



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

Consejero ponente: Carmelo Perdomo Cuéter

Bogotá, D. C., siete (7) de julio de dos mil veintidós (2022).

Acción : Nulidad y restablecimiento del derecho  
Expediente : 76001-23-31-000-2003-03577-01 (967-2021)  
Demandante : **Jorge Enrique Lozano Ángel**  
Demandado : Fondo de Previsión Social del Congreso de la República (Fonprecón)  
Tercero interesado : Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP)  
Tema : Sustitución pensional

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por el demandante contra la sentencia de 30 de abril de 2019 proferida por el Tribunal Administrativo del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina<sup>1</sup>, mediante la cual negó las súplicas de la demanda dentro del proceso del epígrafe.

## I. ANTECEDENTES

**1.1 La acción** (ff. 46 a 70 del cuaderno principal). El señor Jorge Enrique Lozano Ángel, representado legalmente por su curadora<sup>2</sup>, mediante apoderado, ocurre ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo a incoar acción de nulidad y restablecimiento del derecho, conforme al artículo 85 del Código Contencioso Administrativo (CCA), contra el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República (Fonprecón), para que se acojan las pretensiones que en el apartado siguiente se precisan.

**1.2 Pretensiones.** Se declare la nulidad de las Resoluciones 533 de 25 de junio de 2002 y 683 de 31 de marzo de 2003, expedidas por Fonprecón, mediante las cuales se negó al actor la sustitución de la «[...] *pensión de jubilación que en vida le fue reconocida al excongresista, doctor **LIBARDO LOZANO***

<sup>1</sup> Por medio de auto de 21 de mayo de 2019 (f. 482 del cuaderno principal), en cumplimiento del Acuerdo PSAA19-11276 de 17 de mayo de 2019, expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca remitió el proceso del epígrafe al del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina para que fuera proferida la sentencia.

<sup>2</sup> Por medio de sentencia de 5 de junio de 1996 (ff. 228 a 238 del cuaderno principal), proferida por el Juzgado Quinto de Familia del Circuito de Santiago de Cali (Valle del Cauca), confirmada en grado jurisdiccional de consulta, a través de fallo de 26 de noviembre siguiente (ff. 245 a 251 *ibidem*), emitido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de esa ciudad, el señor Jorge Enrique Lozano Ángel fue declarado interdicto por demencia, por lo que se designó como sus curadoras generales a las señoras Cilia Ángel viuda de Lozano y María Eugenia Lozano Ángel, en su orden, madre y hermana; sin embargo, la primera de ellas falleció el 1º. de febrero de 1998 (f. 31 *ibidem*), por ende, su representación está en cabeza de su hermana, quien otorgó poder para este proceso.



**GUERRERO** (q.e.p.d.) mediante Resolución No. 03470 de [m]arzo 28 de 1.986 y posteriormente sustituida, en forma definitiva, a su cónyuge supérstite, señora **CILIA ÁNGEL DE LOZANO** (q.e.p.d.), mediante Resolución No. 08046 de [s]eptiembre 16 de 1.988» (sic).

A título de restablecimiento del derecho, se condene al accionado a «[...] restablecer[lo] en el derecho [...] sustituyéndolo, en forma vitalicia y definitiva, en un cien por ciento (100%), en su condición de beneficiario de dicha sustitución, la **PENSIÓN DE JUBILACIÓN** que le fue reconocida en vida a su padre [...] y ordenándole el pago, en los términos de Ley, de la **MESADA MENSUAL DE LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN** y el total de las **MESADAS ATRASADAS**, con los reajustes de ley, los intereses moratorios. Sumas que deberán corregirse monetariamente al valor presente» (sic).

**1.3 Fundamentos fácticos.** Relata el actor que, a través de escrito de 20 de junio de 2000, reclamó del demandado, «[...] en su condición de hijo incapaz declarado judicialmente interdicto por demencia [...] [el] **RECONOCIMIENTO DE SUSTITUCIÓN Y PAGO DE LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN**, que en vida percibía [...] el [...] [s]enador [...] **LIBARDO LOZANO GUERRERO** (q.e.p.d.) y que posteriormente se le sustituyó [...] a su cónyuge sobreviviente, señora **CILIA ÁNGEL DE LOZANO** (q.e.p.d.) [...]» (sic).

Que, ante el silencio del accionado, se acudió al trámite de tutela, en virtud del cual se expidió la Resolución 533 de 25 de junio de 2002, en el sentido de negar la mencionada sustitución pensional, contra la que interpuso recurso de reposición, desatado desfavorablemente con Resolución 638 de 31 de marzo de 2003.

**1.4 Disposiciones presuntamente violadas y su concepto.** Cita como normas violadas por los actos administrativos acusados el preámbulo y los artículos 1, 2, 4, 13, 29, 46, 48, 53, 58, 86, 122, 123 y 228 de la Constitución Política; 1 (párrafo 1º) de la Ley 33 de 1973; 46 y 47 de la Ley 100 de 1993; 11, 12, 34, 56, 82, 83, 85, 135 y 206 del CCA; 21 del Código Sustantivo del Trabajo (CST) y 14 y 15 del Decreto 1359 de 1993.

Aduce que las resoluciones demandadas adolecen de falsa motivación, por cuanto no es cierto que no dependiera económicamente de su padre, por el único motivo de que ser socio de Libardo Lozano Guerrero & Cía. S en C, pues esta fue creada por el señor Libardo Lozano Guerrero (q. e. p. d.) «[...] con el único



*propósito de otorgarle a sus hijos un legado en vida sobre dos bienes inmuebles de su propiedad y posesión, los cuales aportó a la misma para evitar en un futuro el trámite procesal de una sucesión, pues esta sociedad nunca desarroll[ó] negocios lucrativos ni tampoco reparto de utilidades entre sus socios, ni [ellos] [...] dependen económicamente de dicha sociedad, en razón de que la misma nunca ha producido utilidades [...]» (sic).*

*Que «[e]n el expediente contentivo del procedimiento administrativo a que dio lugar [su] petición de sustitución pensional [...], reposaban suficientes pruebas documentales que informaban sobre el estado de demencia del petente, estado que supone la invalidez de quien se encuentra en tal condición, [...]» (sic).*

## **1.5 Contestaciones de la demanda.**

### **1.5.1 Fondo de Previsión Social del Congreso de la República (Fonprecón)**

[ff. 307 a 318 del cuaderno principal]. A través de apoderada, se opone a las súplicas del libelo introductorio; frente a los hechos expresa que unos son ciertos y otros no; y formula la excepción denominada inepta demanda.

Asevera que el señor Libardo Lozano Guerrero (q. e. p. d.) «[...] falleció el 12 de marzo de 1986, época para la cual la normatividad vigente en materia de sustitución pensional [...]» eran los artículos 1º. de la Ley 33 de 1973, 275 del CST y 2 del Decreto 690 de 1974, normas que «[...] permiten sustituir la pensión de jubilación por invalidez de los hijos siempre y cuando exista **dependencia económica del causante**, por el contrario no es aplicable el [D]ecreto 1359 de 1993, régimen especial para congresistas, para el caso bajo examen, por cuanto el causante falleció en 1984, y las leyes rigen hacia el futuro [por lo que] no es posible darle efecto retroactivo para definir situaciones jurídicas consolidadas siete (7) años antes [...]» (sic). Asimismo, «[...] ni el causante ni la madre del demandante solicitaron sustitución [p]ensional para su hijo supuestamente inválido, prueba de ello es que de acuerdo a los documentos que obran en el expediente administrativo, se observa, que [el] doctor LIBARDO LOZANO GUERRERO, con base en la Ley 44 de 1980, sustituyó en vida la pensión de jubilación a su esposa, señalándola como única beneficiaria, no mencionó la existencia de un hijo que dependiera económicamente de él» (sic).

Que «[...] el fallecimiento del causante [...] se produjo el 12 de marzo de 1986, época para la cual su hijo JORGE ENRIQUE LOZANO ÁNGEL contaba con 38 años de edad, [...] se tiene que fue declarado interdicto por decisión judicial,



*solo hasta el cinco (5) de junio de 1996, a los 48 años de edad y a los diez años de haber fallecido su padre, todo indica que al momento de fallecer el causante no había modo de sustituir a su hijo por cuanto no era inválido» (sic). Por tanto, «[...] al no haberse estructurado la enfermedad del demandante al momento del fallecimiento, no había tampoco lugar a la sustitución, ya que [esta] [...] se predica del pensionado, de quien obtuvo la pensión en razón de sus aportes y no luego de que la misma se sustituye. Así las cosas, se deduce que no hay lugar a sustitución de sustitución, por cuanto para el nacimiento del derecho las condiciones de dependencia económica, que establece la ley tienen que estar presentes a la muerte del causante y la continuidad de su pago requiere que tales condiciones persistan a lo largo del tiempo».*

**1.5.2 Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP)**<sup>3</sup> [ff. 422 a 424 del cuaderno principal]. Por conducto de apoderado, únicamente se pronunció respecto de la providencia que la vinculó al proceso, para afirmar que «[...] carece de legitimación en la causa por pasiva dentro del presente asunto, además [...] los actos administrativos enjuiciados gozan de la presunción de legalidad que cubre a todos los actos administrativos y hasta que no sea desvirtuado por la JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO [...]» (sic); de igual modo, «[...] se profirieron teniendo en cuenta el régimen especial del causante de la prestación [...] razón por la cual es el **FONDO DE PREVISIÓN SOCIAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA** la entidad llamada a responder por el reconocimiento y pago de la pensión del demandado y los respectivos ajustes de la sustitución pensional en caso de encontrarse demostrados los supuestos fácticos y jurídicos para acceder a ello» (sic).

**1.6 La providencia apelada** (ff. 484 a 525 del cuaderno principal). El Tribunal Administrativo del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, mediante sentencia de 30 de abril de 2019, negó las súplicas de la demanda (sin condena en costas), al precisar que «[...] en el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca se adelantó proceso de [n]ulidad y [r]establecimiento del [d]erecho -[l]esividad con radicado 2009-00258-00, [...] promovido por el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República contra Jorge Enrique Lozano Ángel, con el fin de obtener la nulidad de los actos administrativos por medio de los cuales se ordenó la afiliación a FONPRECÓN de la señora Cilia Ángel

<sup>3</sup> Vinculada por medio de auto de 16 de mayo de 2018 (f. 420 del cuaderno principal), cuando el proceso se encontraba al despacho para fallo, dado que «[...] puede tener algún tipo de interés en las resultas de este proceso [...]».



*Lozano madre del señor Lozano Ángel, quien disfrutaba para la fecha de la sustitución pensional reconocida a su favor por la Caja Nacional de Previsión Social – CAJANAL, con ocasión del fallecimiento de su cónyuge Libardo Lozano Guerrero y padre del [...]» demandante. En dicho proceso, por medio de fallo de 23 de agosto de 2018, se declaró la nulidad de las Resoluciones 683 de 15 de julio y 616 de 30 de diciembre de 1994 y 293 de 11 de marzo y 1715 de 30 de diciembre de 1996, a través de las cuales, en su orden, se (i) ordena la afiliación a Fonprecón de la señora Ángel Lozano; (ii) resuelve una solicitud de revocación directa, en el sentido de otorgar el reajuste especial; (iii) reconoce ese reajuste especial por los años 1992 y 1993, en cumplimiento de la sentencia T-463 de 2005 de la Corte Constitucional; y (iv) concede el pago de intereses moratorios por las referidas anualidades, sobre tal reajuste establecido en el Decreto 1359 de 1993, en desarrollo de la Ley 4ª de 1992.*

*Que, en virtud de lo anterior, «[...] siendo que en el caso objeto de estudio el estatus pensional del señor Libardo Lozano Guerrero, ya se había consolidado antes de la entrada en vigencia de la Ley 4ª de 1992, como se acredita a partir de la Resolución de reconocimiento pensional del 28 de marzo de 1984 y que con posterioridad a ello, no se demostró que cumpliera con la condición de haberse reincorporado para la vigencia de la citada Ley 4ª [...] de 1992 como parlamentario, no procedía la aplicación del régimen especial de [c]ongresistas previsto en el Decreto 1359 de 1993».*

*Considera que «[...] la discapacidad mental es diferente a la invalidez. Si bien el legislador aparentemente incluyó ambos conceptos en una misma categoría, la “discapacidad mental”, requiere considerar las diferencias entre el discapacitado mental absoluto y el “inhábil o inválido”, quien puede ser capaz y no sufrir ninguna enfermedad mental grave pero por determinadas circunstancias, se lo inhabilita para realizar ciertos negocios jurídicos con el fin de proteger su patrimonio, como sucede, por ejemplo, con los inmaduros negociales, los pródigos o anteriormente denominados disipadores, pero que en todo caso afecta porcentualmente su capacidad para laborar y valerse por sí mismo».*

*Que «[...] la condición de invalidez del hijo debió estudiarse estando vivo el pensionado y subsistir con posterioridad a su deceso, pues al desaparecer las causas que generaron la invalidez, fenece también el derecho pensional [...] y de las pruebas allegadas al plenario, se encuentra probado que el estado de invalidez del demandante es incluso posterior al deceso del pensionado». De igual modo, existe la evidencia de su condición de socio de Libardo Lozano*



Guerrero & Cía. S en C, de la que se presume la independencia económica, pues «[...] *al momento de constituirse [...] ya había alcanzado su mayoría de edad [...] y de antaño la jurisprudencia ha entendido que con posterioridad a los 25 años se presume una desconexión natural del individuo del hogar paterno [...]»*.

Sostiene que «[...] *tiene conocimiento de que el demanda[n]te est[á] o estuvo casado[,] que ha modificado su domicilio y se [ha] radicado lejos del territorio nacional según se tiene de la historia clínica allegada por el especialista en [p]siquiatría Eduardo Lourido, acciones que permiten deducir no solo el estado de capacidad del actor con anterioridad al deceso del pensionado, sino también su independencia económica respecto de él [...]»*. Asimismo, «[...] *huelga cuestionarse sobre cuándo pudo haberse estructurado el estado de invalidez del actor, que sus padres de quienes se afirma dependía económicamente no guardaron por los medios legales su manutención vitalicia pues aún al momento de solicitar la sustitución pensional de manera conjunta, se observa que la madre del actor presentó de manera unipersonal la solicitud de reconocimiento del derecho pensional»*.

Que las «[...] *piezas procesales no permiten inferir que con anterioridad al reconocimiento pensional del causante, el demandante venía padeciendo una enfermedad mental que limitaba la administración plena de sus bienes, hecho que se corroboró con la interdicción judicial por demencia declarada el 5 de junio de 1996, por la jurisdicción ordinaria, posterior a la muerte del pensionado [...] más cuando el fenómeno de interdicción no implica invalidez»*. La misma suerte sigue el dictamen de la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Valle del Cauca que, al revisar el informe de primera instancia, calificó la pérdida de la capacidad laboral del actor en un 53,50% (frente a un resultado de 30,80% en sede anterior); no obstante, «[...] *de las fechas de las fuentes, se deduce que ninguna coincide con un período anterior o concomitante al reconocimiento del derecho pensional otorgado al señor Libardo Lozano Guerrero su padre, y dichos peritazgos tienen como única fuente clínica la historia médica de Jorge Enrique Lozano Ángel, suscrita por el doctor Eduardo Lourido C., especialista en [p]siquiatría, quien al evaluar la conducta del paciente diagnosticó “esquizofrenia tipo residual y dependencia a drogas”»* (sic).

**1.7 El recurso de apelación** (ff. 527 a 529 vuelto del cuaderno principal). El accionante, a través de apoderado, interpuso recurso de apelación, en el que estima que, como el legislador no indicó que el estado de invalidez debía ser



anterior o posterior a la muerte del pensionado, debe entenderse que su «[...] *querer [...] fue amparar a los hijos inválidos [...]»* y no como lo determinaron la Administración y el Tribunal de instancia; a pesar de ello, «[...] *existe un caudal probatorio en el plenario que da cuenta [...] [de su] estado de incapacidad e invalidez para trabajar [...] incluso anterior al momento [en que su padre] [...] adquiri[ó] su estatus de pensionado como congresista de la República de Colombia»*, pues la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Valle del Cauca «[...] *estructuró como fecha de origen de la INVALIDEZ [...] el 30 de [j]ulio de 1.980 [...]»* (sic).

Que frente «[...] *a la dependencia económica del actor con respecto a su padre y pensionado fallecido, contrario a lo que concluyó esa corporación en su sentencia, tal elemento se encuentra probado con las declaraciones allegadas y recaudadas dentro del proceso [...] que dan fe de tal hecho como otras declaraciones que sobre el mismo tema dan fe y que reposan en el expediente del proceso de interdicción aportado al proceso»*; también «[e]l solo hecho de que [...] *sea parte de una sociedad y que como socio tenga un aporte social en dinero, o que estuviera casado, no dan lugar a presumir su independencia económica; es más, el hecho de que sea socio de la sociedad mencionada, era una forma de depender económicamente de sus padres [...] quienes al no poner en conocimiento de la invalidez de su hijo, da lugar a pensar que tal hecho lo querían manejar con discrecionalidad [sic] como lo hacen muchas familias, y por eso concurrió ella solamente a sustituirse en la pensión de su fallecido cónyuge para continuar manteniendo a la sombra a su hijo inv[á]lido»*.

Arguye que «[...] *el despacho [del a quo] debió nulitar dichas resoluciones, bajo el entendido [de] que dicha entidad estaba obligada a decretar pruebas de oficio y requerir al peticionario para que complementara su petición, conforme [a] la ley»*; sumado a que el asunto *sub examine* «[...] *debió decidir[se] [...] bajo la evolución jurisprudencia[1] en materia de pensiones aplicada por la [...] Corte Constitucional, aplicando el régimen que más beneficie al peticionario de la prestación económica solicitada, la ley más favorable y la protección especial que el [E]stado debe brindar aquellas personas, que como el demandante, por su condición económica, física y mental se encuentran en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionar los abusos y maltratos que contra ellas se cometan»*.

## II. TRÁMITE PROCESAL

El recurso de apelación interpuesto fue concedido mediante proveído de 27 de



enero de 2021 (f. 531 del cuaderno principal) y admitido por esta Corporación a través de auto de 30 de noviembre siguiente (f. 536 *ibidem*), en el que se dispuso la notificación personal al agente del Ministerio Público y a las otras partes por estado, en cumplimiento del artículo 212 del CCA.

**2.1 Alegatos de conclusión.** Admitida la alzada, se continuó con el trámite regular del proceso en el sentido de correr traslado a las partes y al Ministerio Público, por medio de providencia de 11 de diciembre de 2019 (f. 221), para que aquellas alegaran de conclusión y este conceptuara, de conformidad con lo establecido en el artículo 212 del CCA, oportunidad aprovechada por el accionado y el tercero interesado para reiterar sus argumentos de defensa<sup>4</sup>.

### III. CONSIDERACIONES.

**3.1 Competencia.** Conforme a la preceptiva del artículo 129 del CCA, esta Corporación es competente para conocer del presente litigio, en segunda instancia.

**3.2 Problema jurídico.** De acuerdo con el recurso de apelación, corresponde en esta oportunidad a la Sala determinar si al accionante le asiste razón jurídica para reclamar de la entidad demandada, en condición de hijo (declarado interdicto judicial, pero que alega estado de invalidez) del señor Libardo Lozano Guerrero (q. e. p. d.), la sustitución de la pensión de jubilación que él disfrutaba, la cual fue previamente sustituida en su señora madre Cilia Ángel de Lozano (q. e. p. d.) hasta cuando esta también falleció; o si, por el contrario, al no demostrar que su situación de invalidez existió al momento del deceso del señor Lozano Guerrero y no acreditar la dependencia económica de este, carece de tal derecho, como lo concluyó el *a quo*.

**3.3 Marco normativo.** En punto a precisar si la sentencia proferida por el *a quo* se encuentra ajustada a derecho, procede la Sala a realizar el correspondiente análisis normativo a efectos de establecer la solución jurídicamente correcta respecto del caso concreto.

Como bien lo ha dicho esta subsección<sup>5</sup>, la muerte constituye una contingencia del sistema de seguridad social, pues al desaparecer en forma definitiva la persona que atendía el sostenimiento del grupo familiar, se corre el riesgo de que sus integrantes queden desamparados y en peligro para poder subsistir, por

<sup>4</sup> Memoriales adjuntados a la herramienta electrónica para la gestión judicial denominada SAMAI.

<sup>5</sup> Sentencia de 2 de octubre de 2014, expediente 08001-23-31-000-2001-02315-01 (964-12), C. P. Gerardo Arenas Monsalve.



ello, se concibió la pensión de sobrevivientes con el fin de evitar un cambio sustancial en las condiciones mínimas de vida de los beneficiarios de esta prestación.

Fue así como, *ab initio*, la Ley 33 de 1973, «[p]or la cual se transforman en vitalicia las pensiones de las viudas», consagró el derecho a la sustitución pensional en los siguientes términos:

Artículo 1º. Fallecido particular pensionado o con derecho a pensión de jubilación, invalidación o vejez, o un empleado o trabajador del sector público, sea este oficial o semioficial con el mismo derecho, su viuda podrá reclamar la respectiva pensión en forma vitalicia.

Parágrafo 1º.- Los hijos menores del causante incapacitados para trabajar por razón de sus estudios o por invalidez, que dependieren económicamente de él, tendrán derecho a recibir en concurrencia con la cónyuge superviviente, la respectiva pensión hasta cumplir la mayoría de edad, o al terminar sus estudios, o al cesar la invalidez. En este último caso se aplicarán las reglas contempladas en el artículo 275 del Código Sustantivo de Trabajo y en las disposiciones que lo modificaron y aclararon.

Si concurrieren cónyuges e hijos, la mesada pensional se pagará, el cincuenta por ciento al cónyuge y el resto para los hijos por partes iguales.

La cuota parte de la pensión que devenguen los beneficiarios acrecerá a la que perciben las demás cuando falte alguno de ellos o cuando el cónyuge contraiga nuevas nupcias o haga vida marital.  
[...].

Posteriormente, la Ley 12 de 1975<sup>6</sup> dispuso:

Artículo 1º.- El cónyuge superviviente o la compañera permanente de un trabajador particular o de un empleado o trabajador del sector público, y sus hijos menores o inválidos, tendrán derecho a la pensión de jubilación del otro cónyuge si éste falleciere antes de cumplir la edad cronológica para esta prestación, pero que hubiere completado el tiempo de servicio consagrado para ella en la Ley, o en convenciones colectivas.

El artículo 275 (numeral 1) del CST (remisión normativa del parágrafo 1º. del artículo 1º. de la Ley 33 de 1973, antes transcrito) preceptúa que «[f]allecido un trabajador jubilado, su cónyuge y sus hijos menores de diez y ocho (18) años

---

<sup>6</sup> «Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre régimen de pensiones de jubilación».



*tendrán derecho a recibir la mitad de la respectiva pensión durante dos (2) años contados desde la fecha del fallecimiento, cuando el trabajador haya adquirido el derecho dentro de las normas de este Código, lo esté disfrutando en el momento de la muerte, y siempre que aquellas personas no dispongan de medios suficientes para su congrua subsistencia».*

La referida Ley 33 de 1973 fue reglamentada por el Decreto 690 de 1974, cuyo artículo 1° prevé que *«[p]ara reclamar la pensión de jubilación, invalidez o vejez a que se refiere el artículo 1° de la Ley [3]3 de 1973 [...] [l]os hijos [...] incapacitados para trabajar en razón de sus estudios, o por invalidez, que hayan estado bajo la dependencia económica del pensionado, acreditarán su condición con las partidas civiles o eclesiásticas de nacimiento o con las pruebas supletorias pertinentes».* De igual modo, el artículo 2°. *ibidem* que *«[c]oncurrirán con la viuda, con derecho al 50% del valor de la pensión, los hijos legítimos y naturales del causante menores de veintiún años y los incapacitados para trabajar por razón de sus estudios o de invalidez [...]».*

Con la expedición de la Ley 71 de 1988<sup>7</sup> (artículo 3°), la prerrogativa de la sustitución pensional, consagrada en las anteriores disposiciones, se extendió, 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».*

De las normas transcritas, se tiene que para la fecha del deceso del pensionado (12 de marzo de 1986), la sustitución de una pensión de jubilación procedía sin mayores restricciones para quien sobreviviera al causante, esto es, cónyuge o compañera permanente, hijos menores e hijos inválidos, siempre que se acredite la dependencia económica del pensionado, sumado a los requisitos específicos para cada uno de ellos, por ejemplo, las primeras debían probar la vida marital. Así, para los hijos inválidos (como en el asunto *sub examine*) se exigía probar la relación filial, la situación de discapacidad o invalidez e igualmente la dependencia económica.

**3.4 Caso concreto.** A continuación, procede la Sala a analizar las peculiaridades del caso objeto de juzgamiento frente al marco normativo que gobierna la materia. En ese sentido, en atención al material probatorio traído al plenario y de conformidad con los hechos constatados por esta Corporación, se

---

<sup>7</sup> *«Por la cual se expiden normas sobre pensiones y se dictan otras disposiciones».* Artículo 3°: *«Extiéndese 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 compañero o compañera permanente, a los hijos menores o inválidos, a los padres o hermanos inválidos que dependan económicamente del pensionado».*



destaca:

a) Registro civil de nacimiento del demandante (f. 26 del cuaderno principal), según el cual nació el 12 de mayo de 1948.

b) Resolución 3470 de 28 de marzo de 1984 (ff. 14 a 17 del cuaderno principal), proferida por la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal), a través de la cual se reconoció al señor Libardo Lozano Guerrero (q. e. p. d.) su pensión de jubilación, tras haber laborado más de 20 años. De acuerdo con este acto administrativo, el último cargo desempeñado fue el de secretario general del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

c) El 29 de agosto de 1984 (f. 108 del cuaderno principal), el señor Libardo Lozano Guerrero (q. e. p. d.) presentó «*solicitud de traspaso pensional de acuerdo con la Ley 44 de 1980*», para lo cual designó a su cónyuge Cilia Ángel de Lozano (q. e. p. d.) como sustituta pensional.

d) Certificado de defunción de 15 de marzo de 1986 (f. 30 del cuaderno principal) de la Notaría Única del Círculo de El Retiro, conforme al cual el señor Libardo Lozano Guerrero (q. e. p. d.) falleció el 12 anterior, cuya causa principal de muerte fue «*shock traumático múltiples traumatismos*».

e) Resolución 8046 de 10 de septiembre de 1988 (ff. 18 a 20 del cuaderno principal), dictada por Cajanal, mediante la cual se sustituye la pensión de jubilación del finado Libardo Lozano Guerrero en la señora Cilia Ángel de Lozano, en su condición de cónyuge superviviente. Al respecto, se destaca que para la expedición de este acto administrativo no solo se tuvo en cuenta la «*solicitud de traspaso pensional de acuerdo con la Ley 44 de 1980*», sino que también la señora Ángel de Lozano reclamó expresamente esa prestación, para lo cual allegó el registro civil de matrimonio y dos declaraciones extraprocesales con las que probó que no había contraído nuevas nupcias ni hacía vida marital.

f) Sentencia de 5 de junio de 1996 (ff. 228 a 238 del cuaderno principal), proferida por el Juzgado Quinto de Familia del Circuito de Santiago de Cali, por medio de la cual se resolvió:

1o. DECLÁRASE la interdicción definitiva por causa de demencia a JORGE ENRIQUE LOZANO ÁNGEL nacido en Cali, el 12 de [m]ayo de 1.948, hijo del Dr. LIBARDO LOZANO GUERRERO (fallecido) y CILIA ÁNGEL VDA. DE LOZANO.



2o. Consecuencialmente, el interdicto no tiene la libre administración de sus bienes.

3o. Designase a su sra. madre CILIA ÁNGEL VDA. DE LOZANO y a su hermana Dra. MARÍA EUGENIA LOZANO ÁNGEL como CURADORAS GENERALES, la primera como principal y la segunda como sustituta en caso de faltar aquella.

4o. Déseles a las [c]uradoras la posesión respectiva y discernáseles el cargo.

5o. Preséntese por las [c]uradoras un apunte privado o inventario de los bienes del interdicto, bajo las firmas del curador y de tres de los parientes más cercanos.

No están obligados a prestar fianza, por tratarse de un ascendiente y la suplente ser una persona de reconocida probidad y de bastantes facultades para responder por ellos (art. 365 C.C.)  
[sic para toda la cita]

La anterior decisión fue confirmada en grado jurisdiccional de consulta por parte del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santiago de Cali, que profirió el fallo de 26 de noviembre de 1996 (ff. 245 a 251 del cuaderno principal).

g) Registro civil de defunción 3322623 de 2 de febrero de 1998 (f. 31 del cuaderno principal), de acuerdo con el cual la señora Cilia Ángel de Lozano falleció el 1º. anterior.

h) Certificado de existencia y representación legal de la sociedad Libardo Lozano Guerrero & Cía. S en C (ff. 32 y 33 del cuaderno principal y 1 y 2 del cuaderno de dictamen pericial), según el cual se constituyó por escritura pública 1613 de 1º. de junio de 1981 de la Notaría Tercera del Círculo de Santiago de Cali. A la fecha de expedición de ese certificado (6 de septiembre de 2007), «*la sociedad se encuentra disuelta y en estado de liquidación por vencimiento de su término de duración que fue hasta el 01 de junio de 2001*». Los socios registrados son la señora Cilia Ángel de Lozano y los hermanos Fernando, Carlos, Jorge Enrique (actor) y María Eugenia Lozano Ángel.

i) Escritura pública 3716 de 24 de julio de 1998 de la Notaría Novena del Círculo de Santiago de Cali, a través de la cual se hizo una reforma social a Libardo Lozano Guerrero & Cía. S en C, contenida en el acta 3 de 2 de abril anterior, para modificar la calidad de los socios gestores y ratificar como socio comanditario al accionante, con un aporte a capital por la suma de \$50.000.000



(ff. 3 a 9 del cuaderno de dictamen pericial).

j) Declaraciones extrajuicio de los señores María Rubiela Gallego Velásquez, Tulio Alberto Mosquera Plaza, Medardo Antonio Luna y Rosario Cuervo Leiva (ff. 137 a 140, 221 y 224 del cuaderno principal). Los dos primeros vertidos para el trámite de sustitución pensional en la señora Cilia Ángel de Lozano.

k) Historia clínica sin fecha (ff. 241 y 242 del cuaderno principal), suscrita por el psiquiatra Eduardo Lourido, en la que se concluye que el demandante padece «[e]squizofrenia tipo residual que lo incapacita en forma permanente», de la que se destacan los siguientes apartes:

Historia de su [e]nfermedad:

[...]

En la adolescencia estos trastornos de conducta se complican por el tipo de relaciones amistosas que busca, generalmente compañía de muchachos drogadictos. Usa marihuana durante varios años y luego pasa a cocaína y LSD empezando como consecuencia del exagerado uso de estas sustancias a presentar trastorno mental sicótico a la edad de 24 años, cuando es hospitalizado por primera vez. Desde esa etapa de su vida estuvo sometido a tratamientos psicológicos sin resultados benéficos.

A pesar de los problemas que presentaba, el paciente era considerado por sus maestros como persona inteligente. Logró terminar el bachillerato pero no pudo continuar estudios superiores por los frecuentes episodios sicóticos que empezó a vivir.

[...]

Hospitalizaciones:

Primera hospitalización - [j]unio 1 de 1972.

El paciente es llevado al Hospital S[i]quiátrico San Isidro de Cali [...] se había tornado muy agresivo y decía estar influenciado por seres extraños y que iba a tener un niño, como si fuera una mujer. Hablaba de haber comido materias fecales.

Se le diagnóstico “Episodio Esquizofrénico Agudo” y “Dependencia de las Drogas” [...]

[...]

Quinta hospitalización - [e]nero 6 de 1975

En el año anterior había pasado un largo período hospitalizado [...]. Regresó a Cali, observándosele comportamiento bizarro [...]

En [a]bril de 1975 se casa con joven japonesa que había conocido. Los padres de la esposa deciden viajar a Japón donde luego viaja el paciente.



Allá reaparece su trastorno mental. Habla como si fuera mexicano, decía haber peleado con los ángeles y en este estado es deportado a Colombia en donde se le hospitaliza para tratamiento particular.

[...]

Octava hospitalización - [j]ulio 30 de 1980.

Ingresa sucio, desarreglado, agresivo, incoherente y con ideación mística. Andaba con un grupo de amigos drogadictos, fumando marihuana.

Se le diagnostica “Esquizofrenia tipo residual y dependencia a [d]rogas”.

Una vez egresado de esta hospitalización se mantiene al paciente en controles ambulatorios periódicos y tomando como medicamento [...]

Se logra que le paciente no abandone su medicación y se aleje del consumo de estupefacientes. Igualmente no es necesario volverlo a hospitalizar ya que cuando presenta indicios de reagudización de su trastornos sicótico, con sólo aumentar la medicación se estabiliza.

El paciente, por razón de su enfermedad, ha tenido que permanecer bajo el cuidado de su familia. Su enfermedad ha adquirido un carácter [c]rónico quedando con algunas alteraciones mentales, tela como pensamiento rígido, disminución de la capacidad de abstracción, empobrecimiento de la afectividad y tendencia al aislamiento, síntomas que muestran variación en su intensidad, pero sin llegar a un nivel sicótico, gracias al control medicamentoso.

[...] (sic para toda la cita).

l) En septiembre de 1995 (ff. 254 a 256), los médicos psiquiatras Fernando Renjifo Arboleda y Rubén Grimber Alurralde presentaron al interior del proceso de interdicción judicial dictamen sobre el estado mental del actor para arribar a las siguientes conclusiones:

1) El señor [...] padece desde hace más de 20 años, de grave enfermedad mental recibiendo multiplicidad de tratamientos especializados tanto en Cali como en Pasto y que lo han llevado a un grave deterioro de todas sus capacidades intelectuales.

2) El señor [...] a consecuencia de la larga enfermedad mental ha fracasado en todas las actividades de la vida, tiene diagnóstico de esquizofrenia residual, ha llegado al punto de no poder valerse por sí mismo y necesita de terceras personas para poder sobrevivir.

3) Por lo anterior, el señor [...] es un ser incapaz de manera total y permanente en consecuencia un [d]emente [j]urídico que se beneficiaría con la



declaración de interdicción [j]udicial [v]oluntaria proferida por ese despacho [sic para toda la cita].

m) Resolución 533 de 25 de junio de 2002 (ff. 2 a 5 del cuaderno principal), expedida por el accionado, por la cual se niega al accionante la sustitución de la pensión que en vida disfrutó el señor Libardo Lozano Guerrero (q. e. p. d.), decisión contra la que interpuso recurso de reposición, desatado desfavorablemente con Resolución 638 de 31 de marzo de 2003 (ff. 6 a 13 *ibidem*), los que comportan los actos administrativos acusados.

n) En este proceso judicial se practicaron dos dictámenes de la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Valle del Cauca; el primero, de 29 de septiembre de 2008 (ff. 24 a 33 del cuaderno del dictamen pericial), que arroja una pérdida de capacidad laboral del demandante de 30,80% y, el segundo, de 24 de noviembre de 2015 (ff. 409 a 415 del cuaderno principal), cuya conclusión es que dicha pérdida asciende a 53,60%. Estos documentos se basaron en la historia clínica del psiquiatra Eduardo Lourido.

De las pruebas relacionadas en el acápite anterior, se desprende que (i) por medio de Resolución 3470 de 28 de marzo de 1984, expedida por Cajanal, se reconoció pensión de jubilación al padre del actor, el señor Libardo Lozano Guerrero (q. e. p. d.), quien falleció el 15 de marzo de 1986; (ii) con Resolución 8046 de 10 de septiembre de 1988 de ese ente estatal, dicha prestación fue sustituida en su cónyuge supérstite y madre de aquel, señora Cilia Ángel de Lozano; (iii) el 5 de junio de 1996 el accionante fue declarado interdicto judicial, a través de sentencia proferida por el Juzgado Quinto de Familia del Circuito de Santiago de Cali (confirmada, en grado jurisdiccional de consulta, el 26 de noviembre siguiente por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de esa ciudad), en la que se designó como sus curadoras a su señora madre y a su hermana María Eugenia Lozano Ángel (principal y sustituta), pero la primera de ellas murió el 1º. de febrero de 1998; (iv) el actor es socio comanditario en Libardo Lozano Guerrero & Cía. S en C, a pesar de que esta se encuentra disuelta y en estado de liquidación por vencimiento de su término de duración; (v) de acuerdo con las historias clínicas, el accionante sufre de esquizofrenia tipo residual, con fundamento en lo cual los dictámenes de la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Valle del Cauca de 29 de septiembre de 2008 y 24 de noviembre de 2015, practicados al interior de este proceso, concluyen una pérdida de capacidad laboral, en su orden, de 30,80% y 53,60%; y (vi) a través de Resoluciones 533 de 25 de junio de 2002 y 638 de 31 de marzo de 2003, proferidas por Fonprecón, se le negó la sustitución de la pensión de jubilación del señor Lozano Guerrero (q. e. p. d.), sustituida



previamente en su cónyuge supérstite, la señora Ángel de Lozano. Estos últimos comportan los actos administrativos acusados.

Con ocasión de la expedición de las anteriores decisiones, el demandante acudió a la jurisdicción de lo contencioso-administrativo con el propósito de obtener su nulidad, lo que no logró ante el Tribunal de instancia, por lo que interpuso recurso de apelación, sustentado en que es irrelevante que el estado de invalidez se presente antes o después del fallecimiento del pensionado, pues lo que buscó el legislador con la creación de esta figura es amparar a los hijos en esa condición; no obstante, en este caso existen suficientes pruebas para determinar que ese estado fue anterior al momento en que el causante adquirió el estatus de pensionado. De igual modo, se acreditó que dependía económicamente de este, en forma independiente de que fuera socio en Libardo Lozano Guerrero & Cía. S en C; además, la Administración actuó por fuera del derecho al negar su petición de sustitución pensional por no haber colmado requisitos, sino que, en forma oficiosa, era su deber requerirlo para subsanar las falencias y dar aplicación a las normas que le resultaban favorables.

Para desatar la cuestión litigiosa, esta Sala advierte que el accionante en sus planteamientos afirma que su estado de demencia «*supone la invalidez*», lo que no es cierto, por cuanto se trata de conceptos jurídicos que, si bien tienen algún grado de relación, comportan contenido, alcance y naturaleza diferentes, como pasará a explicarse.

De manera previa, debe advertirse que para adoptar la decisión que se pretende con la alzada resulta relevante precisar las siguientes fechas:

Nacimiento del demandante	12 de mayo de 1948
«Fecha de estructuración de la invalidez», según dictamen de 24 de noviembre de 2015 de la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Valle del Cauca	30 de julio de 1980
Reconocimiento pensión de jubilación al señor Libardo Lozano Guerrero (q. e. p. d.)	28 de marzo de 1984
Fallecimiento del señor Libardo Lozano Guerrero (q. e. p. d.)	12 de marzo de 1986
Sustitución pensional en la cónyuge supérstite Cilia Ángel de Lozano (q. e. p. d.), también madre del actor	10 de septiembre de 1988
Interdicción judicial del accionante	5 de junio de 1996
Fallecimiento de la señora Cilia Ángel de Lozano (q. e. p. d.)	1º. de febrero de 1998



Petición de sustitución pensional formulada por el demandante	20 de junio de 2000
Acto administrativo acusado, que negó la sustitución de la pensión de jubilación	25 de junio de 2002

De la precedente relación cronológica, cabe destacar que para el momento en que se otorgó la pensión de jubilación al señor Lozano Guerrero no se había expedido la Ley 100 de 1993, pero cuando se adelantó el trámite de sustitución de la prestación (20 de junio de 2000), previamente sustituida en la señora Cilia Ángel de Lozano (10 de septiembre de 1988, según petición de 3 de abril de 1986<sup>8</sup>), aquella había entrado en vigor. También con la evolución legislativa, las figuras de discapacidad mental e invalidez han tenido modificaciones en cuanto a su regulación, contenido y alcance, lo que implica un examen sobre la situación del actor si se tiene en cuenta que lleva algo más de dos décadas sin definirse, puesto que, conforme se asevera en la demanda y el recurso de apelación, la fecha de estructuración de la invalidez data de 1980, pero se pidió su reconocimiento 20 años después.

En tal sentido, el artículo 1504 del Código Civil, anterior a la reforma introducida por el artículo 57 de la Ley 1996 de 2019<sup>9</sup>, frente a la discapacidad mental absoluta, preveía:

Son absolutamente incapaces los {dementes}, los impúberes y sordomudos, que no pueden darse a entender ~~por escrito~~<sup>[10]</sup>.

Sus actos no producen ni aún obligaciones naturales, y no admiten caución.

Son también incapaces los menores adultos que no han obtenido habilitación de edad y los disipadores que se hallen bajo interdicción. Pero la incapacidad de estas personas no es absoluta y sus actos pueden tener valor en ciertas circunstancias y bajo ciertos respectos determinados por las leyes.

<sup>8</sup> De acuerdo con la Resolución 8046 de 16 de septiembre de 1988 (ff. 18 a 20 del cuaderno principal), con escrito de 3 de abril de 1986, la señora Cilia Ángel de Lozano pidió la sustitución de la pensión que en vida disfrutó su esposo, señor Libardo Lozano Guerrero (q. e. p. d.).

<sup>9</sup> Actualmente, con ocasión de la expedición de la Ley 1996 de 2019, «por medio del cual se establece el régimen para el ejercicio de la capacidad legal de las personas con discapacidad mayores de edad», se eliminó la figura de la interdicción, por lo que, a partir de su promulgación (26 de agosto de 2019), no se podrán iniciar procesos para decretarla, sino que deben implementarse procedimientos de apoyo judicial. Al respecto, el artículo 57 de la mencionada Ley preceptúa: «[s]on absolutamente incapaces los impúberes. Sus actos no producen ni aún obligaciones naturales, y no admiten caución. Son también incapaces los menores púberes. Pero la incapacidad de estas personas no es absoluta y sus actos pueden tener valor en ciertas circunstancias y bajo ciertos respectos determinados por las leyes. Además de estas incapacidades hay otras particulares que consisten en la prohibición que la ley ha impuesto a ciertas personas para ejecutar ciertos actos».

<sup>10</sup> Aparte tachado declarado inexecutable y subrayado declarado executable por la Corte Constitucional, por medio de sentencia C-983 de 2002, M. P. Jaime Córdoba Triviño.



Además de estas incapacidades hay otras particulares que consisten en la prohibición que la ley ha impuesto a ciertas personas para ejecutar ciertos actos.

Por su parte, el estado de invalidez, conforme al artículo 38 de la Ley 100 de 1993<sup>11</sup>, está definido así: «[p]ara los efectos del presente capítulo se considera inválida la persona que por cualquier causa de origen no profesional, no provocada intencionalmente, hubiere perdido el 50% o más de su capacidad laboral». Dicho estado, previsto en el artículo 41 *ibidem*, antes de las modificaciones introducidas por el Decreto 266 de 2000<sup>12</sup> y la Ley 962 de 2005<sup>13</sup>, «[...] será determinado de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes y con base en el manual único para la calificación de la invalidez, expedido por el Gobierno Nacional, que deberá contemplar los criterios técnicos de evaluación, para calificar la imposibilidad que tenga el afectado para desempeñar su trabajo por pérdida de la capacidad laboral». Con posterioridad, la Ley 962 de 2005 modificó esta norma para regular en forma amplia y específica el funcionamiento de las juntas regionales de calificación de invalidez, luego concretado en el Decreto 19 de 2012<sup>14</sup>. En virtud de estas normas, al interior de este proceso se practicaron los dictámenes periciales de 29 de septiembre de 2008 y 24 de noviembre de 2015 de la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Valle del Cauca, pues es con ellos con los que se determina esa disminución; sin embargo, esta Corporación destaca que debió ser con la solicitud de sustitución pensional formulada el 20 de junio de 2000 que se debían allegar todas las pruebas con las que el actor demostraría la causación del derecho reclamado.

Sobre este particular, esta Sala advierte que no le asiste razón al accionante acerca de su planteamiento referente a que la Administración debió subsanarle la petición o requerirlo para explicarle cómo hacerlo, por cuanto las autoridades públicas no pueden suplir las falencias en los trámites administrativos, máxime cuando son adelantados por profesionales del derecho, como en este caso, amén de que, según el artículo 9 del Código Civil, «[l]a ignorancia de las leyes no sirve de excusa».

En ese contexto, para retomar la distinción entre los estados de incapacidad

<sup>11</sup> «Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones».

<sup>12</sup> «Por el cual se dictan normas para suprimir y reformar las regulaciones, trámites y procedimientos», declarado inexecutable por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-1316 de 2000, M. P. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>13</sup> «Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos».

<sup>14</sup> «Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública».



mental absoluta (anteriormente denominada, entre otras acepciones, como demencia, que podía llegar a un estado de interdicción judicial, como el caso del actor) y de invalidez, se precisa que el primero de ellos se predica de una persona con limitaciones psíquicas o de comportamiento que no le permite comprender el alcance de sus actos o que asume riesgos excesivos o innecesarios en el manejo de su patrimonio. Por su parte, la invalidez se da como una disminución permanente o temporal de una persona para mover algún miembro de su cuerpo, caminar o realizar ciertas actividades, dada una discapacidad física o psíquica, que se ve reflejado en el porcentaje de su capacidad laboral.

En lo atañero a la incapacidad mental absoluta del actor, esto fue determinado con ocasión de la sentencia de 5 de junio de 1996, proferida por el Juzgado Quinto de Familia del Circuito de Santiago de Cali, a través de la cual se le declaró interdicto judicial «*por causa de demencia*» y se designó a su señora madre Cilia Ángel de Lozano (fallecida casi 2 años después) y a su hermana María Eugenia Lozano Ángel, como sus curadoras generales.

En lo atinente al estado de invalidez, fundamento de su reclamación de sustitución de la prestación que en vida disfrutó su padre, el señor Libardo Lozano Guerrero (q. e. p. d.), sustituida a su vez en la señora Cilia Ángel de Lozano (q. e. p. d.), como cónyuge supérstite, debe decirse que fue definido con ocasión del dictamen de 24 de noviembre de 2015 de la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Valle del Cauca y, si bien estableció como fecha de estructuración el 30 de julio de 1980, no significa *per se* que se acredite el derecho a la referida sustitución pensional.

En efecto, como la interdicción no presume la existencia de la invalidez, como en forma desacertada se aseveró en el libelo introductorio y en la alzada, la segunda de ellas debe acreditarse suficientemente para decretar la existencia del derecho, en este caso, de la sustitución de la pensión de jubilación del señor Lozano Guerrero (q. e. p. d.); sin embargo, esta Sala evidencia que él mismo, una vez se le concedió esa prestación, de manera expresa informó que era su deseo sustituirla en su cónyuge y no en alguno de sus hijos, en particular en el accionante. A pesar de esto, al momento de su muerte, fue la señora Cilia Ángel de Lozano (q. e. p. d.) quien el 3 de abril de 1986 concurrió ante Cajanal para solicitar que le fuera sustituida la pensión y, aunque se surtieron los trámites de aviso y notificación para quienes consideraran que también les asistía el derecho, el demandante no compareció a ese procedimiento administrativo, de lo que se presume que ese no era su interés, máxime cuando, de conformidad con la historia clínica suscrita por el psiquiatra Eduardo Lourido (fundamento de todos



los demás conceptos sobre la salud mental del accionante) desde la octava hospitalización, realizada el 30 de julio de 1980, estabilizó su salud, pues «[s]e logra que [...] no abandone su medicación y se aleje del consumo de estupefacientes. Igualmente no es necesario volverlo a hospitalizar [...]» y, a pesar de que «[...] por razón de su enfermedad, ha tenido que permanecer bajo el cuidado de su familia [...]», es claro que el trámite de sustitución pensional que adelantó su señora madre no era ajeno a la familia.

Sumado a lo anterior, se retoma lo expuesto en el marco jurídico de este fallo, referente a que al ser la muerte una contingencia del sistema de seguridad social, ante el desaparecimiento definitivo de la persona que atendía el sostenimiento del grupo familiar, se corre el riesgo de que sus integrantes queden desamparados, por lo que se concibió la figura de la sustitución pensional o pensión de sobrevivientes, según el caso, para sortear esa condición.

Fue así que, con ocasión del deceso del señor Lozano Guerrero (q. e. p. d.), su cónyuge supérstite reclamó esa sustitución, aún más si él la había designado en esa posición antes de su muerte, sin que pudiera presumirse, como hasta ahora se hace con la alzada, que era su querer mantener en secreto las situaciones de salud y social del accionante, habida cuenta de que tuvieron en su momento los instrumentos jurídicos para protegerlo, lo que solo ocurrió en 1996, cuando fue declarado interdicto judicial por el mencionado juzgado de familia. En tal sentido, como el propósito de la sustitución es conjurar la eventual situación de desamparo en que queda algún miembro de la familia que era dependiente del causante, con el fallecimiento de la señora Ángel de Lozano el 1º. de febrero de 1998, esa situación se agotó, por lo que no resulta admisible pretender la sustitución de la sustitución de una pensión de jubilación, amén de que transcurrió un lapso considerable desde el deceso del titular de la pensión (12 de marzo de 1986) hasta la petición de sustitución objeto de este proceso judicial (20 de junio de 2000), lo que cuestiona si realmente el actor dependía económicamente de su padre al haber dejado pasar la oportunidad de hacerse sustituto cuando él falleció y cómo subsistió a lo largo de más de 14 años.

Respecto de la interdicción judicial, cabe destacar que se trató de un proceso de jurisdicción voluntaria, regulado en los artículos 649 a 652 y 659 a 662 del otrora Código de Procedimiento Civil (CPC), cuya naturaleza es declarativa, en la medida en que a través de él se busca una declaración judicial sin que medie pleito entre las partes. En esa medida, a partir de la mencionada sentencia de 5 de junio de 1996 surten efectos jurídicos la interdicción judicial decretada, sin que pueda predicarse que, por tratarse de una enfermedad que padeció de antaño, se



extienda retroactivamente, cuanto más si en el numeral dos de esa decisión se dispuso que «[...] *el interdicto no tiene la libre administración de sus bienes*», de lo no se evidencia efectos hacia el pasado.

A pesar de todo lo expuesto, esta Corporación no desconoce la situación de vulnerabilidad en que pueda encontrarse el accionante por su edad y estado de salud, pero ello no es óbice para desconocer las obligaciones y deberes legales, entre ellos el cumplimiento de requisitos para acceder a prestaciones sociales como la sustitución pensional del fallecido Libardo Lozano Guerrero. Así las cosas, más allá de que exista un dictamen de la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Valle del Cauca que arroja una disminución en la capacidad laboral del 50,38% y que la estructura desde el 30 de julio de 1980, lo cierto es que cuando aquel murió, solo compareció como sustituta la señora Cilia Ángel de Lozano, por lo que no resulta admisible que tras el deceso de esta se pretenda la sustitución de una sustitución pensional. Además, se insiste en que si hubiese sido el deseo del señor Lozano Guerrero que su hijo fuera beneficiario de su pensión, así lo hubiese expresado en su escrito de 29 de agosto de 1984; por el contrario, la única persona designada para esa calidad fue su esposa.

Por otro lado, frente a la dependencia económica que se predica del accionante hacia su padre, se evidencia que, como se relató en el recurso de apelación, existen varias declaraciones que dan cuenta de ello; sin embargo, el escaso material probatorio en esa materia no permite confrontar las aseveraciones de esas personas para llevar a esta Corporación al convencimiento sobre su configuración; sumado a ello, aquel contaba con instrumentos al interior de este proceso con los cuales podía obtener esas pruebas, de los que no hizo uso, con lo que obvió el cumplimiento del artículo 177 del CPC.

En tales condiciones, resulta acertada la interpretación efectuada por la Administración en los actos administrativos acusados y por el Tribunal de instancia en la sentencia apelada, por cuanto no se dan los presupuestos para sustituir la pensión de jubilación del señor Libardo Lozano Guerrero (q .e. p. d.) en el accionante.

Con fundamento en los elementos de juicio allegados al expediente y apreciados en conjunto de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin más disquisiciones sobre el particular, se confirmará el fallo de primera instancia, que negó las súplicas de la demanda.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, sala de lo contencioso



administrativo, sección segunda, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**FALLA:**

1°. Confírmase la sentencia de 30 de abril de 2019 proferida por el Tribunal Administrativo del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, que negó las súplicas de la demanda en el proceso instaurado por el señor Jorge Enrique Lozano Ángel contra el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República (Fonprecón), conforme a la parte motiva.

2°. Ejecutoriada esta providencia devuélvase el expediente al Tribunal de origen, previas las anotaciones que fueren menester.

Notifíquese y cúmplase,

Este proyecto fue estudiado y aprobado en sala de la fecha.

Firmado electrónicamente  
CARMELO PERDOMO CUÉTER

Firmado electrónicamente  
SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Firmado electrónicamente  
CÉSAR PALOMINO CORTÉS