



Cartagena de Indias D.T. y C., veinte (20) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Medio de control	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicado	13-001-33-33-002-2015-00095-01
Ejecutante	DENIA EDELA ROMERO RUÍZ
Ejecutada	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP
Tema	Se concede medida cautelar en segunda instancia- Se demostró que la demandante cumplía con los requisitos para ser beneficiaria de la pensión de sobreviviente- La medida se decreta sin pago de retroactivo y mientras se profiere fallo de segunda instancia.
Magistrado Ponente	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

II.- PRONUNCIAMIENTO

Procede el Despacho a decidir sobre la solicitud de medida cautelar incoada por la parte demandante.

III. ANTECEDENTES.

3.1. Las pretensiones de la demanda¹.

Se pretende la nulidad de la Resolución No. 001175 del 14 de octubre de 2011, por medio de la cual la UGPP deja en suspenso el reconocimiento de la pensión de sobreviviente solicitado por la señora Denia Edela Romero Ruíz y Elsa Castillo Ramos, por haber invocado ambas la condición de compañera permanente y cónyuge del causante respectivamente. Como consecuencia de lo anterior, solicitó el reconocimiento y pago de la misma a partir del 11 de agosto de 2010.

Como sustento de sus pretensiones, plantea en esencia que, convivió con el señor Plinio Bustamante Ayola por un periodo de 35 años hasta la fecha de muerte el 11 de agosto de 2010, indicando que el causante tenía un vínculo matrimonial vigente con la señora Elsa Castillo de Bustamante. En ese sentido,

¹ Folios 52



13-001-33-33-002-2015-00095-01

afirma que con el acto acusado se viola los artículos 13, 46 y 48 de la Constitución Política, art. 46 y ss de la Ley 100 de 1993 y artículo 7 y 25 del Código de Trabajo.

3.2. La solicitud de medida cautelar².

La parte actora solicitó como medida cautelar, que se ordene a la entidad demandada, la suspensión de los efectos de la Resolución No. 001175 del 14 de octubre de 2011, y como consecuencia, proceda al pago de la pensión de sobreviviente del causante Plinio Bustamante Ayola a favor de la demandante, a partir del 11 de agosto de 2010.

Como sustento de su solicitud, indicó que en fecha 25 de junio de 2019, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena, concedió en primera instancia las pretensiones de esta demanda, declarando la nulidad de la resolución antes mencionada y ordenando a su vez a la UGPP, que recociera y pagar la sustitución de la pensión de jubilación que devengaba el causante a favor de la actora; contra la anterior decisión la entidad demandada interpuso recurso de apelación, el cual se encuentra en este Despacho para ser resuelto.

Manifiesta que actualmente, es una persona de la tercera edad debido a que, tiene 76 años, la cual no labora, ni recibe ninguna pensión pública o privada; de igual forma, indica que, con la sentencia de primera instancia, se demostró que convivió con el causante, acreditando así el derecho invocado.

Agrega que, hace más de 7 años fue diagnosticada con trastorno afectivo bipolar con episodios depresivos graves, presente con síntomas psicóticos, padece además, enfermedad renal, e hipoacusia moderada bilateral.

Actualmente, depende de una sobrina con ocasión al estado de debilidad manifiesta con el que cuenta, la cual se encarga del pago de una cuidadora a la cual le cancela un salario, prestaciones sociales y seguridad social. Adicional a ello, esta familiar corre con los gastos mensuales, conforme a las necesidades que tiene la señora Romero, como son, alimentación, transporte a citas médicas, medicamentos, servicios públicos, entre otros.

² Folio 18-20 cdno 2



3.3. Trámite procesal

De la medida cautelar solicitada, se corrió traslado a la UGPP, mediante auto del 26 de abril de 2021 por el término de cinco (5) días, desde el 27 de abril de la misma anualidad³.

3.4. Oposición de la demandada⁴

La UGPP se opuso a la prosperidad de la medida cautelar, manifestando que, si se accede a la solicitud de la demandante, los efectos del recurso de apelación interpuesto serían ineficaces y habría un grave peligro de perjuicio irremediable a la Nación, en caso de que la sentencia sea revocada.

Agrega que, en caso de que se decida acceder a dicha medida cautelar, constituiría una anticipación de la sentencia definitiva y no una resuelta de fondo, causando un grave perjuicio a dicha entidad, la cual espera se acojan los argumentos del recurso de alzada. Adicionalmente, indicó que existe dentro del proceso otra parte interesada en las resultas del mismo, y resolver el reconocimiento solo de una de ellas sería injusto.

IV. CONSIDERACIONES

4.1. Competencia.

El magistrado ponente es competente, de conformidad con el art 125 numeral 3, de la ley 1437 de 2011, modificado por el art. 20 de la ley 2080 de 2021, norma de aplicación inmediata conforme a lo plasmado en el artículo 86 de la ley 2080 de 2021, por ello se profiere esta providencia en sala unitaria.

Procede el Despacho a resolver la solicitud de suspensión provisional de los efectos de la Resolución N° 001175 del 14 de octubre de 2011, dictada por la UGPP, por medio de la cual deja en suspenso el reconocimiento de la pensión de sobreviviente solicitado por la señora Denia Edela Romero Ruíz y Elsa Castillo Ramos.

³ Folio 22

⁴ Fol. 25



4.2. Marco normativo y jurisprudencial

4.2.1. Marco jurídico de las medidas cautelares

De conformidad con lo previsto en el artículo 230 del CPACA, las medidas cautelares susceptibles de adoptarse dentro de los procesos declarativos que se surten ante la jurisdicción contenciosa administrativa, pueden ser de naturaleza preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, las cuales deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda.

Del contenido del artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, el juez o magistrado ponente podrá decretar las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, antes de ser notificado el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso a petición de la parte debidamente sustentada. Indicando que La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento. A su vez, en el artículo 230 del mismo compendio normativo, se establece que entre las medidas cautelares que puede adoptar el juez contencioso administrativo, se encuentra la de impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.

En cuanto a los requisitos para decretar las medidas cautelares, el artículo 231 del CPACA dispone que estas serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

- "1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.
4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:
 - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o
 - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios".



En cuanto a los criterios que deben tenerse en cuenta para decretar medidas cautelares, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del H. Consejo de Estado señaló:

*"La doctrina también se ha ocupado de estudiar, en general, los criterios que deben tenerse en cuenta para el decreto de medidas cautelares, los cuales se sintetizan en el **fumus boni iuris** y **periculum in mora**. El primero, o apariencia de buen derecho, se configura cuando el Juez encuentra, luego de una apreciación provisional con base en un conocimiento sumario y juicios de verosimilitud o probabilidad, la **posible existencia de un derecho**. El segundo, o perjuicio de la mora, exige la comprobación de **un daño ante el transcurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho** (...) ⁵"* (Negritas fuera del texto).

Sobre el criterio discrecional del juez para efectos de adoptar medidas cautelares, ha sostenido esa Corporación⁶:

*"(...) Lo anterior quiere significar que el marco de discrecionalidad del Juez no debe entenderse como de arbitrariedad, razón por la cual le es exigible a éste la adopción de una decisión judicial suficientemente motivada, conforme a los materiales jurídicos vigentes y de acuerdo a la realidad fáctica que la hagan comprensible intersubjetivamente para cualquiera de los sujetos protagonistas del proceso y, además, que en ella se refleje la pretensión de justicia, razón por la cual es dable entender que **en el escenario de las medidas cautelares**, el Juez se enfrenta a la exposición de un razonamiento en donde, **además de verificar los elementos tradicionales de procedencia de toda cautela, es decir el fumus boni iuris y el periculum in mora, debe proceder a un estudio de ponderación y sub principios integradores de idoneidad, necesidad y proporcionalidad** stricto sensu, ya que se trata, antes que nada, de un ejercicio de razonabilidad (...)"* (Resaltado fuera del texto).

De lo anterior, se desprende que en el examen de procedibilidad de la medida solicitada, deberá verificarse la concurrencia de los elementos tradicionales que ameritan la imposición de la cautela, a saber: **(i) fumus boni iuris**, o apariencia de buen derecho, **(ii) periculum in mora**, o perjuicio de la mora, y, **(iii) la ponderación de intereses**.

4.2.2. De la pensión de sobreviviente.

La pensión de sobreviviente se enmarca dentro del derecho a la seguridad social, y tiene como finalidad primordial la de satisfacer la necesidad de subsistencia económica que persiste para quien sustituye a la persona que disfrutaba de una pensión o tenía derecho a su reconocimiento una vez

⁵ Providencia de 17 de marzo de 2015, expediente núm. 2014-03799, Consejera ponente: doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez.

⁶ Providencia de fecha 13 de mayo de 2015, de la Sección Tercera, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, expediente núm. 2015-00022.



13-001-33-33-002-2015-00095-01

producido el fallecimiento de ésta, en razón a la desprotección que se genera por ésa misma causa.

La Corte Constitucional, mediante sentencia C-111 de 2006, al resolver una acción pública de inconstitucionalidad interpuesta contra el artículo 47 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 13, literal d), parcial, de la Ley 797 de 2003, indicó que la pensión de sobrevivientes tiene por objeto impedir que ocurrida la muerte de una persona, los miembros del grupo familiar que dependían económicamente de ella, se vean obligados a soportar individualmente las cargas materiales de su fallecimiento. Lo anterior, mediante la asignación de una prestación económica que suple la ausencia repentina del apoyo financiero del causante, con el fin de evitar que su muerte se traduzca en un cambio radical de las condiciones de subsistencia mínimas de los beneficiarios de dicha prestación.

4.2.3. Beneficiarios pensión de sobrevivientes

De acuerdo con el artículo 47 de la Ley 100 de 1993, se puede advertir que el primer grupo lo constituyen el cónyuge; compañera o compañero permanente y los hijos con derecho, en caso de que haya cónyuge; compañera o compañero permanente, y no concurrieran hijos con derecho, la totalidad de la prestación pensional correspondería al cónyuge; compañera o compañero permanente. De igual forma, en caso de que concurrieran hijos con derecho y no hubiera cónyuge; compañera o compañero permanente la pensión sería reconocida únicamente a los hijos por partes iguales y, así mismo, en el evento de que concurrieran tanto cónyuge; compañera o compañero permanente e hijos, la referida prestación se distribuiría por mitades, esto es, la primera mitad para el cónyuge; compañera o compañero permanente y la segunda para los hijos.

El segundo grupo está conformado por los padres con derecho, éstos pueden acceder a la pensión solamente a falta de cónyuge, compañero o compañera permanente e hijos con derecho. Y, finalmente, el tercer grupo lo conforman los hermanos con derecho quienes sólo podrán acceder a la prestación pensional en ausencia de los miembros de los grupos anteriores.

Cabe advertir que, la Ley 797 de 2003 introdujo algunas modificaciones en lo que respecta a los beneficiarios de la pensión de sobreviviente. Entre las modificaciones antes señaladas se destacan, en relación con el cónyuge, compañero o compañera permanente, las siguientes:



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

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

3. En principio si hay cónyuge y no hay compañero o compañera permanente la pensión corresponderá al cónyuge. Si no hay cónyuge pero hay compañera o compañero permanente, la pensión corresponderá a éstos últimos. La ley contempla expresamente el caso de convivencia simultánea entre cónyuge y una compañera o compañero permanente; caso en el cual el beneficiario de la pensión de sobreviviente será la esposa o esposo.

La Corte Constitucional, en sentencia C- 1035 de 2008, al estudiar esta última regla la declaró exequible en forma condicional en el entendido de que además de la esposa o esposo, serán también beneficiarios, la compañera o compañero permanente y que dicha pensión se dividirá entre ellos.

Y finalmente, en lo que se refiere a los padres, del causante, estos serán beneficiarios de la prestación pensional de sobrevivencia en la medida en que faltaren el cónyuge, compañero o compañera permanente e hijos con derecho, sin que sea necesario acreditar la dependencia económica absoluta respecto del causante, esto, a partir de la expedición de la sentencia de la Corte Constitucional C-111 de 2006.

5.5. Caso concreto

5.5.1. Hechos probados

- Registro civil de defunción del señor Plinio Antonio Bustamante Ayola⁷.
- Registro civil de nacimiento de la señora Denia Edela Romero Ruiz y cédula de ciudadanía⁸.

⁷ Fol. 13

⁸ Fol. 14-28



13-001-33-33-002-2015-00095-01

- Resolución No. 001175 del 14 de octubre de 2011, por medio de la cual la UGPP deja en suspenso el reconocimiento de la pensión de sobreviviente de la demandante y la señora Elsa Castillo Ramos⁹.
- Registro civil de defunción de la señora Elsa Castillo de Bustamante¹⁰.
- Petición radicada por la señora Castillo de Bustamante ante la UGPP, el 24 de abril de 2012, en el que solicitó el pago del 50% de la sustitución pensional a su favor y el restante 50% a favor de la señora Romero Ruiz¹¹.
- Resolución No. 1194 del 12 de julio de 1983, por medio de la cual la Empresa de Puertos de Colombia reconoce a favor del causante la pensión de jubilación¹².
- Testimonios de las siguientes personas: Martha Inés Puello David, María de la Concepción Pérez Arroyo, Nohora Luz Montoya Echenique, y Carmen Cecilia Arellano Sierra¹³.
- Historia clínica de la señora Denia Romero, allegada con la solicitud de medida cautelar.

5.5.2. Análisis de las pruebas frente al marco normativo y jurisprudencial.

Mediante Resolución No. 1194 del 12 de julio de 1983, la Empresa de Puertos de Colombia ordenó reconocer y pagar la pensión de jubilación al señor Plinio Antonio Bustamante Ayola. El causante falleció el 11 de agosto de 2010, según se desprende del registro civil de defunción allegado con la demanda¹⁴.

Por medio de Resolución No. 001175 del 14 de octubre de 2011, la UGPP deja en suspenso el reconocimiento de la pensión de sobreviviente de la demandante Denia Romero Ruiz y de la señora Elsa Castillo Ramos¹⁵, en atención a que las dos invocaron ante dicha entidad la condición de compañera permanente y cónyuge respectivamente, dentro de sus argumentos se expuso lo siguiente:

⁹ FOLS. 15-19

¹⁰ Fol. 21

¹¹ Fols. 22-23

¹² Doc. 19 cd fol 202

¹³ Fol. 241

¹⁴ Fol. 13

¹⁵ FOLS. 15-19



POR LA CUAL SE DEJA EN SUSPENSO EL RECONOCIMIENTO DE UNA PENSION DE SOBREVIVIENTES

suscita controversia entre la cónyuge y la compañera permanente, pues frente a ello, le corresponde a la jurisdicción, léase Justicia Ordinaria Laboral, definir a cual de ellas, o a ambas si es del caso, se le debe asignar la prestación, o si no hay lugar a ello.

9. Lo anterior no obsta para que la administración haga advertencias sobre la situación particular de cada una de las peticionarias, sobre las que deberá dilucidarse por la jurisdicción ordinaria laboral, toda vez que Consultado el Sistema Integrado de Información, módulo de nómina, descuentos reportados por Fopep, se verificó que la mesada pensional de BUSTAMANTE AYOLA, se encontraba afectada en el 50% desde abril de 2006¹⁶, por embargo decretado por el Juzgado Sexto de Familia de Cartagena, dentro de proceso de alimentos adelantado por ELSA, gravamen que se mantuvo hasta la fecha de fallecimiento del pensionado, situación que pone en duda la convivencia de ésta con el pensionado, toda vez que el hecho de convivir, se basa en el compromiso de apoyo y de comprensión mutua entre la pareja, y la experiencia enseña que si existe una ruptura de la vida en común de los cónyuges o compañeros permanentes, sobrevienen como consecuencia procesos de divorcio, cesación de efectos civiles de matrimonio religioso, separación de cuerpos, declaraciones de uniones maritales de hecho, demandas de alimentos con sus respectivos embargos y regulación de visitas entre otros. La demanda de alimentos, es un indicio grave y fundamental para determinar la convivencia al momento de establecer el derecho a la pensión de sobrevivientes, la que debe tener en cuenta la administración para decidir sobre éste, pues indica que no existía vida en común entre los compañeros, porque la convivencia lleva implícita la manutención y la ayuda mutua, lo que se desvirtúa con las pretensiones de la demanda.

10. De otro lado, cruzando información con la página web del Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud -FOSYGA-, se determinó que ELSA estuvo afiliada como cotizante a la EPS Instituto de Seguros Sociales, desde octubre de 1998, que posteriormente se afilió como beneficiaria a Cafesalud EPS S.A., desde agosto a diciembre de 2000, para nuevamente afiliarse como cotizante al ISS de enero a marzo de 2001, fecha desde la cual está en calidad de cotizante a la EPS Adaptada Ferrocarriles Nacionales de Colombia, situaciones por las cuales se concluye que la peticionaria, no dependía económicamente del pensionado.

11. En lo que respecta al derecho invocado por DENIA EDELA, esta Coordinación encontró que no fue relacionada por BUSTAMANTE AYOLA en el Censo Nacional de Pensionados y Beneficiarios de 3 de agosto de 1994, y que además se encuentra afiliada como cotizante dependiente a Humana Vivir EPS, de diciembre de 2002 hasta la fecha.

Se avizora en el expediente, una petición radicada por la señora Castillo de Bustamante ante la UGPP, el 24 de abril de 2012, en la que solicitó el pago del 50% de la sustitución pensional a su favor y el restante 50% a favor de la señora Romero Ruiz¹⁶, toda vez que fue la voluntad del causante, allegando como prueba de ello, las declaraciones juradas que hizo el señor Bustamante Ayola en vida visible a folios 24 y 25 del expediente. En dichas manifestaciones, el señor Bustamante manifiesta estar conviviendo con la señora Denia Romero hace más de 30 años, siendo rendida esta el 6 de junio de 2006.

En la audiencia de pruebas que tuvo lugar el 20 de junio de 2019, se recibieron los testimonios de las siguientes personas, de cuyas declaraciones se resaltan los aspectos más relevantes.

Testimonios de las siguientes personas: Martha Inés Puello David, María de la Concepción Pérez Arroyo, Nohora Luz Montoya Echenique, y Carmen Cecilia Arellano Sierra¹⁷.

¹⁶ Fols. 22-23

¹⁷ Fol. 241



Martha Inés Puello David (Min.07:15)

Manifiesta que, la demandante vivió en el paseo de Bolívar frente de su casa con el causante, posteriormente vivieron en canapote donde murió el señor Plinio, afirma que convivieron hasta la muerte del señor Bustamante, sobre su relación adujo que conformaron una familia solo ellos hasta su fallecimiento, expresó que no procrearon hijos, que el causante era pensionado del terminal marítimo de Cartagena, que la señora Romero Ruiz era ama de casa siendo sostenido del señor Bustamante, no percibiendo ningún tipo de pensión, sobre el tiempo de convivencia, indicó que fueron aproximadamente entre 30 a 32 años, sobre la señora Elsa Castillo indicó que, si tenía conocimiento de esta última, pero no lo vio con otra mujer distinta a la señora Romero Ruiz. Finalmente, sobre los gastos actuales de la señora Denia, revela que sus sobrinos le colaboran y viven en su mismo techo.

Nohora Luz Montoya Echenique (Min.23:31)

Declaró que conoce a la demandante desde hace 50 años, porque entró a trabajar en el almacén maryluz donde ella trabajaba, al causante lo conoció por intermedio de la actora, indicando que tuvieron una relación de 35 años aproximadamente, vivían en canapote que fue el último lugar donde convivieron, tenía conocimiento que el causante era separado, que tenía hijos con su matrimonio anterior, incluso un hijo del señor Bustamante vivió con la señora Romero. Agregó que el señor Plinio trabajaba en el terminal marítimo, que la actora era ama de casa y no volvió a trabajar, siendo sostenida por el señor Plinio, afirmó que nunca se separaron hasta el momento de su muerte, que no tuvieron hijos.

Carmen Cecilia Arellano Sierra (Min.35:20)

Expresó que, conoce a la señora Romero desde niños porque eran vecinas en el barrio torices en la calle dardanelo, la amistad continuó a pesar de los años porque los papás de ambas se frecuentaban, añadió que la actora vivió con el señor Plinio, conoce de su relación desde que trabajaba en un almacén, y desde ahí conviven indicando que eso fue hace más de 30 años, no conoció otra mujer distinta a la demandante pese a tener conocimiento de que era casado, no conoció a los hijos anteriores, dejó visto que falleció debido a su avanzada edad, el señor Plinio conoce que trabajaba en Colpuertos, y que fue pensionado de dicha entidad. Agregó que, nunca se separaron, que al momento de su muerte convivían, y que la demandante dependía de él porque era ama de casa.



María de la Concepción Pérez Arroyo (Min. 54:25)

Indicó que, conoció a la demandante y al causante, por intermedio de una hermana de ella hace 30 o 35 años aproximadamente, nunca se separaron, y que un hijo de él vivió con ella también, el señor Plinio era contador en el terminal marítimo de Cartagena, adujo que el causante mantenía económicamente a la actora, y que ella solo trabajó antes de que vivieran juntos. La causa de la muerte conoce fue por su avanzada edad, nunca se separaron conforme a su relato.

En el presente caso, la solicitud de cautela presentada por la parte demandante, tiene relación con la demanda, consistente en que se ordene a la entidad demandada, la suspensión de los efectos de la Resolución No. 001175 del 14 de octubre de 2011, y como consecuencia, proceda al pago de la pensión de sobreviviente del causante Plinio Bustamante Ayola a favor de ella, a partir del 11 de agosto de 2010. Como fundamento de su solicitud, arguye su avanzado estado de edad, las enfermedades crónicas que padece y que, cuenta con el fallo de primera instancia a su favor.

Precisado lo anterior, entra la Sala a verificar que se presenten en este caso la totalidad de los requisitos para que proceda la medida cautelar solicitada.

Como quedó visto, el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 establece para la procedencia de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, que se evidencia la violación de las disposiciones invocadas en la demanda, cuando la misma surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas o del estudio de las allegadas con la solicitud.

Al respecto, la Ley 797 de 2003 introdujo modificaciones en lo que respecta a los beneficiarios de la pensión de sobreviviente. Entre las modificaciones señaladas en el marco normativo de esta providencia, se destacan, en relación con el cónyuge, compañero o compañera permanente, las siguientes:

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

2. En caso de muerte del pensionado, se requiere además que el cónyuge o compañera o compañero permanente acredite que estuvo haciendo vida marital



con el causante hasta su muerte y que haya convivido con el fallecido no menos de cinco años continuos con anterioridad a su muerte.

En las declaraciones recibidas en la audiencia de pruebas, en las que los testigos coincidieron en afirmar que el señor Plinio Bustamante Ayola, convivió aproximadamente durante 35 años con la señora Denia Romero Ruiz, de igual forma, que tenían conocimiento de un matrimonio anterior, sin embargo, nunca se separó de la actora, coincidiendo también en que, un hijo de dicho matrimonio convivió en el hogar conformado por la señora Romero y el causante, y manifestaron que la aquí demandante dependía económicamente del señor Bustamante.

Lo anterior, guarda relación con la solicitud elevada por la señora Castillo de Bustamante ante la UGPP, el 24 de abril de 2012, en la que solicitó el pago del 50% de la sustitución pensional a su favor y el restante 50% a favor de la señora Romero Ruiz¹⁸, toda vez que fue la voluntad del causante, allegando como prueba de ello, las declaraciones juradas que hizo el señor Bustamante Ayola en vida visible a folios 24 y 25 del expediente. En dichas manifestaciones, el señor Bustamante manifiesta estar conviviendo con la señora Denia Romero hace más de 30 años, siendo rendida esta el 6 de junio de 2006. De las mismas también se avizora que, era su voluntad que la pensión de jubilación fuera compartida por ambas solicitantes, en igual porcentaje.

Encuentra esta Corporación que, como fundamento de los motivos de oposición la UGPP, indicó que existe dentro del proceso otra parte interesada en las resultas del mismo, y resolver el reconocimiento solo de una de ellas sería injusto, sin embargo, con la demanda se allegó el registro civil de defunción de la señora Elsa Castillo de Bustamante¹⁹, la cual falleció el 26 de febrero de 2013, en cuanto a los posibles herederos, no se hicieron parte en el proceso, por lo que el curador ad-litem designado manifestó que lo actuado en el proceso era conforme a derecho. Por lo que no existe, otra parte interesada en lo que aquí se resuelva y que se vea afectada con la decisión.

Tal y como se expuso en el fallo de primera instancia, de las pruebas que reposan en el expediente, se concluye que el señor Plinio Bustamante mantenía un vínculo matrimonial con la señora Elsa Castillo, así como una convivencia ininterrumpida con la aquí demandante, pese a ello, no es menos cierto, que la cónyuge no desconocía la calidad de la compañera permanente, tal y como se dejó sentado en el párrafo anterior.

¹⁸ Fols. 22-23

¹⁹ Fol. 21



13-001-33-33-002-2015-00095-01

Teniendo en cuenta que, la solicitud de medida cautelar de la actora se fundamenta en su delicado estado de salud, y que, el proceso solo ingresó a este Despacho para proferir decisión de segunda instancia el 5 de febrero de 2021²⁰, viéndose obligada a esperar un tiempo largo hasta tanto se emitiera fallo en esta instancia, se procederá a estudiar la historia clínica allegada con la solicitud de medida cautelar, para efectos de determinar las razones que la fundamentan.

En primer lugar se tiene que, la señora Denia Edela Romero Ruíz, cuenta a la fecha de esta providencia con la edad de 77 años, conforme se avizora de su registro civil de nacimiento y cédula de ciudadanía²¹, padece según el último ingreso que se registró en la última historia clínica (22/10/2019): *"Paciente de 75 años de edad con TAB en remisión refiere control de síntomas afectivos y de ansiedad, niegan síntomas de riesgo, hiporexia, sueño reservado niega otros síntomas. No funcional"*. En dicho documento se deja constancia, de que su marcha es con pequeños pasos con ayuda de bastón, la memoria le falla a corto plazo, el juicio es débil. En la misma se encuentra como diagnostico principal: *"F317- TRASTORNO AFECTIVO BIPOLAR, ACTUALMENTE EN REMISIÓN"*.

De todo lo antes expuesta, encuentra este Despacho procedente la medida cautelar solicitada en lo relacionado con la suspensión de los efectos del acto acusado, en cuanto se demostró la convivencia por más de 30 años entre el causante y la aquí demandante, así como su dependencia económica.

En cuanto a la medida cautelar anticipativa solicitada, que consiste en que se ordene el pago del 50% de la mesada pensional a favor de la señora DENIA EDELA ROMERO RUÍZ, la Sala considera que la misma es procedente al reunirse en este caso los requisitos establecidos en el artículo 231 del CPACA, por las siguientes razones:

1. La demanda está razonablemente fundada en derecho, en la medida que, se invocan como violados los artículos 13,46 y 48 de la Constitución Política, art. 46 y ss de la Ley 100 de 1993 y artículo 7 y 25 del Código de Trabajo, en tanto el acto demandado es irregular y contrario a las normas jurídicas que regulan el reconocimiento de la sustitución de la asignación de retiro.
2. La demandante –señora DENIA EDELA ROMERO RUÍZ- ha demostrado la titularidad del derecho invocado, en la medida que, de las declaraciones

²⁰ Fol. 15 cdno 2

²¹ Fol. 14-28



13-001-33-33-002-2015-00095-01

recibidas se logra concluir que fue ella quien convivió con el señor PLINIO BUSTAMANTE AYOLA por muchos años, incluyendo los cinco (5) anteriores a su muerte; tanto es así que, se le reconoció el derecho en el fallo de primera instancia, luego de un proceso donde intervino la demandada y el curador ad-litem de la señora Elsa Castillo porque para la fecha en que se presentó la demanda ya estaba habiendo fallecido.

Por tal motivo, nada impide que se aplique para el caso de la actora las normas referidas, en el entendido que en el primer orden de beneficiarios se encuentra la cónyuge y **la compañera permanente**, en igualdad de condiciones, siempre que se acredite la convivencia de alguna de ellas –o ambas- dentro de los cinco (5) años anteriores a la muerte del causante. En ese orden, al estar demostrado que la demandante sí convivió con el señor PLINIO BUSTAMANTE AYOLA, no solamente en el periodo señalado, sino por muchos años más, dentro de los cuales existió entre ellos una relación de dependencia no solo económica, sino que se predicaba el acompañamiento, la solidaridad y el apoyo mutuo²².

3. Se puede concluir mediante un juicio de ponderación de intereses que, resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla. Lo anterior por cuanto, en el caso que se estudia, con las pruebas practicadas se ha podido evidenciar que existe una alta probabilidad de confirmar la condena a la entidad demandada, que a través de un acto administrativo se pronunció respecto de la solicitud de reconocimiento de la sustitución pensional sin tener en cuenta las razones que expuso la misma entidad en el acto demandado al momento de estudiar la condición de las solicitantes. Por lo tanto, ante una confirmación de condena luego de ejecutoriada la sentencia, le correspondería a la UGPP, además de reconocer la sustitución pensional, efectuar el pago del retroactivo, suma que sin duda sería mayor si no se ordena dicho pago de manera anticipada en esta oportunidad.

4. Finalmente, en el caso concreto se cumplen las condiciones señaladas en los literales a y b del numeral 4 del artículo 231 del CPACA, toda vez que, atendiendo a las especiales circunstancias de la demandante, que es una mujer en condición de vulnerabilidad en razón a su avanzada edad, existen serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida en esta etapa procesal se le causa un perjuicio irremediable, pues, pese a reunir las condiciones para adquirir el derecho aquí reclamado, le fue negado el mismo

²² Así lo ha considerado la Corte Constitucional, entre otros pronunciamientos, en la sentencia C-1094 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño.



13-001-33-33-002-2015-00095-01

y desde la muerte de su compañero PLINIO BUSTAMANTE AYOLA se ha visto privada de su ayuda económica. Aunado a ello, si se toma en cuenta el tiempo que puede tardar en quedar ejecutoriada la sentencia de segunda instancia, se disminuyen las posibilidades que la misma acceda al disfrute pleno del mismo, por lo tanto, los efectos de la sentencia podrían ser nugatorios.

Ahora bien, debe considerarse, además, que, en el presente caso se acreditó en la audiencia de pruebas que fue la señora DENIA EDELA ROMERO RUÍZ quien convivió de manera efectiva, con las características señaladas tanto por el H. Consejo de Estado como por la Corte Constitucional, durante los últimos cinco (5) años de vida del causante, prodigándole apoyo mutuo, compañía y cuidados, lo que la hace merecedora a la protección a través de esta medida cautelar anticipativa. Por ello, tiene derecho a percibir el 50% del pago de la pensión de sobrevivientes en la medida en que tubo convivencia con el causante señor Plinio Bustamante Ayola.

Por las razones expuestas, el Despacho concluye que es procedente decretar la medida cautelar solicitada, de manera que, se procederá en ese sentido, sin que esta decisión implique prejuzgamiento, en los términos del artículo 229 de la Ley 1437 de 2011.

En virtud de lo anterior, el Tribunal Administrativo de Bolívar,

RESUELVE

PRIMERO: DECRETAR la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo contenido en la Resolución 001175 del 14 de octubre de 2015, por medio de la cual, la UGPP dejó en suspenso el reconocimiento de la pensión de sobreviviente solicitado por la señora Denia Edela Romero Ruíz en condición de compañera permanente del causante; por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: ORDENAR a la UGPP, que dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de esta providencia y de manera provisional, mientras se resuelve de fondo y definitivamente el asunto, pague a la señora DENIA EDELA ROMERO RUÍZ, identificada con C.C. 33.116.741, el 50% de la mesada que por concepto de sustitución pensional se pagaba al señor PLINIO BUSTAMANTE AYOLA, en los términos establecidos en el fallo de primera instancia.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
AUTO INTERLOCUTORIO No. 083/2021
DESPACHO 006

SIGCMA

13-001-33-33-002-2015-00095-01

TERCERO: Comuníquese esta decisión inmediatamente a la UGPP para que proceda a hacer efectiva la decisión contenida en esta providencia, esta medida se cumple sin que implique pago de retroactivo alguno y mientras se profiere el fallo de segunda instancia.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

Magistrado