



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN A

CONSEJERO PONENTE: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Bogotá D. C., once (11) de agosto de dos mil veintidós (2022)

Referencia: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Radicado: 25000-23-42-000-2015-00219-01 (4014-2019)
Accionante: Myriam Cabezas de Galeano
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP-

Temas: Reconocimiento de sustitución pensional. Requisito de convivencia efectiva. Compañera permanente. Ley 1437 de 2011.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

I. ASUNTO

1. Conoce la Sala de Subsección el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del **13 de diciembre de 2018**, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D¹, donde accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda y que fue corregida mediante proveído de 30 de mayo de 2019.

2. Igualmente se resolverá el recurso de apelación interpuesto por la entidad accionada contra el auto de 5 de junio de 2019 dictado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca² por el cual se decretó una medida cautelar consistente en el reconocimiento provisional de la sustitución pensional por un salario mínimo mensual legal vigente.

II. ANTECEDENTES

2.1. La Demanda

2. La señora Myriam Cabezas de Galeano, actuando por conducto de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del CPACA, demandó a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la

¹ Con ponencia del Magistrado Dr. Israel Soler Pedroza.

² Sección Segunda, Subsección D.





Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000234200020150021901 (4014-2019)
Demandante: Myriam Cabezas de Galeano

Protección Social – en adelante UGPP-, en procura de obtener el reconocimiento de las siguientes declaraciones y condenas:

2.1.1. Pretensiones³

(i). La nulidad de los siguientes Actos Administrativos:

- Resolución **RDP 08166 de 23 de agosto de 2012** suscrita por la subdirectora de determinación de derechos pensionales de la UGPP, a través de la cual se le negó el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes.
- Resolución **RDP011868 de 17 de octubre de 2012** dictado por la UGPP mediante la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la decisión anterior, confirmándola.
- Resolución **RDP 017951 de 9 de junio de 2014** dictada por la subdirectora de determinación de derechos pensionales de la UGPP por la cual se le negó nuevamente su solicitud de reconocimiento de la pensión de sobrevivientes.
- Resolución **RDP 021207 de 9 de julio de 2014** que resolvió en forma negativa el recurso de reposición interpuesto con el acto anterior.
- Resolución **RDP 026451 de 28 de agosto de 2014** suscrita por la directora de pensiones de la UGPP que, al resolver el recurso de apelación interpuesto, confirmó la **Resolución RDP 017951 de 9 de junio de 2014**.



(ii). A título de restablecimiento del derecho solicitó condenar a la entidad demandada a efectuar el reconocimiento y pago de la sustitución pensional, en calidad de compañera permanente, en un 100%, con ocasión del fallecimiento del causante Lizardo Galeano Torres, con el correspondiente retroactivo a partir del 3 de marzo de 2012, según el artículo 13 de la Ley 797 de 2003 y hasta la inclusión en nómina de pensionados.

(iii) De igual forma deprecó el pago de los intereses de mora establecidos en el artículo 141 de la Ley 100 de 1993 y a darle cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 188, 192 y 193 del CPACA.

2.1.2. Fundamentos fácticos⁴

3. Como hechos de la demanda se relacionaron los siguientes:

- El señor Lizardo Galeano Torres, convivió en forma permanente e ininterrumpida con la señora Myriam Cabezas de Galeano, durante 58

³ Folios 52 y s.s. del expediente. Cuaderno principal

⁴ Folios 3 y 4 del expediente.



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000234200020150021901 (4014-2019)
Demandante: Myriam Cabezas de Galeano

años, desde el año 1954 hasta el 2 de marzo de 2012 y procrearon seis hijos: Fabio, Juan Carlos, María Constanza, Pier Angela, Jaqueline y Claudia Helena Galeano Cabezas.

- La Caja Nacional de Previsión Social le reconoció al señor Lizardo Galeano Torres la pensión de jubilación a través de la Resolución 5485 de 21 de junio de 1979, con efectividad desde el 1.º de marzo de 1977.
- El señor Galeano Torres radicó ante la Caja Nacional de Previsión Social tres solicitudes de «traspaso provisional» de la pensión de jubilación a favor de la demandante, en los términos de la Ley 44 de 1980, es decir, el 30 de junio de 1987, el 3 de abril de 1991 y el 27 de junio de 2001, sin que presentara ninguna manifestación en sentido contrario, por lo que su voluntad se mantuvo hasta su fallecimiento.
- Igualmente, el 9 de diciembre de 2003 el señor Galeano Torres radicó ante la UGPP declaración juramentada donde manifestó que su compañera permanente era la señora Myriam Cabezas de Galeano.
- El señor Lizardo Galeano Torres padeció la enfermedad de Alzheimer a partir del año 1997, por lo que, para garantizar su calidad de vida, cuidado y dignidad se requirió atención médica especial que le impedía salir de su apartamento.
- Por decisión familiar y en atención al cáncer que padecía la señora Myriam Cabezas de Galeano, el señor Lizardo Galeano Torres fue internado en el año 2011 en el hogar «Remanso de la Tercera Edad» para recibir cuidados especializados, esto es, en Bogotá, cerca de su residencia, lugar donde la demandante lo visitaba frecuentemente y además estaba pendiente de él, según certificación de la misma entidad de cuidado geriátrico.
- El señor Lizardo Galeano Torres falleció el 2 de marzo de 2012.
- Mediante escrito radicado el 10 de abril de 2012, la accionante solicitó el reconocimiento de la sustitución pensional ante la UGPP, de conformidad con lo señalado en el artículo 13 de la Ley 797 de 2003.
- Por Resolución **RDP 08166 de 23 de agosto de 2012** la UGPP le negó el reconocimiento solicitado, al señalar que existían inconsistencias en las declaraciones allegadas al proceso frente a los 5 años de convivencia exigidos en la Ley 797 de 2003.
- Contra la anterior decisión la accionante interpuso recurso de reposición anexando nuevas declaraciones de vecinos de su apartamento y aclarando las declaraciones rendidas a la persona que efectuó la visita domiciliaria, por cuanto se recaudó la declaración de un vigilante que hacía relevos de vigilancia en el conjunto donde ella vive existen 560 apartamentos, y además porque la visita domiciliaria realizada por el *outsourcing* CYZA, se realizó sin ningún tipo de procedimiento legal y sin la presencia de miembros de la familia.
- Por Resolución **RDP011868 de 17 de octubre de 2012** dictada por la UGPP se resolvió el recurso de reposición anterior, confirmando la decisión inicial, pero sin analizar las pruebas allegadas.





Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000234200020150021901 (4014-2019)
Demandante: Myriam Cabezas de Galeano

- La UGPP en calidad de víctima instauró denuncia penal en contra de la demandante ante la Fiscalía General de la Nación por radicar la solicitud de reconocimiento pensional, en su condición de compañera permanente del señor Galeano Torres, por el presunto delito de fraude procesal, pero dicha actuación fue archivada.
- El 29 de mayo de 2014 la accionante radicó nuevamente petición de reconocimiento de la sustitución pensional, pero esta fue denegada mediante la Resolución **RDP 017951 de 9 de junio de 2014** dictada por la subdirectora de determinación de derechos pensionales de la UGPP, con base en las presuntas inconsistencias señaladas en las declaraciones de los señores Luis Hernán Ortiz Hurtado, Alicia Suárez Rodríguez y Hernán Camargo Serna.
- Contra dicha decisión la señora Cabezas de Galeano interpuso los recursos de reposición y en subsidio de apelación que fueron resueltos de forma negativa a través de las Resoluciones **RDP 021207 de 9 de julio de 2014** y **RDP 026451 de 28 de agosto de 2014**.

2.1.3. Normas violadas y concepto de violación⁵

4. En la demanda se invocaron como disposiciones vulneradas los artículos 1.º a 4.º, 13, 25, 29, 42, 48, 53 y 58 de la Constitución Nacional, los artículos 47 y 48 de la Ley 100 de 1993, 7.º, 9.º y 10 del Decreto 1889 de 1994 y 12 y 13 de la Ley 797 de 2003.



5. Al desarrollar el **concepto de violación** la demandante adujo que los actos administrativos deben ser declarados nulos, toda vez que tiene derecho a que se le reconozca la sustitución pensional en un 100%, en calidad de compañera permanente del causante, comoquiera que la entidad negó el reconocimiento pensional con base en una presunta duda en la convivencia continua durante los últimos 5 años antes de su fallecimiento; sin embargo no tuvo en cuenta que en el expediente administrativo se allegaron 3 solicitudes de traspaso provisional de la pensión realizadas por el causante en los términos de la Ley 44 de 1980 suscritos desde 1987 hasta 2001, a través de los cuales el señor Galeano Torres designó como única beneficiaria a la demandante; además que el pensionado nunca revocó tal decisión ante la entidad de previsión social.

6. Precisó además que ante la entidad se allegó una declaración juramentada rendida por el señor Lizardo Galeano Torres donde nuevamente manifestó que su compañera permanente era la señora Myriam Cabezas de Galeano con quien convivía desde hacía 49 años e igualmente otras personas se manifestaron desde 1993 a través de distintas declaraciones juramentadas donde dieron cuenta de la relación que sostuvieron el causante con la demandante y de la permanente convivencia.

⁵ Folios 6 y 7 del expediente.



7. Se allegaron además las afiliaciones al sistema general de salud, así como los carnets de residencia en el conjunto Niza IX y las autorizaciones que aquél firmaba para que su compañera permanente efectuará las diferentes diligencias personales y cobro de su mesada pensional, así como un registro fotográfico de su concurrencia a varias reuniones familiares.

8. La posición de la UGPP para negar el reconocimiento pensional se basó en una visita domiciliaria realizada al conjunto residencial que tiene 560 apartamentos, donde solamente preguntaron en la portería del conjunto a un guarda se desempeñaba como relevador ocasional, con poco tiempo de labores así como a la administradora; sin embargo la entidad omitió indagar con los vecinos del apartamento o la familia del causante y al contrario tuvo por válidas las afirmaciones de los entrevistados quienes señalaron que no conocían al causante.

9. La UGPP no tuvo en cuenta que el demandante desde hacía más de 8 años presentaba la enfermedad de Alzheimer lo que le impedía salir de su apartamento y además desconoció que durante sus últimos 10 meses de vida estuvo internado en un hogar especializado para la atención de la tercera edad, ubicado cerca de su apartamento, por lo que no puede ser calificado como abandono de su familia, de su compañera o que hubo una ruptura de la convivencia como lo afirma la UGPP.



10. Insistió entonces en que las declaraciones obtenidas por la UGPP se recaudaron sin atender a un procedimiento legal, de verificación directa y sin la presencia o conocimiento de la demandante por lo cual se le vulneró su debido proceso al no darle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa y contradicción, además que se le discriminó por su condición de compañera permanente sin ningún fundamento legal.

2.2. Contestación de la demanda

11. **La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones parafiscales de la Protección Social -UGPP⁶**-, a través de apoderada contestó la demanda, donde se opuso a las pretensiones de la demanda para lo cual se refirió a que en este caso no se reúnen los requisitos establecidos en la Ley 797 de 2003, modificatoria de la Ley 100 de 1993, así como la Ley 1204 de 4 de julio de 2008.

12. Al efecto explicó que la entidad negó el reconocimiento de la sustitución pensional porque en el trámite administrativo se presentaron inconsistencias en las declaraciones extra juicio allegadas por la solicitante, quien, en ese entonces,

⁶ Folios 120 a 124 del cuaderno principal.



manifestó ser la compañera permanente, pero sin cumplir con la totalidad de los requisitos exigidos en la norma.

13. Propuso las excepciones de «cobro de lo no debido», «prescripción», «buena fe» y «compensación».

2.3. Sentencia de Primera Instancia⁷

14. El 13 de diciembre de 2018, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D⁸ profirió sentencia de primera instancia mediante la cual accedió a las pretensiones de la demanda y condenó en costas y agencias en derecho a la entidad.

15. Como fundamento de la decisión, sostuvo lo siguiente:

16. En primer lugar, se refirió a los artículos 46 y s.s. de la Ley 100 de 1993 y con ello, a los requisitos establecidos en el sistema general de pensiones para el reconocimiento de la prestación reclamada, a partir de los cuales precisó que, si a la fecha de fallecimiento del causante el cónyuge o compañero permanente tiene más de 30 años de edad, la pensión se le concederá en forma vitalicia.

17. Luego estableció que, según esta normativa, 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 convivieron no menos de 5 años continuos con anterioridad al deceso.

18. Recordó que el Consejo de Estado, mediante sentencia de 10 de octubre de 2013, dentro del proceso radicado interno 1199-12 estableció que para reconocer la sustitución pensional se deben demostrar factores como el auxilio o apoyo mutuo y la convivencia, entre otros.

19. Citó la sentencia de la Corte Constitucional T- 197 de 2010, donde se ampararon los derechos de la accionante y donde explicó que la falta de convivencia con el causante debido a una enfermedad no disolvía el vínculo de afecto, apoyo, dependencia económica y acompañamiento en la enfermedad.

20. En cuanto a las pruebas de la convivencia se refirió a las solicitudes de traspaso de la pensión realizadas por el interesado ante la Caja Nacional de Previsión Social donde designó como beneficiaria a la señora Myriam Cabezas de Galeano por ser su compañera permanente realizadas el 30 de junio de 1987, el 13 de abril de 1991, el 18 de abril de 1994 y el 16 de julio de 1997.

⁷ Folios 304 y s.s. del cuaderno principal.

⁸ Folios 176 a 188 del expediente





Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000234200020150021901 (4014-2019)
Demandante: Myriam Cabezas de Galeano

21. También se refirió a la afiliación del pensionado a COMPENSAR E.P.S. donde constaba que estuvo afiliado en el plan obligatorio de salud hasta el día de su muerte y donde aparecía como beneficiaria la señora Myriam Cabezas de Galeano.

22. Igualmente se refirió a las declaraciones extraprocesales allegadas a la entidad por la accionante para probar la convivencia y la dependencia económica, los registros civiles de nacimiento de los señores Fabio, Juan Carlos, María Constanza, Pier Angela, Jacqueline, y Claudia Elena Galeano Cabezas; al interrogatorio de parte recaudado por ese tribunal, las certificaciones expedidas por el hogar geriátrico «El Remanso» donde dieron cuenta que el señor Lizardo Galeano Torres estuvo ingresado en dicha institución desde el 15 de abril del año 2011 hasta el 1.º de marzo de 2012, cuando fue trasladado a la clínica Shaio en Bogotá donde falleció al día siguiente, como certifica el registro civil de defunción.

23. De este último documento extrajo que la accionante junto con su hija Claudia Elena Galeano Cabezas siempre estuvieron pendientes del bienestar del pensionado, con visitas personales y llamadas telefónicas todos los días; además del suministro de los elementos de aseo, ropa de cama, ropa personal, pañales, medicamentos y cualquier solicitud que se requería para la atención del paciente.

24. Igualmente se refirió a los testimonios de la señora Mariela Ayerbe de Barrios, Dolly Páez Romero, Gloria Pira de Rodríguez y Marcela Patricia Manrique Cornejo, quienes dieron cuenta de la convivencia.

25. Indicó que tales pruebas permitían colegir que la pareja en mención convivió 58 años y que nunca estuvieron separados, salvo el periodo final en el que se le ingresó al cuidado del hogar geriátrico.

26. Se refirió a que la entidad negó el reconocimiento con base en entrevistas que practicó a Hernán Camargo Serna, un encargado de la vigilancia en la portería del conjunto, así como a la señora Alicia Suárez Rodríguez, sin embargo, estimó que ella, en su testimonio en sede judicial explicó que como el conjunto estaba compuesto por más de 560 apartamentos le era imposible conocer a todos los residentes y no recordaba que rindió la declaración ante una funcionaria de la UGPP.

27. A partir de esto coligió que la negativa de la entidad se basó en un análisis probatoria defectuoso y, al contrario, en este caso se acreditaron los requisitos para acceder al reconocimiento pensional según los artículos 46 y subsiguientes de la Ley 100 de 1993 por lo que la demandante tenía derecho al reconocimiento de la pensión en un 100%, sin ocurrencia de la prescripción de las mesadas comoquiera que presentó las reclamaciones el 10 de abril de 2012 y el 29 de mayo de 2014 y la demanda el 16 de enero de 2015.





Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000234200020150021901 (4014-2019)
Demandante: Myriam Cabezas de Galeano

28. Por lo anterior declaró la nulidad⁹ de los actos administrativos demandados y ordenó el reconocimiento de la «pensión de sobrevivientes» pensional a favor de la señora Myriam Cabezas de Galeano, en un 100% de la mesada que percibía el señor Lizardo Galeano Torres, a partir del «2 de marzo de 2011», sumas que ordenó actualizar de conformidad con el índice de precios al consumidor; ordenó a la UGPP dar cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 192 y 195-4 del CPACA, y condenó en costas y agencias en derecho a la accionada.

29. Mediante **providencia de 30 de mayo de 2019**¹⁰ el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D corrigió la sentencia mencionada en sus ordinales 1.º y 2.º para establecer que declaraba **la nulidad** de los actos demandados y además que el reconocimiento pensional sería a partir del 2 de marzo de 2012, fecha del fallecimiento del causante.

2.4. El recurso de apelación.

30. La apoderada de la entidad demandada¹¹, presentó recurso de apelación en el cual se opuso a la condena impuesta a cargo de la entidad.

31. En primer lugar, señaló que debía distinguirse entre la sustitución pensional y la pensión de sobrevivientes reconocida en la sentencia de primera instancia. Luego de ello, se refirió a la Ley 100 de 1993, en su artículo 47, a partir de lo cual señaló que en los eventos en los que el causante únicamente convivía con su compañera permanente, ésta debía contar con más de 30 años o más, y acreditar que estuvo haciendo mi vida marital con aquel por no menos de 5 años continuos con anterioridad a su muerte.



32. Luego se refirió a las pruebas recaudadas y con ello destacó las declaraciones juramentadas realizadas en la Notaría 63 de Bogotá presentada por los señores Miguel Ángel Mogollón y Clara Marina Alvarado Suárez donde se señaló que la pareja conformada por Myriam Cabezas de Galeano y Lizardo Galeano Torres convivió en unión marital de hecho hasta el día del fallecimiento, del pensionado y por espacio de 58 años.

33. Posteriormente destacó el informe de investigación de 25 de junio de 2012, adelantado por la Empresa de seguridad CYZA para la UGPP, donde se recogieron las declaraciones del señor Hernán Camargo Serna quien laboraba en la empresa de vigilancia del conjunto NIZA IX desde hacía 3 años de la portería, así como de la señora Alicia Suárez Rodríguez, quien era funcionaria encargada de la administración desde hacía 7 años.

⁹ No incluyó esta palabra en la parte resolutive.

¹⁰ Folios 353 y s.s. Cuaderno principal.

¹¹ Folios 326 y s.s. del cuaderno principal. y siguientes.



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000234200020150021901 (4014-2019)
Demandante: Myriam Cabezas de Galeano

34. De la primera declaración estimó que no conocía a la demandante ni al señor Lizardo Galeano Torres y que no le constaba quien residía en el apartamento 312 del conjunto residencial. De la segunda, resaltó su referencia a que el hijo de la pareja era quien pagaba la administración, además que ella supo del fallecimiento del señor Lizardo Galeano Torres porque le comentaron, pero que no supo ni cuándo ni dónde ocurrió, ni con quién hacía vida marital; además explicó que el conjunto era tan grande que no le daba la oportunidad de conocer a todos los habitantes.

35. Entonces, coligió la apoderada que las pruebas allegadas por la demandante se contradecían pues no convivió con el pensionado hasta la fecha de su fallecimiento toda vez que en el año 2011 fue internado en un hogar geriátrico.

36. Por tanto, estimó que las resoluciones demandadas se encontraban ajustadas a derecho comoquiera que no se cumplió con el requisito de convivencia mínima de 5 años previos a la muerte del causante y no le asistía derecho al reconocimiento de la sustitución pensional al no cumplir las pautas dadas en el artículo 47 de la Ley 100 de 1993, modificada por la Ley 797 de 2003.

37. Luego se refirió que el tribunal cometió un error al establecer como fecha de reconocimiento de la pensión el 2 de marzo de «2011»¹² y al contrario, de confirmarse la sentencia, debe ser desde el día siguiente del deceso.

38. Finalmente indicó que no se les debe condenar en costas porque la entidad no asumió una conducta temeraria dentro del proceso y de acuerdo con la Ley 1437 de 2011 debe considerarse la naturaleza del conflicto, si éstas se causaron o si se incurrió en abuso del derecho.



2.5. Medida cautelar y recurso de apelación.

- A través de escrito de 22 de marzo de 2019 el apoderado de la demandante solicitó como medida cautelar ordenar el pago provisional de la «pensión de sobrevivientes» reclamada en el proceso¹³.
- Mediante providencia de 5 de junio de 2019¹⁴ el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, accedió a la anterior petición y decretó la medida cautelar consistente en «[...] ordenar a la UGPP que reconozca y pague en forma transitoria una pensión de sobreviviente a favor de la señora Myriam Cabezas de Galeano, en

¹² El recurso de apelación se presentó el 21 de febrero de 2019, antes de la corrección de la sentencia.

¹³ Folios 16 y s.s. cuaderno de medidas cautelares.

¹⁴ Folios 31 y s.s. del cuaderno de medidas cautelares.



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000234200020150021901 (4014-2019)
Demandante: Myriam Cabezas de Galeano

cuantía equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente, con efectos fiscales a partir de la fecha en la que quede firme esta providencia, hasta cuando el Consejo de Estado resuelva de fondo el asunto de la referencia, o tome una determinación distinta respecto a esta medida por las razones expuestas»¹⁵.

A la anterior determinación arribó luego de establecer que la demandante se encontraba aquejada por un grave estado de salud debido a la enfermedad de cáncer que padecía, tal como lo manifestó en su interrogatorio de parte, por su avanzada edad de 81 años y porque no contaba con los recursos propios para su subsistencia.

- El 10 de junio de 2019 la apoderada de la UGPP interpuso **recurso de apelación** contra la anterior determinación para lo cual señaló que acceder a la medida cautelar implicaría una erogación para el tesoro público que podría significar un desbalance del mismo y además porque en este caso no existía certeza sobre la dependencia económica, el requisito de convivencia y la relación sentimental que sostenía la señora Myriam Cabezas de Galeano con el fallecido Lizardo Galeano Torres, situación que afectaría el interés general dada la naturaleza de la entidad accionada por cuanto no sería competente para el pago de una prestación sin que estuviese ejecutoriada la sentencia que decidiera de fondo la controversia.



2.6. Alegatos de segunda instancia

39. Dado que el proceso ingresó al despacho para decidir **(i)** el recurso de apelación interpuesto contra la providencia que decretó la medida cautelar, así como **(ii)** la admisión del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia, a través de **proveído de 1.º de marzo 2022**¹⁶, esta Subsección, en Sala Unitaria, decidió poner en conocimiento de las partes la disposición de adoptar decisión de mérito. Lo anterior, para que manifestaran si tenían objeción al respecto o en caso contrario, para que presentaran sus alegatos de conclusión, en aplicación de lo previsto en el numeral 2.º del artículo 182 A del CPACA.

40. Frente a la anterior determinación, las partes presentaron sus alegaciones en segunda instancia.

¹⁵ Folio 38 del cuaderno de medidas cautelares.

¹⁶ Folio 58 y 59 del cuaderno de medidas cautelares.



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000234200020150021901 (4014-2019)
Demandante: Myriam Cabezas de Galeano

2.6.1. La parte demandada¹⁷ reiteró los argumentos expuestos en los recursos de apelación interpuestos contra la sentencia de primera instancia y contra el auto de 5 de junio de 2019 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, que accedió a la medida cautelar.

2.6.2. La parte demandante¹⁸ reiteró los argumentos de la demanda y agregó que debe precisarse que dentro de la presente causa, sólo se controvierte la presunta duda en cuanto a la convivencia efectiva de la pareja por el hecho de que el causante fue internado en el hogar geriátrico por grave deterioro general de su salud como consecuencia especialmente de la enfermedad progresiva de Alzheimer, situación que también ha sido analizada en varias oportunidades por la Corte Suprema de Justicia¹⁹ que ha determinado que no es argumento válido, ni lógico para que pueda predicarse una ruptura temporal o transitoria de la convivencia, al no compartir el mismo techo y lecho, pues deben analizarse otros aspectos que indican que nunca existió la intención de acabar con su relación, o quebrantar su grupo familiar y en consecuencia no se puede predicar la pérdida del derecho a la «pensión de sobreviviente».

2.6.3. El agente del Ministerio Público delegado ante esta Corporación se abstuvo de presentar concepto.

III. CONSIDERACIONES

3.1. Competencia

41. De conformidad con el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto y según lo dispuesto en el artículo 328 del Código General del Proceso, la competencia del juez de segunda instancia está circunscrita a los argumentos expuestos por el apelante. No obstante, en caso de que ambas partes hayan apelado la sentencia, el superior resolverá sin restricciones.

42. Por tanto, comoquiera que en el presente asunto apeló la entidad demandada, la Sala de Subsección contraerá su análisis a los argumentos expuestos en el recurso de apelación.

3.2. Problemas jurídicos

¹⁷ Lo expuesto de acuerdo con el memorial allegado vía correo electrónico, adjuntados a SAMAI, visible a índice 14.

¹⁸ Índice 15 *Ibidem*.

¹⁹ Se refirió a la sentencia SL-32022015 (51082) de 18 de marzo de 2015. M.P. Dra Elcy del Pilar Cuello.





43. De acuerdo con el recurso de apelación interpuesto por la UGPP le corresponde a la Sala determinar **(i)** ¿si la señora MYRIAM CABEZAS DE GALEANO cumple con los requisitos establecidos para ser beneficiaria de la sustitución pensional respecto de su cónyuge Lizardo Galeano Torres particularmente, frente al requisito de convivencia efectiva con el causante, conforme a los lineamientos del artículo 47 de la Ley 100 de 1993 y si los términos del reconocimiento pensional impartidos por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca se ajustan al ordenamiento jurídico?

44. **(ii)** Deberá verificarse igualmente si ¿se encuentra acorde a derecho la medida cautelar impuesta por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca?

45. Con ese propósito, la Sala se referirá al marco normativo y jurisprudencial y se establecerá si le asiste razón a la apelante quien pretende se revoque la decisión de primera instancia que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

3.3. Marco normativo y jurisprudencial aplicable.

3.3.1 De la pensión de sobrevivientes y la sustitución pensional

46. Conforme con el artículo 48 de la Constitución Política, la seguridad social es un servicio público obligatorio que se presta bajo la dirección, coordinación y control del Estado, con observancia de los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley.



47. A través de la Ley 100 de 1993, el legislador organizó el sistema de seguridad social integral, en lo que tiene que ver con el régimen de pensiones, cuyo su objetivo fue garantizar a la población el amparo contra las eventualidades derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones que se determinan en la citada ley.

48. En este sentido, con la finalidad de atender la contingencia derivada de la muerte, el legislador previó a las denominadas pensión de sobrevivientes y la sustitución pensional, para suplir la ausencia repentina del apoyo económico que brindaba el afiliado al grupo familiar y, por ende, evitar que su deceso se traduzca en un cambio sustancial de las condiciones mínimas de subsistencia de las personas beneficiarias de dicha prestación. Es decir, que su reconocimiento se fundamenta en normas de carácter público y constituye un desarrollo del principio de solidaridad.



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000234200020150021901 (4014-2019)
Demandante: Myriam Cabezas de Galeano

49. En este orden de ideas, esta Sala de Subsección²⁰, ha aclarado que si bien la pensión de sobrevivientes y la sustitución pensional tienen por finalidad evitar que los beneficiarios de un trabajador fallecido carezcan del apoyo económico que éste les brindaba; 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 pensión²¹.

50. En este caso, se precisa que el objeto de la controversia versa sobre el reconocimiento de una sustitución pensional, toda vez que al causante Lizardo Galeano Torres se le reconoció la pensión de jubilación a través de la Resolución No. 5485 de 21 de junio de 1979²², por parte de la Caja Nacional de Previsión Social, siendo el punto central de la controversia verificar si se acreditó el requisito de la convivencia efectiva.

51. Ahora bien, de conformidad con los artículos 46 y 47 de la primera norma en mención, modificados por los artículos 12 y 13 de la Ley 797 de 2003,²³ tendrán

²⁰ Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección A. Sentencia de 9 de noviembre de 2017. Consejero Ponente: William Hernández Gómez.

²¹ Sentencia T-564 de 2015.

²² Tal como se indica en la Resolución RDP 00166 de 23 de agosto de 2012, suscrita por la subdirectora de determinación de derechos pensionales de la UGPP, a folio 8 del cuaderno principal.

²³ “[...] Artículo 47. Beneficiarios de la Pensión de Sobrevivientes. Son beneficiarios de la pensión de sobrevivientes:

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

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

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

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





Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000234200020150021901 (4014-2019)
Demandante: Myriam Cabezas de Galeano

derecho a la sustitución pensional, los miembros del grupo familiar del pensionado por vejez que fallezca, advirtiéndose tres grupos de beneficiarios excluyentes entre sí, toda vez que a falta de uno lo sucederá el otro, así: (i) cónyuge o compañera permanente e hijos con derecho; (ii) padres con derecho; y (iii) hermanos con derecho.

52. El artículo 47 de la norma en mención señala quienes son los beneficiarios, frente a los cuales establece los requisitos para que se acceda al reconocimiento prestacional, en los siguientes términos:

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

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

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

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

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**



a la cónyuge con la cual existe la sociedad conyugal vigente;

c) Los hijos menores de 18 años; los hijos mayores de 18 años y hasta los 25 años, incapacitados para trabajar por razón de sus estudios y si dependían económicamente del causante al momento de su muerte, siempre y cuando acrediten debidamente su condición de estudiantes 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 cuándo hay invalidez se aplicará el criterio previsto por el artículo 38 de la Ley 100 de 1993;

d) 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;

e) A falta de cónyuge, compañero o compañera permanente, padres e hijos con derecho, serán beneficiarios los hermanos inválidos del causante si dependían económicamente de éste.

Parágrafo. Para efectos de este artículo se requerirá que el vínculo entre el padre, el hijo o el hermano inválido sea el establecido en el Código Civil [...]” (Se subraya).



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000234200020150021901 (4014-2019)
Demandante: Myriam Cabezas de Galeano

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) 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 cuándo hay invalidez se aplicará el criterio previsto por el artículo 38 de la Ley 100 de 1993;

d) 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;

e) A falta de cónyuge, compañero o compañera permanente, padres e hijos con derecho, serán beneficiarios los hermanos inválidos del causante si dependían económicamente de éste.

Parágrafo. Para efectos de este artículo se requerirá que el vínculo entre el padre, el hijo o el hermano inválido sea el establecido en el Código Civil [...]». (Negrilla de la Sala).

53. De los aludidos grupos de beneficiarios la Corte Constitucional resumió los requisitos que deben acreditar para el reconocimiento prestacional, en sentencia C- 336 de 2014²⁴, en los siguientes términos:

Beneficiario	Causante	Modalidad de la pensión	Condiciones
Cónyuge o Compañero permanente mayor de 30 años de edad.	Afiliado o pensionado	Vitalicia	Edad cumplida al momento del fallecimiento y demuestre vida marital durante los 5 años anteriores a la muerte.
Cónyuge o Compañero permanente menor de 30 años de edad.	Afiliado o pensionado	Temporal -20 años-	No haber procreado hijos con el causante.
Cónyuge o Compañero permanente menor de 30 años de edad.	Afiliado o pensionado	Vitalicia	Haber procreado hijos con el causante y demuestre vida marital durante los 5 años anteriores a la muerte.
Compañero permanente	Pensionado	Cuota parte	Sociedad anterior conyugal no disuelta y derecho a percibir
Cónyuge y Compañero permanente	Afiliado o pensionado	Partes iguales	Convivencia simultánea durante los 5 años anteriores a la muerte.
Cónyuge con separación de hecho y	Afiliado o pensionado	Partes iguales	Inexistencia de convivencia simultánea, acreditación por parte del cónyuge de la separación de



²⁴ Con ponencia del Magistrado Mauricio González Cuervo.



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000234200020150021901 (4014-2019)
Demandante: Myriam Cabezas de Galeano

Compañero permanente		hecho, compañero permanente con convivencia durante los 5 años anteriores a la muerte.
----------------------	--	--

54. Ahora bien, la jurisprudencia no ha sido pacífica cuando concurren en la reclamación prestacional la (el) compañera (o) permanente y el cónyuge *supérstite*, por lo que ha distinguido los efectos jurídicos que se generan cuando: (i) existe convivencia simultánea, (ii) cuando hay separación de hecho, (ii) cuando no existe sociedad conyugal vigente y (ii) cuando se ha efectuado la disolución de la sociedad conyugal con y sin convivencia simultánea.

55. En este juicio concurre únicamente la señora Myriam Cabezas de Galeano, quien alega ser compañera permanente del señor Lizardo Galeano Torres (QEPD) y que convivió con él por 58 años continuos salvo los últimos meses previos a su deceso, porque debió ser internado en un centro de cuidado especializado de la tercera edad.

56. El citado el artículo 47 de la Ley 100 de 1993, modificado por la Ley 797 de 2003, se refirió en el literal a) específicamente frente a la situación antes descrita donde solamente concurre el cónyuge o el compañero (a) permanente, en los siguientes términos:

«ARTÍCULO 47. BENEFICIARIOS DE LA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES. Son beneficiarios de la pensión de sobrevivientes:

[...]

a) En forma vitalicia, el cónyuge o la compañera o compañero permanente o *supérstite*, siempre y cuando dicho beneficiario, a la fecha del fallecimiento del causante, tenga 30 o más años. 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;.

[...]».

57. Como se aprecia, a través de la norma en cita, el Legislador estableció el requisito de la convivencia durante los últimos cinco años anteriores a la muerte para el compañero o cónyuge *supérstite*, para evitar situaciones donde solo se busca aprovechar el beneficio económico, tal como lo ha sido reconocido la Corte Constitucional en varias providencias, entre las cuales se debe destacarse la sentencia C-1176 de 2001 en la que expresó:

«[...] 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.

[...]Que el propósito de la institución es proteger al pensionado y a su familia de posibles convivencias de última hora que no se configuran como reflejo de una intención legítima de hacer vida marital, sino que persiguen la obtención del beneficio económico que reporta la titularidad de una pensión de vejez o invalidez. En este sentido, es claro que la norma pretende evitar la transmisión fraudulenta de la pensión de sobrevivientes».

58. Bajo los siguientes supuestos se analizarán las pruebas allegadas al proceso, a efectos de verificar si le asiste razón a la entidad apelante quien señaló que de acuerdo con un informe de seguridad realizado por el Consorcio CYZA no existió convivencia entre la demandante y el señor Lizardo Galeano Torres (QEPD) durante los últimos 5 años previos al deceso, de manera que, no se acreditó el requisito exigido en el artículo 47 de la ley 100 de 1993.

3.4. Caso concreto

59. Las pruebas allegadas son las siguientes:

3.4.1. En cuanto al causante Lizardo Galeano Torres:

- El señor **Lizardo Galeano Torres** nació el 24 de mayo de 1926²⁵.
- A través de **Resolución 5485 de 21 de junio de 1979** se le reconoció una pensión de jubilación a su favor por parte de la Caja Nacional de Previsión Social, efectiva a partir del 1.º de marzo de 1977, en cuantía de \$6.662,50²⁶, de conformidad con el artículo 70 del Decreto 1848 de 1969.
- Según registro civil de defunción²⁷ se tiene que el señor Lizardo Galeano Torres falleció el 2 de marzo de 2012 en la ciudad de Bogotá.



3.4.2. En cuanto a la señora Myriam Cabezas de Galeano.

- La señora Myriam Cabezas de Galeano, nació el 22 de septiembre de 1937²⁸, por lo que al momento del deceso del causante tenía más de 74 años.

²⁵ Según partida de bautismo visible a folio 43 del cuaderno principal.

²⁶ Documento digitalizado, archivo 24 del CD obrante a folio 80.

²⁷ F. 5 del cuaderno principal.

²⁸ Copia de la cédula de ciudadanía visible a folio 6 del cuaderno principal.



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000234200020150021901 (4014-2019)
Demandante: Myriam Cabezas de Galeano

- Mediante memoriales de 30 de junio de 1987²⁹, 3 de abril de 1991³⁰, 18 de abril de 1994³¹, 26 de julio de 1997³² el causante Lizardo Galeano Torres presentó escritos ante la Caja Nacional de Previsión Social, en cumplimiento del artículo 1.º de la Ley 44 de 1980, por medio del cual designó a la señora Myriam Cabezas de Galeano como beneficiaria de la sustitución pensional.

3.4.2. En cuanto a la convivencia efectiva.

- Según los actos demandados, en el curso del proceso administrativo de reclamación pensional se allegó copia de las declaraciones extraproceso rendidas por la demandante, Luis Hernán Ortiz Hurtado, Clara María Alvarado Suárez, Miguel Ángel Mogollón y Gloria Pira de Rodríguez. Estas señalan lo siguiente:

- **Myriam Cabezas de Galeano.** Declaración rendida ante la Notaría 63 del Círculo de Bogotá el 23 de marzo de 2012³³:

«[...] viví en unión marital de hecho, con el señor GALEANO TORRES JULIO LIZARDO (q.e.p.d), quien en vida se identificó con la cédula de ciudadanía No 41390 de Bogotá. Nuestra convivencia fue permanente e ininterrumpida, compartiendo techo, lecho y mesa, nunca estuvimos separados desde el día (30) de Enero de (1954), hasta el día del fallecimiento de mi compañero ocurrido el día (2) de Marzo de (2012). Es decir convivimos (58) años. De nuestra unión tuvimos seis (6) hijos de nombres GALEANO CABEZAS FABIO, JUAN CARLOS, MARÍA CONSTANZA, PIER ANGELA, JAQUELINE Y CLAUDIA ELENA Todos mayores de edad sin ningún impedimento físico o mental capaces por ellos mismos, Me consta además que él (la) señor (a) JULIO LIZARDO (q.e.p.d), no dejó más hijos ni extramatrimoniales, ni adoptivos o dejados por reconocer, diferentes a los aquí nombrados. Por tanto no conozco ni existe otra persona que tenga igual o mayor derecho al que tengo yo como su compañera permanente para redamar (o dejado por él. No hago vida marital con nadie, permanezco en mi estado de soltería. Igualmente manifiesto que mi compañero no dejó albacea nombrado o administrador de sus bienes. Yo dependía económicamente de mi compañero y no estoy pensionada».

- **Declaración extra proceso de Luis Hernán Ortiz Hurtado**, rendida el 3 de abril de 2012 ante la Notaría Primera del Círculo de Florencia, quien manifestó:

²⁹ CD de antecedentes administrativos visible a folio 80.

³⁰ *Ibidem.*

³¹ *Ibidem.*

³² *Ibidem.*

³³ CD de antecedentes administrativos visible a folio 80.





Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000234200020150021901 (4014-2019)
Demandante: Myriam Cabezas de Galeano

«[...] conozco de vista, trato y comunicación a la señora Miryan (sic) Cabeza (sic) de Galeano [...] desde hace cincuenta (50) años, en razón a que hemos sido amigos desde jóvenes y además el esposo de Miryan (sic) fue mi jefe en la pagaduría salud pública en el año de 1970. Por este conocimiento me consta que ella vivía bajo el mismo techo lecho y mesa en unión libre desde el 20 de enero de 1954 y hasta el 2 de marzo de 2012 con el señor Lisardo (sic) Galeano torres (sic) hasta el día de su fallecimiento ocurrido el 2 de marzo de 2012, en la ciudad de Bogotá. [...] Que de su unión existe seis hijos [...] dependía económicamente de los ingresos de su compañero permanente[...].».

- **Declaraciones extra proceso³⁴, rendidas ante la Notaría 63 del Círculo de Bogotá, por los señores Clara María Alvarado Suárez, Flor Marleny Laiseca de Buitrago, Miguel Ángel Mogollón y de Gloria Pira de Rodríguez** rendida en la Notaría Quinta del Círculo Notarial de Bogotá, que de forma uniforme señalaron que conocieron a la pareja confirmada por Myriam Cabezas de Galeano y Lizardo Galeano Torres, quienes convivieron de forma continua desde el año 1954 hasta el deceso del causante que ocurrió el 2 de marzo de 2012, procrearon 6 hijos y la señora Cabezas de Galeano dependía económicamente de él. Además, la señora Laiseca de Buitrago señaló que el señor Galeano Torres permaneció 6 años postrado en cama debido a su enfermedad y la accionante velaba por su cuidado.

- Se allegó certificación de COMPENSAR EPS, en el que se señala que el señor Lizardo Galeano Torres estaba afiliado al plan obligatorio de salud y su beneficiaria era la señora Myriam Cabezas de Galeano³⁵.
- Registros civiles de nacimiento³⁶ de Fabio (11 de mayo, no se advierte el año), Juan Carlos (28 de agosto de 1957), María Constanza (12 de agosto de 1960), Pier Ángela (3 de julio de 1962), Jaqueline (24 de abril de 1966) y Claudia Elena Galeano Cabezas (28 de mayo de 1971), donde se indica que son hijos de los señores Myriam Cabezas de Galeano y de Lizardo Galeano Torres.
- Certificación expedida el 9 de junio de 2017, por la señora Elizabeth Patiño Castañeda, directora del Hogar de Atención para la Tercera Edad «El Remanso», en atención a requerimiento del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, donde se indicó lo siguiente:



³⁴ Visibles en el CD de antecedentes administrativos visible a folio 80.

³⁵ Folio 35.

³⁶ Obran a folios 46 a 51



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000234200020150021901 (4014-2019)
Demandante: Myriam Cabezas de Galeano

REF: Respuesta Oficio No. 24/ISP/Al-(30-Mayo-17) Recibido (3-Junio-17)
Expediente No. 25000234200020150021900

El Hogar Vivienda "EL REMANSO" Certifica que el Señor LIZARDO GALEANO TORRES, identificado en vida con la cedula de ciudadanía No. 41390 de Bogotá, fue Residente del Hogar, desde el día 15 de Abril del año 2.011 hasta el día 1 de Bogotá donde falleció el día 2 de Marzo del año 2.012, como certifica el Registro Civil de Defunción No. 07302923, expedido en la ciudad de Bogotá.

El Hogar también certifica que sus familiares en cabeza de su Esposa la Sra. MYRIAM CABEZAS DE GALEANO, identificada con cedula de ciudadanía No.26.619.735 y su hija CLAUDIA HELENA GALEANO CABEZAS, identificada con cedula de ciudadanía No. 52.023.237; siempre estaban muy pendientes del Bienestar del Señor Galeano, tanto en visitas personales y llamadas telefónicas todos los días al igual de todo lo que requería como elementos de Aseo, Ropa de Cama, Ropa Personal, Pañales, Medicamentos, Antojos etc. El Hogar por solicitud de su familia dejó el cuidado y arreglo de la ropa a la Sra. Myriam, para que el Sr. Galeano se sintiera atendido y cuidado por Ella en este aspecto.

El pago de la mensualidad en ese año era de \$ 900.000.00 (Novecientos Mil pesos MCTE). En constancia se anexa Contrato de Servicios. **4 FOLIOS.**
EL Hogar no maneja Registro de Visitas, pero Certifica que todo lo escrito es verídico.

Cordialmente,


ELIZABETH PATIÑO CASTAÑEDA
Directora HOGAR VIVIENDA "EL REMANSO"
Tel. 2 26 63 41. Cel. 310 850 74 74


Hogar "EL REMANSO"
ATENCIÓN PARA LA TERCERA EDAD
INTERNADO Y EXTERNADO
NIT: 41.676.894-8
Tel. 226 63 41 Cel: 310 850 74 74 / 300 624 13 80
Cra. 50 A No. 126 B - 41 Las Villas - Bog. D.C



- **Interrogatorio de parte.** Rendido por parte de la señora Myriam Cabezas de Galeano en audiencia de pruebas realizada el 14 de julio de 2017 ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca³⁷ quien manifestó lo siguiente:
 - Convivieron con el señor Galeano Torres como esposos, durante 58 años, desde el 30 de noviembre de 1954 hasta el 2 de marzo de 2012.
 - Residieron en el conjunto Niza IX desde 1986, donde vivieron con sus hijos hasta que ellos se casaron y su hijo Fabio Galeano Cabezas volvió a la casa, donde los acompañaba.
 - Dijo que el sueldo del señor Galeano Torres era muy bajo y ella se encontraba enferma de la columna, las piernas y los brazos, por lo que no podía hacer nada.
 - Motivados por la situación de salud de los dos, el señor Galeano Torres propuso que se fueran a un hogar donde los pudieran atender.
 - Al cotizar el valor del hogar geriátrico se percataron de su alto valor, por lo que una de sus hijas le propuso que lo internaran a él que necesitaba atención las 24 horas ya que no se podía levantar de la cama y debían bañarlo y prepararle los alimentos.
 - Según lo indicó, la deponente ya tenía síntomas de cáncer, por lo que se le practicó una cirugía y «[...] me rotaron todas las hijas, cada una me rotaba un tiempo ahí en su casa».

³⁷ Folios 262 y s.s. Cd visible a folio 261. Minuto 9.42 y s.s.



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000234200020150021901 (4014-2019)
Demandante: Myriam Cabezas de Galeano

- Manifestó que al causante lo llevaron al hogar geriátrico el 15 de abril de 2011 y agregó lo siguiente:

«[...] y ellas estaban muy pendientes del papá y yo también, ellas me llevaban a visitarlo a ver que necesitaba, llevarle lo que necesitara sus pañales, sus medicinas y sus cremas para untar en la piel porque tenía escaras, porque una persona que no se puede parar de la cama se va pelando no, entonces allí pues ya así recluido cómo estaba, que ya no podía ni pararse de la cama, pues fue pasando el tiempo y se fue poniendo así más malo y yo también, a mí me operaron el 30 de noviembre del 2011, él ya estaba (sic), me operaron de cáncer y yo estaba muy mala, me operaron el 30 de noviembre del 2011 y entonces pues sí yo sé que en la casa de mis hijas recluida (sic) que ellas me estaban atendiendo, y él estaba muy bien atendido en la casa del Remanso, pero no, nunca nunca fue digamos que estuviera solo, porque cuando no iba una de ellas, iba otra, o el hijo, iba yo también a visitarlo, lo llamaba permanentemente allá a su hogar donde estaba, estaba muy bien atendido porque nos damos cuenta de la atención. Bueno así fue todo ese tiempo, mientras se agravó y entonces ya tocó llevarlo a una clínica, como eso fue el primero el primero de marzo se llevó a la clínica Shaio por la tarde y en la noche ya él estaba muy malito muy malito entonces esa noche pues falleció a la medianoche».

- **Declaración de Mariela Ayerbe de Barrios³⁸**. Relató que conoció a la pareja conformada por Myriam Cabezas de Galeano y Lizardo Galeano Torres desde hacía más de 30 años, porque era vecina de ellos, en su mismo bloque del conjunto residencial. Por ello le contaban que vivían en el mismo apartamento como una pareja.

Según lo indicó tenían un grupo de oración y se reunían a rezar con varios amigos en el apartamento de la declarante. Igualmente indicó que tuvo conocimiento de los quebrantos de salud del señor Galeano Torres por padecer Alzheimer por lo que debió ser internado en un centro de atención de la tercera edad. Dijo que tanto la señora Cabezas de Galeano como sus hijos estaban pendientes de él.

- **Declaración de Ada Dolly Páez Romero³⁹**. Relató que conoció a la pareja porque eran sus vecinos y por ello le constaba de la enfermedad de Alzheimer que él padecía, así como que la demandante tenía cáncer, pese a lo cual ella estaba pendiente de él, y veía cuando lo subía y bajaba porque él salía desubicado debido a su enfermedad. Que antes del 2012 ellos mantuvieron una relación normal de esposos. Explicó que el pensionado finalmente fue internado en un centro especial para su atención.



³⁸ Rendida en audiencia de 24 de mayo de 2017, CD visible a folio 149 del cuaderno principal. Minuto 28.42 y s.s.

³⁹ *Ibidem*. Minuto 39.15 y s.s.



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000234200020150021901 (4014-2019)
Demandante: Myriam Cabezas de Galeano

- **Declaración de Gloria Pira de Rodríguez⁴⁰.** Señaló que como vecina de la pareja, tuvo contacto permanente con ellos y forjaron una amistad. Fueron una pareja normal, sin que se presentara ruptura en su convivencia. Relató que le constaba que siguieron como pareja porque cuando el pensionado fue internado en el hogar geriátrico la deponente en varias oportunidades acompañó a la familia a visitarlo. Según indicó, quien se encargaba de la ropa y objetos personales del señor Galeano Torres, era la demandante.
- **Declaración de Marcela Patricia Cornejo.⁴¹** Relató que conocía a la pareja conformada por Myriam Cabezas de Galeano y Lizardo Galeano Torres porque ella era residente del Conjunto Niza IX, donde fue miembro del Consejo de Administración en tres oportunidades. Indicó que debido a ello sabía del proceso de contratación de las agencias de vigilancia y seguridad. De acuerdo con ello, el personal de relevo no podía conocer a todos los residentes del conjunto dado que sólo prestaban servicio cuando faltaba el titular del cargo.
- **Declaraciones de las señoras Claudia Elena⁴² y Pierangela Galeano Cabezas⁴³.** Hijas de Myriam Cabezas de Galeano y Lizardo Galeano Torres. La primera aportó álbum fotográfico de la pareja en varios eventos familiares. Relataron, en síntesis, que sus progenitores convivieron durante 58 años, sin ninguna separación, salvo en los meses previos al fallecimiento de su papá, porque debieron internarlo en el Hogar «El Remanso». Que dicha decisión se adoptó porque ambos tenían un deterioro progresivo de su salud⁴⁴.
- **Declaración de Alicia Suárez Rodríguez⁴⁵.** Trabajó como Administradora del Conjunto Residencial Niza IX del 2005 al 2014. Mientras estuvo allí fue conociendo los residentes, pero no era fácil conocerlos a todos pues el conjunto tenía 560 apartamentos, con 6 porterías, 6 entradas, la Administración está en la portería No. 1 y la accionante residía en la portería 5. Expresó que conocía a Fabio (hijo de la pareja) y a la demandante; supo de las enfermedades de ambos, pero



⁴⁰ *Ibidem*. Minuto 53.30 y s.s.

⁴¹ *Ibidem*. Minuto. 1.08.00 y s.s.

⁴² *Ibidem*. Minutos 1.29.00 y s.s.

⁴³ *Ibidem*. Minutos 1.53.30 y s.s.

⁴⁴ Estos testimonios fueron objeto de tacha por parte de la apoderada de la UGPP, pero el Tribunal Administrativo de Cundinamarca estimó que no eran parcializados sino acordes con lo señalado por los demás declarantes y pruebas aportadas por lo que decidió otorgarles valor probatorio. (f. 315. Del cuaderno principal).

⁴⁵ Rendida en audiencia de 11 de agosto de 2017, CD visible a folio 276. Minuto 5:47 y s.s.



aclaró que no conoció al causante. Relató que cuando fue la investigadora le dijo que no lo conocía, pero llamó telefónicamente, por altavoz, a las vecinas de la pareja, quienes le manifestaron a la investigadora de la UGPP que sí lo conocían y ella tomó nota de esa información. Dijo que la demandante siempre ha residido en ese apartamento. Supo que estuvo muy enferma y que no tuvo más parejas, y vivía en su apartamento, del que eran propietarios. Aclaró que ella no conocía al señor Lizardo Galeano Torres, pero reiteró que en frente de la investigadora llamó telefónicamente a los vecinos del apartamento para que ellos le dijeran si lo conocían o no y las tres personas a quienes llamó sí manifestaron conocerlo. Además, nunca se le citó en la Fiscalía General de la Nación para ningún efecto.

- **Declaración de Hernán Camargo Serna⁴⁶.** Manifestó laborar como guarda de seguridad. En Niza IX laboró dos años, de febrero de 2011 a febrero de 2013. Por ello no tenía muy presente a la demandante. Su cargo consistía en ser relevante de guardas recorredores y de las seis porterías, de parqueaderos y jardines.

Dijo no recordar cuándo fue entrevistado por la investigadora de la UGPP. Explicó que en su cargo realizaba el descanso de sus compañeros. No conocía el nombre de los residentes del conjunto. Se acordaba que la demandante vivía cerca a la portería 5, pero no sabía nada más. Expuso que no tenía conocimiento de la empresa de seguridad CYZA y en su caso fue contratado por la empresa «Seguridad Superior». Era difícil conocer a los residentes por lo extenso del conjunto.



3.4.3. *Iter* administrativo:

- Mediante petición de 10 de abril de 2012⁴⁷ la demandante solicitó ante la UGPP el reconocimiento de la sustitución de la pensión que devengaba Lizardo Galeano Torres, en su condición de compañera permanente.
- Por Resolución **RDP 08166 de 23 de agosto de 2012⁴⁸** la UGPP, le negó el reconocimiento solicitado, al señalar que existían inconsistencias en las declaraciones allegadas por la demandante al proceso frente a los 5 años de convivencia exigidos en la Ley 797 de 2003 y aquellas rendidas por Alicia Suárez Rodríguez y Hernán Camargo Serna.

⁴⁶ *Ibidem*. Minuto 17.02 y s.s.

⁴⁷ Así se indica en la Resolución RDP 008166 de 23 de agosto de 2012 dictada por la UGPP visible a folios 8 y s.s.

⁴⁸ Folios 8 y s.s. del cuaderno principal.



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000234200020150021901 (4014-2019)
Demandante: Myriam Cabezas de Galeano

- Contra la anterior decisión la accionante interpuso recurso de reposición⁴⁹ anexando nuevas declaraciones de vecinos de su apartamento. Allí dijo que la UGPP recaudó la declaración de un vigilante que hacía relevos de vigilancia en el conjunto donde ella vive, pero no tuvo en cuenta que existen 560 apartamentos, y además porque el procedimiento adelantado por la empresa CYZA, no se ajustó a ninguna pauta legal.
- Por Resolución **RDP011868 de 17 de octubre de 2012**⁵⁰ dictada por la UGPP se resolvió el recurso de reposición anterior, confirmando la decisión inicial para lo cual insistió en que existían inconsistencias entre las declaraciones allegadas por la demandante y aquellas rendidas por Alicia Suárez Rodríguez y Hernán Camargo Serna.
- El 29 de mayo de 2014 la accionante formuló petición de reconocimiento de la sustitución pensional, pero esta fue denegada mediante la Resolución **RDP 017951 de 9 de junio de 2014**⁵¹ dictada por la subdirectora de determinación de derechos pensionales de la UGPP, con base en las presuntas inconsistencias señaladas en idénticas razones establecidas en los actos administrativos ya reseñados.
- Contra dicha decisión la señora Cabezas de Galeano interpuso los recursos de reposición y en subsidio de apelación que fueron resueltos de forma negativa a través de las Resoluciones **RDP 021207 de 9 de julio de 2014**⁵² y **RDP 026451 de 28 de agosto de 2014**.



3.5. Análisis de la Sala

60. En el presente asunto, a juicio de la Sala debe confirmarse la decisión de primera instancia por los siguientes motivos:

61. En primer lugar, debe recordarse que éste es un asunto en donde en sede administrativa solamente compareció a reclamar la sustitución pensional la demandante, quien aludió a su condición de compañera permanente del señor Galeano Torres.

62. Ella alegó que la convivencia nunca se interrumpió, salvo que durante los últimos meses debió remitirse su compañero a una unidad de cuidado geriátrico dado el alto deterioro en su estado de salud que le estaba provocando la

⁴⁹ Folio 13 y s.s.

⁵⁰ Visible a folio 16 y s.s.

⁵¹ Folios 22 y s.s..

⁵² Folio 46 y s.s.



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000234200020150021901 (4014-2019)
Demandante: Myriam Cabezas de Galeano

enfermedad de Alzheimer y, además, porque ella, aquejada por la enfermedad de cáncer, no podía prodigarle el cuidado necesario.

63. Ahora bien, tanto la demanda, como las pruebas recaudadas, permiten establecer de manera directa que en este caso no existe ningún tipo de contradicción pues tanto la accionante como los deponentes consideraron que la convivencia de la pareja nunca se vio interrumpida por la circunstancia consistente en que el señor Galeano Torres hubiese sido llevado al hogar geriátrico por los meses comprendidos entre el 15 de abril de 2011 y el 1.º de marzo de 2012.

64. Al contrario, las pruebas recaudadas permiten establecer que su relación perduró por espacio de 58 años, brindándose apoyo mutuo, y que inclusive, en ese corto periodo donde requirió atención especializada al final de su vida, la señora Myriam Cabezas de Galeano seguía prodigándole los cuidados de una pareja, tal como certificó el Hogar «El Remanso», quienes afirmaron que lo visitaba y llamaba telefónicamente continuamente y estaba pendiente del suministro de los elementos de aseo, pañales, medicamentos, además, que era ella quien se ocupaba del arreglo y lavado de la ropa del pensionado, «para que se sintiera atendido y cuidado por ella en ese aspecto».

65. Ahora, el punto central del recurso de apelación señala que, como la cohabitación no se mantuvo en el hogar hasta el último momento, no podía configurarse el requisito de la convivencia, situación a todas luces errónea, y que va en contravía con lo establecido por la misma Corte Constitucional en sentencia C-1094 de 19 de noviembre de 2003, cuando al analizar la constitucionalidad del artículo 47 señaló que el objetivo de la norma «[...] es evitar las convivencias de última hora con quien está a punto de fallecer y así acceder a la pensión de sobrevivientes. [...] la norma protege a otros posibles beneficiarios de la pensión de sobrevivientes, lo cual está circunscrito dentro del ámbito de competencia del legislador al regular el derecho a la seguridad social.»

66. Igualmente, esta Corporación⁵³ frente al requisito de la convivencia ha señalado que no debe entenderse como «habitar juntamente» y vivir en compañía de otro sino como «acompañamiento espiritual y moral permanente, auxilio, apoyo económico y vida en común es el cimiento del concepto de familia. Núcleo básico de la sociedad que, como ya se indicó, es el objeto principal de protección de la sustitución pensional». Al efecto señaló la Subsección:

«[...] Es necesario precisar que la voluntad de conformar hogar y mantener una comunidad de vida, son elementos distintivos y esenciales del grupo familiar, los



⁵³ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "A", Sentencia Del 7 De Abril De 2011, Radicación Número: 76001-23-31-000-2005-02741-01(0669-08). Consejero Ponente: Luis Rafael Vergara Quintero.



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000234200020150021901 (4014-2019)
Demandante: Myriam Cabezas de Galeano

cuales, en criterio reciente y reiterado de la Corte Suprema de Justicia⁵⁴, no se pueden desvirtuar por la “separación”, cuando esta eventualidad se impone por la fuerza de las circunstancias:

“El grupo familiar lo constituyen aquellas personas entre las que se establecen lazos afectivos estables que deben trascender el plano de un mero acompañamiento emocional y social, y alcanzar el nivel de un proyecto común de vida; es esencial a la familia el prestarse ayuda mutua, que no es cualquier clase de apoyo sino la que se encamina a realizar el propósito familiar común.

De esta manera el acompañamiento espiritual y material ha de estar referido a lo que la jurisprudencia ha reiterado: una verdadera vocación de constituir una familia.»

67. Esta tesis fue reiterada en reciente sentencia⁵⁵ de contornos fácticos similares, donde la Sección Segunda, Subsección B, afirmó que la convivencia no se restringe a la simple cohabitación:

«[...], sino que se trata del deseo de la pareja de construir y mantener una familia, aunque no requiere de formalismo para su constitución, si es necesario la acreditación de los elementos básicos de permanencia y estabilidad, como el hecho de que mantuvieran su continua comunicación, apoyo e incondicionalidad pese a la distancia. En efecto, la convivencia no se refiere, en forma exclusiva, a compartir el mismo techo y habitar junto al otro, sino a los elementos que en mayor medida definen esa convivencia, como, por ejemplo, el acompañamiento espiritual, moral y económico y el deber de apoyo y auxilio mutuo, aspectos que la demandada logró demostrar, pues, además de las declaraciones que fueron aportadas para que le fuera reconocida la pensión de sobrevivientes, aportó al plenario varias declaraciones que demuestran la relación que mantuvo con el causante».



68. En este caso, se tiene certeza que la citada voluntad de conformar y mantener una familia se configuró de manera diáfana, por más de 58 años, desde el 30 de enero de 1954, como dan cuenta de manera concordante los declarantes, los registros civiles de los hijos, la afiliación de la demandante como su beneficiaria del sistema del salud, las reiteradas solicitudes del causante ante la Caja Nacional de Previsión Social para que le fuese sustituida a ella la pensión de jubilación, en caso de fallecimiento, la certificación del Hogar Geriátrico «El Remanso», entre otros más.

69. Al contrario, no existe prueba de que se haya producido algún tipo de separación diferente, por lo que no se explica esta Sala, como es posible que la UGPP haya descartado el acervo probatorio alegado en sede administrativa por la demandante, y hubiese dado prevalencia a las declaraciones de la señora Alicia Suárez Rodríguez, administradora del conjunto residencia Niza IX y al guarda recorredor Hernán Camargo Serna, personas que no podían relatar las condiciones de tiempo, modo y lugar de la convivencia.

⁵⁴ Sentencia de Casación Laboral de 27 de abril de 2010, proceso No. 38113, actor: Beatriz Elena Aristizábal Vallejo, M.P. Dr. Eduardo López Villegas.

⁵⁵ Sentencia de 27 de enero de 2022, dictada dentro del proceso radicado 880012333300020180052 01, con ponencia de la Consejera Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez.



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000234200020150021901 (4014-2019)
Demandante: Myriam Cabezas de Galeano

70. Es tan así que cuando la primera de ellas fue interrogada por parte de la investigadora de CYZA, llamó telefónicamente a los vecinos de la pareja Galeano Cabezas, quienes afirmaron que sí los conocían. Además, esta circunstancia no fue puesta en tela de juicio por parte de la apoderada de la UGPP quien se encontraba presente cuando rindió su testimonio la señora Alicia Suárez Rodríguez.

71. Inclusive, tanto Alicia Suárez Rodríguez, como Hernán Camargo Serna, precisaron ante el Tribunal que era muy difícil conocer los datos de todos los residentes del conjunto, debido a su gran extensión y volumen poblacional, porque se compone de 560 unidades residenciales. Además, este último testigo afirmó que ingresó a laborar en el conjunto en febrero de 2011, es decir un mes antes de que el pensionado fuese remitido al hogar de cuidado especializado.

72. En este sentido, estima la Sala que la UGPP no podía solamente basarse en esas dos entrevistas realizadas por la investigadora de la empresa CYZA, pues ellos no podían dar cuenta de las circunstancias en que sucedieron los hechos que rodearon la configuración de una relación, es decir, las fechas de inicio y terminación, si existió voluntad de permanencia, las relaciones de apoyo mutuo y de solidaridad.

73. Ahora bien, aprecia la Sala que los demás deponentes fueron consistentes en declarar que él era quien asumía las obligaciones económicas, así como el vínculo de afecto, de apoyo moral, de regularidad y permanencia, vínculo que trascendió a los requisitos formales y se manifestó en el cuidado mutuo de la pareja, el amor y la solidaridad económica que se mantuvo a lo largo de los años.

74. Contrario a lo que señala la entidad apelante, la Sala estima que son congruentes y consistentes las manifestaciones rendidas por los testigos citados por la parte demandante, sin que pueda advertirse asomo de duda frente a las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se desarrolló su vida familiar con el señor Lizardo Galeano Torres, así como las obligaciones que éste asumió frente a su familia.

75. Así mismo existe certeza frente la convivencia efectiva de la accionante con el causante durante los últimos 5 años previos a su deceso, como lo señalaron las deponentes salvo los meses previos por el agravamiento de su salud, y que ocasionó su ingreso al hogar de cuidado de la tercera edad para recibir servicios médicos especializados, que no podía prodigarle su esposa, debido a que, como ella misma lo afirmó, padecía cáncer.

76. Adicionalmente es de destacar que el mismo hogar «El Remanso» reconoció que su compañera permanente visitaba con frecuencia al paciente e inclusive era quien se ocupaba del arreglo de su ropa para que él se sintiera cuidado por ella.





Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000234200020150021901 (4014-2019)
Demandante: Myriam Cabezas de Galeano

77. En este sentido, una vez realizada una valoración conjunta de las pruebas aportadas, así como los testimonios y declaraciones recaudados, la Sala colige que, efectivamente la señora Myriam Cabezas de Galeano sí sostuvo con el causante una relación con vocación de estabilidad y permanencia con el señor Galeano Torres, que se mantuvo hasta sus últimos años de vida, prodigándole la ayuda mutua y los cuidados que requería su enfermedad, así como el vínculo afectivo, el amor, la solidaridad y en la que se demostró que dependía económicamente del causante, al punto que al momento del deterioro de su salud, ella seguía velando por su cuidado mientras él recibía cuidado médico especializado.

78. Así las cosas, en este escenario, se advirtieron el periodo de la convivencia, la ayuda mutua, la dependencia económica y el vínculo afectivo, que se presentó entre los señores Lizardo Galeano Torres y Myriam Cabezas de Galeano, que sólo se interrumpió cuando el pensionado se agravó en sus padecimientos de salud, lo que lo obligó a ser trasladado a un centro de cuidado especializado, y pese a ello, la demandante mantuvo su voluntad de seguir brindando apoyo y cuidado a su compañero, condiciones a partir de las cuales se impone a la Sala confirmar la sentencia de primera instancia, que accedió a las pretensiones de la demanda, donde reconoció a la accionante la sustitución pensional con ocasión del fallecimiento del señor Galeano Torres.

79. Finalmente es de señalar que el marco del recurso de apelación contra la sentencia se refirió a los términos del reconocimiento otorgado por el Tribunal Administrativo donde indicó que no podía otorgarse la sustitución desde el mismo día del fallecimiento.

80. Al respecto, es evidente que es el fallecimiento del causante Galeano Torres el evento que da génesis a la sustitución pensional, siempre y cuando se configuren los requisitos establecidos en el artículo 47 de la Ley 100 de 1993, modificada por la Ley 797 de 2003, por lo que no se advierte ninguna razón para que deba modificarse el reconocimiento pensional, a partir del día siguiente, como lo solicita la apoderada de la UGPP, comoquiera que la fuente jurídica se origina en el hecho mismo del deceso del pensionado.

81. Segundo problema jurídico. ¿Se encuentra ajustada a derecho la medida cautelar impuesta por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca?

82. La medida cautelar que dictó el Tribunal Administrativo de Cundinamarca consistió en «[...] ordenar a la UGPP que reconozca y pague en forma transitoria una pensión de sobreviviente a favor de la señora Myriam Cabezas de Galeano, en cuantía equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente, con efectos fiscales **a partir de la fecha en la que quede firme esta providencia, hasta cuando el Consejo de Estado resuelva de fondo el asunto de la referencia, o tome una determinación distinta respecto a esta medida por las razones**





expuestas»⁵⁶.

83. Las medidas cautelares son instrumentos jurídico – procesales previstos en el ordenamiento jurídico para proteger y garantizar, de forma temporal, el objeto del proceso y la efectividad de la eventual sentencia favorable a las pretensiones de la demanda, sin que el mismo, tal como lo dispone expresamente la ley, implique un prejuzgamiento del asunto a decidir de fondo⁵⁷.

84. Igualmente, debe precisarse que las medidas cautelares en los procesos que se ventilan ante esta jurisdicción se encuentran reguladas en los artículos 229 y siguientes de la Ley 1437 de 2011 (CPACA); regulación que las clasificó en (i) preventivas, (ii) conservativas, (iii) anticipativas y, (iv) de suspensión⁵⁸.

85. Los artículos 229 y siguientes de la Ley 1437 de 2011 desarrollan normativamente el tema de la oportunidad para presentar solicitudes de medidas cautelares que se tramitan ante la jurisdicción de lo contencioso – administrativo, y en tal sentido disponen:

«ARTÍCULO 229. PROCEDENCIA DE MEDIDAS CAUTELARES. En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo. [...]

ARTÍCULO 231. REQUISITOS PARA DECRETAR LAS MEDIDAS CAUTELARES. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de

⁵⁶ Negrilla de la Sala.

⁵⁷ Ley 1437 de 2011. Artículo 229.

⁵⁸ Artículo 230 ídem.





Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000234200020150021901 (4014-2019)
Demandante: Myriam Cabezas de Galeano

ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.

4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:

- a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o
- b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.

ARTÍCULO 233. PROCEDIMIENTO PARA LA ADOPCIÓN DE LAS MEDIDAS CAUTELARES. La medida cautelar podrá ser solicitada desde la presentación de la demanda y en cualquier estado del proceso.

El Juez o Magistrado Ponente al admitir la demanda, en auto separado, ordenará correr traslado de la solicitud de medida cautelar para que el demandado se pronuncie sobre ella en escrito separado dentro del término de cinco (5) días, plazo que correrá en forma independiente al de la contestación de la demanda.

Esta decisión, que se notificará simultáneamente con el auto admisorio de la demanda, no será objeto de recursos. De la solicitud presentada en el curso del proceso, se dará traslado a la otra parte al día siguiente de su recepción en la forma establecida en el artículo 108 del Código de Procedimiento Civil. [...]

Con todo, si la medida cautelar se solicita en audiencia se correrá traslado durante la misma a la otra parte para que se pronuncie sobre ella y una vez evaluada por el Juez o Magistrado Ponente podrá ser decretada en la misma audiencia. [...]

86. Por lo tanto, de las normas trascritas se tienen entonces tres (3) premisas:

- (i) Se puede adoptar cualquier clase de medida cautelar que garantice el objeto del proceso (preventivas, conservativas, anticipativas y/o de suspensión).
- (ii) El legislador, tal como lo sostiene la doctrina, «prevé gran flexibilidad respecto de la oportunidad para solicitar y, desde luego, decretar las medidas cautelares, pues se tiene hasta antes de que se dicte la sentencia de última instancia»⁵⁹, y
- (iii) La diferencia entre solicitar medidas cautelares con la presentación de la demanda o en oportunidad diferente (es decir, durante el trámite del proceso) está en el cauce procedimental a seguir previa adopción/decreto de la misma (específicamente en lo que respecta a la forma del traslado a la contraparte y la oportunidad para decidir).



⁵⁹ Sergio González Rey, «Comentario del capítulo XI. Medidas Cautelares». En: José Luis Benavides Russi (Ed.) Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011. Comentado y Concordado. 2 Ed. Bogotá. Universidad Externado de Colombia. 2016. pp. 581-597.



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000234200020150021901 (4014-2019)
Demandante: Myriam Cabezas de Galeano

87. Ahora bien, los requisitos legales para el decreto de las medidas cautelares están consagrados al tenor del artículo 231 *ibidem*, según el cual:

«[...] Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos».

88. A partir de la norma en comento se extrae que los requisitos exigidos para que proceda el decreto de una medida cautelar varían según la naturaleza de esta.

89. En ese sentido, era acertado decretar la medida cautelar de reconocimiento pensional provisional decretado a favor de la accionante, dado que las pruebas recaudadas demostraron la titularidad del derecho invocado para el reconocimiento de la sustitución pensional e igualmente, la medida era procedente dado el estado de salud de la demandante y su avanzada edad, que no daban espera a la resolución de la segunda instancia, para garantizar derechos fundamentales como el mínimo vital y el derecho de acceso a la seguridad social.



90. En este sentido se confirmará igualmente el auto de 5 de junio de 2019 dictado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca⁶⁰ por el cual se decretó una medida cautelar consistente en el reconocimiento provisional de la sustitución pensional por un salario mínimo mensual legal vigente.

91. En consecuencia, de las sumas generadas a favor de la demandante en virtud de esta sentencia, deberán descontarse las sumas que se hubieren reconocido y pagado a favor de la señora Myriam Cabezas de Galeano en cumplimiento del auto de 5 de junio de 2019 dictado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca⁶¹.

92. Por todo lo anterior, se confirmará la sentencia del 13 de diciembre de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D⁶², que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, que fue corregida el 30 de mayo de 2019, en los términos ya indicados, así como el auto de 5 de junio de 2019 dictado por el Tribunal Administrativo de

⁶⁰ Sección Segunda, Subsección D.

⁶¹ Sección Segunda, Subsección D.

⁶² Con ponencia del Magistrado Dr. Israel Soler Pedroza.



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000234200020150021901 (4014-2019)
Demandante: Myriam Cabezas de Galeano

Cundinamarca que decretó una medida cautelar.

3.5. De la condena en costas en segunda instancia

93. Sobre los criterios para condenar en costas esta Sección ya se ha pronunciado⁶³, resaltando las siguientes conclusiones básicas:

«La legislación varió del C.P.C. al CPACA para la condena en costas de un criterio subjetivo a uno objetivo-valorativo;

Toda sentencia “dispondrá” sobre costas, bien sea con condena total o parcial o con abstención;

Se requiere que en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación (como sucede con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad profesional realizada dentro del proceso)

La cuantía de la condena en agencias en derecho se hará atendiendo el criterio de la posición en la relación laboral, pues varía según sea parte vencida, si es el empleador o si es el trabajador (Acuerdo 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura), la complejidad e intensidad de la participación procesal; y,

Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas».

94. Ahora bien, en este caso, al tenor de lo señalado por el artículo 365 del CGP, numeral 1.⁶⁴ se impone la condena en costas de segunda instancia a cargo de la UGPP, en razón a que la UGPP resultó vencida en esta instancia y la demandante presentó alegatos de conclusión ante esta Corporación. Éstas se liquidarán por la Secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.



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

FALLA

PRIMERO.- SE CONFIRMA la sentencia del **13 de diciembre de 2018**, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D⁶⁵, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda interpuesta por Myriam Cabezas de Galeano en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP- y que fue corregida mediante proveído de 30 de mayo de 2019, por las razones expuestas en esta providencia.

⁶³ Sobre el particular: Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia de 3 de marzo de 2016. Rad. 25000-23-42-000-2012-01460-01 (1753-2014). En el mismo sentido: Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. sentencia de 7 de abril de 2016. Rad. 13001-23-33-000-2013-00022-01 (1291-2014).

⁶⁴ «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.

[...].».

⁶⁵ Con ponencia del Magistrado Dr. Israel Soler Pedroza.



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000234200020150021901 (4014-2019)
Demandante: Myriam Cabezas de Galeano

SEGUNDO.- SE CONFIRMA el auto de 5 de junio de 2019 dictado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca⁶⁶, de conformidad con los motivos expresados en precedencia. Por lo anterior, de las sumas generadas en favor de la señora Myriam Cabezas de Galeano se descontarán aquellas que le fueron canceladas en virtud del auto señalado.

TERCERO.- SE CONDENA en costas de segunda instancia a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, según las consideraciones expresadas en este fallo. Estas se liquidarán por la Secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

CUARTO.- Ejecutoriada esta providencia devolver el expediente al Tribunal de origen, previas las anotaciones correspondientes en el programa «SAMAI». y en esta providencia se decide el fondo del asunto.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en sesión celebrada el once (11) de agosto de dos mil veintidós (2022).



GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ
FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ
VARGAS

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

La anterior providencia ha sido firmada electrónicamente y se encuentra visible en su respectivo expediente digital, el cual está disponible en el **Sistema de Gestión Judicial del Consejo de Estado – SAMAI**, al que puede acceder escaneando el código QR visible en este documento o visitando la página web <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080>

⁶⁶ Sección Segunda, Subsección D.