



Rama Judicial del Poder Publico
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico
JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA

Barranquilla, treinta (30) de mayo de dos mil veintitrés (2023)

Radicado	08-001-3333-006 - 2021 00057 - 00
Medio de control	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante	Gladis Romero de Andrade
Demandado	Unidad Administrativa Especial de la Gestión Especial y Contribuciones parafiscales de la Protección Social- UGPP
Juez	Lilia Yaneth Álvarez Quiroz

I.- PRONUNCIAMIENTO

Procede el Despacho a dictar sentencia dentro del asunto de la referencia, de conformidad con los siguientes términos:

II.- ANTECEDENTES

2.1 Demanda

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho la señora Gladis Romero de Andrade, actuando por conducto de apoderado judicial formuló demanda contra la Unidad Administrativa Especial de la Gestión Especial y Contribuciones parafiscales de la Protección Social- UGPP, solicitando declarar la nulidad del acto administrativo o resolución RDP 028195 del 7 de diciembre de 2020 emanados de la UGPP, que negó el reconocimiento de una sustitución pensional o pensión de sobreviviente a la señora Gladis Eloisa Romero de Andrade y de la Resolución RDP 003504 de fecha 16 de febrero de 2021, que la confirmó.

Adicionalmente se declare que, el señor Ricardo Andrade Arango en vida ostentaba la calidad de jubilado y recibía una pensión vitalicia.

En consecuencia, se reconozca y pague la pensión de sobreviviente a la demandante, en calidad de cónyuge supérstite, a partir de la fecha que se causó el derecho, esto es, 10 de agosto de 2019 y las mesadas causadas a partir del mes diciembre de 2019, junio y diciembre de 2020, hasta que se cumpla con la obligación legal.

2.2 Hechos

El Despacho se permite sintetizar los hechos de la demanda así:

1.- El señor Ricardo Emiro Andrade Arango nació el 24 de enero de 1932, prestó sus servicios laborales como docente por más de 20 años.

2.- El día 6 de enero de 1971 el señor Andrade contrajo matrimonio con la señora Gladis Romero de Andrade. Producto de la unión matrimonial nacieron seis (6) hijos que actualmente son mayor de edad.

3.- El señor Ricardo Emiro Andrade Arango adquirió el estatus de pensionado el día 24 de febrero de 1994.

4.- Con la Resolución 010577 de 1996 Cajanal le reconoció al señor Ricardo Emiro Andrade Arango pensión vitalicia por la suma de \$187.620.00.

5.- El señor Ricardo Emiro Andrade Arango solicitó el traspaso a la señora Gladys Eloisa Romero de Andrade, conforme a la Ley 44 de 1980 y la Ley 71 de 1978, ante el Ministerio de Educación.

6.- El 9 de agosto de 2019 falleció el señor Ricardo Emiro Andrade Arango, quien convivió con la señora Gladis Romero de Andrade desde el 6 de enero de 1971 hasta el 9 de agosto de 2019,

7.- El 14 de octubre de 2020 la señora Gladis Romero de Andrade elevó petición de reconocimiento y pago de la sustitución pensional del señor Ricardo Emiro Andrade Arango, con radicado No. 202037319, la cual fue negada con la Resolución RDP 028195 de 7 de diciembre de 2020.

8.- Inconforme con la decisión la demandante interpuso recurso de apelación contra la mencionada decisión. La cual fue confirmada con la Resolución RDP 003504 de fecha 16 de febrero de 2021.

2.3 Concepto de Violación

El concepto de violación la parte actora, lo sustenta en los siguientes cargos:

Indica que, con las resoluciones acusadas se vulneró el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia al negar la pensión de sobreviviente a la cónyuge del causante; el artículo 13 al darle un trato discriminatorio a la demandante, al negar la pensión solicitada pese al cumplimiento de los requisitos, el artículo 48 y 53 de la misma norma superior por estar en presencia de un derecho irrenunciable.

Frente a las normas legales, señala como vulneradas el artículo 46 de la ley 100 de 1993, comoquiera que, la demandante cumple con los requisitos para acceder a la pensión solicitada.

El artículo 1° de la ley 44 de 1980 por el cual se facilita el procedimiento de traspaso y pago oportuno de las sustituciones pensionales, comoquiera que, no se tuvo en cuenta el acto voluntario de traspaso realizado por el causante Ricardo Emiro Andrade Arango a la señora Gladis Romero de Andrade.

2.4 Contestación

2.4.1 Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscal de la Protección Social UGPP.

Aduce el ente demandando que, las pruebas obrantes en el expediente administrativo dan cuenta que el nombramiento como docente del causante fue por parte del Ministerio de Educación Nacional, asimismo, en el expediente obra certificación expedida por la Alcaldía Mayor de Barranquilla en la cual indica que el tiempo prestado por el causante desde el 8 de febrero de 1977 correspondía al Ministerio de Educación Nacional.

Adicionalmente manifiesta que, la pensión de jubilación gracia, es un beneficio con cargo al Tesoro Público y pagado por la Caja Nacional de Previsión Social, a la que tienen derecho los docentes de enseñanza primaria, así como los profesores de escuelas normales, inspectores de instrucción pública secundaria y los maestros de establecimientos de enseñanza secundaria, siempre y cuando se hayan prestado servicios en planteles departamentales, municipales o distritales, y se hubiesen vinculado hasta el 31 de diciembre de 1980, previamente cumplidos los requisitos de Ley, trayendo a colación sentencia del Consejo de Estado frente al tema.

Para gozar de la gracia de la pensión será preciso que el interesado compruebe: "... Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional. La pensión de jubilación gracia reconocida a favor del causante, no se encuentra conforme a derecho, pues el causante prestó sus servicios como docente con una vinculación del orden nacional, razón por la cual no había lugar a su reconocimiento y posterior sustitución.

Proponiendo excepciones de mérito tales como Inexistencia de las obligaciones reclamadas, prescripción.

2.4.2 Nación- Ministerio de hacienda y Crédito Público

Aduce en su contestación, que, por ser improcedente, se opone a cada una de las pretensiones, declaraciones y condenas que se pretendan imponer en su contra. Por mandato del artículo 5° de la Ley 489 de 1998, esta Cartera Ministerial tan solo se encuentra facultada exclusivamente para ejercer funciones asignadas de manera expresa por la ley, dentro de las cuales no se encuentra ninguna encaminada al reconocimiento de pensiones y/o reliquidaciones, dado que no funge como administradora o fondo de pensiones, así mismo carece de la facultad para definir controversias entre la Administradora de Pensiones y sus afiliados. En ese sentido el Ministerio no tiene ninguna obligación directa ni indirecta, solidaria ni subsidiaria, con la parte actora ni con las pretensiones de su demanda.

Precisa que, resulta de trascendental importancia tener en cuenta que, en la actualidad las funciones de reconocimiento pensional de la extinta CAJANAL EICE, están siendo asumidas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones

Parafiscales de la Protección Social – UGPP, entidad que fue creada mediante la Ley 1151 de 2007 para asumir el reconocimiento de las pensiones de los servidores públicos y demás prestaciones asociadas a estas, que estaban a cargo de las entidades administradoras del régimen de prima media del orden nacional y de entidades públicas del mismo orden reconocedoras de pensiones, respecto de las cuales se haya ordenado o se ordene su liquidación. La UGPP asumió su función en los términos del Decreto Ley 169 de 2008.

Presenta como excepciones falta de legitimación en la causa por pasiva; el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no representa a la UGPP; el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no expidió los actos administrativos que se demandan; inexistencia de la obligación; y ausencia de responsabilidad presupuestal.

Solicita que, se declare que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no tiene responsabilidad en este proceso.

2.5 Actuación Procesal

La demanda fue presentada el 23 de marzo de 2021, correspondiendo por reparto a este despacho su conocimiento. Mediante auto calendado 21 de abril de 2021 se admitió la demanda, realizándose las notificaciones correspondientes.

Los demandados contestaron demanda, dentro del término señalado proponiendo excepciones, a la cuales se les dio traslado mediante fijación en lista, la cuales fueron recorridas por la demandante dentro del término de traslado.

Vencido el término de traslado, se fijó como fecha para la audiencia inicial el 14 de septiembre de 2022, en la cual se fijó el litigio y se decretaron pruebas, señalando fecha de audiencias de pruebas para el 11 de octubre de 2022. Recepcionados los testimonios citados para la audiencia de pruebas y advirtiéndole que no quedaban pruebas por recaudar, se ordenó la presentación de alegatos por el término de diez (10) días, los cuales se encuentran vencidos.

2.6 Alegaciones

2.6.1 Parte demandante

Reitera que, con la presente demanda pretende se condene a la Nación- Ministerio de Hacienda – Unidad Administrativa Especial y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, a reconocerle y cancelarle a la señora Gladys Romero Andrade, de la pensión de sobrevivientes y/o reconocimiento y pago de la sustitución de la asignación de Retiro por ser la conyugue supérstite del extinto pensionado señor Ricardo Emiro Andrade Arango (Q.E.P.D), junto el retroactivo de las mesadas pensionales

y adicionales de sobrevivientes, sumas debidamente indexadas, incluyendo los intereses moratorios.

Manifestando que, en el proceso se acreditó el cumplimiento de todos los requisitos para acceder a la pretendida pensión, por lo tanto, solicita se acceda a las pretensiones.

2.6.2 Parte demandada

2.6.2.1 Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Manifiesta que, para resolver los problemas jurídicos planteados, el ordenamiento prevé la pensión de sobrevivientes por muerte de pensionado, y señala para ello los potenciales beneficiarios de la prestación, no obstante, para el caso bajo estudio se presenta una variante, por cuanto la UGPP informa que, el reconocimiento pensional inicial es incorrecto, dado que la pensión gracia no fue constituida en favor de docentes territoriales, como era el caso del causante, ello implica la improcedencia del pago solicitado en la demanda.

Respecto del restablecimiento del derecho aduce que, no se encuentra en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, toda vez que, no es Administradora de Pensiones y en consecuencia no es pagadora de prestaciones periódicas. Por lo tanto, existe una falta de legitimación en la causa por pasiva.

Reiterando que, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) es una entidad administrativa del orden nacional con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, naturaleza jurídica que determina la facultad de representación por parte de la UGPP.

Solicita se absuelva al Ministerio de Hacienda y Crédito Público de todas las pretensiones de la demanda, no sin antes reiterar la irregularidad que presenta el reconocimiento de la pensión gracia en favor del causante.

2.6.2.2 Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscal de la Protección Social -UGPP

Afirma que: la señora Gladys Eloisa Romero De Andrade, no tiene derecho a la prestación que reclama en calidad de en calidad de cónyuge del causante, el señor Ricardo Emiro Andrade Arango (Q.E.P.D.), en razón a que, el causante no tenía derecho al reconocimiento a la pensión de jubilación gracia ya que no cumplía con los requisitos de ley de tiempo de servicios de 20 años en la docencia oficial de carácter Departamental, Distrital, Municipal o Nacionalizado para obtener la pensión de jubilación de que trata la Ley 114 de 1913, regulada igualmente por las leyes 116 de 1928, 37 de 1933 y 91 de 1989,

teniendo en cuenta que la entonces Cajanal en su momento, accedió al reconocimiento pensional de la causante mediante la Resolución No. 28157 de fecha 04 de octubre de 2002; no obstante, una vez revisado el expediente administrativo pensional se encontraron documentos que ponen en duda la legalidad de tal reconocimiento, por cuanto se evidencia que el certificado del 23 de marzo de 1993, expedida por la alcaldía de Barranquilla, donde se certifica que el causante trabajó como docente del Ministerio de Educación Nacional del 08 de febrero de 1977 al 23 de marzo de 1993, fecha de expedición de la certificación.

Por lo anterior, con la documentación obrante en el cuaderno pensional no hay certeza respecto del tipo de vinculación del causante, así como tampoco es posible determinar si cumple con el lleno de requisitos para que en su momento se le hubiese reconocido la pensión de jubilación gracia., lo cual resulta indispensable para la eventual sustitución de la prestación. Con base en lo anterior, se establece que el señor Ricardo Emiro Andrade Arango, no demostró el cumplimiento de los requisitos que la Ley 114 de 1913, la Ley 91 de 1989, exige para el reconocimiento de la pensión gracia, esto es, haber tenido vinculación efectiva antes del 31 de diciembre de 1980 y que cumpla con 20 años de tiempos de servicio en la docencia departamental, distrital, municipal y nacionalizada.

2.7 Concepto del Ministerio Público

La Procuradora Judicial delegada en asuntos administrativos ante este Despacho, no presentó concepto.

III.- CONTROL DE LEGALIDAD

No advirtiéndose ninguna causal de nulidad que invalide lo actuado, se procede a dictar la sentencia correspondiente.

IV.- CONSIDERACIONES

4.1 Problema Jurídico

Establecer a señora Gladis Romero de Andrade, en calidad de cónyuge supérstite del causante Ricardo Emiro Andrade Arango, cumple con los presupuestos para acceder al reconocimiento de la pensión de jubilación gracia sustitutiva de éste, si se tiene en cuenta la solicitud de traspaso de pensión de que trata la Ley 44 de 1980, realizada por el causante en vida.

4.2 Tesis

Se sostendrá en el presente asunto que, la actora tiene derecho al reconocimiento de la pensión gracia que gozaba el causante señor Ricardo Emiro Andrade Arango, desde el año 1996, toda vez que cumple con los requisitos para acceder a la sustitución pensional contemplados en el literal a del artículo 47 de la Ley 100 de 1993.

4.3 Marco Normativo y Jurisprudencial

El Consejo de Estado¹ ha establecido la pensión gracia, como una prestación de carácter especial, de origen legal, con vocación de gratuidad, en cuanto no se encuentra supeditada para su reconocimiento a la realización de aportes o cotizaciones y, por ende, su aptitud para ser sustituida en caso de muerte del pensionado, toda vez que, configurados los elementos que permiten su reconocimiento, se entiende que, el derecho ingresa al patrimonio del docente.

Dentro de nuestro ordenamiento legal, el régimen de sustitución pensional tiene por objeto principal el proteger a la familia y los derechos fundamentales de quienes compartían de manera más cercana su vida con el causante, y que entran a soportar las cargas económicas, ante la muerte de un pensionado de quien dependía su sustento. Es decir, atiende la contingencia derivada por el deceso del trabajador, con el objetivo de cubrir no solo la ausencia repentina de la persona, sino el apoyo económico que le daba al grupo familiar, y con el fin de evitar un cambio de las condiciones de subsistencia de las personas beneficiarias de la prestación.

La Sección Segunda de esta Corporación ha establecido que² *“la pensión gracia puede ser sustituida en favor de los beneficiarios, de acuerdo con las disposiciones generales³, al considerar que «resulta oportuno aclarar que si bien es cierto que la normativa atañedora a la pensión gracia no reguló lo relacionado con la sustitución de dicha prestación social, también lo es que nada impide que se empleen las disposiciones legales relacionadas con dicha figura en las pensiones ordinarias, en atención a que el objeto es el mismo y no se advierte que exista una prohibición expresa para ello ni que se contemple en la ley una*

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia de 4 de marzo de 2010, Consejero ponente Gustavo Gómez Aranguren, radicación 08-001-23-31-000-2006-00004-01, Sentencia del 22 de marzo de 2018. Consejero ponente: William Hernández Gómez. Radicación expediente: 15-001-23-33-000-2013-00077-01. Número interno: 4526-2013 y Sentencia del 321 de abril de 2016, Consejero ponente: Luis Rafael Vergara Quintero. Radicación número: 41001-23-33-000-2012-00125-01(2368-14).

² Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia del 27 de mayo de 2019 con ponencia de la doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez dentro del expediente No. 25000-23-25-000-2012-00413-01(3114-15), Actor: Doris Helisabet Camacho Duarte.

³ Cita en la cita: «es oportuno aclarar que aunque, por regla general, a partir del 1 de abril de 1994 la norma aplicable sería la Ley 100 de 1993, las normas en materia de sustitución pensional contenidas en la Ley 71 de 1988 y el Decreto Reglamentario 1160 de 1989 continuaron produciendo efectos jurídicos para aquellas personas excluidas del régimen general de seguridad social, por disposición expresa de su artículo 279.»

*causal de cese o pérdida de dicha prestación por fallecimiento del docente beneficiario de aquella*⁴.”

La aplicación del anterior régimen de sustitución pensional frente a los trabajadores y servidores excluidos de la Ley 100 de 1993, como es el caso de los docentes en virtud de su artículo 279, fue definida por el Consejo de Estado mediante la sentencia del 10 de octubre de 1996⁵ al realizar el estudio de legalidad del artículo 6 del Decreto 1160 de 1989, reglamentario de la Ley 71 de 1988.

El artículo 3 de la Ley 71 de 1988⁶ extendió las previsiones de las Leyes 33 de 1973, 12 de 1975, 44 de 1980 y 113 de 1985, sobre sustitución pensional en forma vitalicia al conyugue superstite, al compañero o compañera permanente, a los hijos menores o inválidos, a los padres, o a los hermanos inválidos que dependan económicamente del pensionado fallecido.

Por su parte, los artículos 5 y siguientes del Decreto 1160 de 1989, reglamentario de la Ley 71 de 1988, estableció la procedencia de la sustitución del derecho pensional, los beneficiarios, la cuantía, el porcentaje correspondiente de acuerdo con el orden sucesoral, y la forma de probar la calidad bajo la cual se acude, en los siguientes términos:

“Artículo 5º Sustitución pensional. Hay sustitución pensional en los siguientes casos:

- a). Cuando fallece una persona pensionada o con derecho a pensión de jubilación, invalidez o vejez;*
- b). Cuando fallece un trabajador particular o un empleado o trabajador del sector público después de haber completado el tiempo de servicios requerido por la ley, convenciones o pactos colectivos para adquirir el derecho a la pensión de jubilación.*

Artículo 6º Beneficiarios de la sustitución pensional. Extiéndase las previsiones sobre sustitución pensional:

1o. En forma vitalicia al cónyuge sobreviviente {y a falta de éste}, al compañero o a la compañera permanente del causante.

{Se entiende que falta el cónyuge:

- a). Por muerte real o presunta;*
- b). Por nulidad del matrimonio civil o eclesiástico;*
- c). Por divorcio del matrimonio civil.}*⁷

2o. A los hijos menores de 18 años, inválidos o cualquier edad y estudiantes de 18 años o más de edad, que dependan económicamente del causante mientras subsistan las condiciones de minoría de edad, invalidez o estudios.

⁴ Sentencias del 21 de junio de 2018- Exp.1666-15, C.P. Dr. Gabriel Valbuena Hernández; 26 de julio de 2018, Exp. 0042-17, C.P. doctor William Hernández Gómez; 31 de octubre de 2018, Exp. 0173-18 C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez; 31 de octubre de 2018, Exp. 1576-14, C.P. Dr. Carmelo Perdomo Cuéter, entre otras.

⁵ Sentencia del 10 de octubre de 1996, Expediente No. 11223. C.P. Dolly Pedraza de Arenas.

⁶ Por la cual se expiden normas sobre pensiones y se dictan otras disposiciones,

⁷ Apartes entre corchetes, declarados vigentes por el Consejo de Estado, mediante Auto del 30 de marzo de 1995 y Sentencia del 10 de octubre de 1996, Expediente No. 11223, Magistrado Ponente, Dra. Dolly Pedraza de Arenas.

3o. A falta de cónyuge, compañero o compañera permanente o hijos con derecho, en forma vitalicia a los padres legítimos, naturales y adoptantes del causante que dependan económicamente de éste.

(...).

Artículo 8º Distribución entre beneficiarios de la sustitución pensional. La sustitución pensional se distribuirá entre los beneficiarios así:

1o. El 50% para el cónyuge sobreviviente o compañero o compañera permanente del causante y el otro 50% para los hijos de éste, distribuido por partes iguales.

2o. A falta de hijos con derecho, se sustituirá la totalidad de la pensión, al cónyuge sobreviviente o al compañero o compañera permanente del causante. (...)

Parágrafo. Cuando falte alguno de los beneficiarios del respectivo orden por extinción o pérdida del derecho, la parte de su pensión acrecerá a la de los demás, en forma proporcional."

(...)

Artículo 14. Prueba del estado civil y parentesco. El estado civil y parentesco del beneficiario de la sustitución pensional, se comprobará con los respectivos registros notariales o en su defecto con las partidas eclesiásticas y demás pruebas supletorias."

4.3.1 Sentencia de unificación jurisprudencial SUJ -029- CE-S2 de 2022.

La Sección Segunda del Consejo de estado, en las consideraciones para establecer la regla jurisprudencial, respecto del reconocimiento de la pensión gracia, a la cónyuge o supérstite o compañera permanente, señaló:

"La pensión gracia es una prestación especial, gratuita, no requiere afiliación ni aportes. Por tanto, visto que no contiene una regulación propia sobre la sustitución pensional, la jurisprudencia ha aplicado las normas generales.

La norma aplicable en materia de sustitución pensional es la vigente para la fecha del fallecimiento del maestro o del docente pensionado.

Acorde con el Acto Legislativo 01 de 2005 los requisitos de los beneficiarios de la sustitución pensional y pensión de sobrevivientes, en cuanto a la convivencia, son los previstos en el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, contenidos en el artículo 47 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003, si son las normas vigentes para la fecha del fallecimiento del causante.

El Acto Legislativo 01 de 2005 dispone que "En materia pensional se respetarán todos los derechos adquiridos", lo que se debe leer en armonía con el criterio según el cual la norma aplicable en materia de sustitución pensional es la vigente a la fecha de fallecimiento del causante.

En todo caso, la aplicación de la Ley 100 de 1993 y complementarias, respecto a los requisitos que deben demostrar los beneficiarios, si es la norma vigente para la fecha del fallecimiento del maestro o del pensionado, se aplica en tanto sea compatible con la pensión gracia, como pensión especial.

Por ende, para reconocer la sustitución de la pensión gracia al cónyuge supérstite o al compañero permanente, se aplican las normas del Sistema General de Pensiones sobre convivencia en materia de pensión de sobrevivientes, si son los preceptos vigentes para la fecha del fallecimiento, sin perjuicio de los derechos adquiridos bajo normas anteriores. En el caso de estar vigente el artículo 47 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003, se exige al cónyuge o al compañero acreditar no menos de 5 años de convivencia con el docente o el pensionado.

Lo anterior quiere decir que, la pensión de jubilación gracia es sustituible y que los requisitos exigibles para dicho reconocimiento son los establecidos en la norma vigente para la época del fallecimiento del docente pensionado o maestro. Sin embargo, para el caso que nos

ocupa, es menester recalcar que la pensión de jubilación gracia si es sustituible y en estos asuntos se respetan los derechos adquiridos.

4.4. Caso Concreto

4.4.1 Hechos Probados

-. La señora Gladis Eloísa Romero Brunal contrajo matrimonio religioso con el señor Ricardo Emiro Andrade Arando, el 6 de enero de 1971⁸, el cual fue registrado ante el Notario Único del Círculo de Planeta Rica con el serial 061571⁹.

-. El señor Ricardo Emiro Andrade Arango falleció el 9 de agosto de 2019¹⁰.

-. La señora Gladis Eloísa Romero Brunal solicitó reconocimiento pensión de sobrevivientes, en calidad de cónyuge supérstite del causante Ricardo Emiro Andrade Arando, con radicado P202037319¹¹.

-. La UGPP con radicado No. SOP202001030013 negó la pensión de sobreviviente, por falta de pruebas para acceder a dicho derecho¹²., en dicha respuesta consideró que con la resolución 010577 de 2 de septiembre de 1996 se reconoció una pensión de jubilación gracia a favor del causante, efectiva a partir del 24 de febrero de 1994.

-. Mediante Resolución RDP 28839 de 25 de septiembre de 2019 negó el reconocimiento provisional de la pensión de sobreviviente con ocasión al fallecimiento del causante y con resolución RDP 35459 de 25 de noviembre de 2019 negó el reconocimiento de pensión de sobreviviente dada la falta de documentación que acreditara el tipo de vinculación del docente, y posteriormente con la resolución RDP 001500 de 22 de enero de 2020 negó el reconocimiento de sobreviviente dada la falta de certificación CETIL.¹³

-. La UGPP con radicado No. SOP2020101001107 resolvió el recurso de apelación contra la resolución 28195 del 7 de diciembre de 2020, en el cual se estableció que, la sustitución pensional pretendida recae sobre la pensión de jubilación gracia y que ante dicha solicitud se validó el reconocimiento realizado al causante y se encontró que no hay certeza del tipo de vinculación del causante, así como tampoco es posible determinar si cumple con el lleno de requisitos para que, en su momento se le hubiese reconocido la pensión de jubilación gracia. Solicitando los certificados CETIL. Es decir, revisó el cumplimiento de requisitos de la pensión de jubilación gracia y se negó en virtud de la carencia de éstos.

⁸ Partida de matrimonio de la Diócesis de Montería, que se encuentra en el libro 0006 folio 0087 y número 00364. Con renacimiento de hijos, expedida el 26 de agosto de 2019.

⁹ Constancia del 2 de julio de 2002.

¹⁰ Certificado civil de defunción con indicativo serial No 09754512, de la Registraduría nacional del Estado Civil, aportado con la demanda.

¹¹ Petición y pantallazo radicado, sin poder establecer fecha. Documentos aportados con la demanda.

¹² Documento aportado como anexo de la demanda consistente en 5 folios.

¹³ Respuesta de UGPP No. SOP202001030013

- Con Resolución 010577 del 2 de septiembre de 1996 radicado No 11413.94 se le reconoció y ordenó el pago de pensión vitalicia de jubilación, a partir del 24 de febrero de 1994, por parte de la Caja Nacional de Previsión Social¹⁴, la cual fue reliquidada mediante 015575 de 1999.

- Con la Resolución No 28157 de 2002 la Caja de Previsión Social dio cumplimiento a fallo de tutela, reliquidó por nuevos factores salariales la pensión de jubilación gracia reconocida al actor a partir de 24 de febrero de 1994

- El causante Ricardo Emiro Andrade Arando solicitó ante la Caja Nacional de Previsión Social- CAJANA y al Ministerio de Educación Nacional el traspaso de pensión, de la que trata el artículo la Ley 44 de 1980, designando a la señora Gladis Eloísa Romero de Andrade, el 6 de abril de 2000¹⁵.

- De las pruebas testimoniales, se encuentra probado:

* **Demandante:** Manifestó que su cónyuge en vida laboró como docente y éste percibía la pensión gracia al momento de su muerte.

* **Manuel Antonio Polo Colón:** respecto del motivo de la demanda, manifestó, que, *el señor Ricardo Emiro Andrade Arango estaba pensionado cuando murió, y tenía dos pensiones, y demoraron para darle su primera pensión y recientemente le fue reconocida a la demandante, y la actual demanda es por la otra pensión, que le daban a los profesores, la pensión gracia.*

Manifestó que, *conoció al señor Ricardo Emiro Andrade Arango en vida desde el año 1980 aproximadamente, por ser vecinos de su residencia, y conoce a la demandante como cónyuge del causante que vivieron juntos hasta su deceso.* Da cuenta que conoce a sus hijos y a su familia. La residencia está en el barrio Urbanización la Luz en Barranquilla. No conoció otra relación simultánea del causante, ni hubo separación.

Indicó que la demandante se dedicó a ser ama de casa.

* **María Dionisia Rambal Escorcía** manifestó que, *es vecina de la señora Gladys,* respecto del motivo de la demanda, manifestó que, *es por la segunda pensión del señor Ricardo, que se la han negado.*

Manifestó que, *se mudó al tiempo, cuando inició el barrio, con el señor Ricardo y a la Señora Gladys. Eran casados.* Da cuenta que conoce la familia y a sus hijos. Indicó que no hubo separación mientras convivieron y tenía conocimiento que el señor Ricardo percibía la pensión gracia.

Hasta el momento de su muerte el causante estuvo acompañado de su cónyuge e hijos.

¹⁴ Documentos allegados como anexo de la demanda.

¹⁵ Documentos allegados como anexo de la demanda

- * **Armando Dritt Torres** respecto del motivo de la demanda, manifestó que, *es por la segunda pensión del señor Ricardo.*

Manifestó *que, es vecino de la demandante y el causante.* Da cuenta que conoce la familia y a sus hijos. Indicó que, no hubo separación mientras convivieron y tenía conocimiento que el señor Ricardo percibía la pensión gracia y convivió con la demandante hasta su fallecimiento.

4.4.2 Análisis crítico de las pruebas frente al marco jurídico

La señora Gladis Eloísa Romero de Andrade en el presente asunto solicita el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación gracia, reconocida en vida al señor Ricardo Emiro Andrade Arando, en calidad de cónyuge supérstite, teniendo en cuenta que, el causante en vida ordenó el traspaso de la prestación a la demandante.

Por su parte, la demandada Unidad de Gestión de aportes Pensionales y Parafiscales-UGPP manifestó que, el causante Ricardo Emiro Andrade Arando no cumplía con los requisitos para acceder a la pensión gracia, pese a que ya le estaba reconocida y, por lo tanto, no es procedente su sustitución.

La pensión gracia, como se indicó en el marco jurídico y jurisprudencial es una prestación de carácter especial, de origen legal, con vocación de gratuidad, en cuanto no se encuentra supeditada para su reconocimiento a la realización de aportes o cotizaciones y, por ende, su aptitud para ser sustituida en caso de muerte del pensionado, toda vez que configurados los elementos que permiten su reconocimiento, se entiende que, el derecho ingresa al patrimonio del docente¹⁶.

Si bien la normatividad especial que regula la pensión gracia no contempló específicamente la sustitución a favor de los beneficiarios del docente luego de su fallecimiento, lo cierto es que no la prohibió, ni señaló causal de extinción, como tampoco consagró su pérdida con ocasión del fallecimiento del pensionado o docente con derecho, por lo que la Sección Segunda de esta Corporación ha establecido que¹⁷ *“la pensión gracia puede ser sustituida en favor de los beneficiarios, de acuerdo con las disposiciones generales¹⁸, de la sustitución pensional¹⁹.”* Es por ello que, la Sección Segunda del Consejo de Estado en Sentencia de unificación jurisprudencial SUJ -029- CE-S2 de 2022 del once (11) de agosto de dos mil veintidós (2022), reiteró lo dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2005, que dispuso *“En*

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia de 4 de marzo de 2010, Consejero ponente Gustavo Gómez Aranguren, radicación 08-001-23-31-000-2006-00004-01, Sentencia del 22 de marzo de 2018. Consejero ponente: William Hernández Gómez. Radicación expediente: 15-001-23-33-000-2013-00077-01. Número interno: 4526-2013 y Sentencia del 321 de abril de 2016, Consejero ponente: Luis Rafael Vergara Quintero. Radicación número: 41001-23-33-000-2012-00125-01(2368-14).

¹⁷ Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia del 27 de mayo de 2019 con ponencia de la doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez dentro del expediente No. 25000-23-25-000-2012-00413-01(3114-15), Actor: Doris Helisabet Camacho Duarte.

¹⁸ Cita en la cita: «es oportuno aclarar que aunque, por regla general, a partir del 1 de abril de 1994 la norma aplicable sería la Ley 100 de 1993, las normas en materia de sustitución pensional contenidas en la Ley 71 de 1988 y el Decreto Reglamentario 1160 de 1989 continuaron produciendo efectos jurídicos para aquellas personas excluidas del régimen general de seguridad social, por disposición expresa de su artículo 279.»

¹⁹ Sentencias del 21 de junio de 2018- Exp.1666-15, C.P. Dr. Gabriel Valbuena Hernández; 26 de julio de 2018, Exp. 0042-17, C.P. doctor William Hernández Gómez; 31 de octubre de 2018, Exp. 0173-18 C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez; 31 de octubre de 2018, Exp. 1576-14, C.P. Dr. Carmelo Perdomo Cuéter, entre otras.

materia pensional se respetarán todos los derechos adquiridos".

Conforme a lo probado en el proceso, se tiene que, el señor Ricardo Emiro Andrade Arango, en vida le fue reconocida la pensión de jubilación gracia, mediante resolución 010577 de 2 de septiembre de 1996. Asimismo, la señora Gladis Eloisa Romero de Andrade fue su cónyuge a partir del 6 de enero de 1971 y convivió con él hasta el día de su muerte, 9 de agosto de 2019, concibiendo seis (6) hijos actualmente mayores de edad, tal como lo afirmaron los testimonios recibidos.

En esa medida, tal como lo dispone el Acto Legislativo 01 de 2005, respecto de los derechos adquiridos en materia pensional, no es de recibo para el despacho, la respuesta entregada por la parte demandada en la respuesta con No. SOP202001030013 y en la contestación de la demanda, en la que asegura negar los derechos de sustitución pensional de la pensión de jubilación gracia de la señora Gladis Romero de Andrade, en calidad de sustituta como cónyuge supérstite, en razón al incumplimiento de los requisitos para acceder a la pensión por parte del difunto Ricardo Emiro Andrade Arango, toda vez que, el derecho reclamado ya se encontraba en cabeza del causante al momento de su fallecimiento, siendo un derecho adquirido, por lo tanto, la respuesta a la solicitud de la sustitución no es la instancia para controvertir el cumplimiento de requisitos del causante.

Es menester señalar que, no se puede confundir la pensión de sobreviviente con sustitución pensional, pues si bien las dos prestaciones están dirigidas a garantizar los derechos de los beneficiarios, la sustitución pensional es para los beneficiarios del pensionado, mientras que la pensión de sobrevivientes está dirigida para aquellos beneficiarios del cotizante fallecido antes de haber obtenido el derecho a pensionarse, para lo cual debe acreditar además el derecho de sustitución, que son los indicados para la pensión de sobreviviente, el cumplimiento de los requisitos para acceder a la pensión.

En el presente asunto, es claro que, se trata de una sustitución pensional, en cuanto el causante señor Ricardo Emiro Andrade Arango, gozaba del reconocimiento de la pensión gracia desde el año 1996, por lo que no era obligación de la señora Gladis Eloisa Romero de Andrade acreditar el cumplimiento de requisitos por parte del causante para acceder a la prestación, solo debía acreditar los requisitos para ser beneficiaria de la sustitución que para el presente asunto, se encuentran enlistados en el literal a del artículo 47 de la Ley 100 de 1993, en el cual se señalan los beneficiarios de la pensión de sobreviviente.

Así las cosas, encontrándose claramente acreditada la convivencia de los señores Ricardo Emiro Andrade Arango y la señora Gladis Eloisa Romero de Andrade por más de cuarenta (40) años hasta el fallecimiento del señor Ricardo Emiro Andrade Arango, la demandante es beneficiaria de la sustitución de la pensión gracia reconocida al actor mediante resolución 010577 de 2 de septiembre de 1996, por lo tanto, los actos administrativos No. Resolución RDP 028195 del 7 de diciembre de 2020 emanados de la UGPP y la RDP 003504 del 16

del febrero de 2021, y la SOP202001030013 en los cuales se niega el derecho, se encuentra viciados de nulidad por infringir las normas en que debieron fundarse.

Respecto de la excepción de prescripción propuesta por la parte demandada, se tiene que, este el fenómeno jurídico opera luego de transcurridos tres (3) años a partir de la fecha en la que se hace exigible la obligación. Sin embargo, el reclamo presentado por el interesado ante la administración interrumpe el término prescriptivo, pero solo por un lapso igual²⁰.

En el caso en concreto, se encuentra que, la señora Gladis Eloisa Romero de Andrade elevó solicitud de reconocimiento de la sustitución pensional el 14 de octubre de 2020, ante la UGPP, y en consideración a que el causante señor Ricardo Emiro Andrade Arango falleció el 9 de agosto de 2019, se advierte que, no había transcurrido el término anteriormente indicado, por lo que no se configura la prescripción de las prestaciones deprecadas.

En esa medida, el derecho al reconocimiento de las mesadas pensionales de pensión de jubilación gracia a la señora la señora Gladis Eloisa Romero de Andrade, se hará a partir del momento en que ocurrió el deceso del causante, esto es a partir del 9 de agosto de 2019.

Sobre el particular se advierte que los valores adeudados serán ajustados en los términos del 187 del CPACA, dando aplicación a la siguiente fórmula:

$$R= RH \times \text{Índice final} / \text{Índice inicial}$$

En donde el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo que corresponde a lo dejado de percibir, por guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor, certificado por el DANE (vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia), por el índice inicial (vigente para la fecha en que debió hacerse el pago).

De otra parte, se tiene que, en el presente asunto es la Unidad Administrativa Especial de la Gestión Especial y Contribuciones parafiscales de la Protección Social- UGPP, la encargada del restablecimiento de derecho reclamado, en cuanto los actos acusados fueron expedidos por ésta y es la sucesora, por disposición normativa de la Caja Nacional de Previsión y del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, quien efectuó el reconocimiento inicial de la pretendida prestación, por lo tanto, se declarará la falta de legitimación en la causa por pasiva del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

²⁰ Sobre el tema ver sentencia de 23 de septiembre de 2010 proferida por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado. Radicado núm. 47001-23-31-000-2003-00376-01(1201-08). Actor: Marco Fidel Ramírez Yépez y otros. Demandado: Municipio de Sitionuevo, Magdalena.

4.5 Costas

Este Despacho se abstendrá de condenar en costas, a la parte vencida por cuanto no asumió en el proceso una conducta que la hiciera merecedora a esa sanción, tales como, temeridad, irracionalidad absoluta de su pretensión, dilación sistemática del trámite o en deslealtad.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

V.- FALLA

PRIMERO: DECLÁRESE la Nulidad de la Resolución RDP 028195 del 7 de diciembre de 2020 emanados de la UGPP, la RDP 003504 del 16 de febrero de 2021, y la respuesta con SOP202001030013, mediante el cual se negó la solicitud de sustitución de la pensión de jubilación gracia de la señora Gladis Eloisa Romero de Andrade, de acuerdo con las consideraciones expuestas en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: A título de restablecimiento del derecho **CONDÉNESE** a la Unidad Administrativa Especial de la Gestión Especial y Contribuciones parafiscales de la Protección Social- UGPP, a reconocer la sustitución de la pensión de jubilación gracia a la señora Gladis Eloisa Romero de Andrade, en calidad de cónyuge supérstite del causante señor Ricardo Emiro Andrade Arango, a partir de 9 de agosto de 2019, de conformidad con las consideraciones expuestas.

TERCERO: Los valores que resulten adeudados, como consecuencia de esta sentencia, serán ajustados en los términos del artículo 187 del C.P.A C.A. dando aplicación a la fórmula señalada en la parte considerativa de esta sentencia.

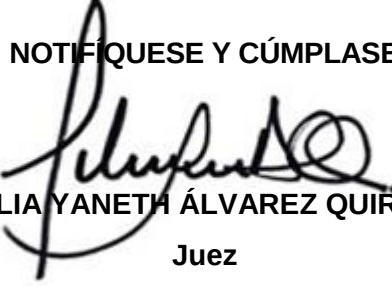
CUARTO: Désele, cumplimiento a la sentencia dentro de los términos señalados en el artículo 192 a 195 del CPACA.

QUINTO: Sin costas en esta instancia

SEXTO: NOTIFÍQUESE personalmente el presente fallo a la señora Procuradora Delegada ante este Despacho

SÉPTIMO: Ejecutoriada esta sentencia ARCHÍVESE el expediente.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE


LILIA YANETH ÁLVAREZ QUIROZ
Juez

KS