el tratamiento de sus datos personales al ser verificada su identidad cotejando sus huellas digitales y datos biográficos contra la base de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Ingrese a www.notariainlinea.com para verificar este documento.

70em3c9

Firma compareciente



Firma compareciente

FERNANDO CHICA RIOS
NOTARIO 5 DEL CIRCULO DE PEREIRA

NOTARIA QUINTA DEL CIRCULO DE PEREIRA
FERNANDO CHICA RIOS
NOTARIO

EMITENTE
Nombre Razón Social:
UNIDAD ADMINISTRATIVA
ESPECIAL DE GESTIÓN
PENSIONAL Y CONTR
Dirección: CRA 68 No 13-17



201714203304801

Ciudad: BOGOTÁ D.C.

Departamento: BOGOTÁ D.C.

Código Postal: 110931286

Envío: RN858494227CO

DAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

DESTINATARIO

Nombre Razón Social:
JAVIER CASTAÑEDA TABORDA

Ciudad: BOGOTÁ D.C.

Dirección: CALLE 19 8 34 OFICINA
1206

Ciudad: PEREIRA_RISARALDA

Departamento: RISARALDA

Código Postal: PEREIRA - RISARALDA

Código Postal:

Fecha Pre-Admisión:

2017-11-16

Transporte Lic de carga 000200 del 20/08/17

Transporte Mensajero Express 000687 del 09/09/17

RECONOCIMIENTO PENSION DE SOBREVIVIENTES

Beneficiario: HERRERA AGUDELO GILDARDO DE JESUS

Causante: 1,262,177

Radicado N°: SOP201701039854

Beneficiario:

ESCOBAR DE HERRERA LUZ MARIELA (CEDULA CIUDADANIA 24543368 Radicado

SOP201701039854)

Auto N°: ADP 008575 09 nov 2017 NOT_PD 643329

Por medio del presente la Dirección de Servicios Integrados de Atención al Ciudadano se permite comunicarle que: **LA SUBDIRECCIÓN DE DETERMINACIÓN DE DERECHOS PENSIONALES o DIRECCIÓN DE PENSIONES de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, según corresponda, ha expedido el AUTO DE LA REFERENCIA en el cual se decidió lo siguiente:**

Que mediante la Resolución No. 8166 del 3 de agosto de 1995 se reconoció una pensión a favor del (la) causante en cuantía de \$37,690.94, efectiva a partir del 29 de diciembre de 1989.

La anterior resolución fue expedida por CAJANAL y reconoció una pensión Gracia y quedó con efectos fiscales a partir del 12 de enero de 1992 por prescripción trienal.

Que mediante Resolución No. 28733 del 01 de julio de 2008 se negó la reliquidación pensión Gracia a favor del causante por nuevos factores salariales.

Que mediante la Resolución No. RDP 009330 del 09 de marzo de 2017 se negó una pensión de sobrevivientes ocasión del fallecimiento de HERRERA AGUDELO GILDARDO DE JESUS bajo los siguientes argumentos:

Que los tiempos de servicio prestados por el causante para el MINSITERIO DE EDUCACION NACIONAL desde el 01 de mayo de 1975 hasta el 16 de enero de 2000 se evidencia que fueron prestados con vinculación como docente del orden NACIONAL lo cual configura una amplia inconsistencia con el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes de conformidad con el artículo 1 de la ley 114 de 1913.

Que la pensión gracia no puede ser reconocida a pensionados nacionales, ni a docentes nacionales.

De acuerdo con lo anterior y conforme a los tiempos de servicio aportados se puede observar que estos fueron prestados con nombramiento del orden nacional, en consecuencia no hay lugar al reconocimiento y pago de la pensión de jubilación solicitada, por cuanto su vinculación a la docencia fue de carácter NACIONAL.

Que mediante Lineamiento No. 122 ACTA No. 1172 del 07 y 08 de julio de 2016 expedido por la UNIDAD DE GENTION PENSIONAL Y PARAFISCAL UGPP se estableció:

()Frente al tema de Sustitución Pensional cuando existe abuso del derecho y fraude a la ley, el Comité indicó

que se deber verificar si el reconocimiento fue antes del año 1998 es decir de la Sentencia C-479 del 09 de septiembre de 1998, M.P., Carlos Gaviria Díaz; ya que aun cuando no había pronunciamiento de la Corte Constitucional dichas pensiones hoy día son ILEGALES por lo que las solicitudes de reliquidación de pensiones gracia con TIEMPOS NACIONALES deben ser negadas y debidamente motivadas, e inmediatamente deben ser identificadas para iniciar las acciones pertinentes y seguir pagando hasta que el juez decrete la suspensión provisional.

En un segundo escenario, si el pensionado fallece y el beneficiario solicita la sustitución pensional, se debe negar motivando que el causante no tenía derecho. Y por último si el beneficiario de la sustitución pensional solicita la reliquidación se debe negar e inmediatamente iniciar las acciones judiciales para atacar los dos actos administrativos (reconocimiento con tiempos nacionales y sustitución de la misma), pero se debe seguir pagando hasta que el juez decrete la suspensión provisional.

Así mismo sobre la sustitución de pensiones gracia que estén RELIQUIDADAS AL RETIRO, en vía administrativa, se señala al momento de resolver la solicitud de sustitución se debe ajustar la mesada pensional reliquidándola al status con todos los factores, y motivando debidamente por el abuso del derecho, atendiendo que existe un precedente pacífico de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, que señalan claramente que no es procedente la reliquidación al retiro razón por la cual únicamente se sustituye el derecho debidamente ajustado. ()

De conformidad con lo señalado en la ley y lo establecido en el Acta 1172 del 07 y 08 de julio de 2016 frente a los reconocimientos de las pensiones Gracia con tiempos de Carácter NACIONAL se evidencia que la señora LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA, ya identificada, no tendría derecho al reconocimiento de la pensión de sobrevivientes ya que su origen es una pensión de carácter ILEGAL.

Por tal motivo se procedió a negar el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a la peticionaria y enviar el presente acto administrativo a la Subdirección Jurídica de la UGPP para los fines pertinentes.

Que con la nueva petición solicita el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes la cual ya fue resuelta de fondo y de manera integral por intermedio de la resolución No. RDP 009330 del 09 de marzo de 2017, por lo tanto es menester señalar que:

De acuerdo a lo mencionado, es necesario remitirnos a lo estipulado en el Artículo 87 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual establece:

Artículo 87. Firmeza de los actos administrativos. Los actos administrativos quedarán en firme:

1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso.
2. Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.
3. Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos.
4. Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos.
5. Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo

En razón a lo expuesto, no habrá lugar por parte de esta entidad a emitir nuevamente un pronunciamiento respecto a la solicitud de pensión de sobrevivientes.

Para todos los efectos legales se hace saber que corresponde a la Dirección de Servicios Integrados de Atención al Ciudadano en cumplimiento de sus funciones la comunicación de la anterior decisión proferida por el área de pensiones.

Si usted ya se está enterado de esta decisión, por favor haga caso omiso a la presente comunicación.

Cordialmente,



SAUL HERNANDO SUANCHA TALERO
DIRECTOR DE SERVICIOS INTEGRADOS DE ATENCIÓN
UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCAL – UGPP

Proyecto: CREINA

Nombre Causante: GILDARDO DE JESUS HERRERA AGUDELO
CC N°: 1262177 de
SOLICITUD N°: SOP201701039854



22

Handwritten marks: '75' and '60' with a checkmark.

Beatriz Echeverri de E.
Notaria

DECLARACION JURAMENTADA DE GERMAN ATEHORTUA MARIN y de JOSE ARTEMO SALAZAR ARIAS

Al Despacho de la Notaria quinta del Circulo de Pereira, Departamento de Risaralda, República de Colombia, comparecieron hoy nueve (9) delmes de mayo de mil novecientos noventa y cuatro (1.994) los señores GERMAN ATEHORTUA MARIN y JOSE ARTEMO SALAZAR ARIAS, mayores de edad, vecinos de esta ciudad de Pereira, residentes en la carrera 7a. No.27-14 Apartamento 204 y en la carrera 21Bis No. 19-53 Barrio Providencia, de estado civil ambos casados cuyas sociedades conyugales se encuentran vigentes, de profesión docente jubilado y docente activo, respectivamente, identificados con las cédulas de ciudadanía números 1.417.577 y 4'319.419 expedidas en Villamaría y Manizales (Cds) con el fin de rendir declaración juramentada lo que hicieron en los siguientes términos :PRIMERO.- Declaramos que conocemos de vista trato y comunicación desde hace 37 y 22 años al señor GILDARDO DE JESUS HERRERA AGUDELO.-SEGUNDO.-Nos consta que es una persona idónea, pobre, honesta, capacitada y consagrada a las labores docentes.- No siendo más el objeto de la presente declaración se firma por los que en ella intervinieron.

LOS DECLARANTES:

Handwritten signature of German Atehortua Marin
GERMAN ATEHORTUA MARIN
Handwritten signature of Jose Artemo Salazar Arias
JOSE ARTEMO SALAZAR ARIAS

LA NOTARIA QUINTA DEL CIRCULO DE PEREIRA

Handwritten signature of Beatriz Echeverri de Escalante
BEATRIZ ECHEVERRI DE ESCALANTE



Pensión sobre
vivienda



2438.

REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
OFICINA JUDICIAL SECCIONAL PEREIRA

ACTA INDIVIDUAL DE REPARTO



Fecha : 03/15/2018

Página 1

NUMERO DE RADICACIÓN

66001233300020180007300

CORPORACION
TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
REPARTIDO AL DESPACHO

GRUPO RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - LABOF
CD. DESP SECUENCIA: FECHA DE REPARTO
001 459 03/15/2018 11:28:41a.m.

MAGISTRADO JUAN CARLOS HINCAPIE MEJIA

IDENTIFICACION	NOMBRE	APELLLIDO	PARTE
01 24543368	LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA		DEMANDANTE
02 9003739134	Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional - UGPP		DEMANDADO
03 10135708	JAVIER CASTAÑEDA TABORDA	CASTAÑEDA TABORDA	APODERADO

TRAER UN ORIGINAL EN 44 FOLIOS 4 CD 1 ARCHIVO

REPARTO3

הנהלת בית דין פדרלי - תל אביב

criverar

EMPLEADO

Handwritten notes and stamps at the bottom right, including a date stamp '11:28:41a.m.'

REPÚBLICA DE COLOMBIA –RAMA JUDICIAL



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE RISARALDA
SALA TERCERA DE DECISIÓN
MAGISTRADO PONENTE: JUAN CARLOS HINCAPIÉ MEJÍA

Aprobado por la Sala en sesión de hoy
Pereira, ocho (08) de marzo de dos mil diecinueve (2019)

Referencia

Radicación: 66001-23-33-000-2018-00073-00

Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Demandante: Luz Mariela Escobar de Herrera

**Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional
y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP**

La persona de la referencia, por medio de apoderado judicial, ha presentado demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, para que se declare la nulidad del oficio No. 201714203304801 notificado el 20 de noviembre de 2017 que comunica el auto ADP 008575 del 9 del mismo mes y año, proferido por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, por medio del cual se informa a la demandante que no hay lugar a reconocer la pensión de sobrevivientes solicitada de conformidad con lo dispuesto en la Resolución RDP 009330 del 9 de marzo de 2017, que negó el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a favor de la señora Luz Mariela Escobar de Herrera; y que, como consecuencia de tal declaratoria de nulidad, se ordene a la entidad demandada al reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes a la demandante.

I. HECHOS

A folios 4 y s.s. del expediente, se narraron los siguientes:

- 1.1 El señor Gildardo de Jesús Herrera Agudelo nació el 2 de junio de 1934 en Jericó (Antioquia).
- 1.2 Al momento de cumplir los requisitos para acceder a la pensión gracia, el señor Herrera Agudelo laboraba en el Colegio Nacional Deogracias Cardona.
- 1.3 La Caja Nacional de Previsión Social – CAJANAL, a través de la Resolución No. 008920 del 20 de noviembre de 1992, le reconoció pensión mensual vitalicia de jubilación a partir del 2 de junio de 1982.
- 1.4 Posteriormente, la Caja Nacional de Previsión Social – CAJANAL mediante Resolución No. 008166 del 3 de agosto de 1995, reconoció al señor Gildardo de Jesús la pensión gracia efectiva a partir del 29 de diciembre de 1989 pero con efectos fiscales a partir del 12 de enero de 1992.
- 1.5 Que mediante Resolución No. 2146 del 20 de diciembre de 1999, se retiró del servicio por edad de retiro forzoso al señor Herrera Agudelo, a partir del 17 de enero de 2000.
- 1.6 La señora Luz Mariela Escobar de Herrera y el señor Gildardo de Jesús Herrera Agudelo contrajeron matrimonio el 17 de diciembre de 1959 y convivieron desde ese día, compartiendo techo, lecho y mesa hasta el 3 de agosto de 2016, esto es, 56 años, 7 meses y dieciséis días.
- 1.7 Que el señor Gildardo de Jesús Herrera Agudelo falleció el 3 de agosto de 2016.
- 1.8 La señora Luz Mariela Escobar de Herrera dependía total y económicamente del causante.
- 1.9 El día 23 de diciembre de 2016 la señora Escobar de Herrera elevó solicitud de pensión de sobrevivientes ante la UGPP, la cual fue contestada de manera negativa mediante la Resolución No. RDP 009330 del 9 de marzo de 2017.
- 1.10 En el mencionado acto administrativo se negó la sustitución pensional de la pensión gracia bajo el argumento de que, en virtud a lo establecido en el acta 1172 del 7 y 8 de julio de 2016, frente a los reconocimientos de las pensiones gracia con tiempos de carácter nacional, se evidencia que la

señora Luz Mariela Escobar de Herrera no tiene derecho al reconocimiento de la pensión de sobrevivientes ya que su origen es una pensión de carácter ilegal.

- 1.11 La Resolución en mención estableció la procedencia de los recursos de reposición y apelación empero la señora Luz Mariela Escobar de Herrera no agotó la vía administrativa.
- 1.12 Comoquiera que no se agotó la actuación administrativa, el 11 de octubre de 2017 se presenta nueva reclamación administrativa radicada bajo el número 201770013154212.
- 1.13 Mediante comunicado 201714203304801 recibido el 20 de noviembre de 2017, la UGPP informó que las pretensiones solicitadas ya habían sido resueltas a través de la Resolución RDP 009330 del 9 de marzo de 2017, y siguiendo lo establecido en el artículo 87 del CPACA, se encuentra en firme la decisión, por tanto se encuentra agotada la vía administrativa.
- 1.14 Finalmente, que en el presente caso no se requiere la conciliación extrajudicial al pretenderse el reconocimiento de un derecho pensional que es imprescriptible, irrenunciable y de orden público.

II. PRETENSIONES

A folio 6 del expediente, solicita la accionante:

2.1 Que se declare la nulidad de la comunicación No. 201714203304801 mediante la cual se confirma la negación del reconocimiento de la pensión de sobrevivientes respecto a la pensión gracia a favor de la señora Luz Mariela Escobar de Herrera.

2.2. Que, como consecuencia de la anterior declaración, se ordene a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, reconocer y pagar a la señora Luz Mariela Escobar de Herrera la pensión de sobrevivientes respecto a la pensión gracia, a partir del 4 de agosto de 2016.

2.3. Se ordene a la UGPP que sobre las sumas a pagar, reconozca el pago de las sumas necesarias para hacer los ajustes de valor conforme al IPC, según lo dispuesto en el artículo 187 del C.P.A.C.A.

2.4. Se ordene el cumplimiento de la sentencia dentro del término establecido por el artículo 192 del C.P.A.C.A.

2.5 Se ordene el pago de costas y agencias en derecho.

III. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

Señala como violadas las siguientes disposiciones (fs. 7 y s.s.):

- Constitución Política: artículo 48.
- Ley 797 de 2003: artículos 46 y 47.
- Ley 114 de 1913.
- Artículo 97 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Como concepto de violación indicó que el señor Gildardo de Jesús Herrera Agudelo desde el 12 de enero de 1992, fecha en que surtió efectos fiscales la pensión gracia, percibió la misma sin ningún reparo de fondo sobre alguna irregularidad o ilegalidad acerca del reconocimiento. Solo hasta la solicitud de la pensión de sobrevivientes de fecha 23 de diciembre de 2016, 24 años después, la UGPP determina que la vinculación del señor Herrera Agudelo es de carácter nacional y por ende resuelve negar el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes.

Manifestó que en el caso de marras resulta evidente que la entidad accionada al tomar la determinación de no reconocer la pensión de sobrevivientes a la señora Luz Mariela Escobar de Herrera, con el único argumento de que el causante tuvo vinculación de orden NACIONAL y por ende no era merecedor de la pensión gracia, aun cuando en vida la disfrutó, es a todas luces contrario a los postulados constitucionales; quebranta los principios de la buena fe, de confianza legítima y respeto por el acto propio.

En orden de lo anterior, señala que la UGPP si a bien lo tiene puede acudir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa a efectos de impugnar la Resolución No. 000098 del 12 de enero de 1996, mediante la cual se reconoció pensión gracia al señor Gildardo de Jesús Herrera Agudelo, pero en ninguna circunstancia puede unilateralmente dejar sin efectos jurídicos un acto administrativo de carácter particular y concreto, siendo entonces la señora Luz Mariela Escobar de Herrera merecedora del reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes de la pensión gracia en calidad de cónyuge al cumplir con los requisitos establecidos para acceder a dicho reconocimiento.

IV. INTERVENCIÓN DE LA ENTIDAD DEMANDADA

De conformidad con la constancia secretarial visible a folio 55 del expediente, el término para contestar la demanda transcurrió en silencio.

Resulta oportuno señalar que en la audiencia inicial realizada el 6 de marzo hogaño, se dejó establecido que la entidad contestó la demanda de manera extemporánea por lo que no hay lugar a efectuar pronunciamiento alguno.

VI. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA.

Por cuanto no se observa ninguna causal de nulidad de la actuación que hasta ahora se ha surtido, procede el Tribunal a proferir la decisión que en derecho corresponde, lo cual hará en **primera instancia**, de conformidad con el artículo 152 numeral 2º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

2. OBJETO DEL LITIGIO.

Determinará el Tribunal en la presente providencia, si a la demandante le asiste derecho a la pensión de sobrevivientes por la muerte de su cónyuge Gildardo de Jesús Herrera Agudelo, debiendo establecerse en primer lugar, si la pensión gracia reconocida al señor Herrera Agudelo cumple con los requisitos establecidos

en la Ley 114 de 1913 para, en caso afirmativo, entrar a analizar si este derecho pensional puede otorgarse a la señora Luz Mariela Escobar de Herrera en su condición de cónyuge sobreviviente.

3. EXCEPCIONES.

La entidad demandada propuso excepciones de manera extemporánea.

4. ACERVO PROBATORIO.

Dentro del expediente está acreditado lo siguiente:

4.1. Al señor Gildardo de Jesús Herrera Agudelo (causante) le fue reconocida pensión gracia a través de la Resolución 008166 del 3 de agosto de 1995 (fs. 20 a 23).

4.2. El señor Herrera Agudelo falleció el 03 de agosto de 2016, según consta en el registro civil de defunción visible a folio 26 del expediente.

4.3. Según se observa en el registro civil de matrimonio visible a folio 19, el señor Gildardo de Jesús contrajo matrimonio con la señora Luz Mariela Escobar de Herrera (demandante), el día 17 de diciembre de 1959.

4.4. La señora Luz Mariela Escobar de Herrera solicitó el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes correspondiente a la pensión gracia reconocida a favor del señor Gildardo de Jesús, señalando que convivió con este bajo el mismo techo, compartiendo mesa y lecho desde la fecha en que contrajeron matrimonio hasta el 3 de agosto de 2016, día del fallecimiento del señor Herrera Agudelo, petición que fue negada por la entidad demandada a través de la Resolución RDP 009330 del 9 de marzo de 2007 (fs. 27 a 32).

4.5. Mediante comunicación 201714203304801 se informó a la señora Luz Mariela que no había lugar a emitir pronunciamiento diferente al mantenerse las razones que la entidad había esbozado en la Resolución No. 009330 del 9 de marzo de 2007 (fs. 41 y 42).

4.6. Finalmente, a folio 43 del expediente obra declaración juramentada de convivencia mediante la cual, la señora Luz Mariela Escobar de Herrera informa que compartió techo, lecho y mesa con el señor Gildardo de Jesús Herrera Agudelo desde el 17 de diciembre de 1959 hasta el 3 de agosto de 2016 y que producto de su relación nacieron 3 hijos, a la fecha mayores de edad.

5. ANÁLISIS JURÍDICO PROBATORIO.

Con el fin de resolver el problema jurídico planteado y teniendo en cuenta que el causante obtuvo su pensión de jubilación por prestar sus servicios como docente, esta Sala de Decisión analizará el esquema normativo y jurisprudencial del reconocimiento de la sustitución de la pensión especial de gracia de dichos empleados, y finalmente se establecerá si le asiste razón a la reclamante.

5.1. Esquema normativo y jurisprudencial de la sustitución pensional gracia y de jubilación de los docentes.

El artículo 48 de la Constitución Política garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social¹. Por lo tanto, este se erige en nuestro ordenamiento jurídico como un derecho constitucional a cuyo cumplimiento se compromete el Estado, entendiéndose así que el derecho a la seguridad social protege a las personas que están en imposibilidad física o mental para obtener los medios de subsistencia que le permitan llevar una vida digna a causa de la vejez, del desempleo, de una enfermedad o incapacidad laboral o, en general, de cualquier otra causa que tenga el mismo efecto.

En lo atinente a la norma que rige la sustitución pensional tanto de gracia como de vejez, se ha considerado que las disposiciones aplicables son aquellas

¹ Sobre el alcance de la seguridad social como derecho protegido a la luz del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, en su observación general número XX el Comité hizo las siguientes precisiones: "26. El artículo 9 del Pacto prevé de manera general que los Estados Partes "reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso el seguro social", sin precisar la índole ni el nivel de la protección que debe garantizarse. Sin embargo, en el término "seguro social" quedan incluidos de forma implícita todos los riesgos que ocasionen la pérdida de los medios de subsistencia por circunstancias ajenas a la voluntad de las personas. 27. De conformidad con el artículo 9 del Pacto y con las disposiciones de aplicación de los Convenios de la OIT sobre seguridad social –Convenio N° 102, relativo a la norma mínima de la seguridad social (1952) y Convenio N° 128 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes (1967) – los Estados Partes deben tomar las medidas adecuadas para establecer, con carácter general, sistemas de seguros de vejez obligatorios, a percibir a partir de una edad determinada, prescrita por las legislaciones nacionales" [...] 30. Finalmente, para dar pleno cumplimiento al mandato del artículo 9 del Pacto, como ya se ha señalado en los párrafos 20 y 22, los Estados Partes deberán establecer, dentro de los recursos disponibles, prestaciones de vejez no contributivas u otras ayudas, para todas las personas mayores que, al cumplir la edad prescrita fijada en la legislación nacional, por no haber trabajado o no tener cubiertos los períodos mínimos de cotización exigidos, no tengan derecho a disfrutar de una pensión de vejez o de otra ayuda o prestación de la seguridad social y carezcan de cualquier otra fuente de ingresos".

vigentes al momento del fallecimiento del causante, por lo tanto, como en el asunto bajo examen el señor Gildardo de Jesús Herrera Agudelo falleció el 3 de agosto de 2016 –de acuerdo con el registro civil de defunción visible a folio 26, los postulados legales aplicables a efecto de definir el derecho a la sustitución de la pensión de que era beneficiario, son los vigentes en tal fecha.

Ciertamente, en la mencionada fecha se encontraba vigente la Ley 100 de 1993 reglamentada por la Ley 797 de 2003, sin embargo, dicha normatividad no es aplicable a las personas afiliadas al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, de conformidad con lo preceptuado en su artículo 279, cuyo tenor literal reza:

«ARTÍCULO 279. EXCEPCIONES. El Sistema Integral de Seguridad Social contenido en la presente Ley no se aplica a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, ni al personal regido por el Decreto ley 1214 de 1990, con excepción de aquel que se vincule a partir de la vigencia de la presente Ley, ni a los miembros no remunerados de las Corporaciones Públicas.

<Aparte subrayado condicionalmente EXEQUIBLE> Así mismo, se exceptúa a los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, creado por la Ley 91 de 1989, cuyas prestaciones a cargo serán compatibles con pensiones o cualquier clase de remuneración. Este Fondo será responsable de la expedición y pago de bonos pensionales en favor de educadores que se retiren del servicio, de conformidad con la reglamentación que para el efecto se expida.»

En relación con lo anterior, la Sección Segunda del Consejo de Estado², al explicar la aplicación del anterior régimen de sustitución pensional frente a los trabajadores y empleados excluidos de la Ley 100 de 1993, efectuó un estudio de la legalidad del artículo 6º del Decreto 1160 de 1989, reglamentario de la Ley 71 de 1988, en sentencia del 10 de octubre de 1996³ y sostuvo lo siguiente:

«2.2. Ámbito de aplicación de la norma acusada.

No obstante lo anterior ha de precisar la Sala que la Ley 71 de 1988 y por ende su Decreto Reglamentario 1660 (sic) de 1989 continuaron vigentes en cuanto a aquellos regímenes que por exclusión no quedaron comprendidos dentro de la Ley 100 de 1993, según lo dispuesto en el Artículo 279.

*A estas conclusiones de derogatoria tácita parcial de la legislación anterior sobre pensiones y aplicación para algunos destinatarios llega la Sala, primero, porque como ya se dijo, la comparación de las disposiciones anteriores a la vigencia de la Ley 100 con el régimen que ella contiene, permiten afirmar que la preceptiva demandada se encuentra derogada en cuanto a los regímenes que deben gobernarse por la Ley 100 de 1993 y, **segundo, porque los exceptuados en el Artículo 279 ibídem, al no estar comprendidos dentro del ámbito de aplicación***

² Dicho argumento fue extraído de la parte considerativa de la sentencia del 21 de abril de 2016, con radicación No. 41001-23-33-000-2012-00125-01(2368-14), con ponencia del Consejero Ponente Luis Rafael Vergara Quintero

³ Expediente No. 11223, Sentencia del 10 de octubre de 1996. C.P. Dolly Pedraza de Arenas.

del nuevo sistema, deben regirse por la legislación anterior en cuanto sea compatible con cada régimen especial y mientras, como es obvio, el Legislador no expida un sistema de pensiones para tales destinatarios» (Negrillas de la Sala)

En efecto, la normatividad aplicable a los eventos de sustitución pensional para el sector público, se encuentra descrita en la precitada Ley 71 de 1988, recogiendo los derechos mínimos en materia de sustituciones pensionales en favor de los afiliados cualquiera que fuera la naturaleza de las entidades de previsión social del ámbito público, en todos sus órdenes, y en el mismo sentido hizo extensivas las previsiones de la Leyes 33 de 1973, 12 de 1975, 44 de 1980 y 113 de 1985 en materia de sustitución pensional en forma vitalicia, al cónyuge supérstite, compañero o compañera permanente, a los hijos menores o inválidos y a los padres o hermanos inválidos que dependan económicamente del pensionado, de acuerdo con los siguientes lineamientos:

«Artículo 3: *Extiéndanse las previsiones sobre sustitución pensional de la Ley 33 de 1973, de la Ley 12 de 1975, de la Ley 44 de 1980 y de la Ley 113 de 1985 en forma vitalicia, al cónyuge supérstite o compañero o **compañera permanente**, a los hijos menores o inválidos, a los padres o hermanos inválidos que dependen económicamente del pensionado, en las condiciones que a continuación se establecen:*

- 1. El cónyuge sobreviviente o compañero o compañera permanente, tendrán derecho a recibir en concurrencia con los hijos menores o inválidos por mitades la sustitución de la respectiva pensión con derecho a acrecer cuando uno de los dos órdenes tenga extinguido su derecho. De igual manera respecto de los hijos entre sí.*
- 2. Si no hubiere cónyuge o compañero o compañera permanente, la sustitución de la pensión corresponderá íntegramente a los hijos menores o inválidos por partes iguales.*
- 3. Si no hubiere cónyuge supérstite o compañero o compañera permanente, ni hijos menores o inválidos, la sustitución de la pensión corresponderá a los padres.*
- 4. Si no hubiere cónyuge supérstite, compañero o compañera permanente, ni hijos menores o inválidos, ni padres, la sustitución de la pensión corresponderá a los hermanos inválidos que dependan económicamente del causante». (Subraya la Sala)*

Dicha norma fue reglamentada parcialmente por el Decreto 1160 de 1989, que reguló entre otros aspectos los casos en que resulta procedente la sustitución pensional, los beneficiarios de la misma, el monto y porcentaje atendiendo el esquema sucesoral, y la forma de probar la calidad bajo la cual se acude a reclamar el respectivo derecho sustitutivo, bajo los elementos que a continuación se describen:

«Artículo 5. *Sustitución pensional. Hay sustitución pensional en los siguientes casos:*

- a). *Cuando fallece una persona pensionada o con derecho a pensión de jubilación, invalidez o vejez;*
- b). *Cuando fallece un trabajador particular o un empleado o trabajador del sector público después de haber completado el tiempo de servicios requerido por la ley, convenciones o pactos colectivos para adquirir el derecho a la pensión de jubilación.»*

«Artículo 6. *Beneficiarios de la sustitución pensional. Extiéndase las previsiones sobre sustitución pensional:*

1o. *En forma vitalicia al cónyuge sobreviviente (y a falta de éste), al compañero o a la compañera permanente del causante.*

{Se entiende que falta el cónyuge:

- a). *Por muerte real o presunta;*
- b). *Por nulidad del matrimonio civil o eclesiástico;*
- c). *Por divorcio del matrimonio civil.}*

2o. *A los hijos menores de 18 años, inválidos o cualquier edad y estudiantes de 18 años o más de edad, que dependan económicamente del causante mientras subsistan las condiciones de minoría de edad, invalidez o estudios.*

3o. *A falta de cónyuge, compañero o compañera permanente o hijos con derecho, en forma vitalicia a los padres legítimos, naturales y adoptantes del causante que dependan económicamente de éste.*

4o. *A falta de cónyuge, compañero o compañera permanente, hijos y padres con derecho a los hermanos inválidos que dependan económicamente del causante y hasta cuando cese la invalidez.»*

«Artículo 12. *Compañero permanente. Para efectos de la sustitución pensional, se admitirá la calidad de compañero o compañera permanente a quien ostente el estado civil de soltero(a) y haya hecho vida marital con el causante durante el año inmediatamente anterior al fallecimiento de éste o en el lapso establecido en regímenes especiales.*

Parágrafo. El compañero o compañera permanente pierde el derecho a la sustitución pensional que esté disfrutando cuando contraiga nupcias o haga vida marital.»

«Artículo 13.- *Prueba de la calidad de compañero permanente. Se acreditará la calidad de compañero o compañera permanente, con la inscripción efectuada por el causante en la respectiva entidad de previsión social o patronal. Igualmente se podrá establecer con dos (2) declaraciones de terceros rendidas ante cualquier autoridad política o judicial del lugar.» (Negrillas de la Sala)*

En lo tocante a la aplicación de la sustitución pensional conforme a lo preceptuado en la Ley 71 de 1988 y su Decreto reglamentario 1160 de 1989, a causa de las exclusiones del régimen general de seguridad social previsto en la Ley 100 de 1993, al encontrarse el causante adscrito al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, el Órgano Cúspide de lo Contencioso Administrativo, en reciente pronunciamiento del 21 de junio de 2018, consideró:

«...Ahora bien, debe esta Sala precisar que, en principio, las normas que gobiernan la sustitución pensional son las vigentes al momento del deceso del causante, pues es ese el momento en el que nace el derecho para los beneficiarios del pensionado, tal como lo ha sostenido esta Subsección en diferentes oportunidades.

No obstante, es oportuno aclarar que aunque, por regla general, a partir del 1 de abril de 1994 la norma aplicable sería la Ley 100 de 1993, las normas en materia de sustitución pensional contenidas en la Ley 71 de 1988 y el Decreto Reglamentario 1160 de 1989 continuaron produciendo efectos jurídicos para aquellas personas excluidas del régimen general de seguridad social, por disposición expresa de su artículo 279, que reza (...)

(...)

De las normas transcritas aplicables al sub examine, se infiere que hay lugar a la sustitución pensional cuando fallece una persona pensionada o con derecho a pensión de jubilación, invalidez o vejez, o en este caso con derecho a la pensión de jubilación vitalicia consagrada en la Ley 114 de 1913, derecho que surge para sus beneficiarios en cada orden, en los porcentajes arriba señalados, con la posibilidad de acrecer la cuantía respectiva en ausencia de alguno de ellos o en el evento en que acaezca para éstos la pérdida del derecho. (...)

Lo anterior, en consideración a que, en primer término, la señora Ana Julia Rodríguez de Rúales se encuentra excluida del régimen general de seguridad social previsto en la Ley 100 de 1993 y, en ese sentido, la sustitución pensional aquí discutida debe reconocerse conforme a lo establecido en la Ley 71 de 1988 y su Decreto Reglamentario 1160 de 1989.

Además, por cuanto en este caso no se trata de una pensión de sobrevivientes sino de una sustitución pensional, que, como quedó visto en acápites precedentes, son figuras diferentes, si se tiene en cuenta que la **sustitución pensional** es aquella prestación que se le otorga al núcleo familiar de un pensionado que fallece o del afiliado que cumple con los requisitos legalmente exigibles para pensionarse y fallece, en tanto que la **pensión de sobrevivientes** es aquella prestación que se le otorga al núcleo familiar del afiliado no pensionado, que fallece sin cumplir con los requisitos mínimos para obtener la pensión.

Por tanto, como quiera que a la señora Ana Julia Rodríguez de Rúales al momento de su fallecimiento se encontraba gozando de la pensión gracia que le había sido reconocida mediante Resolución 22584 de 12 de agosto de 2002, lo pertinente en el presente asunto es reconocer al señor José Félix Rúales Burbano la sustitución de dicha prestación, conforme lo dispone la Ley 71 de 1988 y su Decreto Reglamentario 1160 de 1989, por lo que así se ordenará en la parte resolutive de esta providencia.

Caso concreto

En el sub-examine se observa que si bien la pensión gracia es cancelada directamente por la UGPP, la señora Ana Julia Rodríguez de Rúales se encontraba afiliada al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio⁴, razón por la que se encuentra exceptuada de la aplicación de las reglas contenidas en la Ley 100 de 1993, por disposición expresa del artículo 279 *ibidem*, que consagró como criterio de exclusión de dicho Sistema no la clase de prestación de la que se tratara sino la simple existencia de afiliación al referido Fondo, razón por la que se impone en el sub examine la aplicación del régimen de sustitución pensional contenido en la Ley 71 de 1988 y su Decreto Reglamentario». (Negrillas fuera del texto original)

⁴ Toda vez que su vinculación al servicio educativo se produjo en 1972 (f. 37).

Del extracto jurisprudencial y las normas citadas, se colige que hay lugar a la sustitución pensional cuando fallece una persona pensionada o con derechos a pensión de jubilación de gracia y ordinaria, según lo acotado en el *sub examine*, prerrogativa que surge para sus beneficiarios en cada orden, en los porcentajes arriba señalados, con la posibilidad de acrecer la cuantía respectiva en ausencia de alguno de ellos o en el evento en que ocurra para estos la pérdida del derecho.

El Consejo de Estado en sentencia del 10 de octubre de 2013⁵, señaló respecto de la **sustitución pensional** lo siguiente:

«[...] La jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana ha establecido la siguiente línea en relación con el derecho a la sustitución pensional²³:

- *El derecho a la sustitución pensional goza de una naturaleza fundamental, en la medida en que configura un medio de garantía de otros derechos con claro reconocimiento constitucional, pues está contenido dentro de valores tutelables como el derecho a la vida, a la seguridad social, a la salud y al trabajo²⁴.*
- *La sustitución pensional tiene como finalidad evitar que las personas allegadas al trabajador y beneficiarias del producto de su actividad laboral queden en el desamparo o la desprotección por el simple hecho de su fallecimiento²⁵. Se trata de un mecanismo de protección de los familiares del pensionado ante el posible desamparo en que pueden quedar por razón de su muerte, pues al ser beneficiarios de su mesada pensional, dependen económicamente de la misma para su subsistencia.*
- *El bien jurídico tutelable en el derecho prestacional a una sustitución pensional lo constituye la familia, como núcleo e institución básica de la sociedad (artículos 5º y 42 superiores), que sin importar la forma de su configuración, debe ser amparada íntegramente y sin discriminación alguna. El vínculo constitutivo de la familia - matrimonio o unión marital de hecho - es indiferente para efectos del reconocimiento de este derecho²⁶.*
- *Todas las prerrogativas, ventajas o prestaciones y también las cargas y responsabilidades que el sistema jurídico establezca a favor de las personas unidas en matrimonio son aplicables, en pie de igualdad, a las que conviven sin necesidad de vínculo formal²⁷. Así, los derechos a la seguridad social, dentro de los cuales está la pensión de sobrevivientes, comprenden a cónyuges y compañeros permanentes de la misma manera.*
[...]
- *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 producto del trabajo del fallecido²⁸. En consecuencia, el reconocimiento del derecho a la sustitución pensional está sujeto a una comprobación material de la situación afectiva y de convivencia en que vivía el trabajador pensionado fallecido, al momento de su muerte, con respecto de su cónyuge o de su compañera permanente, para efectos de definir acerca de la titularidad de ese derecho.*

⁵ Consejo de Estado. Sección Segunda Subsección A. sentencia del 10 de octubre del 2013. M.P. GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN, radicación N° 25000-23-25-000-1997-03631-01(1199-12)

Tal criterio jurisprudencial ha sido compartido por la Sección Segunda de esta Corporación en diversas sentencias³⁹, en todo caso analizando detalladamente cada situación concreta, según las pruebas existentes en el proceso. [...]» (Negrillas resalta la Sala).

Entonces, la sustitución pensional es precisamente el derecho que le asiste a una persona de gozar la prestación económica que otra recibía, por lo cual no se trata de un reconocimiento pensional sino de la legitimación para reemplazar a quien fungía como su titular.

6. CASO CONCRETO

Descendiendo al caso concreto, la señora Luz Mariela Escobar de Herrera solicitó ante la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes invocando su condición de cónyuge del causante Gildardo de Jesús Herrera Agudelo, desde el año 1959 (matrimonio) hasta el año 2016 fecha de fallecimiento de este (3 de agosto de 2016), a quien en vida y mediante Resolución N° 008166 del 3 de agosto de 1995 le fue reconocida pensión gracia, efectiva a partir del 29 de diciembre de 1989, pero con efectos fiscales a partir del 12 de enero de 1992, por la Caja Nacional de Previsión Social (fs. 22 a 24).

Conforme a lo consignado en la parte motiva de la Resolución No. RDP 9330 del 9 de marzo de 2017, la UGPP desató de manera desfavorable dicho requerimiento al considerar que la señora Escobar de Herrera no tiene derecho al reconocimiento de la pensión de sobrevivientes ya que su origen es una pensión de carácter ilegal

Al respecto en dicha resolución se dejó expresado:

«Frente al tema de Sustitución Pensional cuando existe abuso del derecho y fraude a la ley, el Comité indicó que se deber (sic) verificar si el reconocimiento fue antes del año 1998 es decir de la Sentencia C-479 del 09 de septiembre de 1998, M.P., Carlos Gaviria Díaz; ya que aun cuando no había pronunciamiento de la Corte Constitucional dichas pensiones hoy día son ILEGALES por lo que las solicitudes de reliquidación de pensiones gracia con TIEMPOS NACIONALES deben ser negadas y debidamente motivadas, e inmediatamente deben ser identificadas para iniciar las acciones pertinentes y seguir pagando hasta que el juez decreta la suspensión provisional.

En un segundo escenario, si el pensionado fallece y el beneficiario solicita la sustitución pensional, se debe negar motivando que el causante no tenía

derecho. Y por último si el beneficiario de la sustitución pensional solicita la reliquidación se debe negar e inmediatamente iniciar las acciones judiciales para atacar los dos actos administrativos (reconocimiento con tiempos nacionales y sustitución de la misma), pero se debe seguir pagando hasta que el juez decreta la suspensión provisional.

Así mismo sobre la sustitución de pensiones gracia que estén RELIQUIDADAS AL RETIRO, en vía administrativa, se señala al momento de resolver la solicitud de sustitución se debe ajustar la mesada pensional reliquidándola al status con todos los factores, y motivando debidamente por el abuso del derecho, atendiendo que existe un precedente pacífico de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado que señalan claramente que no es procedente la reliquidación al retiro razón por la cual únicamente se sustituye el derecho debidamente ajustado. ()

De conformidad con lo señalado en la ley y lo establecido en el Acta 1172 del 07 y 08 de julio de 2016 frente a los reconocimientos de las pensiones Gracia con tiempos de carácter NACIONAL, se evidencia que la señora LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA, ya identificada, no tendría derecho al reconocimiento de la pensión de sobrevivientes ya que su origen es una pensión de carácter ILEGAL.

Por tal motivo se procede a negar el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a la peticionaria y enviar el presente acto administrativo a la Subdirección Jurídica de la UGPP para los fines pertinentes.»

Decisión que fue reiterada, mediante oficio 201714203304801 notificado el 20 de noviembre de 2017, mediante el cual la UGPP informó que las pretensiones solicitadas ya habían sido resueltas a través de la Resolución RDP 009330 del 9 de marzo de 2017.

Ahora bien, advierte esta Corporación que en la parte motiva del acto administrativo que negó el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a favor de la señora Luz Mariela Escobar de Herrera, **la entidad demandada basó su negativa en la naturaleza de la pensión gracia reconocida al señor Gildardo de Jesús Herrera Agudelo, al considerarla ilegal.** Al respecto, debe precisarse que la pensión gracia de jubilación fue consagrada mediante la Ley 114 de 1913, en favor de los maestros de las escuelas primarias oficiales, que hubieren prestado sus servicios en el Magisterio por un término no menor de 20 años.

Posteriormente, el artículo 6° de la Ley 116 de 1928 extendió el beneficio de la pensión gracia a los empleados y profesores de las escuelas normales y a los inspectores de instrucción pública; y luego la Ley 37 de 1933, artículo 3°, amplió el reconocimiento de la pensión gracia a los maestros que hubieren completado los años de servicio señalados en la ley, en establecimientos de enseñanza secundaria. Así mismo, el literal a) del numeral 2° del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 preceptuó que los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980,

que por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieren desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia, se les reconocería por parte de la Caja Nacional de Previsión Social –hoy Liquidada-, conforme al Decreto 081 de 1976, y que la misma sería compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar la misma a cargo total o parcial de la Nación.

Conforme con las leyes antes citadas, han tenido derecho al reconocimiento y pago de la pensión gracia, los maestros de enseñanza primaria oficial, empleados y profesores de escuelas normales e inspectores de instrucción pública y maestros que hubieren completado los servicios en establecimientos de enseñanza secundaria, en planteles municipales, distritales o departamentales, lo cual quiere decir que a quienes hayan prestado sus servicios en planteles educativos del orden nacional no les asiste el derecho al reconocimiento de dicha prestación, por disposición legal.

Sustento de lo anterior, es el pronunciamiento de la Sala Plena del Consejo de Estado, en el que señaló sobre el particular lo siguiente:

«(...)

El numeral 3º del artículo 4º lb. prescribe que para gozar de la gracia de la pensión es preciso que el interesado, entre otras cosas, compruebe “Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional...”.

Despréndese de la precisión anterior, de manera inequívoca, que la pensión gracia no puede ser reconocida a favor de un docente nacional, pues constituye requisito indispensable para su viabilidad que el maestro no reciba retribución alguna de la nación por servicios que le preste, o que no se encuentre pensionado por cuenta de ella. Por lo tanto, los únicos beneficiarios de tal prerrogativa eran los educadores locales o regionales.

Destaca la Sala que, al sujetarse la regla transcrita a las exigencias de la Ley 114 de 1913 para que pudiera tenerse derecho a la pensión gracia, dejó vigente lo que éste ordenamiento prescribía en el sentido de que dicha prerrogativa no se otorgaba a docentes que recibieran pensión o recompensa nacional.

(...)»⁶ (Subrayado por fuera de texto original)

El anterior pronunciamiento ha sido reiterado sin ambages por el Consejo de Estado en otras providencias⁷.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, expediente número S-699 del 29 de agosto de 1997, Magistrado Ponente: Nicolás Pájaro Peñaranda.

Es así como para acceder a la pensión gracia, además del cumplimiento de la edad, es necesario que quien solicite la prestación acredite los requisitos expresamente señalados en el artículo 4 de la Ley 114 de 1913⁸, es decir, que en el empleo se haya desempeñado con honradez y consagración, que no haya recibido ni reciba actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional, y que acredite 20 años de servicio en planteles educativos del orden municipal o departamental como docente en los niveles descritos.

En el presente asunto, examinado el material probatorio que obra en el expediente, atañido con el reconocimiento de la pensión gracia al señor Gildardo de Jesús Herrera Agudelo, se observa cumplido el requisito de la edad, según se desprende del registro civil de nacimiento – fl. 17 - en donde se constata que el este tenía más de 50 años de edad, por haber nacido el 2 de junio de 1934.

Y, en cuanto al **requisito del tiempo** de servicios, se encuentra que la demandante allegó copia de la Resolución No. 008166 del 3 de agosto de 1995, expedida por la **Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL**, «Por la cual se ordena el reconocimiento y pago de una pensión Gracia conforme la Ley 91/89» (fs. 20 a 23), de la cual se extrae que el señor Herrera Agudelo laboró «*en calidad de Profesor del Ministerio de Educación Nacional*» del 01/05/73 al 28/06/95, esto es, más de 20 años de servicio recibiendo recompensa de carácter nacional.

En orden de lo anterior, resalta esta Corporación que los recursos con los cuales era remunerado el causante evidentemente pertenecían al hoy denominado sistema general de participaciones, lo que conlleva a que al haber sido otorgada la pensión gracia al señor Gildardo de Jesús Herrera Agudelo, se incurrió en la violación al contenido del artículo 128 Constitucional que prohíbe la doble asignación de recursos del tesoro público.

⁷ Consejo de Estado, Sección Segunda. M.P. Luis Rafael Vergara Quintero. Sentencia del 19 de abril de 2012, radicación: 41001-23-31-000-2007-00265-01(1331-11).

Consejo de Estado, Sección Segunda. M.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila, sentencia del 27 de enero de 2011, radicación 17001-23-31-000-2008-00221-01(0972-2010).

⁸ Ley 114 de 1913, que crea pensiones de jubilación a favor de os maestros de escuela: **artículo 4º.-** Para gozar de la gracia de la pensión será preciso que el interesado compruebe: Que en los empleos que ha desempeñado se ha conducido con honradez y consagración. 1. Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional. Por consiguiente, lo dispuesto en este inciso no obsta para que un Maestro pueda recibir a un mismo tiempo sendas pensiones como tal, concedidas por la Nación o por un Departamento **Ver Artículo 19 Ley 4 de 1992 Artículo 6 Ley 60 de 1993 Decreto Nacional 224 de 1972**
Nota : Esta vigente el régimen de excepción para el personal docente en materia de edad. En el sector docente la edad y el tiempo de servicios es la misma para el hombre y la mujer o sea 50 años y 20 años de servicios. Que observe buena conducta. Que ha cumplido cincuenta años, o que se halla en incapacidad por enfermedad u otra causa, de ganar lo necesario para su sostenimiento.

Sustento de lo referido, es el criterio jurisprudencial señalado por el Consejo de Estado, en el sentido de que es el acto de vinculación y el cargo presupuestal lo que determina el carácter nacional o no del personal docente, independientemente de que el establecimiento educativo tenga carácter territorial:

«(...) Al respecto, cabe resaltar que el carácter territorial o nacional de los nombramientos docentes, no lo determina la ubicación del Plantel Educativo en donde se presten los servicios, como equivocadamente lo expone el recurrente, sino el ente gubernativo que en efecto profiere el acto de nombramiento, que en este caso fue el Ministerio de Educación Nacional, lo que a su vez define la planta de personal a la que se pertenece y el presupuesto de donde proceden los pagos laborales respectivos; y en este asunto según Certificación expedida por la Secretaria de Educación del Departamento de Arauca, el actor era "pagado con recursos del sistema general de participaciones".⁹

*Significa lo anterior, que en el presente caso el actor no reúne los requisitos establecidos para beneficiarse de la pensión gracia, pues como ya se dijo, los 20 años de servicio exigidos por las normas que gobiernan dicha prestación, deben ser prestados en su totalidad bajo vinculación territorial o como docente nacionalizado en virtud de la Ley 43 de 1975, más no como docente nacional, en razón de la incompatibilidad que subsiste frente al pago simultaneo de la pensión gracia y la pensión ordinaria de jubilación, lo que sin duda alguna motivó la negativa del a quo frente a las pretensiones elevadas.(...).*¹⁰

Así las cosas, como lo ha sostenido de manera reiterada esta Colegiatura, dado el carácter excepcional con que fue instituida la pensión gracia, para su reconocimiento y pago es indispensable acreditar el cumplimiento de la totalidad de los requisitos, como que la vinculación del interesado al servicio docente hubiere sido del orden municipal, departamental o distrital, supuesto fáctico que no se cumple en el caso del señor Gildardo de Jesús Herrera Agudelo.

En este orden de ideas, se encuentra que el señor Gildardo de Jesús Herrera Agudelo no cumplió con el requisito de los 20 años de servicios prestados a nivel territorial, establecidos en la Ley 114 de 1913 para ser beneficiario de la pensión gracia, pues si bien existe material probatorio que da cuenta del servicio a la docencia por más de 20 años, no se demuestra que hayan sido con la vinculación requerida para acceder a tal prestación, por el contrario, su reconocimiento se hizo con base en tiempos laborados de carácter nacional, por lo que el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes que se depreca resulta improcedente, al solicitarse respecto de un derecho pensional que nunca debió reconocerse al no

⁹ Folio 152 del expediente.

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda Subsección A, Consejero ponente: Gabriel Valbuena Hernández, providencia del siete (07) de abril de dos mil dieciséis (2016), proceso radicado bajo el No. 15001-2331-000-2008-00002-01(3261-14).

cumplir con los requisitos establecidos en la Ley como se dejó visto en precedencia.

Ahora, el hecho que el señor Gildardo de Jesús Herrera Agudelo hubiese recibido la pensión gracia durante más de veinte años no se traduce que por el solo paso del tiempo el reconocimiento ilegal se hubiese convertido en legal, pues como la propia Carta Política lo señala se garantizan los derechos adquiridos con arreglo a las leyes (art. 58), no los que desconocen las normas legales por mucho que el tiempo haya transcurrido, luego no constituye arbitrariedad la negación de la pensión de sobrevivientes a la actora, ya que no se puede transmitir un derecho del que no se podía haber gozado con arreglo a la normativa que regula materia.

Finalmente, respecto a los alegatos de conclusión expuestos por la parte actora y el señor agente del Ministerio Público en la audiencia de alegaciones y juzgamiento llevada a cabo el 6 de marzo de 2019, debe precisar esta Sala de Decisión que el artículo 1º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, introdujo una modificación sustancial respecto a la finalidad del procedimiento administrativo en cuanto dispone que «*Las normas de esta parte primera tienen como finalidad proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, **la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico**, el cumplimiento de los fines estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración, y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares*»¹¹, de lo cual se infiere claramente que la administración puede y debe ejercer control sobre sus propios actos si observa que los mismos no se hallan sujetos a los postulados constitucionales y legales del caso, constituyéndose no solo en potestad sino en deber de las autoridades, para el caso de marras de la UGPP por ser esta quien profirió el acto administrativo cuestionado, el estudio de legalidad del acto que concedió un derecho sin el lleno de los requisitos normativos para gozar del mismo, asistiéndole la facultad-deber de negarse a conceder una pensión de sobrevivientes que fue otorgada a su titular contrariando lo dispuesto en la Ley y en la Constitución Política.

Finalmente, respecto a la buena fe que se presume de las actuaciones ante las autoridades, se advierte que precisamente es con base en el mencionado principio que la entidad debe observar sus actuaciones a la luz de las disposiciones

¹¹ Negrilla y subraya fuera de texto original.

constitucionales y legales, siendo así que de advertir una situación irregular, en virtud a este postulado, le es dado corregir la situación adoptando las medidas necesarias. Así pues, la buena fe y el respeto del acto propio, como principios que son, también tienen límites y no pueden aducirse bajo cualquier circunstancia como en el caso aquí juzgado donde el derecho a transmitir tiene por venereo un reconocimiento contrario a derecho.

6. Costas

En punto a la condena en costas, esta Sala acoge los planteamientos expuestos por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado mediante 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:

«...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».

De acuerdo con lo relacionado anteriormente, la valoración de las costas deberá realizarse bajo un criterio objetivo - valorativo, que conduzca a determinar si efectivamente se causaron y comprobaron, sin incluir para el efecto la evaluación de la mala fe o temeridad de las partes.

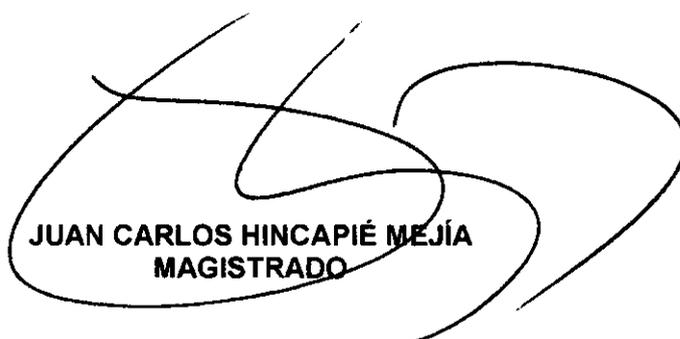
Tratándose de un asunto donde no se accede a las súplicas de la demanda, se condenará en costas a la parte demandante vencida, de conformidad con el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dado que las mismas aparecen probadas teniendo en cuenta que las partes actuaron por medio de apoderados en los términos de los artículos 229 de la Carta y 160 de la Ley 1437 de 2011, por lo que evidentemente se causaron agencias en derecho, las que valga recordar se ocasionan aun cuando se actúe sin apoderado (arts. 366-3º C.G.P., 188 y 306 C.P.A.C.A.).

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

VIII. FALLA

1. **NIÉGANSE** las pretensiones de la demanda, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.
2. Se condena en costas en esta instancia a la parte demandante vencida. Liquidense por la Secretaría de esta Corporación.
3. Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el remanente de la cuota de gastos si a ello hubiere lugar y archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



JUAN CARLOS HINCAPIÉ MEJÍA
MAGISTRADO



LEONARDO RODRÍGUEZ ARANGO
MAGISTRADO



FERNANDO ALBERTO ÁLVAREZ BELTRÁN
MAGISTRADO



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

MAGISTRADO PONENTE: CÉSAR PALOMINO CORTÉS

Bogotá, D.C., 20 de octubre de dos mil veintidós (2022)

Radicado : 66001-23-33-000-2018-00073-01
Número interno : 3855-2019
Demandante : Luz Mariela Escobar de Herrera
Demandado : UAE de Gestión Pensional y Contribuciones
Parafiscales de la Protección Social UGPP
Acción : Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Ley 1437
de 2011
Tema : Sustitución de la pensión gracia se niega porque los
tiempos laborados por el causante fueron de carácter
nacional

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 8 de marzo de 2019 dictada por el Tribunal Administrativo de Risaralda que no accedió a las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la señora Luz Mariela Escobar de Herrera, por conducto de apoderado judicial, solicita las siguientes declaraciones y condenas:

1.1 Pretensiones

Que se declare la nulidad de la comunicación No. 201714203304801 mediante la cual se confirma la negación del reconocimiento de la pensión de



Número interno: 3855-2019
Demandante: Luz Mariela Escobar de Herrera
Demandado: U.G.P.P

sobrevivientes respecto a la pensión gracia a favor de la señora Luz Mariela Escobar de Herrera.

Como consecuencia de la anterior declaración, se ordene a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social a: i) reconocer y pagar a la señora Luz Mariela Escobar de Herrera la pensión de sobrevivientes respecto a la pensión gracia, a partir del 4 de agosto de 2016; ii) que, sobre las sumas a pagar, se reconozcan las cantidades necesarias para hacer los ajustes de valor conforme al IPC, según lo dispuesto en el artículo 187 del C.P.A.C.A; iii) se ordene el cumplimiento de la sentencia dentro del término establecido por el artículo 192 del C.P.A.C.A. y, iv) se ordene el pago de costas y agencias en derecho¹.

Los hechos que fundamentan las pretensiones son los siguientes:

Aduce que el señor Gildardo de Jesús Herrera Agudelo nació el 2 de junio de 1934 en Jericó (Antioquia).

Narra que al momento de cumplir los requisitos para acceder a la pensión gracia, el señor Herrera Agudelo laboraba en el Colegio Nacional Deogracias Cardona, por lo que la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL, a través de la Resolución No. 008920 del 20 de noviembre de 1992, le reconoció pensión mensual vitalicia de jubilación a partir del 2 de junio de 1982.

Afirma que posteriormente, la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL mediante Resolución No. 008166 del 3 de agosto de 1995, reconoció al señor Gildardo de Jesús Herrera Agudelo la pensión gracia efectiva a partir del 29 de diciembre de 1989 pero con efectos fiscales a partir del 12 de enero de 1992.

¹ Folio 6 del cuaderno principal.



Número interno: 3855-2019
Demandante: Luz Mariela Escobar de Herrera
Demandado: U.G.P.P

Anota que mediante Resolución No. 2146 del 20 de diciembre de 1999, se retiró del servicio por edad de retiro forzoso al señor Herrera Agudelo, a partir del 17 de enero de 2000.

Señala que la señora Luz Mariela Escobar de Herrera y el señor Gildardo de Jesús Herrera Agudelo contrajeron matrimonio el 17 de diciembre de 1959 y convivieron desde ese día, compartiendo techo, lecho y mesa hasta el 3 de agosto de 2016, esto es, 56 años, 7 meses y dieciséis días.

Indica que el señor Gildardo de Jesús Herrera Agudelo falleció el 3 de agosto de 2016 y que la señora Luz Mariela Escobar de Herrera dependía total y económicamente del causante.

Observa que el día 23 de diciembre de 2016 la señora Escobar de Herrera elevó solicitud de pensión de sobrevivientes ante la UGPP, la cual fue contestada de manera negativa mediante la Resolución No. RDP 009330 del 9 de marzo de 2017.

Indica que en el mencionado acto administrativo se negó la sustitución pensional de la pensión gracia bajo el argumento de que, en virtud de lo establecido en el acta 1172 del 7 y 8 de julio de 2016, frente a los reconocimientos de las pensiones gracia con tiempos de carácter nacional, se evidencia que la señora Luz Mariela Escobar de Herrera no tiene derecho al reconocimiento de la pensión de sobrevivientes ya que su origen es una pensión de carácter ilegal. La resolución en mención estableció la procedencia de los recursos de reposición y apelación empero la señora Luz Mariela Escobar de Herrera no agotó la vía administrativa.

Añade que comoquiera que no se agotó la actuación administrativa, el 11 de octubre de 2017 se presenta nueva reclamación administrativa radicada bajo el número 201770013154212.



Número interno: 3855-2019
Demandante: Luz Mariela Escobar de Herrera
Demandado: U.G.P.P

Menciona que mediante comunicado 201714203304801 recibido el 20 de noviembre de 2017, la UGPP informó que las pretensiones solicitadas ya habían sido resueltas a través de la Resolución RDP 009330 del 9 de marzo de 2017, y siguiendo lo establecido en el artículo 87 del CPACA, se encuentra en firme la decisión, por tanto, se halla agotada la vía administrativa².

1.2 Normas violadas y concepto de violación

Como normas violadas cita la demandante las siguientes:

De la Constitución Política, el artículo 48.

Ley 797 de 2003, los artículos 46 y 47.

Ley 114 de 1913.

CPACA, el artículo 97.

Como concepto de violación indicó que el señor Gildardo de Jesús Herrera Agudelo desde el 12 de enero de 1992, fecha en que surtió efectos fiscales la pensión gracia, percibió la misma sin ningún reparo de fondo sobre alguna irregularidad o ilegalidad acerca del reconocimiento, solo hasta la solicitud de la pensión de sobrevivientes de fecha 23 de diciembre de 2016, 24 años después, la UGPP determina que la vinculación del señor Herrera Agudelo es de carácter nacional y por ende resuelve negar el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes.

Manifestó que en el caso de marras resulta evidente que la entidad accionada al tomar la determinación de no reconocer la pensión de sobrevivientes a la señora Luz Mariela Escobar de Herrera, con el único argumento de que el causante tuvo vinculación de orden NACIONAL y por ende no era merecedor de la pensión gracia, aun cuando en vida la disfrutó, es a todas luces contrario

² Folios 4 al 6 del cuaderno principal.



Número interno: 3855-2019
Demandante: Luz Mariela Escobar de Herrera
Demandado: U.G.P.P

a los postulados constitucionales; quebranta los principios de la buena fe, de confianza legítima y respeto por el acto propio.

En orden de lo anterior, señala que la UGPP si a bien lo tiene puede acudir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa a efectos de impugnar la Resolución No. 000098 del 12 de enero de 1996, mediante la cual se reconoció pensión gracia al señor Gildardo de Jesús Herrera Agudelo, pero en ninguna circunstancia puede unilateralmente dejar sin efectos jurídicos un acto administrativo de carácter particular y concreto, siendo entonces la señora Luz Mariela Escobar de Herrera merecedora del reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes de la pensión gracia en calidad de cónyuge al cumplir con los requisitos establecidos para acceder a dicho reconocimiento, desde el 3 de agosto de 2016 fecha de fallecimiento del cónyuge.³

2. La contestación de la demanda

En la audiencia inicial realizada el 6 de marzo de 2019, se dejó establecido que la entidad accionada UGPP contestó la demanda de manera extemporánea, por lo que no hay lugar a efectuar pronunciamiento alguno⁴.

3. La sentencia de primera instancia

El Tribunal Administrativo de Risaralda, mediante la sentencia del 8 de marzo de 2019, negó las pretensiones de la demanda, con fundamento en los siguientes argumentos:

Conforme a lo consignado en la parte motiva de la Resolución No. RDP 9330 del 9 de marzo de 2017, la UGPP desató de manera desfavorable dicho

³ Folios 7 al 13 del cuaderno principal

⁴ Folios 75 al 82 del cuaderno principal



Número interno: 3855-2019
Demandante: Luz Mariela Escobar de Herrera
Demandado: U.G.P.P

requerimiento al considerar que la señora Escobar de Herrera no tiene derecho al reconocimiento de la pensión de sobrevivientes ya que su origen es una pensión de carácter ilegal, lo que fue reiterado mediante el oficio demandado.

Agrega que, han tenido derecho al reconocimiento y pago de la pensión gracia, los maestros de enseñanza primaria oficial, empleados y profesores de escuelas normales e inspectores de instrucción pública y maestros que hubieren completado los servicios en establecimientos de enseñanza secundaria, en planteles municipales, distritales o departamentales, lo cual quiere decir que a quienes hayan prestado sus servicios en planteles educativos del orden nacional no les asiste el derecho al reconocimiento de dicha prestación, por disposición legal.

Refiere que, examinado el material probatorio que obra en el expediente, atañido con el reconocimiento de la pensión gracia al señor Herrera Agudelo, se observa cumplido el requisito de la edad, según se desprende del registro civil de nacimiento en donde se constata que tenía más de 50 años de edad, por haber nacido el 2 de junio de 1934; en cuanto al requisito del tiempo de servicios, se allegó copia de la Resolución No. 008166 del 3 de agosto de 1995, expedida por la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL, de la cual se extrae que el señor Herrera Agudelo laboró «*en calidad de Profesor del Ministerio de Educación Nacional*» del 01/05/73 al 28/06/95, esto es, más de 20 años de servicio recibiendo recompensa de carácter nacional.

Resalta que los recursos con los cuales era remunerado el causante evidentemente pertenecían al hoy denominado sistema general de participaciones, lo que conlleva a que al haber sido otorgada la pensión gracia al señor Gildardo de Jesús Herrera Agudelo, se incurrió en la violación al contenido del artículo 128 Constitucional que prohíbe la doble asignación de recursos del tesoro público.



Número interno: 3855-2019
Demandante: Luz Mariela Escobar de Herrera
Demandado: U.G.P.P

Deduce que, dado el carácter excepcional con que fue instituida la pensión gracia, para su reconocimiento y pago es indispensable acreditar el cumplimiento de la totalidad de los requisitos, como que la vinculación del interesado al servicio docente hubiere sido del orden municipal, departamental o distrital, supuesto fáctico que no se cumple en el caso del señor Gildardo de Jesús Herrera Agudelo.

Concluye señalando que el señor Gildardo de Jesús Herrera Agudelo no cumplió con el requisito de los 20 años de servicios prestados a nivel territorial, establecidos en la Ley 114 de 1913 para ser beneficiario de la pensión gracia, pues si bien existe material probatorio que da cuenta del servicio a la docencia por más de 20 años, no se demuestra que hayan sido con la vinculación requerida para acceder a tal prestación, por el contrario, su reconocimiento se hizo con base en tiempos laborados de carácter nacional, por lo que el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes que se depreca resulta improcedente, al solicitarse respecto de un derecho pensional que nunca debió reconocerse al no cumplir con los requisitos establecidos en la ley.⁵

4. El recurso de apelación

Sustenta la parte actora el recurso incoado en que el señor Herrera Agudelo, desde el día 12 de enero de 1992 fecha en que surtió efectos fiscales la pensión gracia, percibió y disfrutó de la misma sin ningún pronunciamiento de fondo sobre alguna irregularidad o ilegalidad sobre el reconocimiento de dicha pensión. Solo hasta la solicitud de la pensión de sobrevivientes de fecha 23 de diciembre de 2016, 24 años después, la UGPP determina que la vinculación del señor Herrera Agudelo es de carácter nacional y por ende resuelve negar el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes, lo cual es a todas luces inconstitucional.

⁵ Folios 91 al 100 del cuaderno principal.



Número interno: 3855-2019
Demandante: Luz Mariela Escobar de Herrera
Demandado: U.G.P.P

Alega que, se defrauda la confianza de un particular respecto de la autoridad pública que tiene a su cargo el reconocimiento de prestaciones pensionales, cuando modifica injustificada y sorpresivamente el cumplimiento de los requisitos para el acceso a la misma, para el caso específico el reconocimiento y pago de una pensión de sobrevivientes gracia, y más grave aun cuando la pensión fue percibida en vida, y la actora, adquirió una expectativa frente al derecho a percibir una pensión de sobrevivientes. En conclusión, la entidad demandada con su actuar ha logrado afectar las situaciones jurídicas que se generan de la confianza de los actos administrativos expedidos conforme a derecho.

Arguye que, en este caso en particular se dan tres elementos que configuran la contraposición de una decisión frente a un principio constitucional como lo es la confianza legítima, los cuales son:

1. La confianza que ha nacido en el administrado sea legítima, es decir, que la adquisición de esa confianza debe estar derivada de la buena fe. La expectativa debe de ser legítima.
2. Tiene que generar como consecuencia que la situación jurídica debe de ser estable y duradera.
3. Que el cambio sea brusco, entre la situación preexistente y la nueva situación.

Finalmente, sostiene que es evidente que la UGPP al momento de negar la sustitución pensional de la pensión de gracia de la parte actora, es arbitraria, ya que no hubo un análisis juicioso y detallado frente al caso que nos ocupa, ocasionando con esa decisión el desmejoramiento de las condiciones de vida de un sujeto de especial protección constitucional como lo es la señora Luz Mariela Escobar de Herrera.



Número interno: 3855-2019
Demandante: Luz Mariela Escobar de Herrera
Demandado: U.G.P.P

Insiste en que la accionada puede impugnar la resolución por medio de la cual reconoció la pensión gracia al señor Gildardo de Jesús Herrera Agudelo, pero en ninguna circunstancia puede unilateralmente dejar sin efectos jurídicos un acto administrativo de carácter particular y concreto⁶.

5. Alegatos de conclusión

Mediante auto del 21 de octubre de 2021, el Despacho sustanciador corrió traslado a las partes para que alegaran de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera el concepto.⁷

5.1 Parte demandante.

El apoderado de la actora presentó alegatos de conclusión, reiterando lo manifestado en el recurso de apelación interpuesto.⁸

5.2 Parte demandada

La UGPP, al recorrer el término para alegar indica que el causante Gildardo de Jesús Herrera Agudelo no cumplía con el requisito de los 20 años de servicios prestados a nivel territorial, establecidos en la Ley 114 de 1913 para ser beneficiario de la pensión gracia, pues si bien existe material probatorio que da cuenta del servicio a la docencia por más de 20 años, no se demuestra que hayan sido con la vinculación requerida para acceder a tal prestación, por el contrario, su reconocimiento se hizo con base en tiempos laborados de carácter nacional, por lo que el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes que se deprecia resulta improcedente, al solicitarse respecto de un derecho pensional que nunca debió reconocerse al no cumplir con los requisitos establecidos en la Ley como se dejó visto en precedencia.

⁶ Folios 102 al 104 del cuaderno principal.

⁷ Folio 152 del cuaderno principal

⁸ Memorial allegado vía correo electrónico SAMAI índice 19.



Número interno: 3855-2019
Demandante: Luz Mariela Escobar de Herrera
Demandado: U.G.P.P

Argumenta que es claro, que la pensión de jubilación gracia se trata de una pensión especial que emana de una ley que regula exclusivamente su reconocimiento y pago, y por tal motivo ha sido denominada como gracia otorgada por el Estado a los educadores oficiales que cumplieran con los requisitos señalados en los artículos 1 y 4 de la Ley 114 de 1913, de la cual solo son beneficiarios los docentes de primaria y secundaria, cuyo tipo de vinculación, sea municipal, distrital, departamental o nacionalizados, que hayan sido vinculados antes del 31 de diciembre de 1980, que cumplan con 20 años de tiempos de servicio (son tiempos válidos los laborados en calidad de interinos, temporales, cuando después existe nombramiento en propiedad y licencias remuneradas, y finalmente que cuenten con 50 años de edad.

Aduce que la pensión gracia para docentes del orden nacional no procede, por cuanto la normatividad y la jurisprudencia así lo han señalado.

Finalmente indica que, no procede la declaratoria de nulidad de las resoluciones demandadas y tampoco procede el reconocimiento de la pensión de sobreviviente en favor de la actora, del causante Gildardo de Jesús Herrera Agudelo, quien no cumplió con el requisito de los 20 años de servicios prestados a nivel territorial, establecidos en la Ley 114 de 1913 para ser beneficiario de la pensión gracia, pues si bien existe material probatorio que da cuenta del servicio a la docencia por más de 20 años, no se demuestra que hayan sido con la vinculación requerida para acceder a tal prestación, por el contrario, su reconocimiento se hizo con base en tiempos laborados de carácter nacional, por lo que el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes que se deprecia resulta improcedente, al solicitarse respecto de un derecho pensional que nunca debió reconocerse al no cumplir con los requisitos establecidos en la Ley.⁹

⁹ Memorial allegado vía correo electrónico SAMAI índice 17.



Número interno: 3855-2019
Demandante: Luz Mariela Escobar de Herrera
Demandado: U.G.P.P

6. Ministerio Público

El representante del Ministerio Público no rindió concepto, según constancia secretarial de fecha 9 de marzo de 2022¹⁰.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

El presente asunto es competencia de esta Corporación de conformidad con lo establecido en inciso primero del artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, según el cual el Consejo de Estado conoce en segunda instancia de las apelaciones contra las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos.

2. Problema jurídico

De acuerdo con lo señalado en la sentencia de primera instancia y atendiendo los motivos de oposición aducidos por la parte actora, la controversia gira en torno a determinar si la demandante en calidad de cónyuge del causante Gildardo de Jesús Herrera Agudelo (q.e.p.d.), reúne los requisitos necesarios para ser beneficiaria del reconocimiento de la sustitución de la pensión gracia, a pesar de que los tiempos laborados por el causante para su reconocimiento fueron de carácter nacional.

El Tribunal Administrativo de Risaralda, a través de la sentencia proferida el 8 de marzo de 2019, negó el reconocimiento de la sustitución pensional al cónyuge supérstite al considerar la pensión gracia concedida al señor Gildardo de Jesús Herrera Agudelo (q.e.p.d.) era ilegal.

¹⁰ Folio 153 del cuaderno principal



Número interno: 3855-2019
Demandante: Luz Mariela Escobar de Herrera
Demandado: U.G.P.P

2.1. De la sustitución pensional de la pensión gracia.

En cuanto a la sustitución de esta especial prestación, la normativa que la consagra no previó la posibilidad de concederla a sus beneficiarios en caso de fallecimiento del titular del derecho; sin embargo, por vía jurisprudencial se ha considerado que tal figura sí es aplicable a fin de trasladarla a los beneficiarios. Así se ha considerado:

*«[...] En este orden de ideas, es necesario concluir que la pensión gracia, tal como lo ha entendido la Jurisprudencia y la Doctrina, es una **pensión especial de origen legal** cuya gratuidad, es decir, la ausencia de aportes o cotizaciones para tal efecto, no impide su consolidación como derecho adquirido con justo título y por ende su aptitud para ser sustituida en caso de muerte del beneficiario, pues una vez configurados los elementos que permiten el otorgamiento de la pensión gracia, se entiende que el derecho ingresa al patrimonio del docente tornándose potencialmente sustituible dada su naturaleza pensional y la categoría de derecho adquirido que obtiene una vez consolidado.*

Debe aclararse además que dentro de nuestro ordenamiento legal el régimen de sustitución pensional se consagró como un mecanismo de seguridad social orientado a proteger el núcleo familiar inmediato del empleado que muere siendo titular de una pensión, de manera que éstos gocen del mismo grado de seguridad social y económica con que contarían en vida del fallecido, lo que independiza la viabilidad del derecho a la sustitución pensional de la existencia de aportes para conformar el derecho pensional primigenio.

Ahora, si bien la normatividad especial que regula la pensión gracia no contempló específicamente la sustitución de la misma a favor de los beneficiarios del docente luego de su deceso, lo cierto es que tampoco la prohibió, ni señaló -para quienes lograron obtenerla o gozan de una expectativa válida frente a la misma por virtud del régimen de transición de la Ley 91 de 1989- causal alguna de extinción del derecho, mucho menos su cese o pérdida con ocasión del fallecimiento del pensionado o docente con derecho.

Bajo la motivación precedente se concluye la vocación de sustituibilidad que asiste a la pensión gracia bajo los mismos parámetros legales y criterios aplicables a las pensiones ordinarias, pues si bien su causa jurídica es diferente, estas comparten por voluntad del Legislador la misma naturaleza, y en materia de sustitución, la misma finalidad de amparo a la familia más próxima de quien antes de fallecer adquirió el derecho, de manera pues, que resultan aplicables en tal sentido las



Número interno: 3855-2019
Demandante: Luz Mariela Escobar de Herrera
Demandado: U.G.P.P

normas generales que regulan la materia, vigentes al momento del deceso del docente. [...]»¹¹

Respecto a la ley que gobierna la sustitución pensional, esta Subsección en diferentes oportunidades ha considerado que las disposiciones aplicables son aquellas vigentes al momento del fallecimiento del causante.

Ahora bien, la pensión de sobrevivientes fue prevista con la finalidad de atender la contingencia derivada de la muerte de una persona, con el objetivo principal de suplir la ausencia económica que daba el afiliado al grupo familiar y evitar un cambio de las condiciones de subsistencia de las personas beneficiarias de la prestación.

La Corte Constitucional en diversas oportunidades se ha referido a la pensión de sobrevivientes, destacando que su creación tiene por objeto principal el 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 de un pensionado de quien dependía su sustento. Dijo la Corte, en sentencia T-701 de 22 de agosto de 2006:

“La Corte ya había advertido en reiteradas ocasiones 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.”.

Así las cosas, la pensión de sobrevivientes tiene como finalidad, atender la contingencia derivada por el deceso del trabajador, con el objetivo de cubrir no solo la ausencia repentina de la persona, sino el apoyo económico que le

¹¹ Sentencia del 4 de marzo de 2010. Radicación No. 08001-23-31-000-2006-00004-01(0824-09). Actor: Francisco Coronel Vásquez. Consejero ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.



Número interno: 3855-2019
Demandante: Luz Mariela Escobar de Herrera
Demandado: U.G.P.P

daba al grupo familiar, y con el fin de evitar un cambio de las condiciones de subsistencia de los beneficiarios.

Con fundamento en lo señalado se concluye la vocación de sustituibilidad de la pensión gracia bajo los mismos parámetros legales que los aplicables a las pensiones ordinarias, de acuerdo con la normatividad vigente para el momento del fallecimiento.

Es así como el artículo 46 de la Ley 100 de 1993, reguló el derecho a la pensión de sobrevivientes, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 46. Requisitos para obtener la pensión de sobrevivientes. <Artículo modificado por el artículo 12 de la Ley 797 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> Tendrán derecho a la pensión de sobrevivientes:
1. Los miembros del grupo familiar del pensionado por vejez o invalidez por riesgo común que fallezca y,
2. Los miembros del grupo familiar del afiliado al sistema que fallezca, siempre y cuando éste hubiere cotizado cincuenta semanas dentro de los tres últimos años inmediatamente anteriores al fallecimiento y se acrediten las siguientes condiciones:

- a) <Literal INEXEQUIBLE por la sentencia C-556 de 2009>*
- b) <Literal INEXEQUIBLE por la sentencia C-556 de 2009>*

PARÁGRAFO 1o. Cuando un afiliado haya cotizado el número de semanas mínimo requerido en el régimen de prima en tiempo anterior a su fallecimiento, sin que haya tramitado o recibido una indemnización sustitutiva de la pensión de vejez o la devolución de saldos de que trata el artículo 66 de esta ley, los beneficiarios a que se refiere el numeral 2 de este artículo tendrán derecho a la pensión de sobrevivientes, en los términos de esta ley.

El monto de la pensión para aquellos beneficiarios que, a partir de la vigencia de la Ley, cumplan con los requisitos establecidos en este párrafo será del 80% del monto que le hubiera correspondido en una pensión de vejez.”

Por su parte, el artículo 47 *ibidem*, modificado por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003, establece los beneficiarios del derecho a la pensión de sobrevivientes, teniendo en cuenta el siguiente orden:

“Artículo 47. Beneficiarios de la Pensión de Sobrevivientes. Son



Número interno: 3855-2019
Demandante: Luz Mariela Escobar de Herrera
Demandado: U.G.P.P

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.

<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;

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



Número interno: 3855-2019
Demandante: Luz Mariela Escobar de Herrera
Demandado: U.G.P.P

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; (...)."

Ahora bien, de la normatividad transcrita, se observa que, para acceder a la pensión de sobrevivientes, para los casos del cónyuge o compañero permanente, la Ley 100 de 1993 exige: i) Si a la fecha de fallecimiento del causante, el cónyuge o compañero o compañera permanente tiene más de 30 años de edad, la pensión se le concederá en forma vitalicia. Si es menor de esa edad y no procrearon hijos con el causante, será temporal la pensión, es decir, se le concede por 20 años y de esa pensión se descuenta la cotización para su propia pensión; y, ii) En caso de muerte del pensionado, se requiere que el cónyuge o compañera o compañero permanente, acredite que estuvo haciendo vida marital con el causante hasta su muerte y que haya convivido con el fallecido no menos de cinco (5) años continuos con anterioridad a su muerte.

2.2. Sobre la pensión gracia

La pensión gracia fue establecida por el artículo 1º de la Ley 114 de 1913 en favor de los maestros de las escuelas primarias oficiales, que hubiesen servido en el magisterio por un término no menor de 20 años.

Posteriormente, la Ley 116 de 1928 extendió el beneficio de la pensión gracia a los empleados docentes, profesores de las escuelas normales y a los inspectores de instrucción pública, autorizando a los docentes, según el artículo 6, a completar el tiempo requerido para acceder a la pensión, sumando los servicios prestados en diversas épocas, tanto en la enseñanza primaria como en la normalista, al asimilar para tales efectos la inspección de instrucción pública a la enseñanza primaria.



Número interno: 3855-2019
Demandante: Luz Mariela Escobar de Herrera
Demandado: U.G.P.P

Por su parte, la Ley 37 de 1933, según el artículo 3, amplió el beneficio de la pensión gracia a los maestros de escuela que hubieren completado el tiempo de servicios señalado por la ley en establecimientos de enseñanza secundaria.

Así mismo, el literal a) del numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, limitó la vigencia temporal del derecho al reconocimiento de la pensión gracia para los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980, siempre que reunieran la totalidad de los requisitos legales, al señalar textualmente la norma que:

“(...) Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieran desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos. Esta pensión seguirá reconociéndose por la Caja Nacional de previsión Social conforme al Decreto 081 de 1976 y será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la nación”.

La disposición transcrita fue objeto de análisis por la Sala Plena del Consejo de Estado en la sentencia S-699 de 29 de agosto de 19978, en el cual se fijaron algunos lineamientos sobre la pensión gracia, así:

“(...) La disposición transcrita se refiere de manera exclusiva a aquellos docentes departamentales o regionales y municipales que quedaron comprendidos en el mencionado proceso de nacionalización. A ellos, por haberseles sometido repentinamente a este cambio de tratamiento, se les dio la oportunidad de que se les reconociera la referida pensión, siempre que reunieran la totalidad de los requisitos y que hubiesen estado vinculados de conformidad con las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, con el aditamento de su compatibilidad (...) También, que dentro del grupo de beneficiarios de la pensión gracia no quedan incluidos los docentes nacionales sino, exclusivamente, los nacionalizados que, como dice la Ley 91 de 1989, además de haber estado vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 “tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia (...) siempre y cuando cumplan con la totalidad de requisitos”. Y por último, que sin la ley 91 de 1989, en especial la norma contenida en el literal A, numeral 2, de su artículo 15, dichos servidores no podrían beneficiarse del reconocimiento de tal



Número interno: 3855-2019
Demandante: Luz Mariela Escobar de Herrera
Demandado: U.G.P.P

pensión, pues habiéndose nacionalizado la educación primaria y secundaria oficiales, dicha prestación, en realidad, no tendría el carácter de graciosa que inicialmente le asignó la ley”.

La tesis anterior fue reiterada por esta Corporación en la sentencia SUJ-11-S2 de 21 de junio de 2018 al señalar que *“el numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 es de carácter transitorio, para no desconocer los derechos adquiridos en relación con la pensión gracia, en tratándose de los docentes nacionalizados”*, concluyéndose, además que:

“para el reconocimiento y pago de la pensión gracia es indispensable acreditar el cumplimiento de la totalidad de los requisitos establecidos en la normativa que la regula, entre los que se encuentran, haber prestado los servicios como docente en planteles departamentales, distritales o municipales por un término no menor de veinte (20) años y que estuviere vinculado antes del 31 de diciembre de 1980; haber cumplido cincuenta años de edad; y haberse desempeñado con honradez, consagración y buena conducta”.

Conforme lo antes expuesto, se precisa que la pensión gracia de jubilación se reconoce a aquellos docentes que hubiesen laborado de manera continua o discontinua antes del 31 de diciembre de 1980 y cumplan 20 años de servicios en establecimientos educativos del orden departamental, distrital o municipal, cuya vinculación es de carácter territorial o nacionalizado, sin que sea posible acumular tiempos del orden nacional.

2.3. Análisis de la Sala

2.3.1. Hechos probados en el proceso

-El causante Gildardo de Jesús Herrera Agudelo falleció el 03 de agosto de 2016 según Registro Civil de Defunción¹².

-Registro civil de matrimonio del señor Gildardo de Jesús Herrera Agudelo y la señora Luz Mariela Escobar de Herrera ocurrido el 17 de diciembre de

¹² Folio 26 del cuaderno principal



Número interno: 3855-2019
Demandante: Luz Mariela Escobar de Herrera
Demandado: U.G.P.P

1959¹³.

-Con Resolución No 2146 de 20 de diciembre de 1999, se retira del servicio por edad de retiro forzoso al señor Gildardo de Jesús Herrera Agudelo¹⁴.

-Mediante Resolución No. 08166 del 3 de agosto de 1995, CAJANAL reconoció y ordenó el pago de una pensión de jubilación gracia a favor del señor Gildardo de Jesús Herrera Agudelo, en cuantía de \$37.690,94, efectiva a partir del 29 de diciembre de 1989, pero con efectos fiscales a partir del 12 de enero de 1992 por prescripción trienal¹⁵.

-A través de la Resolución No. RDP 009330 del 09 de marzo de 2017 se negó una pensión de sobrevivientes con ocasión del fallecimiento de HERRERA AGUDELO GILDARDO DE JESUS¹⁶.

-La actora solicitó el día 11 de octubre de 2017 el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes de la pensión gracia otorgada a su esposo¹⁷.

-Con oficio No 201714203304801 recibido el 20 de noviembre de 2017 se niega nuevamente el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a la demandante¹⁸.

-Declaración juramentada de convivencia con el causante suscrita por la accionante¹⁹.

-Expediente administrativo del causante allegado en medio magnético²⁰.

2.3.2. Caso concreto

La Sala procederá a verificar si la señora Luz Mariela Escobar de Herrera en calidad de cónyuge sobreviviente tiene derecho a la sustitución de la pensión gracia pretendida en calidad de beneficiaria del señor Gildardo de Jesús Herrera Agudelo quien, para el momento del fallecimiento, según la accionada no acreditó el cumplimiento de los requisitos dispuestos para causar la

¹³ Folio 19 del cuaderno principal

¹⁴ Folio 25 del cuaderno principal

¹⁵ Folios 20 al 24 del cuaderno principal

¹⁶ Folio 27 al 32 del cuaderno principal

¹⁷ Folios 34 al 40 del cuaderno principal

¹⁸ Folios 41 al 42 del cuaderno principal

¹⁹ Folio 43 del cuaderno principal

²⁰ Folio 54 del cuaderno principal



Número interno: 3855-2019
Demandante: Luz Mariela Escobar de Herrera
Demandado: U.G.P.P

prestación reclamada dado que los tiempos laborados son de carácter nacional.

Ahora bien, en el caso en concreto, la señora Luz Mariela Escobar de Herrera solicitó ante la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes invocando su condición de cónyuge del causante Gildardo de Jesús Herrera Agudelo, desde el año 1959 (matrimonio) hasta el año 2016 fecha de fallecimiento de este (3 de agosto de 2016), a quien en vida y mediante Resolución No 008166 del 3 de agosto de 1995 le fue reconocida pensión gracia, efectiva a partir del 29 de diciembre de 1989, pero con efectos fiscales a partir del 12 de enero de 1992, por la Caja Nacional de Previsión Social.

Efectivamente mediante Resolución No. 08166 del 3 de agosto de 1995, expedida por CAJANAL se reconoció y ordenó el pago de una pensión de jubilación gracia a favor del señor Gildardo de Jesús Herrera Agudelo, el último cargo desempeñado por el causante fue el de DOCENTE y prestó sus servicios al Estado, así:

“Que el interesado prestó sus servicios al Estado en la siguiente forma:

ENTIDAD	A.	M.	D.
DPTO DE CALDAS (HOY RISARALDA) FL 53			
01/03/57 - 30/01/67	9	11	-
DPTO . DE RISARALDA			
01/02/67 - 30/04/73	6	03	-
MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL			
01/05/73 - 28/06/95	22	01	28
Total	38	03	28

Que cumplió cincuenta (50) años d edad el 02 de junio de 1984 (nació el 02 de junio de 1934) (Fl. 52)”.

Para dar respuesta a la solicitud de reconocimiento de la pensión de sobrevivientes por parte de la demandante se profirió la Resolución No RDP



Número interno: 3855-2019
Demandante: Luz Mariela Escobar de Herrera
Demandado: U.G.P.P

009330 de 9 de marzo de 2017 donde la UGPP indica: *“De conformidad con lo señalado en la ley y lo establecido en el Acta 1172 del 07 y 08 de julio de 2016 frente a los reconocimientos de las pensiones Gracia con tiempos de Carácter NACIONAL se evidencia que la señora LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA, ya identificada, no tendría derecho al reconocimiento de la pensión de sobrevivientes ya que su origen es una pensión de carácter ILEGAL”.*

Como la peticionaria elevó otra reclamación mediante oficio No 201714203304801 recibido el 20 de noviembre de 2017 se niega nuevamente el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes de acuerdo con lo señalado en la Resolución No RDP 009330 de 9 de marzo de 2017.

Del acto de reconocimiento de la pensión gracia al señor Gildardo de Jesús Herrera Agudelo se desprende que los tiempos de servicios prestados por el causante para el Ministerio de Educación Nacional desde el 01 de mayo de 1973 hasta el 28 de junio de 1995, fueron prestados con vinculación como docente del orden nacional, en el colegio Nacional Deogracias Cardona, lo que impide el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes de conformidad con el artículo 1º de la Ley 114 de 1913.

Resalta la Sala que dicho tiempo no fue controvertido ni tachado como falso por ninguna de las partes; adicionalmente, se considera que en este periodo no se acredita los 20 años de servicio exigidos para que el causante sea beneficiario de la pensión graciosa.

Del expediente administrativo del señor Gildardo de Jesús Herrera Agudelo arrimado en medio magnético al proceso, se establece que el referido solicitó igualmente la pensión de jubilación siendo el último cargo prefecto de disciplina, la cual fue concedida con la Resolución No 008920 de 20 de noviembre de 1992 por parte de CAJANAL, en donde se tuvo en cuenta los



Número interno: 3855-2019
Demandante: Luz Mariela Escobar de Herrera
Demandado: U.G.P.P

mismos tiempos de carácter nacional laborados ante el Ministerio de Educación Nacional por el lapso de mayo 1º de 1973 a diciembre 30 de 1989.

Igualmente, según certificación expedida por la Rectora y Secretaria del Colegio Nacional “Deogracias Cardona” del municipio de Pereira, el señor Gildardo de Jesús Herrera Agudelo prestó sus servicios como profesor de tiempo completo desde el 1º de mayo de 1973 hasta el 26 de febrero de 1976, nombrado a través de Resolución Nacional No 4305 del 8 de mayo de 1973. Así mismo se desempeñó como Coordinador de Disciplina desde el 27 de febrero de 1976 según Resolución Nacional No 562 de 23 de febrero de 1976 hasta el 17 de enero de 2000 según Resolución 2146 del 20 de diciembre de 1999.

Observa la Sala que los mismos tiempos de carácter nacional fueron los que sirvieron para reconocer la pensión gracia como la pensión de jubilación del señor Gildardo de Jesús Herrera Agudelo, lo que está prohibido al desconocer los lineamientos del artículo 128 de la Constitución Política que impide la doble asignación de recursos del tesoro público.

En este orden de ideas, se advierte que a la luz de lo establecido en el inciso primero del artículo 1 de la Ley 91 de 1989, es improcedente acceder al reconocimiento de la pensión gracia, teniendo en cuenta el carácter excepcional de esta prestación, en la medida en que se hace indispensable que el causante acredite el cumplimiento de la totalidad de los requisitos establecidos en la Ley 114 de 1913 y demás normas concordantes; en especial, el referente a que haya prestado los servicios docentes en planteles educativos del orden Departamental o Municipal, durante mínimo 20 años.

Ante el reconocimiento de las pensiones gracia como de su sustitución se expidió el lineamiento No 122 Acta No 1172 del 07 y 08 de julio de 2016 por parte de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal UGPP en donde se



Número interno: 3855-2019
Demandante: Luz Mariela Escobar de Herrera
Demandado: U.G.P.P

resolvió que, en estos casos, se deben verificar los requisitos para el reconocimiento de la pensión ya que la mayoría de estas pensiones fueron concedidas de manera ilegal.

A pesar de que el señor Gildardo de Jesús Herrera Agudelo (q.e.p.d), desde el día 12 de enero de 1992 fecha en que surtió efectos fiscales la pensión de gracia, percibió y disfrutó de la misma sin ningún pronunciamiento de fondo sobre alguna irregularidad o ilegalidad respecto del reconocimiento de dicha pensión, no es óbice para que cuando la accionada se percató de la ilegalidad de este reconocimiento a través de la petición de sobrevivientes al analizar nuevamente el caso, pueda negar el mismo con los argumentos referidos, al sostener que los servicios prestados fueron de carácter nacional, y por ende resolver negar el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes, por lo que su actuar corresponde a lo determinado en la ley.

Por lo expuesto la afirmación de la parte demandante relativa a que el pago constante de la pensión gracia durante más de 22 años consolidó un derecho adquirido sobre tal prestación, no resulta adecuada al caso sub judice, puesto que tal como se adujo previamente, aquella figura jurídica no se configura por el paso del tiempo sino por la legalidad de su origen y estructuración siempre y cuando ésta no sea rebatida en vía judicial con un fallo ejecutoriado.

No comparte la Sala lo relacionado con que el actuar de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL –UGPP va en contravía del principio constitucional de confianza legítima, el cual otorga al administrado el poder de exigir una protección jurídica de sus expectativas legítimas, cuando al tener razones objetivas para confiar en la estabilidad de la situación jurídica preexistente, la alteración repentina de las mismas sin haber proporcionado el tiempo y los mecanismos necesarios para su adaptación a la nueva situación, desencadena una alteración grave de sus condiciones



Número interno: 3855-2019
Demandante: Luz Mariela Escobar de Herrera
Demandado: U.G.P.P

económicas y patrimoniales, ya que las expectativas que se protegen son las legales y no las provenientes del abuso del derecho.

Frente a la obligación de la entidad accionada de demandar sus propios actos, donde se pueden hacer los reproches necesarios, además de esta posibilidad se encuentra en cabeza del organismo demandado una vez se solicita la reliquidación de la pensión gracia así como la sustitución, realizar un nuevo estudio del cumplimiento de los requisitos para la procedencia del derecho que se pretende reliquidar o sustituir, toda vez que no se podría limitar al ente prestacional, cuando una vez observe la irregularidad o ilegalidad en su emisión seguir permitiendo esta situación, siempre que se trate de un acto arbitrario, opuesto a la Constitución y la Ley, obviamente los motivos del estudio deben ser reales, objetivos y trascendentes.

La administración cuenta con la posibilidad de realizar un nuevo análisis respecto del acto administrativo creador del derecho y cuando considere que el mismo es ilegal o vulnere el ordenamiento jurídico, puede negar la reliquidación o sustitución deprecada, para poner fin a una situación que considera irregular y en consecuencia, hacer cesar sus efectos.

Debido a las infinitas inconsistencias en el reconocimiento de pensiones y con el propósito de fortalecer el principio de moralidad que debe preceder la actividad de dicho reconocimiento, así como para afrontar el tema de la corrupción que tanto perjudica las finanzas públicas, considerando que el pago de las pensiones se nutre de los recursos del erario, ya de por sí limitados, y que imponen un examen exigente y riguroso frente a los montos que se autorizan, pues un exceso en tales sumas, que no correspondan con lo dispuesto legalmente, y afecta la liquidez y solvencia del sistema, es obligación de los organismos pensionales cuando se conceden derechos sin el lleno de los requisitos, negar la concesión de una pensión de sobrevivientes que fue otorgada a su titular con desconocimiento la ley.



Número interno: 3855-2019
Demandante: Luz Mariela Escobar de Herrera
Demandado: U.G.P.P

Condena en costas

De otra parte, el artículo 188 del CPACA, sobre la condena en costas, establece que *“salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil”*.

Ahora, en atención a la remisión normativa anterior, se tiene que el Código General del Proceso en su canon 365 regula la condena en costa, veamos:

“En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:

- 1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.*
- (...) 2. La condena se hará en sentencia o auto que resuelva la actuación que dio lugar a aquella.*
- (...) 8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación...”*

Con base en lo anterior, partiendo del criterio fijado por la Sección Segunda del Consejo de Estado en providencia del 19 de julio de 2019²¹, se colige que para la imposición de condena en costas debe existir una ponderación sobre posibles conductas temerarias o de mala fe de las partes. Providencia que por su pertinencia en el presente asunto se transcribe a continuación en un extracto:

“...Por consiguiente, esta Sala considera que la referida normativa deja a disposición del juez la procedencia o no de la condena en costas, puesto que para ello debe examinar la actuación procesal de la parte vencida y comprobar su causación y no el simple hecho de que las resultas del proceso le fueron desfavorables a sus intereses, pues dicha

²¹ Consejo De Estado- Sección Segunda – C.P Carmelo Perdomo Cuéter - Sentencia 19 de julio de 2019, Exp. 76001-23-33-000-2013-00042-01(4332-2014)



Número interno: 3855-2019
Demandante: Luz Mariela Escobar de Herrera
Demandado: U.G.P.P

imposición surge después de tener certeza de que la conducta desplegada por aquella comporta temeridad o mala fe, por lo que, al no predicarse tal proceder de la parte demandante, no se impondrá condena en costas....”

En el presente caso, en lo que respecta a la actividad judicial propiamente dicha, no se observa que las partes hayan empleado maniobras temerarias o dilatorias en la defensa de sus intereses, razones suficientes para revocar la providencia impugnada en cuanto condenó en costas a la parte vencida.

En atención a lo previamente señalado, la Sala comparte la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda, pues la demandante no desvirtuó la presunción de legalidad de los actos administrativos a través de los cuales se negó el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes.

III. DECISIÓN

Visto lo anterior, la Sala confirmará la sentencia de primera instancia del Tribunal Administrativo de Risaralda que negó las pretensiones de la demanda.

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,

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 8 de marzo de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda, por las razones esbozadas en la parte motiva de esta providencia, excepto lo relacionado con la condena en costas que se revocará.



Número interno: 3855-2019
Demandante: Luz Mariela Escobar de Herrera
Demandado: U.G.P.P

SEGUNDO: Sin condena en costas en esta instancia.

TERCERO: Se deja constancia que esta providencia se firma en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema valida la integridad y autenticidad del presente documento en el link <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/evalidador>.

CUARTO: DEVOLVER el expediente al Tribunal de origen una vez ejecutoriada esta providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Firmado electrónicamente)

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

(Firmado electrónicamente)

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

(Firmado electrónicamente)

CARMELO PERDOMO CUÉTER

Doctor (a)
JUEZ CONSTITUCIONAL – REPARTO
Ciudad

ASUNTO: Poder Especial.

LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA, mayor de edad, identificada como aparezco al pie de mi correspondiente firma, obrando en mi propio nombre, por medio del presente escrito me dirijo a Usted con todo respeto, para manifestarle que confiero poder especial amplio y suficiente a **JAVIER CASTAÑEDA TABORDA**, abogado en ejercicio, identificado con C.C. No. 10.135.708 expedida en Pereira y con T.P. No. 197.733 del C.S. de la J., para que en mi nombre y representación instaure **ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL** proferida por parte del **CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B**, en cabeza del Magistrado **CÉSAR PALOMINO CORTÉS**, quien mediante sentencia proferida el 20 de octubre de 2022 y notificada por correo electrónico del 12 de diciembre de 2022, resolvió **CONFIRMAR** la sentencia del 8 de marzo de 2019, proferida por el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RISARALDA**, que negó las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, bajo el radicado No. 66001-23-33-000-2018-00073-01.

La sociedad apoderada tiene las facultades generales previstas en el Art. 77 del Código General del Proceso y las especiales de recibir, conciliar, desistir, transigir, solicitar y tachar documentos, renunciar, sustituir y reasumir este mandato, y en general para realizar todos los trámites inherentes al mismo.

Por último, se indica que mi apoderado recibe notificaciones judiciales en el correo electrónico notificaciones@accionlegal.co

Atentamente,

Luiz Mariela Escobar de Herrera
LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA
C.C. No. 24.543.368 expedida en Belén de Umbría

Acepto,

Javier Castañeda Taborda
JAVIER CASTAÑEDA TABORDA
C.C. No. 10'135.708 de Pereira
T.P. No. 197.733 del C.S.J.

Notaria **2a** DE PEREIRA

Verifique los datos ingresando a www.notariaenlinea.com

DILIGENCIA DE RECONOCIMIENTO

Ante mí, FRANCISCO JAVIER CEDEÑO ROJAS
NOTARIO 2 DEL CIRCULO DE PEREIRA Compareció:

LUZ MARIELA ESCOBAR DE HERRERA
quien exhibió: **C.C. 24543368**

y declaró que la firma que aparecen en el presente documento es suya y que el contenido del mismo es cierto.

PEREIRA 2023-02-08 09:25:00

299-e10eca34

Luiz Mariela Escobar de Herrera
FIRMA

FRANCISCO JAVIER CEDEÑO ROJAS
NOTARIO 2 DEL CIRCULO DE PEREIRA



Cod. g91bl



REPUBLICA DE COLOMBIA
IDENTIFICACION PERSONAL
CEDULA DE CIUDADANIA

NUMERO **10.135.708**
CASTAÑEDA TABORDA

APELLIDOS
JAVIER

NOMBRES

FIRMA



INDICE DERECHO

FECHA DE NACIMIENTO **24-ENE-1970**

DOSQUEBRADAS
(RISARALDA)

LUGAR DE NACIMIENTO

1.71

ESTATURA

A+

G.S. RH

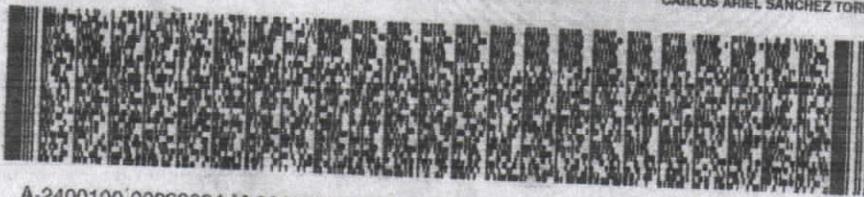
M

SEXO

25-ABR-1988 PEREIRA

FECHA Y LUGAR DE EXPEDICION

Carlos Ariel Sánchez Torres
REGISTRADOR NACIONAL
CARLOS ARIEL SÁNCHEZ TORRES



A-2400100-00062924-M-0010135708-20080902

0002899438A 1

4580012688



REPUBLICA DE COLOMBIA

Consejo Superior
de la Judicatura

CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA



NOMBRES:
JAVIER

APELLIDOS:
CASTAÑEDA TABORDA

PRESIDENTE CONSEJO
SUPERIOR DE LA JUDICATURA
MARTHA LUCÍA OLANO DE HOGUERA

UNIVERSIDAD
LIBRE PEREIRA

FECHA DE GRADO
10/12/2010

CONSEJO SECCIONAL
RISARALDA

CEBULA
10135708

FECHA DE EXPEDICION
04/01/2011

TARJETA N°
197733