

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL



JUZGADO CUARENTA Y SIETE ADMINISTRATIVO  
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.  
SECCIÓN SEGUNDA

---

Bogotá D.C., veintiocho (28) de julio de dos mil veintitrés (2023)

Clase de Proceso : **Nulidad y Restablecimiento del Derecho**  
Demandante : **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES**  
Demandado : **ADELA LEÓN**  
Radicación : **11001-33-42-047-2022-00101-00**  
Asunto : **Lesividad**

Como toda la actuación de la referencia se ha efectuado conforme a las reglas adjetivas que le son propias, sin que se observe causal alguna que invalide lo actuado, es procedente proferir decisión de mérito, para lo cual el **Juzgado Cuarenta y Siete Administrativo del Circuito de Bogotá**, en ejercicio legal de la Función Pública de administrar justicia que le es propia, y con observancia plena al derecho aplicable, dicta la presente.

**SENTENCIA**

**1.- ANTECEDENTES**

**1.1.- DEMANDA:**

**1.1.1 ASUNTO A DECIDIR Y COMPETENCIA**

Con fundamento en los artículos 187 y 189 del CPACA, procede el Despacho a decidir en primera instancia, el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho regulado por el artículo 138 ibídem, promovido por la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES, en adelante, COLPENSIONES, actuando mediante apoderada especial, contra la señora ADELA LEÓN, identificada con C.C. No. 51.980.705.

**1.1.2 PRETENSIONES**

1. Que se declare la nulidad de la resolución No. 53871 del 18 de diciembre de 2006 la cual el ISS hoy COLPENSIONES reconoció una pensión de sobrevivientes con ocasión del fallecimiento del señor ALFONSO PINTO quien en vida se identificó con la CC 224.701, ocurrido el día 03 de septiembre de 2006, y a favor de la señora ADELA LEON identificada con la CC 51.980.705, en calidad de compañera permanente, con una participación del 100% equivalente a \$408.000.00 efectiva a partir del 03 de septiembre de 2006, generándose un retroactivo de \$1.601.384.00 liquidado desde la efectividad

de la prestación económica hasta el día 30 de diciembre de 2006, toda vez que el reconocimiento pensional es contrario a derecho.

2. A título de restablecimiento del derecho, se ordene a la señora ADELA LEON identificada con cedula de ciudadanía 51.980.705, el reintegro de lo pagado por concepto de mesadas, retroactivos y pagos de salud con ocasión al reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, a partir de la fecha de inclusión en nómina de pensionados hasta que se declare la nulidad de la resolución No. 53871 del 18 de diciembre de 2006, a favor de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones.
3. Que sean indexadas las sumas de dineros reconocidas a favor de la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, y al pago de intereses a los que hubiere lugar, como consecuencia de los pagos realizados en virtud de la prestación de sobrevivientes que fue reconocida a la demandada sin el lleno de los requisitos exigidos por la ley, mediante la Resolución No. resolución No. 53871 del 18 de diciembre de 2006.
4. A título de restablecimiento del derecho se ordene la compensación de cualquier suma de dinero presente o futura que deba cancelarle Colpensiones a la demandada por concepto del otorgamiento de cualquier prestación económica, con las que deba o adeude la señora ADELA LEON, a la Administradora Colombiana de Pensiones.
5. Se condene en costas a la parte demandada.

### **1.1.3. HECHOS**

1. Mediante resolución 5807 del 30 de agosto 1985, el ISS reconoce en favor del señor ALFONSO PINTO identificado con la CC 224.701 una pensión de vejez efectiva a partir del 23 de abril de 1985, prestación que al momento del retiro (01 de octubre de 2006) de la nómina equivalía a la suma de \$408.000.
2. Que el señor ALFONSO PINTO falleció el día 3 de septiembre de 2006, según registro civil de defunción.
3. Que la señora ADELA LEON identificada con Cédula Ciudadanía No. 51.980.705, con fecha de nacimiento 20 de marzo de 1956, en calidad de compañera permanente solicitó el reconocimiento de pensión de sobrevivientes.
4. En virtud de lo anterior el ISS hoy Colpensiones través de la Resolución No. 53871 del 18 de diciembre de 2006, el ISS reconoce una pensión de sobrevivientes con ocasión del fallecimiento del señor ALFONSO PINTO quien en vida se identificó con la CC 224.701, ocurrido el día 03 de septiembre de 2006, y a favor de la señora ADELA LEON identificada con la CC 51.980.705, en calidad de compañera permanente, con una participación del 100% equivalente a \$408.000, efectiva a partir del 03 de septiembre de 2006, generándose un retroactivo de \$1.601.384, liquidado desde la efectividad de la prestación económica hasta el día 30 de diciembre de 2006.
5. Por lo anterior, la accionante inicia la investigación a través del auto de cierre No. GPF-0957-20 del 15 de octubre de 2020, proferido dentro de la

investigación administrativa especial No. 293-20 llevada a cabo por la Gerencia de Prevención del Fraude facultada, a efectos de determinar si existieron hechos de fraude en el reconocimiento pensional a favor de la señora ADELA LEON, mediante la Resolución No. 53871 del 18 de diciembre de 2006.

6. De conformidad con la Investigación Administrativa Especial número 293-20 adelantada por la Gerencia de Prevención del Fraude, se concluyó que el reconocimiento de la Pensión de Sobrevivientes con ocasión del fallecimiento del señor ALFONSO PINTO ocurrido el día 03 de septiembre de 2006 y a favor de la señora ADELA LEON con una participación del 100% se realizó bajo una situación indebida, con fundamento en información incluida de forma irregular en las bases de datos misionales de la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES, de manera que se cumplen los presupuestos exigidos por el artículo 19 de la Ley 797 de 2003 y el artículo 243 de la Ley 1450 de 2011 para modificar y/o revocar el acto administrativo sin consentimiento del particular que se benefició de la irregularidad, de conformidad con el procedimiento administrativo previsto en la Resolución Colpensiones N° 555 del 2015.
7. De conformidad con los elementos probatorios y recaudados en el Investigación Administrativa Especial número 293-20, la Gerencia puede afirmar que las aseveraciones presentadas por la ciudadana en las declaraciones extra juicio no son verídicas, teniendo en cuenta que quedó demostrado que la señora ADELA LEÓN y el señor ALFONSO PINTO, no convivieron los últimos 5 años de vida del causante y por el tiempo manifestado por la solicitante, desde el año 1988 (sin especificar día y mes) hasta el día 03 de septiembre de 2006, fecha de fallecimiento del causante, bajo el mismo techo, lecho y mesa, de forma permanente e ininterrumpida, durante cinco anteriores al fallecimiento del causante, que es el requisito que exige la ley. Asimismo, se comprobó que la señora ADELA LEÓN beneficiaria de la pensión reconocida con ocasión al fallecimiento del señor ALFONSO PINTO no convivió de manera permanente e ininterrumpida compartiendo techo, lecho y mesa, durante los cinco años anteriores a la fecha de fallecimiento del causante, de conformidad con lo indicado por los diferentes entrevistados en el Informe Técnico de Investigación efectuado por el tercero CONSORCIO COSINTE – RM dentro del registro número COLCO - 245799 del 23 de junio de 2020 situación que controvierte totalmente lo señalado en las declaraciones aportadas con la solicitud de reconocimiento pensional, como quiera que el solicitante en éstas, afirmó convivir con la causante bajo el mismo techo por un periodo de 18 años hasta la fecha de fallecimiento del mismo, situación fáctica que no fue verídica y que sirvió como fundamento para el reconocimiento de la prestación.
8. La Gerencia de Prevención del Fraude de COLPENSIONES trasladó el auto de cierre No. GPF-0957-20 del 15 de octubre de 2020, proferido dentro de la investigación administrativa especial No. 293-20, dentro del expediente del afiliado ALFONSO PINTO, a la Gerencia de Determinación de Derechos, para lo de su competencia. Lo anterior teniendo en cuenta las siguientes situaciones de hecho y de derecho encontradas durante la investigación administrativa, así:

*El 4 de diciembre de 2018, se recibió un reporte a través de la Línea de Integridad y Transparencia de COLPENSIONES, que quedó registrado con el radicado ETICO No. 4JARQ704, en el que se indicó la existencia de posibles hechos de fraude y/o corrupción en el reconocimiento de una sustitución pensional a favor de la señora ADELA LEON, identificada con C.C. No. 51.980.705, con ocasión al fallecimiento del señor ALFONSO PINTO, quien en vida se identificó con C.C. No. 224.701. Lo anterior, se suscitó con fundamento en la expedición de la Resolución No. 053871 del 18 de diciembre de 2006, emitida por el Instituto de Seguros Sociales – ISS, hoy Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones. Esta actuación administrativa se desarrollará conforme a lo establecido en la Resolución No. 555 del 30 de noviembre de 2015. Por lo cual, la Gerencia de Prevención del Fraude de Colpensiones entró a formalizar las labores de verificación de fondo y la consecuente actuación administrativa, por medio de la cual se desarrolló la presente Investigación Administrativa Especial.*

*“NO SE ACREDITÓ el contenido y la veracidad de la solicitud presentada por Adela León, una vez analizadas y revisadas cada una de las pruebas aportadas en la presente investigación administrativa. De acuerdo a la información verificada, cotejo de documentación, entrevistas y trabajo de campo, no se logró establecer que el señor Alfonso Pinto y la señora Adela León, hubieran convivido los últimos 5 años de vida del causante y por el tiempo manifestado por la solicitante, desde el año 1988 (sin especificar día y mes) hasta el día 03 de septiembre de 2006, fecha de fallecimiento del causante. Debido a que hay contradicciones en las labores de campo lo cual indican en conocer a los implicados durante 40 años quienes convivían en unión libre, donde la solicitante y el causante convivieron por un lapso de 18 años. Posteriormente la solicitante indica que solo se quedaba en las noches con el causante, ya que los hijos del señor Alfonso Pinto, no permitían sobre la relación de la pareja, lo cual fue una relación sentimental más no de convivencia. La solicitante no aportó pruebas físicas que comprueben que, si existió una relación de convivencia, solo aportó unas fotos las cuales son antiguas, pero estas pruebas no son suficientes para acreditar una relación entre los implicados. Motivos por los cuales no se acredita la presente investigación administrativa En ese sentido, a través de Auto de Apertura N° 0583-20 del 07 de julio de 2020, se inició Investigación Administrativa Especial con el fin de verificar si la señora ADELA LEÓN, incurrió en hechos de fraude en el reconocimiento de una Sustitución Pensional a su favor, comunicando la actuación mediante radicado Bizagi No. 2020\_8229344 del 24 de agosto de 2020, informándole el motivo de la actuación y anexando copia de las pruebas recaudadas por este despacho, comunicación que fue enviada mediante guía No. MT672403621CO.”*

9. En razón a lo anterior, el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes en favor de la señora ADELA LEÓN, mediante Resolución No. 53871 del 18 de diciembre de 2006, es abiertamente contraria a derecho, en razón a que para su reconocimiento no se analizaron las pruebas existentes en el expediente pensional del causante y luego de su análisis, se logra determinar que la demandada no cumple con los requisitos legales para ser beneficiaria de la prestación, dado que de acuerdo a las pruebas revisadas quedó demostrado que la señora ADELA LEÓN y el señor ALFONSO PINTO no tuvieron una convivencia durante los últimos cinco años anteriores hasta su fallecimiento de manera permanente e ininterrumpida, compartiendo techo, lecho y mesa, requisito sine qua non que exige la ley, causando con este reconocimiento un perjuicio al erario por ser esta Administradora de naturaleza pública.
10. Con el fin de garantizar el debido proceso, a través de auto de cierre No. GPF-0957-20 del 15 de octubre de 2020, mediante el cual se inició

investigación administrativa, se le comunico a la demandada, ante lo cual la señora ADELA LEÓN otorga respuesta 2020\_8587586 del 01 de septiembre de 2020.

11. En virtud de lo anterior, mediante Resolución SUB 255206 del 25 de noviembre de 2020 Colpensiones revocó en todas y cada una de sus partes la Resolución 53871 del 18 de diciembre de 2006 que reconoció la sustitución pensional a favor de la señora ADELA LEÓN, con base en el auto de cierre GPF-0957-20 del 15 de octubre de 2020, proferido dentro de la investigación administrativa especial No. 293-20.
12. Con la Resolución SUB 277281 del 21 de octubre de 2021, Colpensiones informa que el valor girado en favor de la señora ADELA LEÓN, a título de aportes en salud con ocasión del reconocimiento de una Sustitución Pensional, asciende a la suma de CIENTO TREINTA Y SIETE MILLONES SEISCIENTOS DOCE MIL QUINIENTOS VEINTE PESOS M/CTE. (\$137.612.520) respecto del periodo comprendido entre el 03 de septiembre de 2006 al 31 de mayo de 2021.

#### **1.1.4. Normas Violadas**

##### **Fundamentos de derecho.**

Fueron señaladas como transgredidas, las siguientes disposiciones:

**De orden constitucional:** Artículo 48

**De orden legal:** Artículos 47 de la ley 100 de 1993, modificado por el artículo 13 de la ley 797 de 2003.

## **II. POSICIÓN DE LAS PARTES**

### **2.1 Demandante:**

La entidad demandante considera que la Resolución No. 53871 del 18 de diciembre de 2006, por la cual el Instituto de Seguros Sociales reconoció en favor de la señora Adela León una sustitución pensional, está viciada de nulidad, como quiera que, al realizar la investigación administrativa especial No. 293-20 no se acreditó la veracidad de la solicitud de la prestación en lo relacionado con la convivencia con el señor ALFONSO PINTO (Q.E.P.D).

Manifiesta que, con los elementos probatorios recaudados y el Auto de Cierre No. GPF-0957-20 del 15 de octubre de 2020, se concluye que la señora ADELA LEON y el señor ALFONSO PINTO (Q.E.P.D), no convivieron de manera permanente e ininterrumpida compartiendo techo, lecho y mesa, situación que controvierte totalmente lo señalado en las declaraciones aportadas con la solicitud presentada por la señora ADELA LEON, como quiera que la solicitante en éstas, afirmó convivir con el causante bajo el mismo techo hasta la fecha de fallecimiento del mismo, situación que repercute en el reconocimiento efectuado a la beneficiaria de la sustitución pensional reconocida con ocasión del fallecimiento de la causante.

En atención a lo anterior, afirma que la solicitud de la prestación fue presentada de manera fraudulenta al haberse presentado declaraciones falsas sobre la convivencia, por lo que hay lugar a que se declare la nulidad del acto administrativo acusado, como quiera que el mismo es contrario a derecho al haberse reconocido una prestación sin el cumplimiento de los requisitos, como es la demostración de la convivencia durante los cinco (5) años anteriores al fallecimiento del causante.

Asimismo, al evidenciar la anomalía relacionada con el reconocimiento pensional, la entidad informó que mediante Resolución SUB 255206 del 25 de noviembre de 2020, revocó en todas y cada una de sus partes la Resolución 53871 del 18 de diciembre de 2006 que reconoció la sustitución pensional a favor de la señora ADELA LEÓN.

## **2.2. Demandada – ADELA LEÓN:**

Pese a notificarse debidamente la demanda, la señora Adela León no constituyó apoderado ni presentó contestación al medio de control.

### **III. TRAMITE PROCESAL**

La demanda se presentó el 30 de marzo de 2022; al cumplir los requisitos legales fue admitida el 28 de junio de 2022.

Realizadas las notificaciones y traslados, con providencia del 07 de febrero de 2023 de 2023, se tuvieron como pruebas los documentos aportados por las partes, se fijó el litigio y se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para alegar de conclusión.

#### **3.1. Alegatos de conclusión demandante**

Con memorial remitido mediante mensaje de datos el 10 de febrero de 2023<sup>1</sup>, la entidad demandante presentó alegatos de conclusión reiterando los argumentos expuestos en la demanda.

#### **3.2. Alegatos de conclusión demandada**

La parte demandada no se pronunció en esta etapa procesal.

#### **3.3. Ministerio Público:**

La Representante del Ministerio Público no emitió concepto alguno dentro del presente asunto.

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

### **IV. CONSIDERACIONES**

---

<sup>1</sup> Cfr. Documento digital 18

Por razones de orden metodológico, el Despacho en primer término identificará el problema jurídico, luego analizará la normatividad aplicable al caso y finalmente resolverá el caso concreto, previa valoración del recaudo probatorio.

#### **4.1 Problema Jurídico**

El problema jurídico quedó trazado en auto del 07 de febrero de 2023<sup>2</sup>, de la siguiente manera:

*“(...) consiste en establecer si le asiste razón a la entidad accionada, respecto de que se debe declarar la nulidad del acto administrativo resolución 53871 del 18 de diciembre de 2006 del ISS hoy COLPENSIONES, por medio de los cuales se reconoció pensión de sobrevivientes a la señora ADELA LEON, por ser contrario a derecho, y por ende es nulo el mismo y debe a título de restableciendo del derecho ordenarse el reintegro de los dineros cancelados por concepto de pensión y su indexación, o si por el contrario el acto administrativo debe permanecer incólume al estar debidamente fundado.”*

Recordado el problema jurídico, el Despacho realizará el análisis normativo correspondiente, luego, valorará las pruebas aportadas para así resolver el caso concreto.

#### **4.2. Desarrollo del problema jurídico**

##### **4.2.1. Sobre el derecho a la sustitución pensional**

La Constitución Política de 1991 se fundamenta en un Estado Social de Derecho, cimentado en unos principios con los cuales debe regir toda su actividad, consagrando entre sus fines esenciales el deber de amparar a la familia como institución básica de la sociedad<sup>3</sup>, la cual según su artículo 42 puede estar conformada por vínculos jurídicos como el matrimonio o por vínculos naturales como la unión marital de hecho.

Al ser la familia el núcleo fundamental de la sociedad, el constituyente también estableció unas prerrogativas para su protección, encontrándose algunas de estas dispuestas en el derecho a la seguridad social<sup>4</sup>, el cual tiene entre sus garantías el reconocimiento de prestaciones encaminadas a proteger las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, y así propender por la ampliación progresiva de cobertura a los segmentos de población no cubiertos con un sistema de pensiones<sup>5</sup>.

Entre los derechos prestacionales a los que la población tiene derecho en caso de muerte, se encuentra el de la sustitución pensional, el cual constituye una garantía en favor de la familia de un pensionado que en goce de su pensión falleció, por lo que la prestación que el pensionado venía devengado ya fuere por jubilación, vejez o invalidez es reconocida a su familia, previo el cumplimiento de los requisitos legales.

---

<sup>2</sup> Cfr. Documento digital 16

<sup>3</sup> Artículo 5 de la Constitución Política de 1991.

<sup>4</sup> Artículo 48 ibídem.

<sup>5</sup> Artículo 10 de la Ley 100 de 1993.

La sustitución pensional constituye uno de los mecanismos instituidos por el legislador para la conquista del objetivo de la seguridad social, garantizándose el fin esencial de esta prestación social como 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, así el propósito perseguido por la Ley al establecer esta prestación, es la de ofrecer un marco de protección a los familiares del pensionado que fallece, frente a las contingencias económicas derivadas de su muerte, sin que vean alterada la situación social y económica con que contaban en vida del pensionado 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 compartían con él su vida, continúen recibiendo la prestación para satisfacer sus necesidades.

En virtud de lo anterior, el legislador organizó e integró el sistema de seguridad social en pensiones, en la Ley 100 de 1993, modificada por la Ley 797 de 2003, en el que instituyó la figura de la pensión de sobrevivientes, la cual es equiparable a la sustitución pensional, y está dispuesta en su artículo 46, así:

**“ARTÍCULO 46. REQUISITOS PARA OBTENER LA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES.** <Artículo modificado por el artículo [12](#) de la Ley 797 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> Tendrán derecho a la pensión de sobrevivientes:

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

(...)”

De acuerdo con lo anterior, para que proceda la pensión de sobrevivientes como sustitución pensional se requiere que el trabajador fallecido tuviere reconocido en vida el derecho pensional.

Ahora bien, para ostentar la condición de beneficiario de la sustitución pensional, el artículo 47 de la misma disposición, prevé:

**“ARTÍCULO 47. BENEFICIARIOS DE LA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES.** <Artículo modificado por el artículo [13](#) de la Ley 797 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> 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;

(...)”

Según lo prescrito en la norma, para que el cónyuge o compañero permanente tenga derecho al reconocimiento de la sustitución pensional en forma vitalicia, debe cumplir con tres (3) requisitos: i) ser mayor de 30 años de edad a la fecha de fallecimiento del causante; ii) acreditar que estuvo haciendo vida marital con el causante de la prestación hasta su muerte; iii) acreditar la convivencia con el

causante fallecido por un periodo no menor de cinco (5) años continuos con anterioridad a su muerte.

Cumplidos estos requisitos el cónyuge supérstite o compañero permanente, tiene derecho a que la entidad de previsión que reconocía la pensión al causante fallecido le reconozca en un 100% el monto de la pensión disfrutada, según lo autoriza el artículo 48 ibídem.

Ahora bien, en relación con la figura de la sustitución pensional, la H. Corte Constitucional ha considerado:

*“En este sentido, el derecho a acceder a esta prestación, entendido como la garantía de sustituir al causante en su calidad de beneficiario de un derecho pensional, toca con importantes derechos de índole constitucional, tales como la vida, el mínimo vital y la dignidad humana de personas que se encuentran en estado de indefensión ante la ausencia de la quien probablemente proveía de todo lo necesario para su subsistencia. En este sentido, la Corte Constitucional en sentencia C-002 de 1999<sup>6</sup> reiterada por la sentencia C-1035 de 2008<sup>7</sup>, sostuvo:*

*“De esta manera, con la pensión de sobrevivientes se pretende garantizar a la familia del causante el acceso a los recursos necesarios para garantizarse una existencia digna y continuar con un nivel de vida similar al que poseían antes de su muerte. Esta Corporación, específicamente refiriéndose a esta figura ha sostenido que su propósito:*

*“(…) **es el de ofrecer un marco de protección a los familiares del afiliado o del pensionado que fallece, frente a las contingencias económicas derivadas de su muerte.** (...) Concretamente, la pensión busca [evitar] que ocurrida la muerte de una persona, quienes dependían de ella se vean obligados a soportar individualmente las cargas materiales y espirituales de su fallecimiento. Desde esta perspectiva, ha dicho la Corte, **“la sustitución pensional responde a la necesidad de mantener para su beneficiario, al menos el mismo grado de seguridad social y económica con que contaba en vida del pensionado fallecido, que al desconocerse puede significar, en no pocos casos, reducirlo a una evidente desprotección y posiblemente a la miseria (...)”** [Énfasis fuera de texto].*

*En similares términos, el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, ha considerado el derecho a la sustitución pensional en los siguientes términos:*

*“La Jurisprudencia de Colombia ha reiterado que el derecho a la sustitución pensional está instituido como un mecanismo de protección a los familiares del trabajador pensionado, ante el posible desamparo en que puedan quedar por razón de la muerte de éste pues al ser beneficiarios del producto de su actividad laboral, traducido en la mesada pensional, dependen económicamente de la misma para su subsistencia. (...)”<sup>8</sup>.*

*Entendida así la sustitución de una pensión o de una asignación de retiro, ha de concluirse que la protección se dirige a la familia, núcleo fundamental de la sociedad, sea cual sea la forma en que ella se haya constituido, pues, de conformidad con lo establecido en el artículo 42 de la Constitución Política, el vínculo tanto jurídico como natural es protegido por el ordenamiento jurídico<sup>9</sup>.”*

---

<sup>6</sup> M.P. doctor Antonio María Carbonell.

<sup>7</sup> M.P. doctor Jaime Córdoba Triviño.

<sup>8</sup> Sentencia de 20 de septiembre de 2007, C.P. doctor Jesús María Lemos Bustamante, radicado interno No. 2410-2004, actor: María Lilia Alvear Castillo.

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Subsección B, sentencia del 8 de abril de 2010, M.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila.

En este sentido esa Corporación ha diseñado unos principios rectores que debe tener en cuenta el Juzgador al momento de definir la persona que tiene derecho a la sustitución pensional, los cuales se encuentran vigentes<sup>10</sup> y enmarcan el contenido constitucional que comprende a este derecho prestacional, atendiendo a sus fines y objetivos, así:

*1. Principio de estabilidad económica y social para los allegados del causante: Desde esta perspectiva, ha dicho la Corte que “la sustitución pensional responde a la necesidad de mantener para su beneficiario, al menos el mismo grado de seguridad social y económica con que contaba en vida del pensionado fallecido, que al desconocerse puede significar, en no pocos casos, reducirlo a una evidente desprotección y posiblemente a la miseria”<sup>11</sup>. 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 compartían con él su vida, reciban una pensión para satisfacer sus necesidades<sup>12</sup>.*

*2. Principio de reciprocidad y solidaridad entre el causante y sus allegados: En el mismo sentido, la Corte ha concluido que la sustitución pensional busca impedir que sobrevinida la muerte de uno de los miembros de la pareja, el otro se vea obligado a soportar individualmente las cargas materiales y espirituales, por lo cual “el factor determinante para establecer qué persona tiene derecho a la sustitución pensional en casos de conflicto entre el cónyuge superviviente y la compañera o compañero permanente es el compromiso de apoyo afectivo y de comprensión mutua existente entre la pareja al momento de la muerte de uno de sus integrantes<sup>13</sup>”.*

*3. Principio material para la definición del beneficiario: En la sentencia C-389 de 1996<sup>14</sup> esta Corporación concluyó que:*

*“(…) la legislación colombiana acoge un criterio material -esto es la convivencia efectiva al momento de la muerte- como elemento central para determinar quién es el beneficiario de la sustitución pensional, por lo cual no resulta congruente con esa institución que quien haya procreado uno o más hijos con el pensionado pueda desplazar en el derecho a la sustitución pensional a quien efectivamente convivía con el fallecido”<sup>15</sup>.*

En este sentido, se observa entonces como la jurisprudencia ha ido decantando el contenido y alcance de la sustitución pensional, siendo que la misma busca que la familia del causante conserve una similar situación económica y de seguridad social a la que tenía al momento del deceso, la cual se enmarca en el sentir de solidaridad y protección que para quienes fueron más cercanos al de cuyos y que dependían económicamente de este.

Ahora, en cuanto al requisito de convivencia efectiva, la Corte Constitucional ha sostenido que el vínculo matrimonial y la unión marital de hecho cuentan con unos derechos y deberes, así como “la existencia de elementos afectivos, asistenciales, de compañía y ayuda en distintos aspectos, incluyendo el patrimonial. Sin embargo, el hecho de que se altere alguno de los aspectos, no quiere decir que los otros se afecten.”<sup>16</sup>

---

<sup>10</sup> Véase sentencia T-581 de 2019

<sup>11</sup> Sentencia C-002 de 1999. (MP. Antonio Barrera Carbonell).

<sup>12</sup> Sentencia C-080 de 1999. (MP. Alejandro Martínez Caballero)

<sup>13</sup> Sentencia T-190 de 1993, (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz). En el mismo sentido ver sentencia T-553 de 1994, (MP. José Gregorio Hernández Galindo), C-617 de 2001, MP. (Álvaro Tafur Galvis) etc.

<sup>14</sup> MP. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>15</sup> Corte Constitucional, sentencia C-1035 del 22 de octubre de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>16</sup> Corte Constitucional, sentencia T-581 de 2019. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo

Sin perjuicio de lo anterior, el Alto Tribunal ha expresado que, para acceder a la sustitución de la prestación, al momento del fallecimiento del causante, se debe acreditar la convivencia real y efectiva, dado que ese es el hecho determinante del reconocimiento pensional, sin que sea necesario acreditar la dependencia económica o la existencia formal del vínculo<sup>17</sup>. De allí que, según la Corporación esa convivencia es entendida aun cuando la pareja no convive bajo el mismo techo, véase:

*“Es cierto, como se afirma en el cargo, que al precisar el concepto de convivencia o vida marital, para efectos de determinar el derecho a la pensión de sobrevivientes del cónyuge o compañera o compañero permanente del afiliado o del pensionado fallecido, esta Sala de la Corte ha proclamado que esa convivencia no desaparece cuando los esposos o compañeros permanentes no pueden vivir bajo el mismo techo por circunstancias particulares originadas en el trabajo, la salud, la fuerza mayor, etc., que no impidan ni signifiquen la pérdida de la comunidad de vida ni la vocación de la vida en común, pues lo que interesa para que esa convivencia exista es que en realidad se mantengan, el afecto, el auxilio mutuo, el apoyo económico, y el acompañamiento espiritual, característico de la vida en pareja.*

*Así, es evidente la importancia de la convivencia para acceder a la sustitución de la asignación de retiro, pero entendida desde una perspectiva más amplia que no necesariamente implica residir en un mismo lugar con el causante, sino que se haya mantenido durante el tiempo necesario la relación de afecto y apoyo en distintos ámbitos de la vida de ambos.”<sup>18</sup>*

Sobre el tema, el H. Consejo de Estado, en sentencia del 15 de abril de 2021, explicó que en lo que se refiere al requisito de convivencia *“debe acreditarse la vocación de estabilidad y permanencia, por lo tanto, no se tienen en cuenta aquellas relaciones casuales, circunstanciales, incidentales, ocasionales, esporádicas o accidentales que hayan podido tener en vida el fallecido pensionado.”<sup>19</sup>*

De esta manera, según lo expuesto por las Corporaciones, para acceder a la sustitución de la sustitución pensional se debe acreditar la convivencia real y efectiva, la cual es entendida como la relación de afecto y apoyo en las distintas dimensiones de la vida, sin que ello implique que la pareja comparta el mismo techo.

#### **4.2.2. Sobre la revocatoria directa de actos administrativos**

La revocatoria directa de los actos administrativos es una figura que el legislador estableció en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, para permitir que las autoridades que ha expedido actos administrativos tengan la oportunidad de revocarlos, siempre y cuando se presente alguna de las siguientes causales:

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.

---

<sup>17</sup> Ibídem.

<sup>18</sup> Ibídem.

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, M.P. Dr. Gabriel Valbuena Hernández. Rad. 25000-23-42-000-2013-06518-01.

Para que la revocatoria proceda cuando se trata de actos administrativos que definieron situaciones jurídicas de carácter particular y concreto o reconocieron derechos, el artículo 97 ibídem exige se cuente con el consentimiento previo, expreso y escrito del particular que se pudiere ver afectado con la decisión.

La falta de este requisito no permite que la autoridad de manera unilateral pueda revocar el acto administrativo, por lo que la forma para resolver la controversia se da al acudir ante el Juez Administrativo, quien será el que determine si el acto demandado está incurso en alguna causal de nulidad al haberse expedido violando la ley o a causa de medios fraudulentos.

Sin perjuicio de lo anterior, en materia pensional, el artículo 19 de la ley 797 de 2003<sup>20</sup>, permite que las autoridades de las Instituciones de Seguridad Social que han reconocido pensiones de manera irregular por incumplimiento de requisitos o documentación falsa, puedan revocarlas aún sin el consentimiento del particular, para ese efecto, deberá verificar de oficio el cumplimiento de los requisitos para la adquisición del derecho y la legalidad de los documentos que sirvieron de soporte para obtener el reconocimiento y pago de la prestación a cargo del tesoro público.

Esta disposición fue declarada exequible condicionalmente por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-835 de 2003, en el entendido de que el incumplimiento de los requisitos o que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa, se tipifican como delito por la ley penal.

En esa misma sentencia, el Alto Tribunal aclaró que *“la facultad de revocación directa de los actos que reconocen pensiones u otras prestaciones económicas no podrán efectuarse sin el consentimiento previo del pensionado, pues esta potestad se encuentra limitada cuando la controversia surge de problemas de interpretación del derecho pensional, eventos en los cuales deberá acudirse al beneplácito o autorización del ciudadano, y de no ser así, deberá adelantarse ante los jueces competentes las acciones legales a que haya lugar, para obtener la nulidad de los actos que pretende revocar. En este sentido, salvo ley en contrario, la revocatoria con el consentimiento escrito y expreso se exige en todos los casos distintos de los contemplados en el artículo 19 antes citado”*.

En ese sentido, sobre las irregularidades que se pudieren encontrar en el trámite de reconocimiento pensional a causa de situaciones tipificadas por la ley penal, la Corte explicó *“cosa distinta ocurre cuando el incumplimiento de los requisitos aludidos esté tipificado como delito y la Corte señala claramente que basta con la tipificación de la conducta como delito, para que la administración pueda revocar, aunque no se den los otros elementos de la responsabilidad penal, de tal manera que en el evento de que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa o se halla comprobado el incumplimiento de los requisitos, basta con que sean constitutivos de conductas tipificadas por la ley penal, hipótesis en la cual se inscribe la utilización de documentación falsa, en conexidad o no con conductas tipificadas por la ley penal tales como el cohecho, el peculado, etc. Como que se trata de una circunstancia de ostensible ilegalidad, respecto de la cual, (...) la aplicación del principio de buena fe deberá operar es en beneficio de la administración para proteger el interés público, pues en este caso la actuación fraudulenta con la que se dio origen o desarrollo a la actuación de la administración rompe la confianza legítima que sustenta la presunción de legalidad del acto expedido bajo tales circunstancias”*.

---

<sup>20</sup> Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales.

Al respecto, el Consejo de Estado, en sentencia del 04 de abril de 2019<sup>21</sup>, expresó que, para que en atención del artículo 19 de la Ley 797 de 2003 proceda la revocatoria directa de los actos administrativos que reconocen pensiones, las autoridades de seguridad social están en la obligación de seguir el procedimiento dispuesto con fundamento en los artículos 14, 28, 34, 35 y 74 de la Ley 1437 de 2011 y las normas concordantes que atiendan el principio y derecho al debido proceso, por lo que, de no demostrarse la tipicidad de la conducta que la entidad de previsión considera causó el reconocimiento irregular de la prestación, ésta, en garantía de los derechos del particular está en la obligación de contar con su consentimiento previo, expreso y escrito antes de revocar su decisión, como quiera que prevalecen los principios de buena fe y presunción de inocencia, por lo que, en ese tipo de casos, es la administración la que debe demostrar la actuación fraudulenta o irregular por parte del administrado, es decir, tiene la carga de la prueba.

#### **4.3. Material probatorio**

Al expediente fueron allegadas las siguientes pruebas documentales.

- Resolución No. SUB 255206 del 25 de noviembre de 2020,<sup>22</sup> por la cual COLPENSIONES revocó la resolución 53871 del 18 de diciembre de 2006 respecto del reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a favor de la señora ADELA LEON.
- Resolución No. SUB 227436 del 16 de septiembre de 2021<sup>23</sup>, por medio de la cual COLPENSIONES negó la solicitud de revocatoria directa de la Resolución SUB 255206 del 25 de noviembre de 2020.
- Resolución No. SUB 277281 del 21 de octubre de 2021<sup>24</sup> en la que se resolvió un valor adeudado por la demandada a COLPENSIONES por concepto de mesadas y retroactivo pagado.
- Certificación expedida por COLPENSIONES el 22 de diciembre de 2021<sup>25</sup>, en la que relaciona los pagos realizados a la señora Adela León de noviembre de 2018 a noviembre de 2021, con ocasión a la sustitución de vejez y que el estado actual es retirado.

#### **4.4. Caso concreto**

A través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, COLPENSIONES pretende se declare la nulidad de la resolución No. 53871 del 18 de diciembre de 2006, por la cual el ISS hoy COLPENSIONES reconoció una pensión de sobrevivientes a la señora ADELA LEÓN con ocasión del fallecimiento del señor ALFONSO PINTO, a partir del 03 de septiembre de 2006, para que a título de

---

<sup>21</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A, Consejero ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ, Radicación número: 47001-23-33-000-2014-00036-01(3886-15)

<sup>22</sup> Cfr. Documento digital 02, folios 1-17

<sup>23</sup> Cfr. Documento digital 02, folios 18-33

<sup>24</sup> Cfr. Documento digital 02, folios 34-64

<sup>25</sup> Cfr. Documento digital 02, folios 65

restablecimiento del derecho se ordene el reintegro indexado de lo pagado por concepto de mesadas, retroactivos y pagos de salud.

Pese a que la demanda fue debidamente notificada, la señora ADELA LEÓN no constituyó apoderado judicial ni contestó la demanda.

De las pruebas allegadas al proceso, se pudo probar lo siguiente:

1. Mediante la Resolución No. 5807 del 30 de agosto de 1985, el extinto Instituto de Seguros Sociales concedió en favor del señor ALFONSO PINTO una pensión de vejez, a partir del 23 de abril del mismo año.
2. El señor ALFONSO PINTO falleció el 03 de septiembre de 2006.
3. Con ocasión del fallecimiento del señor ALFONSO PINTO, mediante la Resolución No. 53871 del 18 de diciembre de 2006, el extinto Instituto de Seguros Sociales reconoció a la señora ADELA LEÓN, en su calidad de compañera permanente, una sustitución pensional, a partir del 03 de septiembre de 2006, día del fallecimiento del causante.
4. Mediante la Resolución No. SUB 255206 del 25 de noviembre de 2020,<sup>26</sup> COLPENSIONES decidió:

*“ARTÍCULO PRIMERO: Revocar la resolución 53871 del 18 de diciembre de 2006 respecto del reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a favor de la señora ADELA LEON con ocasión del fallecimiento del señor ALFONSO PINTO ocurrido el día 03 de septiembre de 2006, con base en el auto de cierre No. GPF-0957-20 del 15 de octubre de 2020, proferido dentro de la investigación administrativa especial No. 293-20 llevada a cabo por la Gerencia de Prevención del Fraude facultada por el artículo 19 de la Ley 797 de 2003 y el artículo 243 de la Ley 1450 de 2011 y la resolución 555 de 2015, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de la presente resolución.*

*ARTICULO SEGUNDO: Negar el reconocimiento de una pensión de sobrevivientes a la señora ADELA LEON con ocasión del fallecimiento del señor ALFONSO PINTO ocurrido el día 03 de septiembre de 2006, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente Resolución.*

5. Con memorial del 22 de julio de 2021, la señora ADELA LEÓN, solicitó la revocatoria directa del anterior acto administrativo. La anterior solicitud fue negada por COLPENSIONES a través de la Resolución No. SUB 227436 del 16 de septiembre de 2021.
6. Finalmente, con la Resolución No. SUB 277281 del 21 de octubre de 2021, COLPENSIONES informó el valor pagado a la señora ADELA LEÓN por concepto de mesada pensional y ordenó remitir el proceso a la Dirección de Procesos Judiciales para que dieran inicio al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de la referencia.

El anterior acto administrativo resolvió:

---

<sup>26</sup> Cfr. Documento digital 02, folios 1-17

*“ARTÍCULO PRIMERO: Informar que el valor girado a la señora ADELA LEON identificada con la cédula de ciudadanía 51.980.705, a título de Mesadas y Retroactivo, con ocasión del reconocimiento de la Sustitución Pensional por el periodo comprendido entre el 03 de septiembre de 2006 al 31 de mayo de 2021, asciende a la suma de CIENTO TREINTA Y SIETE MILLONES SEISCIENTOS DOCE MIL QUINIENTOS VEINTE PESOS M/CTE. (\$137.612.520), de acuerdo con lo señalado en la parte considerativa de la presente Resolución.*

*ARTÍCULO SEGUNDO: Remítase a la DIRECCIÓN DE PROCESOS JUDICIALES, el presente Acto Administrativo para que dé inicio a las acciones legales pertinentes, de conformidad con lo expuesto en la presente Resolución.*

*ARTICULO TERCERO: Notifíquese a la señora ADELA LEON identificada con la cédula de ciudadanía 51.980.705, haciéndole saber que contra el presente Acto Administrativo no procede recurso alguno.”*

7. Así las cosas, la señora ADELA LEÓN fue retirada de la nómina de pensionados a partir de diciembre de 2021, dado que según certificación expedida por COLPENSIONES el 22 de diciembre de 2021, se constataron los pagos realizados por mesada pensional desde noviembre de 2018 a noviembre de 2021.

Según lo informó la entidad accionante, la Resolución No. 53871 del 18 de diciembre de 2006, por la cual el extinto Instituto de Seguros Sociales reconoció a la señora ADELA LEÓN, una sustitución pensional, fue expedida de forma irregular, como quiera que de la investigación administrativa especial No. 293-20 no se acreditó la veracidad de la solicitud de la prestación en lo relacionado con la convivencia con el señor ALFONSO PINTO (Q.E.P.D).

Manifestó que, con los elementos probatorios recaudados y el Auto de Cierre No. GPF-0957-20 del 15 de octubre de 2020, la señora ADELA LEON y el señor ALFONSO PINTO (Q.E.P.D), no convivieron de manera permanente e ininterrumpida compartiendo techo, lecho y mesa, situación que controvierte totalmente lo señalado en las declaraciones aportadas con la solicitud presentada por la señora ADELA LEON, como quiera que la solicitante en éstas, afirmó convivir con el causante bajo el mismo techo hasta la fecha de fallecimiento del mismo, situación que repercute en el reconocimiento efectuado a la beneficiaria de la sustitución pensional reconocida con ocasión del fallecimiento de la causante.

Conforme a la normatividad pensional que regenta el caso, se encuentra que en virtud de lo dispuesto en el artículo 48 de la Constitución Política, el derecho a la seguridad social se debe respetar a todos los habitantes del territorio nacional. En esas condiciones, el legislador, en aras de proteger a la familia de los trabajadores cotizantes, entre otros estableció la prestación: sustitución pensional la cual constituye en sustituir a la familia del trabajador pensionado la prestación que percibía en vida.

Entre los beneficiarios de esta prestación, según se explicó en la parte normativa de esta sentencia, se encuentra la compañera permanente, persona que, en virtud de los artículos 42 de la Constitución Política, 46 y 47 de la Ley 100 de 1993, tiene el derecho al reconocimiento pensional de su pareja con ocasión de la existencia de la unión marital de hecho, siempre y cuando cumpliera con los tres (3) requisitos

exigidos por la norma: i) ser mayor de 30 años de edad a la fecha de fallecimiento del causante; ii) acreditar que estuvo haciendo vida marital con el causante de la prestación hasta su muerte; iii) acreditar la convivencia con el causante fallecido por un periodo no menor de cinco (5) años continuos con anterioridad a su muerte.

Cumplidos estos requisitos el cónyuge supérstite o compañero permanente, tiene derecho a que la entidad de previsión que reconocía la pensión al causante fallecido le sustituya la prestación.

En las condiciones anteriores, la entidad accionante afirma que la señora ADELA LEÓN no cumplió con el requisito de: acreditar la convivencia con el causante fallecido por un periodo no menor de cinco (5) años continuos con anterioridad a su muerte, por lo que de manera discrecional decidió revocar el acto administrativo de reconocimiento pensional, aplicando lo dispuesto en el artículo 19 de la ley 797 de 2003.

Al constatar el contenido del acto administrativo que dispuso la revocatoria directa, se evidenció que COLPENSIONES realizó el procedimiento administrativo dispuesto en la Resolución 555 del 30 de noviembre de 2015<sup>27</sup>, por lo que adelantó investigaciones administrativas para determinar si la señora ADELA LEÓN contaba con el derecho pensional evaluado, con ocasión de un reporte remitido el 04 de diciembre de 2018 a través de la Línea de Integridad y Transparencia de la entidad, con el que informaron que "existían posibles hechos de fraude y/o corrupción en el reconocimiento de una sustitución pensional, toda vez que, la ciudadana ADELA LEÓN no cumpliría con los requisitos para acceder a la prestación aludida."

En ese sentido, COLPENSIONES relacionó y evaluó los documentos que fueron radicados con la solicitud pensional realizada por la señora ADELA LEÓN, encontrando entre ellos:

- Copia del registro civil de defunción con indicativo serial No. 5688072 del señor ALFONSO PINTO, en el que se indica como fecha de fallecimiento el día 3 de septiembre de 2006.
- Copia de la declaración extra-proceso rendida en vida por el señor ALFONSO PINTO el día 28 de marzo de 2005 ante la Notaría Cuarenta y Nueve del Círculo de Bogotá, por medio de la cual declaró convivir en unión marital de hecho desde hace unos 17 años con la señora ADELA LEON, identificada con C.C. No. 51.980.705.
- Copia de la declaración extra-proceso No. 21.009 rendida el día 15 de septiembre de 2006 ante la Notaría Cincuenta y Cuatro del Círculo de Bogotá, por la señora ADELA LEON, identificada con C.C. No. 51.980.705, por medio de la cual declaró haber convivido con el causante ALFONSO PINTO desde el 20 marzo de 1988 hasta la fecha del fallecimiento.
- Copia de la declaración extra-proceso No. 21.010 rendida el día 15 de septiembre de 2006 ante la Notaría Cincuenta y Cuatro del Círculo de Bogotá, por las señoras MARIA LEONOR GONZALEZ GARCIA, identificada con C.C. No. 41.525.577, y MARIA PAULINA GONZALEZ GARCIA, identificada con

---

<sup>27</sup> Expedido por esa entidad

C.C. No. 35.318.904, por medio de la cual declararon acerca de la convivencia de la beneficiaria ADELA LEON con el causante ALFONSO PINTO.

- Denuncia presentada el 23 de noviembre de 2018, por la señora NUBIA PINTO FORERO, en calidad de guardadora de las interdictas LUZ HELENA PINTO FORERO y ROSMERY PINTO FORERO, hijas del causante, por fraude en el reconocimiento pensional efectuado a favor de la señora ADELA LEON, indicando que la pensión otorgada a la señora ADELA LEON no le corresponde, pues el causante nunca convivió con esta señora a parte tiene dos hijas discapacitadas que no están recibiendo nada de esta pensión.
- Entrevista a la señora ADELA LEÓN, en la que relató sobre la convivencia con el causante desde el año 1998 hasta la fecha de fallecimiento, la inconformidad de los hijos del señor con la relación sentimental, las direcciones de residencia en las que convivieron, la causa de muerte del causante, el apoyo emocional, económico y afectivo para con ellas y sus hijos y aportó pruebas documentales como afiliación a salud y registros fotográficos
- Entrevistas a terceros, vecinos y familiares, en la que informaron conocer al causante y a la señora ADELA LEÓN, así como su condición de convivencia:

*“Se entrevista a la señora Herminia Brijalba, quien por seguridad no brinda su identificación, lo cual afirma haber conocido a la señora Adela León y el señor Alfonso Pinto, por un periodo de 40 años, refiere que el causante era padre de una hija en estado de discapacidad.”*

*“Posteriormente se dialoga con la señora Flor Rincón, reside en la carrera 30 Bis Sur 5 - 20 Este, quien afirma haber conocido a la señora Adela León desde hace 40 años, y es de su conocimiento que tenía una convivencia en unión libre con el señor Alfonso Pinto durante los últimos cinco años, no tiene mucha información ya que se ha mudado en varias oportunidades. Agrega que no conoció Hijos.”*

*“Se dialoga con varios vecinos del sector los cual indican conocer a la solicitante y al causante durante 40 años, es importante mencionar que no brindan más información.”*

*“Se dialoga con un vecino quien lleva más de 50 años viviendo en el sector afirma conocer al Causante y a la Solicitante, quienes convivían juntos.”*

*“Se dialoga con el señor Hugo Pinto, nieto del señor Alfonso Pinto, quien afirma que la señora Adela León, convivía en unión libre con su abuelo en la vivienda actual desde el fallecimiento de la primera esposa del causante, no evidencio ninguna separación, afirma que de la unión no quedaron hijos, se indaga por hijas del causante en estado de discapacidad y afirma eran sobre protegidas y que no tuvieron una vida normal que les ayudara a desarrollar una dependencia. No aporta más datos de Familiares.”*

*“Se dialoga con la señora María Leonor González García, identificada con CC 41525577, Teléfono 2064469, en calidad de declarante, quien corrobora la información aportada ante la notaría.”*

*“Finalmente se dialoga con la señora Nubia Pinto, teléfono 3125314266, en calidad de curadora de las hijas interdictas del causante, quien menciona que la señora Adela León, solamente sostenía una relación sentimental con su progenitor, alude que solo vio a la solicitante, sin tener algún trato, refiere que el causante vivía con sus dos hermanas quienes son interdictas. Expresa que la solicitante solo visitaba al señor Alfonso Pinto.”*

Al constatar el contenido del material probatorio relacionado por COLPENSIONES en la investigación administrativa que dio lugar a la revocatoria directa del acto administrativo pensional que reconoció la sustitución pensional a la demandada, se pudo establecer que, aunque fueron varias y concordantes las pruebas que demostraron la convivencia entre el señor PINTO y la señora LEÓN, como fueron, la declaración extraproceso rendida por el causante, las entrevistas realizadas a vecinos en las que corroboraban la convivencia, el hecho que el causante tenía afiliada a la demandada como compañera permanente a la seguridad social, registros fotográficos de la pareja, la entrevista a uno de los nietos del causante en la que informó sobre la relación de pareja y convivencia desde hacía más de cinco (5) años hasta la fecha del fallecimiento; la administradora de pensiones, le dio veracidad a la única prueba que refutaba ese hecho, la denuncia presentada por una tercera que manifestó ser curadora de dos de las hijas del causante, de la cual no allegó siquiera prueba sumaria.

En el mismo sentido, indicó que como la demandada había afirmado que no vivía todo el día con el causante en la misma casa, dado que los hijos de él presentaban desacuerdo, ello era causal para revocar el reconocimiento de la prestación.

Sobre la anterior situación, es pertinente aclarar que esta Jurisdicción y la Corte Constitucional, han expresado que para demostrar la convivencia no se requiere compartir techo, pues son sendas las situaciones que dan lugar a que las parejas no vivan bajo el mismo techo, sin que ello indique la falta de convivencia, auxilio y apoyo mutuo.

Para esta Agencia, los motivos que fundaron la decisión de revocatoria no tienen el sustento probatorio que demuestre una mala fe o actuación fraudulenta por parte de la demandada o de terceros que le hubiese otorgado automáticamente la autorización para revocar un acto de reconocimiento pensional, lo que se evidencia es una cadena de hechos que dan lugar a demostrar que entre el causante y la señora LEÓN existió una vida en pareja que no era aceptada por los hijos del causante, lo que dio lugar a que la pareja no pudiera llevar una vida en pareja en armonía, sin que ello indique que no la tuvieron, y menos que esa relación no tuviera la connotación de una vida en común, dado que esas circunstancias las definen las personas que conforman la relación de vida y no los terceros como familiares o amigos que, por diferentes razones, pueden demostrar su desacuerdo.

Asimismo, a este Despacho le causa extrañeza que COLPENSIONES no allegue ninguna prueba relacionada con la información recaudada como parte del material probatorio a este proceso, como tampoco solicita se practiquen medios de prueba o se vincule a terceros que considera puedan tener un mejor derecho, a diferencia de lo anterior, actúa de manera discrecional utilizando una figura excepcional para afectar una situación materializada que deja en vulnerabilidad a una persona a la que se le concedió un derecho pensional con el cumplimiento de requisitos y que según quedó registrado en el mismo acto administrativo está en condiciones importantes de vulnerabilidad, como son:

*“(…)*

*“La señora ADELA LEÓN recibió una entrevista por parte de COLPENSIONES el día 20 de junio de 2020, donde se le informó los siguientes diagnósticos, paciente con marcapaso,*

*insuficiencia renal, hipertensión, dispone de una bala de oxígeno, a parte se encuentra en diálisis día de por medio en el hospital San Rafael.*

*(...)*

*es analfabeta, vive sola, paga arriendo, dispone de una bala de oxígeno, donde debe pagar luz por el consumo de esta, además depende de la pensión para su supervivencia, debe pagar transporte para ir a la hemodiálisis día por medio a la clínica San Rafael. (...)*”

Sobre ello, es importante resaltar que, en el acto administrativo de revocatoria directa, se mencionó que, los hechos que dieron lugar al reconocimiento de la prestación fueron evaluados también en el año 2009, lo que demuestra que COLPENSIONES está reabriendo una investigación que ya había realizado y, con ese actuar, vulnera los derechos de la demandada al debido proceso, a la seguridad social y al mínimo vital.

Sobre esa investigación también extraña el Despacho que, desde el año 2006 año en el que falleció el señor ALFONSO PINTO, no se hubiese realizado otra solicitud de reconocimiento pensional por parte de otros beneficiarios. Si, como lo manifiesta la entidad, el causante era padre de dos (2) hijas en condición de discapacidad, la curadora de las mismas hubiese solicitado la prestación.

Como en el curso del proceso no se demostró ninguna de esas condiciones, y de conformidad con las pruebas que la accionante tuvo en cuenta para revocar la prestación no se demostró que existiese acción fraudulenta o irregularidad en el proceso de reconocimiento pensional, amén de encontrar congruencia en las pruebas relacionadas por COLPENSIONES en lo que se refiere a la realidad de la convivencia entre el señor PINTO y la señora LEÓN, esta Agencia Judicial dará aplicación a los principios de buena fe y presunción de inocencia que cobijan a la demandada, dejando constancia que, si bien las administradoras de fondos de pensiones cuentan con la facultad de revocar directamente los actos administrativos que reconocen pensiones, dicha actuación debe respetar el debido proceso y estar fundada en hechos que según la ley penal se evidencie el actuar fraudulento, como esas circunstancias no se demostraron este Despacho considera que COLPENSIONES desbordó las facultades conferidas por el legislador, en detrimento de los derechos de una de sus administradas, dado que al no tener certeza sobre la legalidad de la actuación, debió actuar conforme lo autoriza la norma, y esto es, solicitando a la beneficiaria de la prestación el consentimiento previo para realizar la revocatoria, y en el evento de su negativa, dejar la decisión a los jueces administrativos, para que, dentro del proceso judicial, el cual respeta todas las garantías procesales, derecho de defensa y contradicción tomara la decisión antes de afectar el mínimo vital de la señora LEÓN.

Bastan estas razones sobre los elementos de juicio del proceso, para formar el convencimiento del Despacho de que no se desvirtuó la presunción de legalidad del acto acusado, el cual continúa amparado por la presunción de haberse expedido de conformidad con las normas superiores que lo regían, en armonía con los preceptos de la Constitución Política sin causal de nulidad alguna.

En las anteriores condiciones, se llega a la conclusión que deben ser negadas las súplicas de la demanda.

Sin perjuicio de lo anterior, como en el asunto de autos se evidenció que COLPENSIONES a través de la Resolución No. SUB 255206 del 25 de noviembre de

2020 revocó la resolución No. 53871 del 18 de diciembre de 2006, la cual fue estudiada en esta sentencia y se determinó su legalidad, para que no se vea afectada la situación jurídica de la demandada, por medio de esta sentencia se declarará la nulidad de dicho acto administrativo.

La anterior decisión, dejará sin efectos los demás actos administrativos que COLPENSIONES hubiere expedido en su cumplimiento.

Como resultado de la declaratoria de nulidad de la Resolución No. SUB 255206 del 25 de noviembre de 2020, se ordenará a COLPENSIONES a pagar a la señora ADELA LEÓN, de forma retroactiva e indexada, todas las mesadas dejadas de percibir desde que fue retirada de nómina de pensionados, esto es, diciembre de 2021, hasta que fuere incluida nuevamente.

El incumplimiento de las anteriores obligaciones dará lugar al pago de intereses de mora en los términos dispuestos en el artículo 192 del CPACA.

#### **4.5. Costas**

La Instancia no condenará en costas, teniendo en cuenta que el artículo 188 del CPACA, no exige la condena en sí misma, sino el pronunciamiento por parte del operador judicial y teniendo en cuenta que este Despacho no encontró respecto a la parte vencida conducta que haga necesaria la sanción.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado 47 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

### **FALLA**

**PRIMERO: NEGAR** las pretensiones de la demanda instaurada por la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES, contra la señora ADELA LEÓN, identificada con C.C. No. 51.980.705, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia, relacionadas con la declaratoria de nulidad de la Resolución No. 53871 del 18 de diciembre de 2006, por la cual el ISS hoy COLPENSIONES reconoció una sustitución pensional en favor de la señora ADELA LEON identificada con la CC 51.980.705.

**SEGUNDO:** Como consecuencia de lo anterior, **DECLARAR** la nulidad de la Resolución No. SUB 255206 del 25 de noviembre de 2020, por la cual COLPENSIONES i) revocó la Resolución No. 53871 del 18 de diciembre de 2006 respecto del reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a favor de la señora ADELA LEON, y ii) negó el reconocimiento pensional, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO:** La ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, deberá pagar a la señora ADELA LEÓN, identificada con la CC 51.980.705, todas las mesadas dejadas de percibir desde que fue retirada de nómina de pensionados, esto es, diciembre de 2021, hasta que fuere incluida nuevamente en nómina.

Las sumas canceladas por concepto del pago de la sustitución pensional, junto con los reajustes anuales de ley, deberán ser actualizadas de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 187 del CPACA, teniendo en cuenta los índices de precios al consumidor y de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$R = R.H. \frac{\text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$$

En la que el valor presente R se determina multiplicando el valor histórico (R.H.), que es lo dejado de percibir por la actora por concepto del pago de la sustitución pensional decretada, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente a la fecha de ejecutoria de esta providencia, por el índice vigente en la fecha en que se causaron las sumas adeudadas.

Es claro que, por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente mes por mes para cada mesada, teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada uno de ellos

**CUARTO:** La entidad accionada deberá dar cumplimiento a esta sentencia, dentro de los términos previstos en los artículos 192 y 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**QUINTO:** A través de la entidad demandante, NOTIFÍQUESE personalmente esta decisión a la parte demandada.

**SEXTO:** Sin costas en la instancia.

**SÉPTIMO:** Ejecutoriada esta sentencia, archivar el expediente, dejando las constancias del caso.

**NOTIFÍQUESE<sup>28</sup>, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

**CARLOS ENRIQUE PALACIOS ÁLVAREZ**  
**JUEZ**

MPG

---

<sup>28</sup> Parte demandante: [paniaguacohenabogadossas@colpensiones.gov.co](mailto:paniaguacohenabogadossas@colpensiones.gov.co); [notificacionesjudiciales@colpensiones.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@colpensiones.gov.co); [paniaguabogota1@gmail.com](mailto:paniaguabogota1@gmail.com); [paniaguabogota3@gmail.com](mailto:paniaguabogota3@gmail.com)  
Vinculado: [marcela.perilla@perillaleon.com.co](mailto:marcela.perilla@perillaleon.com.co); [notificaciones@cundinamarca.gov.co](mailto:notificaciones@cundinamarca.gov.co)  
Ministerio Público: [zmladino@procuraduria.gov.co](mailto:zmladino@procuraduria.gov.co)

**Firmado Por:**  
**Carlos Enrique Palacios Alvarez**  
**Juez Circuito**  
**Juzgado Administrativo**  
**047**  
**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: **1f8c45498dfb2eb33c43288f5615f9ae1a44f4acfe66fc0793a4f05bb591f4de**

Documento generado en 31/07/2023 09:54:08 AM

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