



Rama Judicial

República de Colombia

JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, siete (7) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

Radicado:	73001-33-33-006-2022-00093-00
Medio de control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandante:	NOHEMY VANEGAS DE ROBAYO
Demandado:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP
Asunto:	PENSIÓN GRACIA - SUSTITUCIÓN

I. ANTECEDENTES

Surtido el trámite legal y de conformidad con lo establecido en los artículos 179 y 187, del C.P.A.C.A., se procede a dictar sentencia en el proceso que en ejercicio del medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovió **NOHEMY VANEGAS DE ROBAYO** en contra de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP**.

1. PRETENSIONES

1.1 Que se declare la nulidad absoluta de las resoluciones números RDP 015479 del 30 de abril de 2018, RDP 020870 del 7 de junio de 2018 y RDP 027691 del 12 de julio de 2018, proferidas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, mediante las cuales se resuelve en forma negativa la solicitud de reconocimiento de sustitución pensional de la señora Nohemy Vanegas de Robayo, quien lo hizo en calidad de cónyuge del señor Carlos Alberto Robayo Arango (Q.E.P.D.), fallecido el 12 de enero de 2018.

1.2 Como consecuencia de esta declaración, condenar a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de La Protección Social – UGPP, a reconocer la sustitución pensional, a favor de la demandante, a partir del 12 de enero de 2018, día siguiente al del fallecimiento del Sr. Carlos Alberto Robayo Arango (Q.E.P.D.).

1.3 Condenar a la demandada al pago de la indexación, ordenando la actualización del valor que resulte por mesadas pensionales atrasadas, como consecuencia de la condena, aplicando para tal fin, la variación del Índice de Precios al Consumidor certificado por el DANE.

1.4 Que se condene a la demandada al cumplimiento del fallo que como resultado se profiera en el presente proceso, de acuerdo con lo establecido en los artículos 192 y 195 de la ley 1437 de 2011, e igualmente reconozca los intereses a

partir de la ejecutoria de la respectiva sentencia, tal como lo establece el artículo 192 ibidem.

1.5 Que se condene en costas y agencias en derecho a la entidad demandada.

2. HECHOS

Como fundamento de sus pretensiones, la apoderada de la parte accionante expuso los siguientes hechos:

2.1. El señor Carlos Alberto Robayo Arango (Q.E.P.D.), quien se identificaba con la cedula de ciudadanía No. 5.847.112 del Líbano - Tolima, laboró para la Secretaría de Educación del Tolima como docente por más de 20 años.

2.2. Tras haber cumplido a cabalidad con lo establecido por la Ley 114 de 1913, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP mediante resolución No. 010340 del 31 de diciembre de 1990, le reconoció y pagó la pensión de gracia al señor Robayo Arango (Q.E.P.D.), a partir del 01 de enero de 1989.

2.3. Mediante la resolución No. 0026375 del 29 de diciembre de 2003 la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP revoca la resolución No. 010340 del 31 de diciembre de 1990, argumentando lo dispuesto en el artículo 69 del C.C.A. que en su numeral 1º indica:

“1. Cuando sea manifiesta su oposición a la constitución o a la Ley. Cuando el señor CARLOS ALBERTO ROBAYO ARANGO solicita a la Caja Nacional de Previsión Social PENSIÓN GRACIA a sabiendas que por haber sido condenado por el Juzgado Primero Penal del Circuito del Líbano a tres años y medio de prisión, tiempo durante el cual no pudo ejercer las funciones de docente. Incurrió en una Ilícitud”

2.4. Dicha resolución nunca se hizo efectiva, ya que el Sr. Carlos Alberto Robayo Arango (Q.E.P.D.) nunca dio su consentimiento para revocarla, por esta razón, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, le siguió cancelando su mesada pensional hasta el día de su fallecimiento el 12 de enero de 2018.

2.5. El causante contrajo matrimonio con la Sra. Nohemy Vanegas de Robayo el día 30 de julio de 1960 conviviendo de forma ininterrumpida con el docente hasta el momento de su muerte.

2.6. El día 31 de enero de 2018, la Sra. Nohemy Vanegas de Robayo, radicó solicitud ante la accionada, con el fin que le fuera reconocida la sustitución pensional.

2.7. Mediante resolución No. RDP 015479 del 30 de abril de 2018, la Unidad demanda, resuelve la solicitud de reconocimiento de sustitución pensional, negando el derecho pretendido.

2.8. En virtud del recurso de reposición y en subsidio apelación de fecha 1º de junio de 2018, presentados por la actora contra la resolución mencionada, la entidad

demandada emitió las resoluciones RDP 018319 del 23 de mayo de 2018, RDP 020870 del 07 de junio de 2018 y RDP 027691 del 12 de julio de 2018, por medio de las cuales se confirmó en todas y cada una de sus partes la resolución recurrida.

3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA¹

Se opone a todas las pretensiones por considerarlas infundadas y contrarias a derecho, comoquiera que no se evidencia la ocurrencia de una vía de hecho en materia pensional que comprometa el debido proceso ni se han desconocido derechos irrenunciables, como tampoco se ha ignorado la favorabilidad pensional y los derechos adquiridos de la demandante. Lo anterior bajo el entendido que la entidad accionada no está llamada al reconocimiento de la pensión de sobrevivencia a favor de la señora Nohemy Vanegas de Robayo, toda vez que el causante no tenía consolidado derecho pensional alguno.

En este orden de ideas, sostiene que los actos administrativos objeto de censura se encuentran ajustados al marco jurídico, jurisprudencial, prestacional y legal, no asistiéndole ningún derecho a la demandante para reclamar, ya que no acredita los requisitos para ser beneficiaria de una pensión de sobreviviente con ocasión al fallecimiento del señor Carlos Alberto Robayo Arango, dado que el causante no era beneficiario de la prestación pensional teniendo en cuenta que mediante resolución No. 026375 del 29 de diciembre de 2003 se revocó la resolución No. 10340 del 31 de diciembre de 1990, mediante la cual se le había reconocido una pensión de jubilación gracia.

Formula como excepciones de mérito las que denomina *“EXCEPCIÓN DENOMINADA INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN DEMANDADA”*, *“AUSENCIA DE VICIOS EN EL ACTO ADMINISTRATIVO DEMANDADO”*, *“PRESCRIPCIÓN”*, la *“INNOMINADA O GENÉRICA”* y la *“BUENA FE DE LA DEMANDADA”*.

4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

4.1. Parte demandante²

La apoderada judicial de la parte actora solicita que se acceda a las pretensiones de la demanda por cuanto sostiene que la señora Nohemy Vanegas de Robayo es beneficiaria de la pensión de sobreviviente en calidad de cónyuge, toda vez que a la fecha del fallecimiento de su esposo ellos habían convivido de manera continua por más de 45 años de edad, habiéndose demostrado que cumple con los requisitos para ser beneficiaria de la pensión gracia post mortem. De igual manera, aduce que los actos administrativos demandados atentan contra el principio constitucional de la seguridad jurídica, limitándose a usar cierta prueba como válida, desestimando las que en realidad las altas cortes han establecido como prevalentes.

Por otra parte, sostiene que la mala conducta endilgada al señor Robayo Arango no es una causal de negación para el reconocimiento de la pensión de jubilación gracia de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, por lo que la entidad accionada le dio un alcance indebido a dicho concepto.

¹ Archivo 00010 del expediente electrónico en SAMAI

² Archivo 00054 del expediente electrónico en SAMAI

Igualmente, afirma que se presentó una afectación al mínimo vital de la actora, lo cual resalta aún más si se tiene en cuenta que es una persona de la tercera edad y por ende un sujeto de especial protección constitucional.

4.2. Parte demandada.³

El apoderado de la demandada reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demandada solicitando proferir fallo desfavorable a los intereses de la demandante, puesto que se logró establecer que el causante no causó derecho alguno que sustituir y por tanto, aunque se advierte un vínculo matrimonial, no es dable realizar un reconocimiento a favor de la demandante. Concluye entonces refiriendo que no es procedente acceder al reconocimiento de la pensión de sobrevivientes pues no es factible sustituir una pensión inexistente.

II. CONSIDERACIONES

5. PROBLEMA JURÍDICO.

Se trata de determinar sí, ¿los actos administrativos demandados se encuentran viciados de nulidad por haber sido expedidos con desconocimiento de las normas en que debían fundarse, comoquiera que la revocatoria unilateral de la pensión de jubilación por incumplimiento de los requisitos para el derecho a la pensión gracia del señor Carlos Alberto Robayo Arango (q.e.p.d), no le sería oponible a la actora? y, en caso de que la respuesta al anterior interrogante sea afirmativa, debe determinarse, sí ¿la señora Nohemy Vanegas de Robayo en calidad de cónyuge supérstite tiene derecho a que se le reconozca y pague la sustitución de dicha pensión.?

6. TESIS QUE RESUELVEN EL PROBLEMA JURÍDICO

6.1. Tesis de la parte demandante

Debe declararse la nulidad de los actos administrativos accionados y conferirse la sustitución pensional solicitada, por cuanto la actora tenía la calidad de cónyuge del señor Carlos Alberto Robayo Arango (q.e.p.d.) estando conviviendo con el por más de 45 años, cumpliendo los requisitos exigidos para ser beneficiaria de la mentada prestación, siendo que dichos actos vulneraron la Constitución Política y la Ley y afectaron el mínimo vital de la actora.

6.2 Tesis de la parte demandada

Los actos administrativos atacados se encuentran ajustados al ordenamiento jurídico, habida cuenta que a la demandante no le asiste derecho alguno para reclamar, por cuanto el causante no era beneficiario de la prestación pensional, considerando que mediante resolución No. 026375 del 29 de diciembre de 2003 se le revocó la pensión de jubilación gracia que previamente se le había concedido, por no cumplir con los requisitos exigidos en la Ley 114 de 1913.

³ Archivo 00055 del expediente electrónico en SAMAI

6.3 Tesis del despacho

Deben negarse las pretensiones del presente medio de control, por cuanto los actos administrativos atacados se encuentran conformes con lo estatuido por el ordenamiento jurídico, teniendo en cuenta que previamente se revocó el derecho a la pensión gracia que ostentaba el señor Carlos Alberto Robayo Arango (q.e.p.d.) por cuanto no cumplía con el requisito de la buena conducta exigido por la Ley 114 de 1913, al haberse demostrado que efectivamente el docente fue condenado penalmente por el delito de peculado, por lo que la aplicación de la causal de mala conducta para revocar la pensión gracia fue legítima y en ese entendido al no existir el derecho no se puede transmitir a la accionante.

7. MARCO JURÍDICO

7.1. De la naturaleza de la pensión de jubilación especial denominada pensión gracia

La pensión gracia, tiene un carácter especial y fue creada por la Ley 114 de 1913, siendo reglamentada posteriormente, por otras disposiciones tales como las Leyes 116 de 1928 y 37 de 1933.

7.1.1 Beneficiarios

La Ley 114 de 1913 consagró en su artículo 1º esta prestación de naturaleza excepcional en beneficio de los maestros de escuelas de enseñanza primaria de índole oficial que hayan servido en el magisterio por un lapso no inferior a 20 años, al alcanzar los 50 años de edad, constituyéndose en un privilegio gratuito por cuanto la Nación hace el pago sin que el docente hubiese trabajado para ella.

La Ley 116 de 1928 amplió los beneficiarios y el tiempo de servicio computable para esta prestación:

“Art. 6º. Los empleados y profesores de las Escuelas Normales y los Inspectores de Instrucción Pública tienen derecho a la jubilación en los términos que contempla la Ley 114 de 1913 y demás que a esta complementan. Para el cómputo de los años de servicio se sumarán los prestados en diversas épocas, tanto en el campo de la enseñanza primaria como en el de la normalista, pudiéndose contar en aquella la que implica la inspección.”

La Ley 37 de 1933, incluyó a otros docentes y otros servicios, así:

“Art. 3º. Las pensiones de jubilación de los maestros de escuela, rebajadas por decreto de carácter legislativo, quedarán nuevamente en la cuantía señalada por las leyes.

Hácese extensivas estas pensiones a los maestros que hayan completado los años de servicios señalados por la ley, en establecimientos de enseñanza secundaria.”

En la Ley 91 de 1989 se extendieron los beneficios de la pensión especial gracia al personal docente nacional y nacionalizado señalando:

"Art. 15. A partir de la vigencia de la presente ley el PERSONAL DOCENTE NACIONAL Y NACIONALIZADO y el que se vincule con posterioridad al 1° de enero de 1990 será regido por las siguientes disposiciones:

(...)

2°: Pensiones.

a. Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 por mandato de las leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieren desarrollado o modificado, tuvieran o llegaren a tener derecho a la pensión gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos.

Esta pensión seguirá reconociéndose por la Caja Nacional de Previsión Social conforme al decreto 081 de 1976 y será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aun en el evento de estar esta a cargo total o parcial de la nación.

b. Para los docentes vinculados a partir del 1° de enero de 1981, nacionales y nacionalizados, y para aquellos que se nombren a partir del 1o de enero de 1990, cuando se cumplan los requisitos de ley, se reconocerá solo una pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año. Estos pensionados gozarán del régimen vigente para los pensionados del sector público nacional y adicionalmente de una prima de medio año equivalente a una mesada pensional. ...".

Por consiguiente, tienen derecho a dicha prestación quienes se hayan desempeñado como maestros de escuelas primarias oficiales, empleados o profesores de escuela normal o inspectores de instrucción pública o profesores de establecimiento de enseñanza secundaria, en las condiciones que cada ley haya determinado, así como los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 sean nacionales o nacionalizados.

7.1.2 Requisitos para el reconocimiento de la mencionada prestación

La ley 114 de 1913, en el artículo 4, señaló los requisitos que debe cumplir el docente para el reconocimiento de la pensión gracia, de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 4.- Para gozar de la gracia de la pensión será preciso que el interesado compruebe:

1. Que en los empleos que ha desempeñado se ha conducido con honradez y consagración.

(...)

3. Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional. Por consiguiente, lo dispuesto en este inciso no obsta para que un Maestro pueda recibir a un mismo tiempo sendas pensiones como tal, concedidas por la Nación o por un Departamento [Ver Artículo 19 Ley 4 de 1992](#) [Artículo 6 Ley 60 de 1993](#) [Decreto Nacional 224 de 1972](#)

4. Que observe buena conducta.

(...)

6. Que ha cumplido cincuenta años, o que se halla en incapacidad por enfermedad u otra causa, de ganar lo necesario para su sostenimiento”.

7.1.3. De la condena penal como causal de mala conducta que impide el reconocimiento de la pensión gracia

E Consejo de Estado, recientemente, examinó el caso de una docente que por causa de una condena penal por el delito de peculado por apropiación no cumplía con los requisitos para el reconocimiento y goce de la pensión gracia, en particular con la observancia de una buena conducta prevista en el artículo 4 numeral 4 de la Ley 114 de 1913, sin que pueda predicarse que dicha sanción penal que se trató de un hecho aislado sin mayor relevancia dado el comportamiento ejemplar revelado en otros ámbitos de su ejercicio profesional. Bajo este ámbito el máximo tribunal de lo contencioso administrativo refirió:

*“De acuerdo con el marco normativo relacionado, esta Sala considera que la condena impuesta a un educador por la comisión de un delito ha de entenderse como una causal de mala conducta que, conforme a lo previsto por el legislador en el numeral 4 .º del artículo 4.º de la Ley 114 de 1993, impide el reconocimiento y pago de la pensión gracia. Bajo ese supuesto, la Sala observa que en el presente caso, la Corte Suprema de Justicia, al resolver el recurso extraordinario de casación en sentencia del 7 de diciembre de 2011, ordenó redosificar la pena impuesta por el Tribunal Superior de Bogotá, Sala Penal, a la pena principal de 60 meses de prisión y multa por \$ 45.268.068,75 m/cte., e inhabilitación en el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo lapso de la pena privativa de la libertad, al encontrar responsable a la señora Gloria Inés Ríos de Aguirre, como interviniente a título de determinadora del delito de peculado por apropiación. De acuerdo con los razonamientos que anteceden, el hecho de que sobre la aquí accionante se registrara una condena privativa de la libertad por hechos directamente relacionados con el trámite orientado al reconocimiento y pago de la pensión gracia –pues, se deduce del contenido de las sentencias relacionadas que se presentaron documentos falsificados con la finalidad de adelantar de manera irregular los trámites para obtener la prestación y beneficiarse económicamente de las sumas relacionadas con el retroactivo–, cuando aún se encontraba vinculada como docente, impide el reconocimiento de la pensión gracia. **En efecto, a juicio de la Sala, la conducta sancionada, esto es, el delito de peculado por apropiación claramente constituye causal de mala conducta de tal gravedad que, como quedó visto, ameritó no solo la imposición de una sanción privativa de la libertad sino también, la inhabilitación para ejercer derechos y funciones públicas por el mismo tiempo.** Así las cosas y dada la importancia que para nuestra sociedad reviste la actividad docente cuyo objeto misional consiste precisamente en la instrucción de conocimiento y la formación en valores de las nuevas generaciones, resulta inadmisibles que quienes la desarrollan, incurran en comportamientos reprochables como aquellos por los que fue sancionada la accionante en la medida en que los delitos penales constituyen conductas reprochables para la sociedad, lo que conlleva que se afecte también a la comunidad educativa.*

(...)

*En ese orden, la jurisdicción penal encontró probada la comisión del delito en **calidad de interviniente, por lo que, resulta evidente que desde la perspectiva de lo dispuesto en el artículo 46 del Decreto 2277 del 24 de septiembre de 1979, referido a las causales de mala conducta, los hechos deben encontrarse debidamente comprobados para que pueda considerarse que son constitutivos de mala conducta, lo que efectivamente sucedió en el presente caso.** Así, puede colegirse que para que el hecho fuera constitutivo de mala conducta se requería certeza, no solo de la existencia de un hecho sino sobre la responsabilidad del autor, situación que fue determinada con claridad en la sentencia que puso fin al proceso penal. Ahora bien, la parte apelante argumentó «que debe realizarse un análisis del comportamiento integral de la accionante y no solo de una actuación», toda vez que durante su desempeño laboral nunca registró llamados de atención ni*

*anotaciones en la hoja de vida , por lo que solicitó que se tengan en cuenta los lineamientos establecidos por esta Sección en el sentido de que una sola conducta no resulta suficiente para enervar el derecho que reclama. Sin embargo, es oportuno anotar que dichas consideraciones resultan pertinentes, pero para otro tipo de situaciones que se enmarcan en mala conducta y permiten tal valoración, como el eventual abandono del cargo, presentarse a laborar en estado de embriaguez y buena conducta posterior, entre otras, y en las que se aplican sanciones menores. Situación que no ocurre con la conducta desplegada por la demandante, la cual, si bien constituye un hecho «aislado y no reiterado durante su vinculación como docente» , tiene en sí misma la entidad suficiente para enervar el derecho que le asiste de gozar de la pensión gracia, pues a pesar de ser realizado una sola vez, revistió tal gravedad que implicó una sanción de naturaleza penal. En ese orden, se evidencia que el ejercicio de la docencia vio frustrada la confianza depositada en la demandante, razón suficiente para negar la prestación que reclama. Sumado a ello, no resultaría equitativo y atentaría con los principios que regulan el ejercicio de la docencia, pretender que una conducta sobre la cual recae una sentencia penal fuera subvalorada por no haber sido recurrente o reiterada en el tiempo. Contrario sensu, teniendo en cuenta que se adelantó un proceso en respeto del debido proceso –no se probó lo contrario–, se demostró que la accionante con su proceder incurrió en mala conducta, es decir, su actuar no se encuentra acorde con el decoro y la dignidad del cargo que ostentaba como docente de acuerdo con lo dispuesto en el literal h) del artículo 44 del Decreto 2277 de 1979. Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Sala estima que la señora Gloria Inés Ríos de Aguirre no cumple la totalidad de los requisitos para acceder a la prestación especial, conforme al régimen jurídico vigente, ya que se reitera, dado el carácter excepcional con el que fue instituida la pensión gracia, para su reconocimiento y pago, es indispensable acreditar el cumplimiento de todos y cada uno de sus requisitos especiales , entre las cuales se encuentra la prevista en el numeral 4.º del artículo 4.º de la Ley 114 de 1913, es decir, haber observado buena conducta, sin que esta ley hubiera limitado tal requisito solo a la época de terminación de labores y reclamación pensional como lo pretende hacer ver la recurrente”.*⁴

7.2 De la sustitución pensional

La Constitución Política consagra una serie de mandatos referentes a la naturaleza, cobertura y efectos de la seguridad social. En el artículo 48 la define como un “servicio público de carácter obligatorio, que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley”. Dispone igualmente la Carta que la seguridad social es un derecho irrenunciable que se garantiza a todos los habitantes.

Por su parte, el legislador ha dispuesto que el sistema general de pensiones tiene por objeto garantizar a la población, el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones que se determinan en ley, así como propender por la ampliación progresiva de cobertura a los segmentos de población no cubiertos con un sistema de pensiones.

En la misma línea, el Consejo de Estado ha señalado que la muerte constituye una contingencia del sistema de seguridad social, pues al desaparecer de 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

⁴ C.E. Sección segunda, subsección A. Radicación 63001233300020140004101 (3232-2015). Sentencia del 16 de febrero de 2023

subsistir. En esa medida con la finalidad de atender la contingencia derivada de la muerte, el legislador previó la pensión de sobrevivientes y la sustitución pensional.

La sustitución pensional constituye entonces uno de los mecanismos instituidos por el legislador para la consecución del objetivo de la seguridad social antes mencionado. La finalidad esencial de esta prestación social es la protección de la familia como núcleo fundamental de la sociedad, de tal suerte que las personas que dependían económicamente del causante puedan seguir atendiendo sus necesidades de subsistencia, sin que vean alterada la situación social y económica con que contaban en vida del pensionado o afiliado que ha fallecido. Por ello, la ley prevé que, en aplicación de un determinado orden de prelación, las personas más cercanas y que más dependían del causante y compartía con él su vida, reciban una pensión para satisfacer sus necesidades.⁵

7.2.1 De la sustitución de la pensión gracia

Debe señalarse en primer lugar que las Leyes 114 de 1913 y 116 de 1928 y la 91 de 1989, no consagran la posibilidad de sustituir la pensión gracia de jubilación, razón por la que el órgano de cierre de esta Jurisdicción ha señalado *“si bien las normas que regulan la pensión gracia no previeron la posibilidad de sustituirla en caso del fallecimiento de su titular, tal figura sí es aplicable a fin de trasladarla a sus beneficiarios.”*⁶ En ese sentido, señaló:

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

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

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

Bajo la motivación precedente se concluye la vocación de sustituibilidad que asiste a la pensión gracia bajo los mismos parámetros legales y criterios aplicables a las pensiones ordinarias, pues si bien su causa jurídica es diferente, estas comparten por voluntad del Legislador la misma naturaleza, y en materia

⁵ Sentencia C-1094 de 2003

⁶ C.E. Sección Segunda, CP: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS, dieciocho (18) de marzo de dos mil veintiuno (2021), Rad. 25000-23-42-000-2016-01989-01(2864-18)

*de sustitución, la misma finalidad de amparo a la familia más próxima de quien antes de fallecer adquirió el derecho, de manera pues, que resultan aplicables en tal sentido las normas generales que regulan la materia, vigentes al momento del deceso del docente. [...]*⁷

En lo que atañe a la Ley que gobierna la sustitucional pensional, la alta Corporación en reciente pronunciamiento, reiteró⁸:

“25. Bajo la motivación precedente, se concluye la vocación de sustituibilidad que asiste a la pensión gracia sujeta a los mismos parámetros legales y criterios aplicables a las pensiones ordinarias, pues si bien su causa jurídica es diferente, estas comparten por voluntad del legislador la misma naturaleza, y en materia de sustitución, idéntica finalidad de amparo a la familia más próxima de quien antes de fallecer adquirió el derecho, de manera pues, que resultan aplicables en tal sentido las normas generales que regulan la materia, vigentes al momento del deceso del docente”⁰.

26. Asimismo, la sección segunda de esta Corporación, ha dispuesto que la pensión gracia puede ser sustituida en favor de los beneficiarios, de acuerdo con las disposiciones generales¹¹, al considerar que «resulta oportuno aclarar que si bien es cierto que la normativa atañedora a la pensión gracia no reguló lo relacionado con la sustitución de dicha prestación social, también lo es que nada impide que se empleen las disposiciones legales relacionadas con dicha figura en las pensiones ordinarias, en atención a que el objeto es el mismo y no se advierte que exista una prohibición expresa para ello ni que se contemple en la ley una causal de cese o pérdida de dicha prestación por fallecimiento del docente beneficiario de aquella.»¹² (Negrillas Propias)

27. La aplicación del anterior régimen de sustitución pensional frente a los trabajadores y servidores excluidos de la Ley 100 de 1993, como es el caso de los docentes en virtud de su artículo 279, que fue definida por esta sección desde la sentencia de 10 de octubre de 1996¹³ al realizar el estudio de legalidad del artículo 6° del Decreto 1160 de 1989 reglamentario de la Ley 71 de 1988.

28. Recordando lo expuesto por la Corte Constitucional en las sentencias C-1035 de 2008 y C-658 de 2016, el objeto de la pensión de sobrevivientes es proteger a los miembros de dicho grupo del posible desamparo al que se pueden enfrentar por razón de la muerte del causante, en tanto que antes del deceso dependían económicamente de aquel¹⁴ y por ello, «las características que definen la existencia de un vínculo que da origen a la familia están determinadas por la vocación de permanencia y fundadas en el afecto, la solidaridad y la intención de ayuda y socorro mutuo, como lo dispone el artículo 42 de la Carta.¹⁵» de manera que lo que se protege es una comunidad de vida estable y permanente, por oposición a una relación fugaz y pasajera, beneficiando a quien realmente compartía vida con el causante¹⁶.

29. Al respecto, la sección segunda del Consejo de Estado mediante sentencia de 24 de febrero de 2015¹⁷, estableció que el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes dependerá, en cada caso, de los hechos que acrediten los interesados para acceder al beneficio, quienes tienen el deber de ejercer una adecuada actividad probatoria para tal fin, atendiendo los derechos fundamentales consagrados en los artículos 13, 42 y 48 de la Constitución Política, y todas aquellas garantías de la Seguridad Social que comprenden tanto al cónyuge, como al compañero o compañera permanente en igualdad de condiciones”.

⁷ Sentencia del 4 de marzo de 2010. Radicación No. 08001-23-31-000-2006-00004-01(0824-09). Actor: Francisco Coronel Vásquez. Consejero ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, reiterada en decisión del 18 de marzo de 2021, MP Rafael Francisco Suárez Vargas

⁸ C.E. Sección Segunda, CP Sandra Lisset Ibarra Vélez, once (11) de febrero de dos mil veintiuno (2021), Rad 15001-23-33-000-2015-00592-01(5139-19)

Acorde con lo anterior, y teniendo en cuenta la fecha del fallecimiento del docente (12 de enero de 2018), y en caso de ser necesario el estudio del segundo problema jurídico planteado, el mismo se debe hacer bajo la óptica del Régimen General de Pensiones contenido en la Ley 100 de 1993, con su respectiva modificación por la Ley 797 de 2003.

En lo que respecta a los requisitos para acceder a la pensión de sobrevivientes o sustitución pensional, el artículo 46 de la Ley 100 de 1993, estableció:

“Artículo 46. Requisitos para obtener la pensión de sobrevivientes. Tendrán derecho a la pensión de sobrevivientes:

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

(...)”

Por otro lado, en cuanto a los beneficiarios de la pensión de sobrevivientes, el artículo 47 de la mencionada norma, modificado por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003, estableció:

“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; (...).”

En resumen, respecto del cónyuge y del compañero o compañera permanente se instituyó lo siguiente:

1) Si a la fecha de fallecimiento del causante el cónyuge o compañero o compañera permanente tiene más de 30 años de edad, la pensión se le concederá en forma vitalicia. Si es menor de esa edad y no ha procreado hijos con el causante, la pensión será temporal: se concede por 20 años y de esa pensión se descuenta la cotización para su propia pensión.

2) En caso de muerte del pensionado, se requiere además que el cónyuge o compañera o compañero permanente acredite que estuvo haciendo vida marital con el causante hasta su muerte y que haya convivido con el fallecido no menos de cinco años continuos con anterioridad a su muerte.

8. CASO CONCRETO

8.1 Hechos probados jurídicamente relevantes:

Hecho probado	Medio probatorio
1.- Que el señor Carlos Alberto Robayo Arango prestó sus servicios como docente en el departamento del Tolima entre el 6 de marzo de 1961 y el 1º de febrero del 2000,	Documental: Certificación del Grupo de Hojas de vida de la Secretaría de Educación del Tolima, del 10 de febrero del 2000.

<p>exceptuándose el período en el cual estuvo suspendido (20 de octubre de 1983 al 5 de marzo de 1992).</p>	<p>(Archivo 00002, documento "3_REPARTODELPROCESO_ANE XOSDEMANDA2022041(.pdf) NroActua 2", págs. 24-25, del expediente electrónico en SAMAI).</p>
<p>2.- Que conforme oficio No. 306 del 4 de octubre de 1983, suscrito por el Juez Primero Penal del Circuito de Líbano, se informa que el día 3 de octubre de dicho año se profirió auto mediante el cual se dispuso la detención preventiva del señor Carlos Alberto Robayo Arango, por el delito de peculado dentro del proceso 1379, ordenándose la suspensión de dicha persona como coordinador general del Instituto Centro Comercial del Líbano; que mediante decreto número 1434 de 1983 proferido por el Secretario de Educación del Departamento del Tolima se dispuso suspender al señor Carlos Alberto Robayo Arango, coordinador del colegio profesional Centro Comercial del Municipio de Líbano, de conformidad al oficio No. 306; que mediante decreto 029 del 5 de marzo de 1992 se dispuso levantar la suspensión del señor Robayo Arango</p>	<p>Documental: Oficio no 306 del 4 de octubre de 1983, suscrito por el Juez Primero Penal del Circuito de Líbano; decreto número 1434 del 20 de octubre de 1983 expedido por el secretario de educación del Tolima; decreto 029 del 5 de marzo de 1992 expedido por el alcalde municipal de Líbano.</p> <p>(Archivo 00043, págs. 11, 12, 16 y 17 del expediente electrónico en SAMAI).</p>
<p>3.- Que el 30 de julio de 1960, los señores Carlos Alberto Robayo Arango (q.e.p.d) y Nohemy Vanegas de Robayo, contrajeron matrimonio y, convivieron de manera ininterrumpida hasta el 12 de enero de 2018</p>	<p>Documental e interrogatorio de parte: Registro civil de matrimonio indicativo serial No. 6654760 –</p> <p>-Interrogatorio de parte efectuado a la señora Nohemy Vanegas de Robayo el día 2 de marzo de 2023.</p> <p>(Archivo 00002, documento "3_REPARTODELPROCESO_ANE XOSDEMANDA2022041(.pdf) NroActua 2", pág. 4 del expediente electrónico en SAMAI –</p> <p>Interrogatorio de parte realizado a la demandante en audiencia de pruebas del 2 de marzo de 2023, contenida en el enlace Audiencia de Pruebas).</p>
<p>4.- Que la extinta Caja Nacional de Previsión, a través de Resolución No. 010340 del 31 de diciembre de 1990, reconoció a favor del señor Carlos Alberto Robayo, una pensión mensual vitalicia de jubilación (gracia), en cuantía de \$29.219.71, efectiva a partir del 1 de enero de 1989</p>	<p>Documental: Resolución No. 010340 del 31 de diciembre de 1990 expedida por la Caja Nacional de Previsión – Cajanal.</p> <p>(Archivo 00002, documento "3_REPARTODELPROCESO_ANE XOSDEMANDA2022041(.pdf) NroActua 2", págs. 13-15, del expediente electrónico en SAMAI).</p>
<p>5.- Que mediante resolución No. 023587 del 19 de octubre del 2000 la Caja Nacional de Previsión Social dispuso negar la solicitud de reliquidación de pensión de jubilación gracia elevada por el señor Carlos Alberto Robayo Arango, por considerar que el peticionario no cumple con los requisitos exigidos en el artículo 4º numeral 4º de la ley 114 de 1913 que estipula que para que el interesado pueda disfrutar de la pensión gracia debe observar</p>	<p>Documental: Resolución No. 023587 del 19 de octubre del 2000, proferida por la Caja Nacional de Previsión – Cajanal; resolución número 010969 del 4 de mayo de 2001, proferida por Cajanal a través de la cual resuelve recurso de reposición; resolución No. 004453 del 26 de junio de 2002 expedida por Cajanal.</p>

buena conducta; que el señor Robayo Arango interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación, siendo confirmada la decisión inicial mediante las resoluciones No. 010969 del 4 de mayo de 2001 y No. 004453 del 26 de junio de 2002.	(Archivo 00010, documento "48_RECEPCIONMEMORIAL_5847_112UNIFICADOPD(.pdf) NroActua 10", págs. 48-52, 74-77 y 80-86 del expediente electrónico en aplicativo web SAMAI).
<p>6.- Que mediante resolución No. 026375 del 29 de diciembre de 2003, la Caja Nacional de Previsión (Cajanal), dispuso revocar la Resolución No. 10340 de 1990, mediante la cual se reconoció la pensión gracia al docente Robayo Arango, por no cumplir con los requisitos para ser beneficiario de la misma. El fundamento para revocar el acto, fue mala conducta, la cual consistió en que <i>"Cuando el señor CARLOS ALBERTO ROBAYO ARANGO solicita a la Caja Nacional de Previsión Social PENSION GRACIA a sabiendas que por haber sido condenado por el Juzgado Primero Penal del Circuito del Líbano a tres años y medio de prisión, tiempo durante el cual no pudo ejercer las funciones de docente, incurrió en una ilicitud"</i>; contra la resolución 026375 el señor Carlos Robayo interpuso recurso de apelación, siendo confirmada la resolución inicial por medio de la No. 7914 del 14 de septiembre de 2004; que la revocatoria de la actuación de la administración nunca se materializó, pues se le siguió pagando la mesada correspondiente de la pensión de gracia al beneficiario.</p>	<p>Documental: Resolución No. 026375 del 29 de diciembre de 2003 proferida por la Cajanal; requerimiento del 9 de mayo de 2018, suscrito por la subdirectora de nómina de pensionados de la UGPP</p> <p>(Archivo 00002, documento "3_REPARTODELPROCESO_ANE_XOSDEMANDA2022041(.pdf) NroActua 2", págs. 19-22, del expediente electrónico en SAMAI – Archivo 00010, documento "48_RECEPCIONMEMORIAL_5847_112UNIFICADOPD(.pdf) NroActua 10", págs. 113-116, 406-411 del expediente electrónico en SAMAI).</p>
<p>7.- Que mediante resolución No. 16848 del 4 de mayo de 2009 la Caja Nacional de Previsión Social resolvió negar reliquidación de pensión gracia al señor Robayo Arango, por cuanto estimó que previamente esta entidad revocó la resolución por medio de la cual se le había reconocido y ordenado el pago de una pensión gracia.</p>	<p>Documental: Resolución No. 16848 del 4 de mayo de 2009, expedida por Cajanal.</p> <p>(Archivo 00010, documento "48_RECEPCIONMEMORIAL_5847_112UNIFICADOPD(.pdf) NroActua 10", págs. 122-123 del expediente electrónico en SAMAI).</p>
<p>8.- Que el señor Carlos Alberto Robayo Arango, falleció el 12 de enero de 2018</p>	<p>Documental: Registro civil de defunción indicativo serial No. 09383999.</p> <p>(Archivo 00002, documento "3_REPARTODELPROCESO_ANE_XOSDEMANDA2022041(.pdf) NroActua 2", pág. 4, del expediente electrónico en SAMAI).</p>
<p>9.- Que el 31 de enero de 2018, la señora Nohemy Vanegas de Robayo en calidad de cónyuge supérstite del causante, radicó ante la UGPP petición de reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes y, esta a su vez, a través de Resolución No. RDP 015479 del 30 de abril de 2018, despachó negativamente lo solicitado; contra el acto anterior, interpusieron recurso de reposición y en subsidio apelación, los cuales fueron desatados por medio de las Resoluciones Nos.RDP 020870 del 07 de junio de 2018 y,</p>	<p>Documental: Resolución 015479 del 30 de abril de 2018, proferida por la UGPP, mediante la cual niega le pensión de sobrevivientes de la señora Nohemy Vanegas de Robayo; recurso de reposición y en subsidio de apelación interpuesto por Nohemy Vanegas contra la resolución 015479; resolución 020870 del 7 de junio de 2018, <i>"Por la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la resolución 15479 del 30</i></p>

<p>RDP 027691 del 12 de julio de 2018, confirmando en todas y cada una de sus partes la recurrida.</p>	<p><i>de abril de 2018</i>”; resolución 027691 del 12 de julio de 2018 <i>“Por la cual se resuelve un recurso de apelación en contra de la resolución 15479 del 30 de abril de 2018”</i>.</p> <p>(Archivo 00002, documento “3_REPARTODELPROCESO_ANE XOSDEMANDA2022041(.pdf) NroActua 2”, págs. 27-29, 33-35, 42-44, 46-48, del expediente electrónico en SAMAI).</p>
<p>10.- Que el 23 de mayo de 2018, la UGPP a través de Resolución RDP 018319 determinó unos mayores valores debidos por los herederos ciertos e indeterminados del señor Carlos Alberto Robayo Arango, por concepto de mesadas pensionales, por cuanto a pesar de haber sido revocado el reconocimiento pensional, el causante siguió cobrando mesadas hasta el mes de diciembre de 2017, se indica que adeudan la suma de \$135.618.373; no obstante, dicha actuación fue revocada de oficio, a través de Resolución No. RDP 001208 del 19 de enero de 2022</p>	<p>Documental: Resolución RDP01839 del 23 de mayo de 2018 proferida por la UGPP.</p> <p>(Archivo 00002, documento “3_REPARTODELPROCESO_ANE XOSDEMANDA2022041(.pdf) NroActua 2”, págs. 36-40 , del expediente electrónico en SAMAI</p> <p>– Archivo 00010, documento “48_RECEPCIONMEMORIAL_5847 112UNIFICADOPD(.pdf) NroActua 10”, págs. 133-135 del expediente electrónico en SAMAI).</p>
<p>11.- Que la señora Nohemy Vanegas de Robayo percibe pensión como docente del Departamento del Tolima, pensión gracia y pensión de sobreviviente como cónyuge supérstite del señor Carlos Alberto Robayo Arango.</p>	<p>Documental e Interrogatorio de parte: Consulta histórica de valores de la señora Nohemy Vanegas de Robayo, identificada con cédula de ciudadanía No. 28.599.311 –</p> <p>- Interrogatorio de parte efectuado a la demandante. (Archivo 00010, documento “50_RECEPCIONMEMORIAL_2859 9311VANEGASDE(.pdf) NroActua 10” del aplicativo web SAMAI – Interrogatorio de parte realizado a la demandante en audiencia de pruebas del 2 de marzo de 2023, contenida en el enlace Audiencia de Pruebas, minutos 00:09:40, 00:18:40).</p>

8.2 Del análisis del caso concreto

Los anteriores medios probatorios dan cuenta entonces que el señor Carlos Roberto Robayo Arango (q.e.p.d.) prestó sus servicios como docente en el Departamento del Tolima entre el 6 de marzo de 1961 y el 1º de febrero del 2000, exceptuándose el período comprendido entre el 20 de octubre de 1983 al 5 de marzo de 1992, cuando por disposición de las autoridades penales fue suspendido del ejercicio de su cargo como coordinador general del Instituto Centro Comercial del Líbano. Igualmente, está establecido que por medio de la resolución No. 010340 del 31 de diciembre de 1990, la extinta Caja Nacional de Previsión le reconoció por su labor de docente una pensión mensual vitalicia de jubilación (gracia), efectiva a partir del 1º de enero de 1989.

Ahora bien, tiempo después el señor Robayo Arango solicitó la reliquidación de su pensión gracia, lo cual fuere negado por la Caja Nacional de Previsión Social por medio de resolución No. 023587 del 19 de octubre del 2000, siendo este acto administrativo confirmado ante los recursos de reposición y de apelación interpuestos por el interesado (resoluciones números 010969 del 4 de mayo de 2001 y 004453 del 26 de junio de 2002). Lo anterior con fundamento en que el peticionario no cumplía con los requisitos exigidos por el artículo 4º, numeral 4º de la Ley 114 de 1913 que estipula que para que el interesado pueda disfrutar de la pensión gracia debe observar buena conducta.

En este orden de ideas se evidencia que la Caja Nacional de Previsión dispuso por medio de la resolución No. 026375 del 29 de diciembre de 2003, revocar la pensión gracia al docente Carlos Roberto Robayo Arango (q.e.p.d.) por no cumplir con los requisitos para ser beneficiario de la misma, siendo apelado este acto administrativo y confirmado mediante la resolución 7914 del 14 de septiembre de 2004. Es así como el acto administrativo primigenio refirió como sustento de la revocación:

“Que según Decreto No. 1434 del 20 de octubre de 1983, visto a folio 47 del expediente del interesado, proferido por el Gobernador del Departamento del Tolima Decreta:

‘ARTÍCULO ÚNICO: Suspéndase a CARLOS ALBERTO ROBAYO ARANGO de coordinador del colegio Profesional centro comercial del municipio del Líbano de conformidad al oficio No. 306 del 04 de octubre de 1983, del Juzgado Primero Penal del Circuito del Municipio del Líbano firmado por el doctor YESID CASTELLANOS LUQUE. COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE. Dada en IBAGUÉ a los 20 días de octubre de 1983. Firmado CARLOS MARTÍNEZ SILVA. GOBERNADOR’.

Que según informe de la Alcaldía municipal del Líbano Tolima visto a folio 45 del Cuaderno administrativo se establece:

‘... Que el señor CARLOS ALBERTO ROBAYO ARANGO fue condenado por el Juzgado Primero Penal del Circuito del Líbano, el 27 de junio de 1984, a 3 años y medio de prisión y por sentencia del 27 de agosto de 1984 del Tribunal Superior de Ibagué, Sala Penal, la pena fue rebajada a 30 meses reformando así la sentencia de primera instancia, la sentencia ad quem, quedó ejecutoriada el 25 de septiembre de 1984...’

Que el artículo 46 del Decreto 2277 de 1979 señala:

‘ARTÍCULO 46. CAUSALES DE MALA CONDUCTA. Las siguientes debidamente comprobados constituyen causales de mala conducta: (...)

g) El ser condenado por delito o delitos dolosos.

(...).’

Que teniendo en cuenta lo previsto en la norma anterior, y en el caso objeto de estudio el interesado se halla incurso en el literal (G) de la anterior norma en comento.

Que el artículo 69 del C.C.A. señala:

‘ARTÍCULO 69: Causales de Revocación. Los actos administrativos deben ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

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

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

3o. Cuando con ellos se causa agravio injustificado a una persona’.

Que por lo anterior, y aras de dar una solución conforme a derecho, el Coordinador del Grupo Contencioso de esta entidad hacen las siguientes consideraciones de orden legal:

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

‘Cuando el señor CARLOS ALBERTO ROBAYO ARANGO, solicita a la Caja Nacional de Previsión Social PENSIÓN GRACIA a sabiendas que por haber sido condenado por el Juzgado Primero Penal del Circuito del Líbano, a tres años y medio de prisión, tiempo durante el cual no pudo ejercer las funciones de docente, incurrió en una ilicitud. Por lo tanto con base en esta normatividad la resolución que reconoce la pensión gracia al señor CARLOS ALBERTO ROBAYO ARANGO, debe revocarse...’. Firmada, (MARGARITA MORA IBARGUEN Abogada WILLIAM BALLEEN NÚÑEZ Coordinador Grupo Contencioso”.

Que por lo anterior, esta entidad estima procedente revocar la resolución No. 10340 del 31 de diciembre de 1990, mediante la cual se reconoció una pensión de jubilación en favor del señor CARLOS ALBERTO ROBAYO ARANGO, ya identificado”.⁹

Así las cosas, resulta un hecho cierto que a través de la mencionada resolución del 29 de diciembre de 2003 Cajanal dispuso revocar la pensión gracia que percibía el causante, no obstante, también está acreditado que la misma no fue materializada por parte de la administración, pues como está probada el monto de la mesada continuó pagándose hasta prácticamente el fallecimiento del docente,¹⁰ el cual ocurrió el 12 de enero de 2018.

Por razón de la muerte de su esposo la señora Nohemy Vanegas de Robayo en calidad de cónyuge supérstite solicitó ante la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), - quien sucedió a Cajanal en el trámite de pensiones y prestaciones económicas- el reconocimiento y pago de la pensión de sobreviviente, ante lo cual la UGPP a través de la resolución No. RDP 015479 del 30 de abril de 2018, despachó negativamente lo solicitado; contra el acto anterior, interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación, los cuales fueron desatados por medio de las resoluciones Nos. RDP 020870 del 07 de junio de 2018 y RDP 027691 del 12 de julio de 2018, confirmando en todas y cada una de sus partes la resolución No. RDP015479 del 30 de abril de 2018. Por lo tanto, es contra estos 3 actos administrativos que la señora Nohemy Vanegas acude en calidad de demandante a este medio de control con el objeto que se declare la nulidad de los mismos.

En efecto, se aduce en la demanda que los actos administrativos atacados deben ser nulitados por cuanto la accionante tiene derecho a ser beneficiaria de la pensión de sobreviviente, comoquiera que ha demostrado cumplir todos los requisitos legalmente establecidos para ser acreedora a la pensión post mortem solicitada.

⁹ Archivo 00002, documento “3_REPARTODELPROCESO_ANEXOSDEMANDA2022041(.pdf) NroActua 2”, págs. 19-22, del expediente electrónico en SAMAI

¹⁰ Archivo 00010, documento “48_RECEPCIONMEMORIAL_5847112UNIFICADOPD(.pdf) NroActua 10”, págs. 406-411 del expediente electrónico en SAMAI

Por otra parte, asevera que se afecta el mínimo vital de la actora, quien es una persona de la tercera edad y que se aplicó indebidamente el concepto de mala conducta.

Bajo este entendido, deben analizarse las resoluciones objeto de censura, por medio de las cuales se le negó la pensión de sobrevivientes a la señora Nohemy Vanegas de Robayo, señalando estos actos administrativos lo siguiente con respecto a las razones por las cuales no se accede a la prestación solicitada:

- Resolución RDP 015479 del 30 de abril de 2018:

“Que de conformidad con lo anteriormente expuesto y teniendo en cuenta que mediante la Resolución No. 026375 del 29 de diciembre de 2003 se revocó la Resolución No. 10340 del 31 de diciembre de 1990, mediante la cual se reconoció una pensión de jubilación gracia a favor del señor ROBAYO ARANGO CARLOS ALBERTO, no es procedente acceder al reconocimiento de la pensión de sobrevivientes solicitada”.¹¹

- Resolución RDP 020870 del 7 de junio de 2018:

“Que el (la) peticionario (a) efectúa una solicitud PERO no se aportaron nuevos elementos de juicio, material probatorio o documentos que tengan validez jurídica y fuerza probatoria, por lo tanto se resuelve NEGAR la solicitud elevada y se procede a confirmar en todas y cada una de sus partes la Resolución impugnada, por encontrarse ajustada a derecho”.¹²

- Resolución RDP 027691 del 12 de julio de 2018:

“Que de conformidad con lo anterior, esta instancia advierte que no hay derecho pensional objeto de sustitución, por cuanto la extinta CAJANAL revocó en todas y cada una de sus partes el reconocimiento de pensión de jubilación gracia, por no tener el causante derecho al otorgamiento del mismo, razón por la cual no es procedente reconocer pensión de sobrevivientes. Es de aclarar que el hecho de que el causante en vida cobrara de manera irregular las mesadas pensionales a pesar de que el derecho pensional ya se encontrara extinto, no es óbice para continuar con dicha anomalía por cuanto ya se advirtió no existe derecho pensional objeto de sustitución. Así las cosas se procederá a confirmar en todas y cada una de sus partes el acto administrativo apelado, por encontrarse el mismo ajustado a derecho, quedando agotada la vía gubernativa”.¹³

Por lo tanto, se advierte que los actos administrativos cuestionados tienen como fundamento la revocatoria de la pensión gracia, que fuere dispuesta a través de la resolución número 026375 del 29 de diciembre de 2003 con base en la causal de mala conducta. En este sentido, debe tenerse en cuenta que dicha noción no se trata de un concepto caprichoso de la accionada, sino que tiene un origen legal para los docentes, teniendo su origen primigenio en la Ley 114 de 1913, artículo 4º, numeral 4º, el cual prescribe lo siguiente que para gozar de esta pensión es preciso que se observe buena conducta.

¹¹ Archivo 00002, documento “3_REPARTODELPROCESO_ANEXOSDEMANDA2022041(.pdf) NroActua 2”, pág. 28, del expediente electrónico en SAMAI

¹² Archivo 00002, documento “3_REPARTODELPROCESO_ANEXOSDEMANDA2022041(.pdf) NroActua 2”, pág. 43, del expediente electrónico en SAMAI

¹³ Archivo 00002, documento “3_REPARTODELPROCESO_ANEXOSDEMANDA2022041(.pdf) NroActua 2”, pág. 47, del expediente electrónico en SAMAI

Posteriormente, este concepto fue desarrollado por medio del decreto 2279 de 1979, el cual precisó -tal como anteriormente se reseñó- en su artículo 46, literal g, como causal de mala conducta *“El ser condenado por delito o delitos dolosos”*.

Ahora bien, conforme el material probatorio recaudado, se demostró que mediante oficio No. 306 del 4 de octubre de 1983, suscrito por el Juez Primero Penal del Circuito del Líbano se comunicó al Secretario de Educación Departamental del Tolima, que el día 3 de octubre de dicho año se profirió auto por medio del cual se dispuso la detención preventiva de Carlos Alberto Robayo Arango, por el delito de peculado dentro del proceso 1379, ordenándose la suspensión de dicha persona como coordinador general del Instituto Centro Comercial del Líbano.¹⁴ De igual modo, se acreditó que el Secretario mencionado, a través del decreto 1434 del 20 de octubre de 1983 suspendió al docente en mención.¹⁵

Por consiguiente, se tiene acreditado que el causante Carlos Alberto Robayo Arango fue condenado penalmente por el delito de peculado, lo cual fue relacionado por el alcalde municipal de Líbano en el decreto No. 029 del 5 de marzo de 1992 - *“Por el cual se ubica un Directivo Docente Nacionalizado”*- de la siguiente manera:

“Que el señor CARLOS ALBERTO ROBAYO ARANGO fue condenado por el juzgado primero penal del circuito del Líbano el 27 de junio de 1984 a 3 años y ½ de prisión y por sentencia del 27 de agosto de 1984 del tribunal superior de Ibagué, Sala Penal, la pena fue rebajada a 30 meses de prisión reformando la sentencia de primera instancia, la sentencia del ad quem, quedó ejecutoriada el 25 de septiembre de 1984”.¹⁶

En virtud de lo anterior se considera que está demostrado que el extinto Carlos Alberto Robayo Arango fue condenado penalmente por el delito de peculado y que por ende incurrió en una causal de mala conducta, razón por la cual las resoluciones 026375 del 29 de diciembre de 2003 que revocó la pensión gracia y la 7914 del 14 de septiembre de 2004 que confirmó la anterior, tienen fundamentos fácticos y legales válidos, puesto que se basaron tanto en la normatividad aplicable al caso así como en las sentencias condenatorias emitidas por la justicia penal.

En este orden, se considera acreditado que la autoridad administrativa no aplicó de manera indebida la noción de mala conducta, siendo que su génesis proviene -como ya se analizó- del ordenamiento legal, sin que se avizore una errónea interpretación u omisión de los precedentes jurisprudenciales invocados.

En este sentido, se puede sintetizar que la regla jurisprudencial establecida por el Consejo de Estado consiste en que la mala conducta que impida el acceso a la pensión gracia de un docente, no puede basarse en hechos aislados con excepción de aquellos catalogados como graves y que justifiquen la imposición de la sanción.

Consecuentemente, cabe indicar que en este caso, la condena penal por peculado consiste en una situación grave, que legitima la imposición de la sanción en cuestión, habiendo sido condenado el docente a 30 meses de prisión por causa de este delito contra la administración pública, lo cual se ve agravado por el hecho de que el señor Robayo Arango continuó devengando durante muchos años la pensión

¹⁴ Archivo 00043, pág. 11 del expediente electrónico en SAMAI.

¹⁵ Archivo 00043, pág. 12 del expediente electrónico en SAMAI.

¹⁶ Archivo 00043, pág. 16 del expediente electrónico en SAMAI.

gracia pese a conocer -como da a entender el recurso de apelación que interpuso- que la misma había sido revocada.

Igualmente, debe precisarse que las sentencias invocadas no resultan aplicables al caso sub júdice comoquiera que no parten de los mismos supuestos de hecho, por lo que no resultan pertinentes tal como se examinará a continuación:

- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”, sentencia de 25 de septiembre de 1997, Expediente No. 15734: versa sobre una sanción disciplinaria de 90 días en el ejercicio del cargo. Es importante tener en cuenta que las sanciones disciplinarias no se encuentran enlistadas dentro de las causales de mala conducta previstas en el artículo 46 del decreto 2277 de 1979, sino que se han utilizando dentro de la causal f que prescribe: *“El incumplimiento sistemático de los deberes o la violación reiterada de las prohibiciones”*, por lo que el máximo tribunal de lo contencioso administrativo ha conceptualizado que una sanción disciplinaria aislada no resulta suficiente para conformar la citada causal.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”, sentencia de 2 de diciembre de 1999, Radicación No.1321-1999: un docente fue suspendido 8 meses como consecuencia de una participación en una huelga, hecho que no se consideró que implicara mala conducta, pues se trató de una circunstancia aislada.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B. Sentencia de 12 de mayo de 2011, Expediente No. 2045-2009: se trata de un caso de un docente en el que hubo cambio de patrono y ente territorial, por lo que se aducía que ello no debió haber afectado su continuidad en el servicio.
- Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, Sentencia de 7 de septiembre de 2006, Radicación número: 25000-23-25-000-2002- 13151-01 (4896-04). Consideró que la actuación disciplinaria no está catalogada como causal de mala conducta, puesto que la sanción impuesta fue la de suspensión en el ejercicio del cargo por 5 días, estimándola también como un reproche aislado.

De igual manera, y en relación con las sentencias de la Corte Constitucional referidas por la parte actora (C-371 de 2002 y T-906 de 1996) se estima que la apreciación de la noción de mala conducta por parte de la accionada, no fue arbitraria ni caprichosa, sino que tuvo su fundamento en una situación objetiva y razonable prevista en la normatividad legal, es decir, que esta valoración no afectó los derechos fundamentales del extinto docente, que es precisamente por lo cual aboga el tribunal constitucional colombiano.

Además de lo ya señalado, debe tenerse en cuenta que el anterior Código Contencioso Administrativo (Decreto 1º de 1984) establecía en su artículo 69 numeral 1º como causal de revocatoria directa de los actos administrativos, “*Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley*”. Esta norma fue retomada en los mismos términos por la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el numeral 1º del artículo 93. Así pues, comoquiera que existió una sentencia penal ejecutoriada en contra del peticionario por el delito de peculado y que esta situación se encontraba enmarcada dentro de lo previsto en el literal g del artículo 46 del decreto 2279 de 1979 entonces puede considerarse válidamente aplicada esta causal, resultando evidente la oposición entre el hecho probado de la condena y la buena conducta que exige la Ley 114 de 1913 para acceder a la pensión gracia, configurándose de este modo con claridad, que el docente hoy fallecido nunca tuvo derecho a que se le reconociera la pensión gracia de jubilación por no cumplir con los requisitos exigidos en la normatividad ya referida para ello.

No obstante, se evidencia que pese a la revocatoria dispuesta por la Caja Nacional de Previsión de la pensión gracia percibida por el docente Carlos Alberto Robayo Arango, esta situación no fue materializada por la administración, quien continuó pagando la mesada hasta el fallecimiento del docente, ante lo cual su cónyuge superviviente solicitó la sustitución del mentado derecho pensional, siéndole el mismo negado.

En este orden de ideas, se considera que pese a que la aludida revocatoria directa no fuere concretada por Cajanal/UGPP, esta omisión no basta por sí misma para subsanar una situación irregular, puesto que el derecho pensional fue abolido por medio de los citados actos administrativos del 29 de diciembre de 2003 y del 14 de septiembre de 2004, sin que pueda considerarse la desatención de la administración fundamento válido para enmendar una anomalía *contra legem*. De ahí entonces deviene que el hecho que el señor Carlos Alberto Robayo Arango hubiese continuado devengando la pensión gracia en cuestión, -pese a que la misma había sido revocada-, no implica que esta situación se haya normalizado y por ende configure un derecho pensional irrefutable. Por el contrario, el deceso del docente y la solicitud efectuada por su esposa sobreviviente, permitió que la accionada UGPP procediera a efectuar un estudio de la situación pensional y que corroborara que la prestación había sido revocada por no nunca haber tenido derecho a ella.

En consecuencia, la situación irregular no fue que se negara la sustitución pensional solicitada por la señora Nohemy Vanegas de Robayo, sino que le estuvieran pagando la pensión gracia al extinto Carlos Robayo pese a haber sido revocada, sin que este hecho anómalo tenga la suficiente entidad para constituirse en una fuente creadora de derecho, habida cuenta que una situación ilegal por más reiterativa y continua que sea no puede crear obligaciones a cargo de la administración, por más que hubiese sido descuidada en su acaecimiento. Por lo tanto, no basta con que la actora hubiese cumplido con la totalidad de los requisitos para acceder una pensión de sobreviviente, si tal como ocurre en este caso el derecho originario se encuentra totalmente desvirtuado.

Por otro lado, se aduce en el libelo demandatorio que se afectó el mínimo vital de la actora, quien es una persona de la tercera edad y consecuentemente un sujeto de

especial protección constitucional, afirmación que no resulta de recibo, habida cuenta que la señora Nohemy Vanegas de Robayo declaró ante este despacho judicial que percibe pensión como docente del Departamento del Tolima, pensión gracia y pensión de sobreviviente -del Departamento- como cónyuge del señor Carlos Alberto Robayo Arango.¹⁷ Es decir, el derecho al mínimo vital de la accionante se encuentra más que satisfecho en su núcleo esencial.

9. RECAPITULACIÓN

En conclusión, se negarán las pretensiones encaminadas a obtener la nulidad de las resoluciones RDP 015479 del 30 de abril, RDP 020870 del 7 de junio y RDP 027691 del 12 de julio de 2018, proferidas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de La Protección Social – UGPP, considerando que estos actos administrativos se encuentran ajustados a derecho, comoquiera que el señor Carlos Alberto Robayo Vanegas no cumplió con los requisitos exigidos en la ley 114 de 1913 para ser beneficiario del reconocimiento de la pensión gracia y como consecuencia, al no existir el derecho, no es posible que se genere un reconocimiento pensional de sustitución.

10. COSTAS.

El artículo 188 del C.P.A.C.A. modificado por la Ley 2080 de 2021, señala, que en la sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil; pese a ello y como quiera que el compilado normativo antes mencionado fue derogado por el Código General del Proceso, serán estas las normas aplicables en el caso concreto para la condena y liquidación de costas.

Ahora bien, el artículo 365 del C.G.P. dispone que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, súplica, queja, casación, revisión o anulación que haya propuesto.

En el presente caso, se observa que las pretensiones fueron despachadas desfavorablemente, razón por la cual, de conformidad con el Acuerdo PSAA16-10554 del 5 agosto de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, se fijarán las agencias en derecho a cargo de la parte demandante, **en la suma equivalente al 4% de lo pedido.**

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO.- NEGAR las pretensiones de la demanda, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

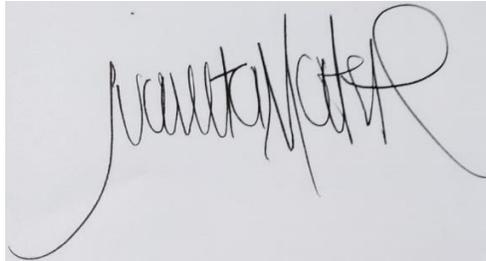
¹⁷ Audiencia de pruebas del 2 de marzo de 2023, contenida en el enlace [Audiencia de Pruebas](#), minutos 00:09:40 y 00:18:40

SEGUNDO: CONDENAR en costas a la parte accionante de conformidad con lo dispuesto en los artículos 188 del C.P.A.C.A. y 365 del C.G.P., para lo cual se fija como agencias en derecho a favor de la unidad accionada el 4% de lo pedido.

TERCERO: Para efectos de la notificación de la presente sentencia, se ordena que por Secretaría se realice conforme lo disponen los artículos 203 y 205 del C.P.A.C.A. modificado por la Ley 2080 de 2021.

CUARTO: ARCHIVAR el expediente, previas las anotaciones correspondientes.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Juanita del Pilar Matiz Cifuentes', written in a cursive style.

**JUANITA DEL PILAR MATIZ CIFUENTES
JUEZ**