

REPUBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO CUARENTA Y SEIS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO
SECCIÓN SEGUNDA¹

Bogotá D.C., veintiséis (26) de julio de dos mil veintidós (2022).

EXPEDIENTE No.: 11001334204620190038300²
DEMANDANTE: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES
– COLPENSIONES
DEMANDADO: MARÍA DEL PILAR QUEVEDO SÁNCHEZ
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

ASUNTO

Agotado el trámite del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del C.P.A.C.A., procede el Despacho a proferir sentencia de primera instancia para resolver la demanda que ha dado origen al proceso de la referencia.

1 ANTECEDENTES

1.1 La demanda

La ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES-, a través de apoderado, promovió el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, conforme al artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) contra la señora MARÍA DEL PILAR QUEVEDO SÁNCHEZ, identificada con C.C. No. 1.020.810.308, con el fin de que se hagan declaraciones y condenas que se indican en el siguiente apartado.

1.1.1 Pretensiones.

De la demanda se tienen las siguientes:

“PRIMERA: Se declare la nulidad de la Resolución SUB 136570 del 31 de mayo de 2019, la cual ordenó el pago único de la pensión de sobrevivientes, en un

¹ Correos electrónicos: jadmin46bta@notificacionesrj.gov.co y jadmin46bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

Para la recepción de memoriales solo está disponible el siguiente correo electrónico: correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

² [11001334204620190038300](https://expediente11001334204620190038300.cendoj.gov.co)

100%, desde el 01 de enero de 2014 hasta el 30 de junio de 2019, girando un retroactivo pensional por valor de \$48.423.698, sin cumplir con el requisito de dependencia económica establecido en el artículo 13 de la Ley 797 de 2003.

SEGUNDA: Como consecuencia de lo anterior, se declare nulo el reconocimiento del pago retroactivo de la sustitución pensional a favor de la señora Quevedo Sánchez María del Pilar , en calidad de hija mayor con estudios del señor QUEVEDO ANGULO JOFFRE MAURICIO en los periodos comprendidos entre junio d 2015 a junio 2019.

TERCERA: A título de restablecimiento del derecho, ordenar a la señora QUEVEDO SÁNCHEZ MARÍA DEL PILAR el reintegro de los valores cancelados por concepto de mesada pensional emanada de la sustitución pensional reconocida.

CUARTA: A título de restablecimiento del derecho, ordenar a la señora QUEVEDO SÁNCHEZ MARÍA DEL PILAR la actualización de los valores debidos por concepto de indexación de los valores debidos por concepto de indexación de los valores adeudados, de acuerdo con el IPC correspondiente, de acuerdo a lo reglado en el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011, hasta tanto se haga efectivo el pago.

QUINTA: Se condene en costas a la señora QUEVEDO SÁNCHEZ MARÍA DEL PILAR."

1.1.2 Fundamento fáctico

La demanda se fundamenta en los hechos que a continuación se exponen brevemente:

1. El señor Joffre Mauricio Quevedo Ángulo falleció el día 30 de junio de 2005, de acuerdo al proceso declarativo adelantado ante el Juzgado 26 de Familia de Bogotá.
2. El día 19 de noviembre de 2018, la señora MARÍA DEL PILAR QUEVEDO SÁNCHEZ, solicitó ante COLPENSIONES el reconocimiento y pago de la sustitución pensional.
3. Colpensiones, mediante la Resolución No. SUB 7120 de 16 de enero de 2019, reconoció la pensión de sobrevivientes a la demandada, en cuantía equivalente al 100%, esto es, por el valor de \$381.500, efectiva a partir del 30 de junio de 2005 hasta el 21 de julio de 2013, día anterior a la fecha del cumplimiento de la mayoría de edad. En consecuencia, se dispuso reconocer un retroactivo pensional por valor de \$49´722.467.
4. Inconforme con la decisión adoptada por Colpensiones, la demandante interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra de la Resolución No. 7120 de 16 de enero de 2019.
5. Mediante Resolución SUB 136570 del 31 de mayo de 2019, en el sentido de reponer la decisión tomada y, en su lugar, reconocer y ordenar el pago único

de la pensión de sobrevivientes, en un 100% desde el 01 de enero de 2014 hasta el 30 de junio de 2019, por un valor de \$48'423.698.

6. Al momento de resolver el recurso de apelación, Colpensiones evidenció que la demandada no cumplía el requisito de dependencia económica del causante desde el 02 de junio de 2015, fecha en la cual se afilia al sistema de seguridad social, por lo que se le solicitó su consentimiento para revocar la Resolución No. SUB 136570 de 31 de mayo de 2019.
7. El apoderado de la señora María del Pilar Quevedo Sánchez allegó respuesta solicitando no revocar la Resolución SUB 136570 de 31 de mayo de 2010.

1.1.3. Normas violadas.

De orden constitucional: Preámbulo y artículos 1, 2, 4, 6, 13, 48, 121, 123 inciso 2º, 124 y 209 y Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 7.

De orden legal y reglamentario: Ley 1564 de 2012, Ley 797 de 2003, artículo 13, Ley 1437 de 2011.

1.1.4 Concepto de violación.

El apoderado de la parte demandante considera que el acto administrativo demandando es contrario a la normatividad citada anteriormente. En efecto, sostiene que a la demandada se le reconoció la pensión de sobrevivientes sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 797 de 2003, toda vez que la señora María del Pilar Quevedo Sánchez no dependía económicamente del causante desde el 02 de junio de 2015.

1.2. TRÁMITE PROCESAL

1.2.1 Contestación de la demanda³

El apoderado de la señora María del Pilar Quevedo Sánchez manifiesta que se opone a la prosperidad de las pretensiones de la demanda. Como fundamento de defensa argumenta que, con ocasión de la muerte del causante, la demandada debió emplearse para sufragar sus gastos de manutención y estudios, pues aquella no podía permanecer sin trabajo hasta que el juzgado resolviera el proceso de muerte presunta de su padre. Igualmente, sostiene que existe vulneración del derecho al debido proceso en la expedición del Auto No. APDPE 74 de 28 de junio de 2019, toda vez que existe incongruencia entre la parte motiva y la parte resolutive. Justamente, en la parte resolutive del citado auto no se solicitó de

³ Documento 31 del expediente digital.

manera clara y expresa la autorización para revocar el acto administrativo tal y como se indica en la parte motiva.

De otra parte, sostiene que, a pesar de lo ordenado en el acto administrativo acusado, la entidad demanda no ha efectuado ningún pago a favor de la señora María del Pilar Quevedo Sánchez, ni siquiera el monto alegado en la demanda, por tanto, no habría lugar a reintegro o pago alguno de lo percibido por concepto de pensión de sobrevivientes.

1.2.2 Audiencia Inicial⁴

En audiencia inicial el Despacho adelantó todas las etapas procesales contenidas en el artículo 180 del C.P.A.C.A., en tal sentido decretó las pruebas que consideró necesarias para resolver la cuestión objeto de debate.

1.2.3. Audiencia de pruebas⁵

En la audiencia de pruebas, el despacho practicó las pruebas decretadas y allegadas al plenario, y prescindió de práctica de la prueba relacionada con la obtención de las certificaciones de afiliación solicitadas a la Administradora Colombiana de Pensiones y a la nueva EPS. Finalmente, se decidió prescindir de la audiencia de alegaciones y juzgamiento de que trata el artículo 182 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en consecuencia, se dispuso la presentación de alegatos por escrito.

No obstante, el apoderado de la parte demandada presentó recurso de apelación, para lo cual indicó que la prueba prescindida era necesaria a fin de determinar si debía o no devolverse algún valor a la entidad demandada, o, en su defecto, para establecer si con ocasión del reconocimiento de la pensión de sobrevivientes en favor de la demandada se realizó algún pago.

El día 1 de marzo de 2022 el apoderado de la parte demandada presentó memorial de desistimiento del recurso de apelación, el cual fue aceptado mediante proveído de 5 de abril de 2022⁶.

1.2.4 Alegatos

Se presentaron en forma escrita, así:

Parte demandante⁷: Reiteró los argumentos expuestos en la demanda, en particular, lo relacionado con la falta de dependencia económica de la señora María

⁴ Documentos 33-34 del expediente.

⁵ Documentos 45-46 del expediente.

⁶ Documento 54 del expediente

⁷ Documento 48 del expediente.

del Pilar Quevedo Sánchez respecto del causante desde el mes de julio del año 2005.

Parte demandada⁸: Ratificó los fundamentos de defensa contenidos en la contestación de la demanda. En consecuencia, solicita que se pague los valores a que haya lugar por el periodo comprendido entre el 1 de junio de 2014 al 02 de junio de 2015.

La **Parte demandada y el Agente del Ministerio Público** guardaron silencio en esta etapa procesal.

Cumplido el trámite de ley, sin que se observe causal de nulidad procesal, se decide mediante las siguientes,

2 CONSIDERACIONES.

2.1 Problema Jurídico

Como se determinó en la audiencia inicial al momento de fijar el litigio, el presente asunto se pretende establecer: si la pensión de sobrevivientes reconocida en favor de la señora María del Pilar Quevedo Sánchez fue otorgada durante un periodo al que no tenía derecho, por no ser dependiente económica del causante desde el mes de junio de 2015 al mes de julio de 2019.

2.2 Hechos probados

Se demostraron en el proceso los hechos que a continuación se indican:

- Que el Juzgado 26 de Familia de Bogotá, mediante proveído de 10 de septiembre de 2018, declaró la muerte por desaparecimiento del señor Joffre Mauricio Quevedo Angulo, a partir del 30 de junio de 2005.
- Que la señora María del Pilar Quevedo Sánchez solicitó el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes en calidad de hija del causante.
- Que mediante la Resolución No. SUB 7120 de 16 de enero de 2019, Colpensiones le reconoció a la demandada una pensión de sobrevivientes en cuantía equivalente al 100% a partir del 30 de junio de 2005 hasta el 21 de julio de 2013.
- Que inconforme con la decisión adoptada, la señora María del Pilar Quevedo Sánchez interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra de la Resolución No. 7120 de 16 de enero de 2019.

⁸ Documento 49 del expediente digital.

- Que mediante Resolución No. 136570 de 31 de mayo de 2019, se dispuso reponer la resolución recurrida. En tal sentido, se ordenó el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes en favor de la demandante desde el 01 de junio de 2014 hasta el 30 de junio de 2019, girando un retroactivo pensional por el valor de \$48'423.698.
- Que, en sede de apelación, la entidad demandante observó que la demandante no tenía requisitos para obtener el reconocimiento de la pensión desde el 02 de junio de 2015, fecha en la que se afilió como cotizante al Sistema General de Seguridad Social.
- Por lo anterior, la entidad demandante, por Auto No. APDPE 477 de 28 de junio de 2019, solicitó a la demandante el consentimiento para revocar la 7120 de 16 de enero de 2019.

2.3 MARCO NORMATIVO.

El despacho procederá a efectuar el correspondiente análisis normativo y jurisprudencial relacionado con el presente asunto, para luego descender al caso concreto, y emitir el correspondiente pronunciamiento de conformidad con la fijación del litigio planteada.

2.3.1 Naturaleza jurídica lesividad

Sea lo primero indicar, que la denominada “Acción” de lesividad, es el mecanismo procesal a través del cual, y en ejercicio del medio de control de nulidad simple (objetiva) o de nulidad y restablecimiento del derecho (subjetivo), la administración tiene la posibilidad de controvertir sus propios actos administrativos. En efecto, a través de dicho medio de control la administración pretende la eliminación del ordenamiento jurídico de un acto administrativo que lesiona sus intereses. Lesión que se produce cuando con la expedición del acto administrativo se incurre en alguna de las causales de nulidad (Infracción de normas en que debía fundarse, desviación de poder, violación al derecho de defensa y de defensa, falsa motivación o expedición en forma irregular). Podría decirse, que a las causales antes indicadas se deben adicionar las establecidas en el artículo 939 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, es decir, las causales de revocatoria directa. Lo anterior, por cuanto, como prerrogativa para la administración, el legislador contempló la posibilidad de que se puedan revocar directamente los actos administrativos que no se ajusten a la a la constitución y la

⁹ **ARTÍCULO 93. CAUSALES DE REVOCACIÓN.** Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.
2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.
3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.

ley, siempre que, en tratándose de actos de contenido particular y concreto, este facultado por el titular del derecho allí contenido, es decir, que este haya consentido la revocación, pues de no ocurrir así, deberá demandarse ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, según lo dispuesto en el artículo 97 ibidem.

La lesividad tiene como característica propia que la administración funge como demandante y demandada, aunque en todo caso, la parte pasiva estará conformada por el titular del derecho contenido en el acto administrativo sobre el cual recae la pretensión de nulidad.

Finalmente, debe indicarse que, a la luz del Código Contencioso Administrativo, la lesividad podía presentarse en el término de 2 años, contados a partir de su expedición – Art. 136 numeral 7º -; sin embargo, dicha regla no operaba cuando el acto administrativo sobre el cual recaía la pretensión reconocía prestaciones periódicas, postura que fue recogida en el literal C) del numeral 1º del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

2.3.2 Pensión de Sobrevivientes – Ley 100 de 1993

El sistema general de seguridad social comprende tres grandes grupos como lo son: la salud, los riesgos profesionales y las pensiones; de este último grupo tenemos que las pensiones se dividen en tres subgrupos, es decir, en tres tipos de pensión, a saber: la pensión de vejez, la pensión de invalidez y la pensión de sobrevivientes, esta última pretendida por la actora.

La pensión de sobrevivientes tiene como finalidad la protección económica de las personas que han sufrido la pérdida de un pariente cuando este era quien brindaba los recursos económicos para su sostenimiento. Así entonces, las personas que están llamadas a ser beneficiarias de la pensión de sobrevivientes son aquellas que demuestren el sostenimiento económico por parte del causante.

El artículo 46 de la Ley 100 de 1993, respecto de los requisitos para acceder a la pensión de invalidez, preceptúa lo siguiente:

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

(...)

PARÁGRAFO 1o. Cuando un afiliado haya cotizado el número de semanas mínimo requerido en el régimen de prima en tiempo anterior a su fallecimiento,

sin que haya tramitado o recibido una indemnización sustitutiva de la pensión de vejez o la devolución de saldos de que trata el artículo 66 de esta ley, los beneficiarios a que se refiere el numeral 2 de este artículo tendrán derecho a la pensión de sobrevivientes, en los términos de esta ley.

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

El artículo 47 ibidem, establece quienes son los beneficiarios y el orden de los mismos, así:

"ARTÍCULO 47. BENEFICIARIOS DE LA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES.

Son beneficiarios de la pensión de sobrevivientes:

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

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

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

d) <Aparte tachado INEXEQUIBLE> A falta de cónyuge, compañero o compañera permanente e hijos con derecho, serán beneficiarios los padres del causante si dependían económicamente ~~de forma total y absoluta~~ de este;
(...)"

De acuerdo con las precitadas normas, en el sistema general de pensiones contenido en la Ley 100 de 1993, para tener derecho a la pensión de sobrevivientes, tan sólo se requiere que el causante hubiere cotizado 50 semanas durante los últimos tres años anteriores a la fecha de del fallecimiento. De otro lado, se observa que son beneficiarios de dicha prestación el cónyuge supérstite o compañera o compañero permanente, hijos, padres y hermanos, según las condiciones fijadas en la ley, y siempre y cuando dependan económicamente del causante.

2.3.3. La protección de la mujer contra cualquier tipo de violencia

Por "violencia contra la mujer" se entiende todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada.¹⁰

La violencia psicológica se ocasiona con acciones u omisiones dirigidas intencionalmente a producir en una persona sentimientos de desvalorización e inferioridad sobre sí misma, que le generan baja autoestima. Esta tipología no ataca la integridad física del individuo sino su integridad moral y psicológica, su autonomía y desarrollo personal, y se materializa a partir de constantes y sistemáticas conductas de intimidación, desprecio, chantaje, humillación, insultos y/o amenazas de todo tipo.

Las discusiones contemporáneas se han esforzado en demostrar cómo es posible encontrar una serie de estereotipos que asignan roles preferentemente domésticos a la mujer, lo que a su vez ha servido para explicar la generación de variados tipos de violencia y discriminación al interior de la organización familiar. Ello precisamente ha sido reconocido por el derecho internacional al destacar, entre otras cosas que los fundamentos de protección de los Estados, parten de reconocer las relaciones de poder históricamente desiguales entre hombres y mujeres¹¹.

Así, la mujer tradicionalmente se concibió como un sujeto sobre el cual el hombre podía ejercer posesión. Igualmente, estas potestades del hombre sobre la mujer lo habilitaban para ejercer contra aquella, todo tipo de actos de agresión física o psicológica para lograr su obediencia¹².

La violencia de género sobre la mujer se define entonces como "...aquella violencia ejercida contra las mujeres por el hecho de ser mujeres. Pero no por el hecho de ser mujeres desde una concepción biológica, sino de los roles y la posición que se asigna a las mujeres desde una concepción social y cultural."¹³ Este tipo de violencia se sustenta en las concepciones culturales que han determinado y aceptado la asignación de papeles delimitados en el desarrollo de la vida de hombres y mujeres, lo que ha llevado a la creación y permanencia de los denominados estereotipos de género que pueden tener tanto enfoques hacia lo femenino, como hacia lo masculino. Según la Organización de Naciones Unidas "un estereotipo de género es una opinión

¹⁰ DECLARACIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER

¹¹ Preámbulo Convención Belem Do Pará.

¹² A pesar de la gran extensión que en la historia de la humanidad ha abarcado la discriminación contra la mujer, esta solamente se visibilizó como un problema en época reciente. De esta forma, solamente hasta el siglo XVIII la primera ola del feminismo - El principio de igualdad en el derecho constitucional europeo. Mariana Rodríguez Canotilho, Madrid, Thomson Reuters-Aranzadi, 2017, p. 166 y ss.- atacó los presupuestos de la dominación masculina reclamando la posibilidad del acceso para las mujeres a los derechos que como ciudadana le corresponden. Luego, en el siglo XIX la segunda ola del feminismo centró su lucha en la obtención de la participación política de la mujer en la vida en sociedad y, finalmente, en el siglo XX la tercera ola del feminismo buscó visibilizar la ocurrencia de la totalidad actos que estructuralmente discriminan a la mujer. Es en la última etapa del proceso feminista donde surgen por primera vez propuestas encaminadas a definir la violencia de género contra las mujeres y a desnaturalizar su comisión -¹² MARCHAL ESCALONA, Nicolás, DELGADO, Carmen, Manual de lucha contra la violencia de género, Aranzadi, 2010, p. 46 y 47-.

¹³ CORTÉS, Irene, Violencia de género e igualdad, Comares, S.L. 2013. p. 1.

o un prejuicio generalizado acerca de atributos o características que hombres y mujeres poseen o deberían poseer o de las funciones sociales que ambos desempeñan o deberían desempeñar”¹⁴.

Sobre la definición de la violencia de género contra la mujer, se puede precisar que esta implica la existencia de las siguientes tres características básicas: “a) El sexo de quien sufre la violencia y de quien la ejerce: la ejercen los hombres sobre las mujeres. b) La causa de esta violencia: se basa en la desigualdad histórica y universal, que ha situado en una posición de subordinación a las mujeres respecto a los hombres. c) La generalidad de los ámbitos en que se ejerce: todos los ámbitos de la vida, ya que la desigualdad se cristaliza en la pareja, familia, trabajo, economía, cultura política, religión, etc.”¹⁵

En esa medida *“Los Estados deben aplicar por todos los medios apropiados y sin demora una política encaminada a eliminar la violencia contra la mujer. Con este fin, deberán: (...) b) Abstenerse de practicar la violencia contra la mujer; (...) c) Proceder con la debida diligencia a fin de prevenir, investigar y, conforme a la legislación nacional, castigar todo acto de violencia contra la mujer, ya se trate de actos perpetrados por el Estado o por particulares; (...) f) Elaborar, con carácter general, enfoques de tipo preventivo y todas las medidas de índole jurídica, política, administrativa y cultural que puedan fomentar la protección de la mujer contra toda forma de violencia, y evitar eficazmente la reincidencia en la victimización de la mujer como consecuencia de leyes, prácticas de aplicación de la ley y otras intervenciones que no tengan en cuenta la discriminación contra la mujer; (...)”*

2.3.4. Fundamentos constitucionales de la protección.

Lo anterior fue evidenciado además en las discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente, cuando se visibilizó la problemática que histórica y culturalmente ha arremetido contra los derechos de las mujeres¹⁶ y destacó el impacto que los “factores de violencia” generan en las mujeres, reconociéndolas como un grupo históricamente violentado y discriminado¹⁷.

Fruto del debate, la Constitución en su artículo 43 dispuso que “[l]a mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación (...)”, pero además reafirmando que la familia es el núcleo

¹⁴ <https://www.ohchr.org/sp/issues/women/wrgs/pages/genderstereotypes.aspx>

¹⁵ Ibidem, p. 45.

¹⁶ Asamblea Nacional Constituyente, Comisión Quinta, sesión del 10 de mayo de 1991.

¹⁷ “(...) para la gran mayoría de las mujeres, especialmente en el llamado Tercer Mundo y en las zonas marginadas de casi todas las naciones, su situación real, lejos de mejorar se ha visto empeorada. Ello es así porque el impacto de la crisis económica, **los factores de violencia** y hasta las propias medidas gubernamentales, recae con más virulencia sobre la mujer y especialmente la mujer pobre, sometida a una situación claramente diferenciada y culturalmente tolerada e inducida de discriminación social y política y de sobre-explotación económica.

Por eso, honorables constituyentes, debemos legislar en función de las realidades que rodean a la mujer colombiana en esta etapa de nuestra vida nacional, no solamente en función de los principios de igualdad que todos compartimos, sino también en función de las bases de discriminación consuetudinaria en que estos deberán ser aplicados, para que no pretexto de favorecer a la mujer con una igualdad elevada a canon constitucional no la condenemos a la práctica infamante de una discriminación y abandono permanentes.” Asamblea Nacional Constituyente, proyecto número 90 sobre “Los derechos de la mujer”, autores Horacio Serpa Uribe, Guillermo Perry Rubiano y Eduardo Verano de la Rosa.

fundamental de la sociedad, en donde, sin embargo, implícitamente se reconoce que en tal célula no es extraña la existencia de actos violentos por lo cual preceptúa conclusivamente (en el inciso 6° del art. 42) que “Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y será sancionada conforme a la ley”.

Desde el preámbulo, la Constitución de 1991 establece la obligación del Estado de garantizar efectivamente a la totalidad de los integrantes de la nación, “la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo”. En particular, el mandato de igualdad se regula en el art 13 de la misma Carta, como un corolario necesario del modelo del Estado social.

El modelo del Estado social de derecho¹⁸ es una forma de tomarse en serio la igualdad, no sólo porque proscribire toda discriminación infundada, sino porque además potencia la realización de acciones como una forma de lograr que la igualdad no sea apenas un postulado teórico y simplemente programático, sino el camino del alcance de cotas de igualdad material, auténticas y reales. En tal norte de entendimiento, el Estado social y la igualdad de cara a la problemática relativa a la violencia contra la mujer y a su consecuente discriminación, también significa la necesidad de que se implementen políticas públicas que contrarresten tan arraigado fenómeno. La idea de intervención necesaria, como fundante del dicho modelo de Estado, también se ha de manifestar en la temática que nos ocupa, esto es, en la erradicación de todas las formas de violencia contra la mujer, a través de acciones efectivas que demuestren una preocupación real y seria sobre tal fenómeno.

En suma, una comprensión sistemática de nuestra Constitución Política, arroja como resultado una interpretación que exige de la totalidad de los actores que conforman la vida en sociedad, el compromiso no solamente de evitar la comisión de actos que discriminen y violenten a la mujer, sino el de adelantar acciones que en armonía con el cumplimiento de las obligaciones propias de un Estado social de derecho, generen un ambiente propicio para que de manera efectiva, la mujer encuentre en el Estado, la sociedad y en sus pares -hombres y mujeres-, la protección de sus derechos, elevados a la categoría de Derechos Humanos, como lo es precisamente el derecho a vivir libre de violencia y en general, a no ser discriminada¹⁹, ni revictimizada.

3. CASO CONCRETO

De acuerdo con lo acreditado en el expediente, se tiene que la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones -, le reconoció una pensión de sobrevivientes a María del Pilar Quevedo Sánchez con ocasión de la muerte de su padre, Joffre Mauricio Quevedo Angulo, mediante la Resolución No. 7120 de 10 de septiembre de 2019. En dicho acto administrativo se reconoció un solo pago por el retroactivo pensional por el valor de cuarenta y nueve millones setecientos veintidós

¹⁸ Sentencia C-288 de 2012.

¹⁹ Sentencia SU 080 de 2020

mil seiscientos cuarenta y siete pesos (\$49'722.647), con ocasión de las mesadas causadas desde el día siguiente a la muerte del causante (30 de junio de 2005) hasta el día anterior cumplimiento de la mayoría de edad de la demandante (21 de julio de 2013), y hasta el 21 de julio de 2020, siempre que se acredite la escolaridad conforme a las reglas vigentes. Igualmente, en dicho acto se indicó que no se aplicaba prescripción de derechos.

Inconforme con la decisión adoptada, en particular, con lo relacionado al periodo de causación de la pensión de sobrevivientes posterior al cumplimiento de la mayoría de edad, el apoderado de María del Pilar Quevedo Sánchez formuló recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la Resolución No. 7120 de 10 de septiembre de 2019, con la finalidad de que se le reconociera el periodo comprendido desde el 22 de julio de 2013 (mayoría de edad) hasta el junio de 2019, y una vez sean cumplidos los requisitos hasta el 21 de junio de 2021.

La entidad demandante, al estudiar el recurso de reposición, modificó la Resolución No. 7120 de 10 de septiembre de 2019, y ordenó el reconocimiento de un único pago por concepto de pensión de sobrevivientes en favor de María del Pilar Quevedo Sánchez por el valor de cuarenta y ocho millones cuatrocientos veintitrés mil seiscientos noventa y ocho pesos (\$48'423.698) por el retroactivo comprendido entre el **1 de enero de 2014 hasta el 30 de junio de 2019**, al considerar que la demandante había aportado las certificaciones de escolaridad necesarias para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes.

Resuelta la reposición que modificó la Resolución No 7120, Colpensiones omitió pronunciarse respecto del recurso de apelación. No obstante, la entidad evidenció que María del Pilar Quevedo Sánchez no tenía derecho al reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes en los términos indicados en las Resoluciones Nos. 7120 de 10 de septiembre de 2019 y SUB 136570 de 31 de mayo de 2019 (que resuelve recurso de reposición), toda vez que la demandada no cumplía los requisitos para ello desde el mes de julio de 2015, comoquiera que aquella se encontraba como cotizante en un fondo de pensiones desde dicho periodo.

En consecuencia, a juicio de la entidad demandante, la pensión reconocida en favor de la demandante o el pago del retroactivo pensional solo era procedente para el periodo comprendido entre el **01 de enero de 2014 al 2 de junio de 2015**, por lo que solo era procedente reconocer por dicho concepto el valor de once millones doscientos cincuenta y dos mil ochocientos cincuenta y siete pesos (\$11'252.857).

Lo antes expuesto, evidencia que la entidad demandante no realizó un estudio detallado para reconocer la pensión de sobrevivientes a la demandada, simplemente realizó una evaluación objetiva, sin tener en cuenta las condiciones personales de la demandada. Justamente, la entidad olvidó que la demandada Quevedo Sánchez, en su condición de hija del causante, dejó de depender del señor Joffre Mauricio Quevedo Ángulo (padre) desde su desaparecimiento, razón por la cual, al cumplir su mayoría de edad, debió emplearse para poder sufragar sus gastos. En tal sentido, se tiene que no le estaba permitido a Colpensiones exigir otra conducta de la demandante, pues ante la ausencia de su padre, aquella tenía que

emplearse para poder sufragar sus gastos, entre ellos, sus estudios de educación superior.

En este sentido, es importante recordar respecto de la exigencia de demostrar la dependencia económica que la Corte Constitucional ha concluido lo siguiente:

“La jurisprudencia constitucional ha sostenido que la dependencia económica no solo se presenta cuando una persona demuestra haber dependido cabal y completamente del causante. Para efectos de adquirir la pensión de sobrevivientes o la sustitución pensional, la dependencia económica también la puede acreditar quien demuestre razonablemente que, a falta de la ayuda financiera del cotizante fallecido, habría experimentado una dificultad relevante para garantizar sus necesidades básicas. En otras palabras, la dependencia económica se predica del que habría extrañado los aportes del causante para satisfacer las necesidades básicas, en caso de la ausencia de éstos.

Debe señalarse que la Sentencia C-111 de 2006 declaró inexecutable la expresión ‘de forma total y absoluta’, contenida en 47 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 13, literal d), parcial, de la Ley 797 de 2003. Esta norma disponía que para beneficiarse de la pensión de sobrevivientes, el peticionario supérstite debía acreditar total y absoluta dependencia económica del causante. No obstante, la Corte consideró que sacrificaba los derechos al mínimo vital y a la dignidad humana, y los deberes que le incumben al Estado de solidaridad y protección integral de la familia. En razón de lo anterior, consideró que debían ser los jueces de la República quienes en cada caso concreto determinarían si se presenta dependencia económica”²⁰.

Con fundamento en lo anterior, en criterio de este Despacho la Resolución SUB-136570 de 31 de mayo de 2019, resultó ajustada a la normatividad (Ley 100 de 1993 y Ley 797 de 2003) en la medida que dispuso acceder al pago único de la pensión de sobrevivientes en un 100%; sin embargo, la actuación posterior de la administración, desconoció que la dependencia económica respecto del causante puede ser relativa, ignorando la vasta jurisprudencia sobre la materia.

En tal sentido, no es posible acoger la postura planteada por Colpensiones, pues como antes se indicó, María del Pilar Quevedo no tenía otra posibilidad distinta a emplearse, de suerte que exigir comportamiento diferente resultaría contrario a la supervivencia misma y constituiría no solo una forma de violencia contra la mujer ejercida por parte de la administración, sino que además revictimiza a la demandada dada su situación particular frente a su padre, quien desapareció producto del conflicto, revictimización que a todas luces debe ser reprochada y frente a la cual debe intervenir el juez para evitar que la administración ejerza una forma de violencia psicológica contra la señora Quevedo Hernández dado que, como está acreditado al interior del proceso, su padre fue secuestrado el 18 de noviembre de 2002 al parecer por el frente 53 de las Farc.

Luego, dada esta situación, se concluye que la señora Quevedo Sánchez es víctima del conflicto armado en términos del art 3º de Ley 1448 de 2011, que señala:

²⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-484 de 2018, M.P. Antonio José Lizarazo.

“ARTÍCULO 3o. VÍCTIMAS. Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño *por hechos ocurridos a partir del 1o de enero de 1985*, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, *ocurridas con ocasión del conflicto armado interno*.

<Apartes subrayados CONDICIONALMENTE exequibles Sentencia C- 052 de 2012> También son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. A falta de estas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente.

De la misma forma, se consideran víctimas las personas que hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.

La condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima. (...)”

Y en razón a su condición de víctima, el Estado por disposición legal presumirá la buena fe de las víctimas de que trata la referida ley. La víctima podrá acreditar el daño sufrido, por cualquier medio legalmente aceptado. En consecuencia, bastará a la víctima probar de manera sumaria el daño sufrido ante la autoridad administrativa, para que esta proceda a relevarla de la carga de la prueba.²¹

En tal sentido, se tiene que el actuar de Colpensiones dista de los postulados constitucionales y legales que debió aplicar en el caso concreto, y al contrario incurrió en una revictimización inaceptable respecto de María del Pilar Quevedo Sánchez, toda vez que le exigió dependencia económica absoluta respecto de su padre, sin valorar, entre otros aspectos, su especial condición de mujer víctima del conflicto armado y sus dificultades para satisfacer las necesidades básicas.

De otra parte, observa el despacho que la entidad demandada, en el acto administrativo que resolvió el recurso de reposición, desconoció que la hoy demandada tenía derecho al reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes desde la fecha en la que se declaró la muerte por desaparecimiento de Joffre Mauricio Quevedo Ángulo, esto es, desde el **30 de junio de 2005** hasta el cumplimiento de la mayoría de edad (**21 de julio de 2013**), y hasta los 25 años de edad siempre que acreditará su condición de estudiante.

Ahora bien, tampoco es de recibo para este despacho que la entidad demandada solamente disponga el pago de la pensión de sobrevivientes en favor de la demandada durante el periodo comprendido entre el **01 de enero de 2014 al 2 de junio de 2015**, pues como antes se anotó, y como a bien lo sostiene la entidad demandante en la Resolución No. 7120 de 10 de septiembre de 2019, en el presente asunto no operó la prescripción, por lo tanto, la citada prestación debió reconocerse

²¹ Art 7º Ley 1448 de 2011

desde el **30 de junio de 2005** (fecha de la muerte del causante) **hasta el 30 de junio de 2019** (fecha hasta la que se acreditaron estudios según Resolución No. SUB 136570 de 31 de mayo de 2019), o en su defecto, hasta que María del Pilar Quevedo Sánchez cumpliera los 25 años de edad (21 de julio de 2020), siempre que acreditará su condición de estudiante.

Finalmente, y si en gracia de discusión se entendiera que María del Pilar Quevedo Sánchez no dependía económicamente del causante, por haberse empleado; cierto es que el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes y/o su retroactivo, debió realizarse desde el **30 de junio de 2005** (fecha del fallecimiento del causante) hasta el **2 de junio de 2015** (fecha desde la que María del Pilar Quevedo figura como cotizante en el SGSS), mas no desde el **01 de enero de 2014 al 2 de junio de 2015**, como se aduce en la demanda y en la Resolución No. DPE 7535 de 08 de agosto de 2019.

Respecto del pago del retroactivo pensional, se advierte que la entidad demandada no ha efectuado ningún pago en favor de María del Pilar Quevedo Sánchez, pues, a pesar de que Colpensiones realizó unos pagos en favor de aquella, los mismos fueron reintegrados por no cobro como lo acredita la certificación expedida por la entidad obrante en las páginas 5-6 del documento 50 del expediente digital.

Decisión.

De acuerdo con lo expuesto, este Despacho concluye que la parte actora no acreditó que el acto administrativo acusado hubiere incurrido en la causal de nulidad alegada. Al contrario, se evidenció que la entidad demandada desconoció preceptos constitucionales y legales, toda vez que exigió a María del Pilar Quevedo Sánchez la dependencia económica absoluta y total respecto de su padre. Además, desconoció la condición de víctima de la violencia de la demandada y postulados como la buena fe.

Igualmente, se advirtió que la entidad no reconoció a María del Pilar Quevedo Sánchez la pensión de sobrevivientes en los términos previstos en las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, toda vez que dicha prestación debió reconocerse desde el **30 de junio de 2005** (fecha de la muerte del causante) **hasta el 30 de junio de 2019** (fecha hasta la que se acreditaron estudios según Resolución No. SUB 136570 de 31 de mayo de 2019), o en su defecto, hasta que el 21 de julio de 2020, siempre que aquella hubiere acreditado su condición de estudiante hasta dicha fecha.

Condena en costas.

Con relación a la condena en costas y agencias en derecho, el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, señala que *“Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.”*

El término dispondrá de acuerdo con el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, es sinónimo de “decidir, mandar, proveer”, es decir, que lo previsto por el legislador en la norma no es otra cosa que la facultad que tiene el juez para pronunciarse sobre la condena en costas, y decidir si hay o no lugar a ellas ante la culminación de una causa judicial.

La norma contenida en el citado artículo 188 del CPACA, no impone al funcionario judicial la obligación de condenar de manera consecuencial en costas, solo le da la posibilidad de “disponer”, esto es, de pronunciarse sobre su procedencia.

Ha precisado el Honorable Consejo de Estado en diversas decisiones de distintas Secciones²² la improcedencia de la condena en costas si no se supera la valoración mínima o juicio de ponderación subjetiva de la conducta procesal asumida por las partes y la comprobación de su causación. Señala que con la adopción del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, el legislador abandonó de manera parcial el criterio subjetivo que venía imperando en este tipo de asuntos para dar paso, según se advierte en el artículo 188 ibídem, a la valoración objetiva frente a la imposición, liquidación y ejecución de las costas procesales.

Corresponde al juez de lo contencioso-administrativo elaborar un juicio de ponderación subjetiva respecto de la conducta procesal asumida por las partes, previa imposición de la medida, que limitan el arbitrio judicial o discrecionalidad, para dar paso a una aplicación razonable de la norma. Luego de ello, si hay lugar a imposición, el juez debe verificar que las costas se causaron con el pago de gastos ordinarios y con la actividad del abogado efectivamente realizada dentro del proceso. Lo anterior en consonancia con lo dispuesto en el artículo 365 del Código General del Proceso.

Ello implica que disponer en la sentencia sobre la condena en costas no presupone su causación per se contra la parte que pierda el litigio y solo, en caso de que estas sean impuestas, se acudirá a las normas generales del procedimiento para su liquidación y ejecución.

Así las cosas, en el presente caso, frente al resultado adverso a los intereses de la parte vencida, se tiene que el derecho de acción ejercido por la parte demandante estuvo orientado a declarar la nulidad del acto acusado, y si bien sus argumentos no prosperaron, son jurídicamente razonables.

²² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Subsección “B”, consejero Ponente: Cesar Palomino Cortes, Bogotá, D.C., sentencia de 28 de octubre de 2016, radicación número: 70001-23-33-000-2013-00213-01(3649-14). Actor: Manuel Wadis Rodríguez Jiménez. Demandado: UGPP.

* Subsección B, consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez, Bogotá D. C., providencia de 3 de noviembre de 2016, Radicación número: 25000-23-42-000-2013-01959-01(2655-14). Actor: Teresa Elena Sánchez Bermúdez. Demandado: COLPENSIONES.

* Subsección “B” consejero Ponente: Carmelo Perdomo Cuéter. Bogotá, D. C., sentencia de 19 de enero de 2017, Radicación número: 27001-23-33-000-2014-00040-01(4693-14). Actor: Ana Orfelia palacios de Mosquera, Demandado: UGPP.

* Sección Cuarta, consejero ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Bogotá D.C., veinte (20) de febrero de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 05001-23-33-000-2012-00110-01(20429). Actor: Cooperativa de Consumo. Demandado: Municipio de Medellín.

De igual forma, en lo que respecta a la actividad judicial propiamente dicha, no se observa que la parte vencida haya empleado maniobras temerarias o dilatorias en la defensa de sus intereses, razón suficiente para abstenerse de imponer condena en costas.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarenta y Seis Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley:

FALLA

PRIMERO. NEGAR las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO. No condenar en costas, conforme se advierte en la parte motiva de esta sentencia.

TERCERO. Notifíquese personalmente esta decisión a la Procuraduría Judicial Delegada ante esta Dependencia Judicial.

CUARTO. Ejecutoriada esta providencia archívese el expediente, previa devolución del remanente de los dineros consignados para gastos, del proceso en caso de que lo hubiere.

NOTÍFÍQUESE Y CÚMPLASE

ELKIN ALONSO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ
Juez

Firmado Por:

Elkin Alonso Rodriguez Rodriguez

Juez

Juzgado Administrativo

Oral 046

Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **d23a2978ddbd4bf24b2c0eaac466db90b71129c5375f978301d86e43cea5ffa9**

Documento generado en 26/07/2022 12:55:07 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>