

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL Sala Sexta de Revisión

SENTENCIA T-466 DE 2023

Referencia: Expediente T-9.128.361

Revisión de las decisiones judiciales relacionadas con la solicitud de tutela presentada por Diana Paola Carmona Coronel contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “C”.

Magistrado sustanciador:
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá, D. C., ocho (08) de noviembre de dos mil veintitrés (2023).

La Sala Sexta de Revisión, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, decide sobre la revisión de los fallos proferidos, en primera instancia, por la Subsección “B” de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado el 27 de julio de 2022 y, en segunda instancia, por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo el 28 de octubre de 2022, dentro del proceso de la referencia¹, previas las siguientes consideraciones.

I. ANTECEDENTES

A. Solicitud

1. Mediante apoderado, la señora Diana Paola Carmona Coronel presentó solicitud de tutela contra la Sentencia del 27 de abril de 2022 proferida, en segunda instancia, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “C”, por medio de la cual ese tribunal revocó parcialmente la decisión del Juzgado 18 Administrativo del Circuito de Bogotá que reconoció, a favor de la accionante, el derecho a la sustitución pensional de la mesada que en vida devengó el señor Miguel Darío Jiménez Beltrán, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por Sandy Leonor Pachón Acevedo.

¹ El expediente fue seleccionado para revisión por la Sala de Selección de Tutelas Número 1, mediante el Auto del 30 de enero de 2023, notificado el 13 de febrero de 2023.

2. A juicio de la accionante, la referida decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso, a la seguridad social y al mínimo vital.

B. Hechos relevantes

Presupuestos fácticos

3. Mediante Resolución n°. 01892 del 1 de diciembre de 2014, el Ministerio de Defensa Nacional –Policía Nacional– excluyó de la nómina de pensión de jubilación al señor Miguel Darío Jiménez Beltrán al ser comunicado su fallecimiento ocurrido el 9 de abril de 2014.

4. En la mencionada Resolución n°. 01892, el Ministerio de Defensa ordenó el reconocimiento de la sustitución y pago del 50% de la pensión de jubilación de Miguel Darío Jiménez Beltrán, a partir del 10 de abril de 2014, a favor de los hijos menores de edad de Sandy Leonor Pachón Acevedo, compañera permanente del causante.

5. Así mismo, el Ministerio de Defensa resolvió dejar en suspenso el 50% restante de la sustitución pensional hasta tanto la autoridad competente resolviera si se le asignaba a Sandy Leonor Pachón Acevedo o a Diana Paola Carmona Coronel, por cuanto, ambas alegaban ser compañeras permanentes del causante hasta el momento de su fallecimiento.

6. La señora Sandy Leonor Pachón Acevedo acudió ante el Juzgado Promiscuo de Familia de Villeta, Cundinamarca, el cual, mediante la Sentencia del 15 de marzo de 2016, declaró la existencia de la unión marital de hecho y de la sociedad patrimonial entre esta y Miguel Darío Jiménez Beltrán desde el 29 de abril de 2006 hasta el 9 de abril de 2014, fecha esta última del fallecimiento del señor Jiménez.

7. Por su parte, mediante la Sentencia del 25 de abril de 2016, el Juzgado 22 de Familia de Bogotá declaró la existencia de la unión marital de hecho y la consecuente sociedad patrimonial entre la accionante y el señor Miguel Darío Jiménez Beltrán, la cual tuvo lugar entre el 22 de noviembre de 1998 hasta el 9 de abril de 2014².

8. Para adoptar la anterior decisión, el Juzgado 22 de Familia de Bogotá, en primer lugar, resaltó que desde la Ley 54 de 1990 se adoptó en Colombia la figura de las uniones maritales de hecho y la consecuente sociedad patrimonial. Esta figura fue elevada a rango constitucional en el artículo 42 de la Constitución, el cual prescribe que las familias se conforman mediante la unión entre un hombre y una mujer. De acuerdo con el juzgador, la unión avalada por la Constitución puede derivar del vínculo matrimonial o de la unión marital de hecho.

9. En segundo lugar, se refirió a los elementos que debe tener en cuenta la administración de justicia para declarar la existencia de una unión marital de hecho. En ese sentido, resaltó: (i) si bien en principio la unión debe ser entre

² Expediente Digital. Archivo “2-11001031500020220313400-(2022-11-22-12-42-15) 124215-2”.

una pareja heterosexual, a partir de la Sentencia C-075 de 2007, ratificada posteriormente por la Sentencia C-029 de 2009, la Corte Constitucional declaró la constitucionalidad de las uniones maritales de hecho entre parejas del mismo sexo. (ii) La existencia de una comunidad de vida entre la pareja, de modo que se demuestra que han compartido lecho, techo y mesa. (iii) La singularidad o exclusividad de los integrantes de la pareja, de tal suerte que no se permite la conformación de otras uniones de hecho concomitantes.

10. En tercer lugar, el juzgador se refirió a los elementos probatorios documentales aportados por la demandante³, los testimonios practicados y la declaración de parte presentada por la señora Carmona Coronel. Luego de su valoración, concluyó que:

“[N]o queda la menor duda de que los señores Diana Paola Carmona Coronel y Miguel Darío Jiménez Beltrán convivieron por un espacio de tiempo desde noviembre de 1998 al momento de que falleció el señor Jiménez, es decir, el 9 de abril del año 2014, y que todos los elementos estructurales y ontológicos que ha exigido no solamente la ley sino también la jurisprudencia, se han cumplido a cabalidad. A cada uno de los testigos les conta personalmente que la pareja convivió como marido y mujer. Varios de ellos manifestaron que efectivamente la presentación que hacía el señor Jiménez de la señora Diana Carmona era como su cónyuge [...] y fue una unión de carácter permanente; el estado civil de ellos era ser solteros, es decir, que no había impedimento alguno para la conformación de la unión marital de hecho”⁴.

11. La señora Diana Paola Carmona Coronel solicitó al Ministerio de Defensa –Policía Nacional– el reconocimiento del 50% de la sustitución pensional dejada en suspenso por la entidad en la Resolución n°. 01892 del 1 de diciembre de 2014.

12. Mediante Oficio n°. 208593 del 1 de agosto de 2016, el jefe de Grupo de Pensionados del Ministerio de Defensa Nacional –Policía Nacional–, negó la solicitud de la accionante, argumentando lo siguiente:

“Sea pertinente indicar que la señora DIANA PAOLA CARMONA CORONEL, aportó a este Grupo la Sentencia judicial proferida por el JUZGADO VEINTIDÓS DE FAMILIA DE BOGOTÁ [...] en la cual fue declarada como compañera permanente del fallecido MIGUEL DARÍO JIMENEZ BELTRAN, [...], desde el 22 de noviembre de 1998 hasta el 09 de abril de 2014. Así las cosas, al existir dos providencias por Autoridad Judicial diferente en donde se declara la existencia de la unión marital de hecho, del causante MIGUEL DARÍO JIMENEZ BELTRÁN, con las señoras SANDY LEONOR PACHÓN ACEVEDO, [...], y DIANA PAOLA CARMONA CORONEL, [...], respectivamente, continúa planteada controversia de carácter judicial, la cual deberá ser resuelta por Autoridad competente. Teniendo en cuenta lo anterior, la Policía Nacional integra el Estado Colombiano y está obligada a respetar el principio de legalidad y solo le es posible reconocer la parte de la sustitución de pensión de jubilación, a favor de quien acredite la calidad de beneficiario sin discusión alguna; de tal forma que la Institución no es competente para dirimir conflictos que se susciten entre los beneficiarios de una prestación, la legal potestad se encuentra en cabeza del Juez natural, razón jurídica por la cual se debe reiterar el suspenso de reconocimiento y pago del 50% de la sustitución

³ Indicó que, junto al escrito de la demanda se adjuntaron: el certificado de defunción del señor Jiménez Beltrán; los registros civiles de nacimiento de dos hijos de la pareja; el registro civil de la demandante, y varias fotografías de los cuatro integrantes de la familia. Además, practicó seis testimonios solicitados por la señora Carmona Coronel y su declaración de parte.

⁴ Expediente Digital. Archivo “2-11001031500020220313400-(2022-11-22-12-42-15) 124215-2”.

pensional de jubilación que le pueda corresponder a las señoras (sic) SANDY LEONOR PACHON ACEVEDO y/o DIANA PAOLA CARMONA CORONEL”⁵.

Demanda ante la jurisdicción contencioso administrativa

13. El 8 de mayo de 2017, Sandy Leonor Pachón Acevedo ejerció ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en el que cuestionó la Resolución n°. 01892 del 1 de diciembre de 2014 y el Oficio n°. 208593 del 1 de agosto de 2016 proferidos por el Ministerio de Defensa –Policía Nacional–, en contra de Diana Paola Carmona Coronel, con el fin de obtener el reconocimiento y pago del 50% de la sustitución pensional de jubilación en su condición de compañera permanente del señor Miguel Darío Jiménez Beltrán.

Sentencia de primera instancia

14. Mediante la Sentencia del 9 de octubre de 2019, el Juzgado 18 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Segunda, al resolver en primera instancia la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho promovida por la señora Sandy Leonor Pachón Acevedo, dispuso reconocer y pagar en favor de la señora Diana Paola Carmona Coronel el 25% de la sustitución pensional en su condición de compañera permanente y por haber demostrado la convivencia con el causante durante los cinco años antes a su muerte. El otro 25% se reconoció en favor de la señora Sandy Leonor Pachón Acevedo en su condición de compañera permanente e igualmente por haber demostrado la convivencia con el causante de forma simultánea con la señora Carmona Coronel.

Sentencia de segunda instancia

15. La señora Sandy Leonor Pachón Acevedo, presentó recurso de apelación en contra de la Sentencia del 9 de octubre de 2019 del Juzgado 18 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Segunda.

16. Mediante la Sentencia del 27 de abril de 2022, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “C”, revocó la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado 18 Administrativo de Bogotá, ordenando la anulación de la asignación del 25% de la pensión que dicho juzgado le había reconocido a la señora Diana Paola Carmona Coronel, al considerar que la relación de convivencia entre esta y Miguel Darío Jiménez Beltrán no existía al momento del fallecimiento del causante.

17. En primer lugar, el Tribunal consideró que dado que en vida el causante contaba con una pensión de jubilación otorgada por el Ministerio de Defensa Policía Nacional– en virtud del Decreto Ley 1214 de 1990 y falleció el 9 de abril de 2014, la norma aplicable en materia de sustitución pensional es el artículo 124 del mencionado decreto⁶. Esta norma otorga el derecho a la

⁵ Expediente Digital. Archivo “61 Resolución No. 01892 del 1 de diciembre de 2014.pdf”, página 2.

⁶ “ARTÍCULO 124. RECONOCIMIENTO Y SUSTITUCION DE PENSION. Al fallecimiento de un empleado público del Ministerio de Defensa o de la Policía Nacional, con derecho a pensión o en goce de ésta, sus beneficiarios, en el orden y proporción establecidos en este Estatuto, tienen derecho a percibir la respectiva pensión del causante, así: || a. En forma vitalicia, para el cónyuge sobreviviente y los hijos inválidos absolutos que dependan económicamente del empleado o

sustitución pensional a la cónyuge o la compañera permanente⁷ sobreviviente de forma vitalicia, sin que deba acreditar alguna condición especial.

18. En segundo lugar, indicó que el Ministerio de Defensa Nacional –Policía Nacional–, mediante la Resolución n°. 014982 del 1 de diciembre de 2014, resolvió las solicitudes presentadas por las dos compañeras permanentes, reconociendo el 50% de la prestación a los menores de edad María Paula Jiménez Carmona y Miguel Darío Jiménez Carmona, en calidad de hijos del causante y dejó en suspenso el restante porcentaje de la prestación hasta la tanto la autoridad judicial competente resolviera a cuál de las dos compañeras permanentes le correspondía el derecho a la sustitución pensional.

19. En ese sentido, el Juzgado 18 Administrativo de Bogotá reconoció el derecho a la sustitución de la pensión a ambas compañeras permanentes en cuota del 25% a partir del 10 de abril de 2014, con derecho al acrecimiento del porcentaje al momento en que fenezca el derecho de los demás beneficiarios.

20. En tercer lugar, el Tribunal consideró que la decisión del Juzgado 18 Administrativo de Bogotá fue equivocada al considerar que la señora Carmona Coronel era compañera permanente del causante y que mantenía con él una relación afectiva. En ese sentido, señaló que si bien: “[...] se tiene en principio que la aquí demandada, ostenta la calidad de compañera permanente del causante con sociedad patrimonial de hecho, declarada a través de decisión judicial, que según lo aportado al expediente está ejecutoriada. No obstante, analizado el material probatorio recaudado, se advierte por parte de esta Corporación una serie de inconsistencias que implican el análisis de la verdadera existencia de la relación entre la señora Diana Paola Carmona Coronel y el señor Jiménez Beltrán”⁸.

21. El Tribunal llamó la atención sobre “las grandes inconsistencias que se avizoran en lo expuesto por la señora Diana Paola Carmona Coronel a lo largo del proceso llevado a cabo ante el Juzgado 22 de Familia de Bogotá D.C., con el fin de que se declarará la unión marital de hecho y lo manifestado en la declaración de parte rendida en el presente medio de control. Particularmente, lo mencionado respecto a la falta de conocimiento de herederos indeterminados que no tiene sustento alguno, cuando de manera espontánea señaló en el trámite del sub lite, que inclusive conocía la existencia de 3 hijos del señor Jiménez Beltrán desde que inició su relación por el año de 1998 y que con una de ellas tuvo algún tipo de contacto al final de la relación con el causante, esto es, para el año 2014”⁹.

pensionado. || b. Para los hijos menores, hasta cuando cumplan la mayoría de edad. || c. Para los demás beneficiarios por el término de cinco (5) años. || PARAGRAFO 1°. El reconocimiento de pensión por causa de muerte de un empleado público al servicio del Ministerio de Defensa o de la Policía Nacional, que haya consolidado ese derecho, se hará sin perjuicio del reconocimiento de las demás prestaciones sociales consolidadas por el causante. || PARAGRAFO 2°. Al cónyuge superviviente de un pensionado del Ministerio de Defensa o de la Policía Nacional y a sus hijos menores o inválidos absolutos que hayan tenido el derecho causado o hayan disfrutado de la sustitución pensional prevista en la Ley 171 de 1961 y los Decretos 351 de 1964 y 2339 de 1971, se les restablecerá a partir del 1o. de enero de 1976 el derecho a continuar percibiendo la pensión del causante en la forma consagrada en este artículo”.

⁷ El fallo hace referencia a las sentencias de la Corte Constitucional T-553 de 1994, T-566 de 1998, C-081 de 1999 y C-1126 de 2004, en las cuales se ha señalado que el derecho a la sustitución pensional también puede ser reclamado por la beneficiaria que acude en calidad de compañera permanente del causante.

⁸ Expediente Digital. “Archivo 7_11001031500020220313400-(2022-11-22%2012-42-15)-124215-7.pdf”, página 21.

⁹ *Ibid.*, páginas 22 y 23.

22. En primera medida, explicó el Tribunal que la señora Carmona Coronel habría omitido dar información al Juzgado 22 de Familia de Bogotá que probablemente habría llevado a ese despacho a no reconocer la existencia de la unión marital de hecho con el causante, a saber: (i) que tenía conocimiento de que el causante tenía hijos con la señora Pachón Acevedo, lo cual fue ratificado en el interrogatorio de parte que rindió la señora Carmona Coronel ante el Juzgado Promiscuo de Familia de Villeta el 15 de marzo de 2016, proceso en el cual la señora Pachón Acevedo solicitó la declaración de la unión marital de hecho entre ella y el causante, de manera previa a la fecha en que la señora Carmona Coronel presentó su demanda con la misma finalidad¹⁰. Y, (ii) “tenía conocimiento claro de la existencia de una persona que alegaba el derecho pensional que pretendía ser reconocido por la Policía Nacional”¹¹.

23. En segunda medida, el Tribunal advirtió que la señora Carmona Coronel habría declarado en el trámite del proceso ante el mencionado Juzgado 22 de Familia de Bogotá que el causante falleció en el apartamento donde vivían ella y el señor Jiménez Beltrán, cuando, de lo probado en el asunto de la referencia y lo indicado por la demandada en ese proceso, el causante murió en las instalaciones del Hospital de la Policía, después de un tiempo de hospitalización¹².

24. En tercera medida, el Tribunal expuso que en la declaración extrajuicio rendida por el señor Jiménez Beltrán el 22 de marzo de 2001, exteriorizó su voluntad de que la señora Carmona Coronel accediera a los servicios de salud que prestaba la Policía Nacional, en calidad de compañera permanente al convivir 2 años como pareja. Sin embargo, la señora Pachón Acevedo aportó copia del acta de la audiencia celebrada el 19 de septiembre de 2005 en la Comisaría 16 de Familia de la Bogotá, en la que consta que se realizó una conciliación respecto de la custodia y las visitas de los hijos del causante y la señora Diana Paola Carmona Coronel.

25. Así mismo, el Tribunal indicó que en las citaciones ante la Comisaría de Familia, “el quejoso se identifica como ‘ex compañero’ de la señora Diana Paola Carmona Coronel, por ello, si bien es cierto, se documentó las mismas (sic) direcciones de residencia, como también existió una relación de convivencia donde los lazos amorosos y de apoyo mutuo subsistieron, no es menos cierto, que analizando en conjunto lo manifestado por el causante, denota una ruptura en la relación, sin que, en el plenario, haya material probatorio pertinente que soporte la existencia de la misma posterior a este lapso de tiempo o que acredite la continuación en el tiempo del vínculo familiar entre el señor Jiménez Beltrán y la aquí demandada”¹³.

C. Trámite de la solicitud de tutela

Pretensiones y fundamentos de la solicitud de tutela

26. La señora Carmona Coronel presentó solicitud de tutela en contra de la Sentencia del 27 de abril de 2022 del Tribunal Administrativo de

¹⁰ *Ibid.*, página 23.

¹¹ *Ibidem.*

¹² *Ibidem.*

¹³ Expediente Digital. “Archivo 7_11001031500020220313400-(2022-11-22%2012-42-15)-124215-7.pdf”, página 24.

Cundinamarca. En su criterio, dicha decisión vulneró su derecho fundamental al debido proceso, al incurrir en un defecto sustantivo por desconocimiento del artículo 303 de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso)¹⁴, que consagra el efecto de cosa juzgada de las sentencias judiciales, y el artículo 2 de la Ley 979 de 2005, que modificó el artículo 4 de la Ley 54 de 1990¹⁵. Según entiende, el tribunal accionado desconoció el fallo del 25 de abril de 2016 emitido por el Juzgado 22 de Familia de Bogotá, que declaró la existencia de la unión marital de hecho entre la accionante y Miguel Darío Jiménez Beltrán. En consecuencia, solicita dejar sin efectos la referida decisión y que se le ordene proferir un nuevo fallo.

27. Como primer fundamento de la pretensión, la accionante afirma que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca cambió una relación jurídica definida previamente por la jurisdicción ordinaria, especialidad de familia, por medio de la Sentencia del 25 de abril de 2016 del Juzgado 22 de Familia de Bogotá, la cual declaró la unión marital de hecho de Diana Paola Carmona Coronel y Miguel Darío Jiménez Beltrán, que habría tenido lugar entre el 22 de noviembre de 1998 hasta el 9 de abril de 2014.

28. Con esta decisión, a juicio de la accionante, el tribunal accionado desconoció el artículo 303 del Código General del Proceso y el artículo 2 de la Ley 979 de 2005, que modificó el artículo 4 de la Ley 54 de 1990. Lo anterior, por cuanto “[e]l Estado, la sociedad y también los jueces ya no podían dudar o discernir acerca de la relación que existió entre Diana Paola Carmona Coronel y Miguel Darío Jiménez Beltrán, durante el 22 de noviembre de 1998 hasta el 9 de abril de 2014. Ello por cuanto la jurisdicción especializada en materia de familia, en virtud de la ley, esto es del numeral 3 del artículo 4 de la Ley 54 de 1990, modificado por el artículo 2 de la Ley 979 de 2005, legítimamente definió esa situación, una vez agotados los procedimientos legalmente establecidos para el efecto y materializados en una sentencia con fuerza de cosa juzgada, como es la consecuencia jurídica que definió el legislador para este acto conforme al artículo 303 de la Ley 1564 de 2012”¹⁶. Por lo tanto, la Sentencia del 25 de abril de 2016 del Juzgado 22 de Familia de Bogotá, “[...] es una verdad construida a partir de un proceso epistémico que respetó las reglas de producción de la misma consagradas en la Ley 1564 de 2012 y por ello es una verdad válida jurídicamente, que Diana Paola Carmona Coronel y Miguel Darío Jiménez Beltrán fueron compañeros permanentes entre el 22 de noviembre de 1998 y hasta el 9 de abril de 2014, fecha en la que este falleció”¹⁷.

¹⁴ El artículo 303 de la Ley 1564 de 2012 señala: “Cosa juzgada. La sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, se funde en la misma causa que el anterior y entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes. Se entiende que hay identidad jurídica de partes cuando las del segundo proceso son sucesores por causa de muerte de las que figuraron en el primero o causahabientes suyos por acto entre vivos celebrado con posterioridad al registro de la demanda si se trata de derechos sujetos a registro, y al secuestro en los demás casos. En los procesos en que se emplace a personas indeterminadas para que comparezcan como parte, incluidos los de filiación, la cosa juzgada surtirá efectos en relación con todas las comprendidas en el emplazamiento. La cosa juzgada no se opone al recurso extraordinario de revisión”.

¹⁵ El artículo 2 de la Ley 979 de 2005 establece: “El artículo 4o. de la Ley 54 de 1990, quedará así:

Artículo 4o. La existencia de la unión marital de hecho entre compañeros permanentes, se declarará por cualquiera de los siguientes mecanismos:

1. Por escritura pública ante Notario por mutuo consentimiento de los compañeros permanentes.
2. Por Acta de Conciliación suscrita por los compañeros permanentes, en centro legalmente constituido.
3. Por sentencia judicial, mediante los medios ordinarios de prueba consagrados en el Código de Procedimiento Civil, con conocimiento de los Jueces de Primera Instancia”.

¹⁶ Expediente Digital. Archivo “11_11001031500020220313400-(2022-11-22%2012-42-15)-124215-11.pdf”, páginas 6 y 7.

¹⁷ *Ibid.*, página 6.

29. Como segundo fundamento, la accionante manifiesta que si bien no se discute que existió otro reconocimiento judicial de una unión marital de hecho entre el señor Miguel Darío Jiménez Beltrán y la señora Sandy Leonor Pachón Acevedo, entre el 29 de abril de 2006 hasta el 9 de abril de 2014, declarada por el Juzgado Promiscuo de Familia de Villeta en la Sentencia del 15 de marzo de 2016, el tribunal accionado desconoció la jurisprudencia del Consejo de Estado que ha aplicado el artículo 124 del Decreto 1214 de 1990¹⁸ en el sentido de reconocer la convivencia simultánea para efectos de la sustitución pensional, como sí lo hizo el Juzgado 18 Administrativo de Bogotá¹⁹.

30. Mediante Auto del 14 de junio de 2022²⁰, la Subsección “B” de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado: (i) admitió la solicitud de tutela promovida por Diana Paola Carmona Coronel; (ii) notificó de dicha admisión al Tribunal Administrativo de Cundinamarca para que se pronunciara sobre las pretensiones y los hechos; (iii) notificó de la admisión a la señora Sandy Leonor Pachón Acevedo, a la Nación - Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional, a la Procuraduría y a la Sección Segunda del Juzgado 18 Administrativo de Bogotá, en calidad de terceros con interés; (iv) notificó de la admisión a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, y (v) requirió a la Sección Segunda del Juzgado 18 Administrativo de Bogotá y a la Subsección “C”, Sección Segunda, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca para que allegaran las piezas del expediente de nulidad y restablecimiento del derecho, no aportadas por la accionante.

Respuesta de las autoridades accionadas

31. Mediante escrito del 17 de junio de 2022²¹, la Subsección “C”, Sección Segunda, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca manifestó, por un lado, que dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho la accionante aportó la sentencia del Juzgado 22 de Familia de Bogotá, que declaró la existencia de la unión marital de hecho y consecuente sociedad patrimonial sostenida con Miguel Darío Jiménez Beltrán.

32. Además, comunicó que la señora Sandy Leonor Pachón Acevedo aportó al proceso la sentencia del Juzgado Promiscuo de Familia de Villeta, Cundinamarca, que declaró la existencia de la unión marital de hecho entre la señora Pachón Acevedo y Miguel Darío Jiménez Beltrán.

33. Por otro lado, el tribunal accionado afirmó que las declaraciones de Diana Paola Carmona Coronel, rendidas dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho incurrieron en inconsistencias en cuanto a la convivencia con el causante, razón por la cual concluyó que la accionante no cumplió con uno de los requisitos para ser beneficiaria del derecho a la sustitución pensional reclamada.

¹⁸ “Por el cual se reforma el estatuto y el régimen prestacional civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional”.

¹⁹ Sobre este fundamento, debe resaltarse que si la accionante alega que tribunal accionado desconoció la jurisprudencia del Consejo de Estado que ha aplicado el artículo 124 del Decreto 1214 de 1990 aceptando la convivencia simultánea entre compañeras permanentes para efectos de reconocer la sustitución pensional, no desarrolla ni justifica esta aseveración.

²⁰ Expediente Digital, Archivo “17_11001031500020220313400-(2022-11-22-2012-42-26)-124226-17.pdf”.

²¹ Expediente Digital, Archivo “23_11001031500020220313400-(2022-11-22-2012-42-27)-124227-23.pdf”.

34. Por su parte, en escrito del 21 de junio de 2022²², el Ministerio de Defensa Nacional –Policía Nacional– solicitó declarar improcedente la solicitud de tutela, toda vez que era un deber de Diana Paola Carmona Coronel acreditar, por medio de pruebas claras y contundentes, que sí ostentaba la calidad de compañera permanente de Miguel Darío Jiménez Beltrán, así como agotar el recurso extraordinario de revisión. Por lo cual, a juicio de la entidad interviniente, la accionante no acreditó el cumplimiento del requisito de subsidiariedad.

35. Así mismo, por medio de escrito del 30 de junio de 2022²³, la señora Sandy Leonor Pachón Acevedo en su condición de tercera con interés, solicitó declarar la improcedencia de la acción constitucional, pues, en su criterio, la accionante empleó este medio judicial como una tercera instancia dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, irrespetando así su carácter excepcional. Además, la señora Pachón Acevedo manifestó que el tribunal accionado valoró adecuadamente las pruebas del proceso y explicó de manera razonada la conclusión concerniente a la inexistencia de la convivencia afectiva entre la señora Carmona Coronel y el causante.

Sentencia de tutela de primera instancia

36. Mediante la Sentencia del 27 de julio de 2022²⁴ la Subsección “B”, Sección Tercera, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, amparó el derecho fundamental al debido proceso de Diana Paola Carmona Coronel, al encontrar que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca incurrió en un defecto sustantivo.

37. Sostuvo que el tribunal accionado desconoció el artículo 303 del Código General del Proceso que reconoce el efecto de cosa juzgada de las decisiones judiciales, al no otorgar valor probatorio a la Sentencia del 25 de abril de 2016 proferida por el Juzgado 22 de Familia de Bogotá, por medio de la cual declaró la unión marital de hecho entre la accionante y el causante.

38. Señaló que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca reconoció expresamente la existencia de la unión marital de hecho entre la accionante y el causante, empleando como medio probatorio el Registro Civil de Nacimiento del señor Jiménez Beltrán, en el cual fue inscrita la nota correspondiente que da fe de que el Juzgado 22 de Familia de Bogotá declaró la unión marital de hecho con Diana Paola Carmona Coronel. Sin embargo, planteó que el mencionado tribunal incorrectamente concluyó que, debido a inconsistencias entre las pruebas aportadas por la accionante y las practicadas por ese despacho en la segunda instancia del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, no resultaba válido jurídicamente acreditar la convivencia entre la accionante y Miguel Darío Jiménez Beltrán.

39. En suma, el juzgador consideró que las valoraciones del tribunal accionado sobre las apreciaciones probatorias del juez de familia, sí desconocieron el efecto de cosa juzgada de la Sentencia del 25 de abril de 2016 proferida por el Juzgado 22 de Familia de Bogotá, pese a encontrarse ejecutoriada y haber

²² Expediente Digital, Archivo “26_11001031500020220313400-(2022-11-22 12-42-30)-124230-26.zip”.

²³ Expediente Digital, Archivo “38_11001031500020220313400-(2022-11-22-2012-42-30)-124230-38.pdf”.

²⁴ Expediente Digital, Archivo “40_11001031500020220313400-(2022-11-22-2012-42-30)-124230-40.pdf”.

decidido de manera definitiva un litigio de familia. En ese sentido, ordenó dejar sin efectos la Sentencia del 27 de abril de 2022 y proferir una nueva decisión ajustada a lo dispuesto en la parte motiva de la sentencia de tutela de primera instancia dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación²⁵.

Impugnación

40. Dentro del término legal, la Subsección “C”, Sección Segunda, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, impugnó la sentencia de tutela de primera instancia del 27 de julio de 2022. Para sustentar el recurso presentó los argumentos que se transcriben a continuación:

“[...] Si bien en la decisión impugnada, se concluyó que esta Corporación configuró un defecto sustantivo, lo cierto es que, la accionante acude a la acción constitucional, con el fin de discutir la decisión tomada en el medio de control resuelto por el Tribunal, quien es el juez natural para resolver sobre el reconocimiento del derecho pretendido, haciendo un análisis de todo el material probatorio recaudado. Asimismo, prevé un nuevo pronunciamiento acudiendo a una “tercera instancia”. Sobre el particular, se avizora que los fundamentos consignados en el fallo objeto de impugnación, de cierta forma impiden a la Sala de decisión de la que hace parte el suscrito, hacer un análisis de todo [el] material probatorio recaudado para efectos de establecer el tipo de relación que ostentaba el causante con la señora Diana Paola Carmona Coronel. En otras palabras, la decisión del Juzgado 22 de Familia del Circuito de Bogotá comprendería un imperativo categórico para el Juez natural, que implicaría el reconocimiento del derecho alegado, sin previo análisis de lo probado durante el proceso. Como se expuso ampliamente en la sentencia dictada dentro del medio de control, se advirtió de una serie de situaciones que conllevó a que la aquí accionante se le reconociera en sede judicial la unión marital de hecho y consecuente sociedad patrimonial de hecho con el señor Miguel Darío Jiménez Beltrán. Ahora bien, como se advirtió en la decisión tomada el veintisiete (27) de abril de dos mil veintidós (2022), existe material probatorio suficiente para desvirtuar la relación alegada por la actora con el causante –testimonios dentro del medio de control como los escuchados en los procesos ordinarios allegados y las documentales relacionadas con la conciliación respecto de la custodia y visitas de los hijos del causante y la señora Diana Paola Carmona Coronel–, por ende, esta Corporación se mantiene en los argumentos ampliamente expuestos en la sentencia objeto de tutela, más aún cuando en la providencia en referencia, claramente se indicaron las razones del porque no era procedente tener, como único elemento de juicio la decisión del Juzgado 22 de Familia del Circuito de Bogotá. Bajo ese panorama, solicito muy respetuosamente se revoque en su integridad la decisión de primer grado, bajo el entendido que el Juez natural tiene la potestad de realizar el análisis en conjunto de las pruebas recaudadas y según la sana crítica establecer la procedencia del derecho pretendido. Por consiguiente, se deje incólume la providencia proferida por esta Sala de Decisión el veintisiete (27) de abril de dos mil veintidós (2022) [...]”²⁶.

Sentencia de tutela de segunda instancia

41. Mediante la Sentencia del 28 de octubre de 2022²⁷, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado revocó la sentencia de tutela proferida el 27 de julio de 2022 por la Subsección “B”,

²⁵ Expediente Digital, Archivo “40_11001031500020220313400-(2022-11-22-2012-42-30)-124230-40.pdf”, página 11.

²⁶ Expediente Digital, “Archivo 52_11001031500020220313400-(2022-11-22%2012-42-32)-124232-52.pdf”, páginas 10 a 12.

²⁷ Expediente Digital, “Archivo 52_11001031500020220313400-(2022-11-22%2012-42-32)-124232-52.pdf”.

Sección Tercera, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

42. Consideró que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca contaba con la competencia para valorar las pruebas obrantes en el expediente de nulidad y restablecimiento del derecho, con el propósito de determinar si la señora Carmona Coronel era titular del reconocimiento y pago de la sustitución de la pensión de jubilación del señor Miguel Darío Jiménez Beltrán.

43. En ese sentido, entendió que no hubo un desconocimiento de los efectos de cosa juzgada de la Sentencia del 25 de abril de 2016 proferida por el Juzgado 22 de Familia de Bogotá, por medio de la cual se declaró y reconoció la existencia de la unión marital de hecho entre Diana Paola Carmona Coronel y Miguel Darío Jiménez Beltrán.

44. Puntualizó que no hubo un desconocimiento de la cosa juzgada, pues el análisis que efectuó el Tribunal Administrativo de Cundinamarca se hizo en el marco del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, y no dentro del marco del proceso de familia, por lo cual ese tribunal sí respetó el contenido y alcance de la sentencia mencionada.

45. Agregó que el tribunal no se pronunció sobre la existencia de la unión marital de hecho entre Diana Paola Carmona Coronel y Miguel Darío Jiménez Beltrán, sino que su análisis y competencia se limitó a la controversia jurídica de determinar si esta era beneficiaria del reconocimiento y pago de la sustitución de la pensión de jubilación del señor Jiménez Beltrán. Por esta razón, concluyó que la autoridad accionada cumplió con su obligación de valorar todas las pruebas obrantes en el expediente, sin que lo anterior implicara el desconocimiento del principio de la cosa juzgada establecido en el artículo 303 del Código General del Proceso.

II. CONSIDERACIONES

A. Competencia

46. Esta Sala de Revisión es competente para revisar los fallos de tutela proferidos dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 86 y el numeral 9 del artículo 241 de la Constitución, en concordancia con los artículos 33 al 36 del Decreto 2591 de 1991.

B. Estudio de procedibilidad de la solicitud de tutela

47. El artículo 86 de la Constitución establece que toda persona puede reclamar ante los jueces, en ejercicio de la tutela, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad o, en los casos que establezca la ley, de los particulares, cuando no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

48. Dentro de las autoridades contra las cuales se puede presentar una acción de tutela, se incluyen las autoridades judiciales, las cuales, de acuerdo con el artículo 2 de la Constitución se encuentran “instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

49. La Corte Constitucional ha admitido la procedencia excepcional de la tutela con el propósito de conjurar las situaciones en que las autoridades judiciales cometen yerros en sus decisiones de tal relevancia que resultan incompatibles con la Constitución²⁸.

50. Dado el carácter excepcional que la Corte Constitucional ha fijado para la solicitud de tutela contra providencias judiciales, este medio debe cumplir los requisitos generales y específicos de procedencia reiterados a partir de la Sentencia C-590 de 2005²⁹, que se señalan a continuación:

51. En primer lugar, la solicitud de tutela debe cumplir con los siguientes requisitos generales: (i) que exista *legitimación en la causa* tanto por activa como por pasiva; (ii) que la cuestión que se discuta tenga *relevancia constitucional*, esto es, que involucre la posible vulneración de los derechos fundamentales de las partes; (iii) *subsidiariedad*, en el sentido de que se hubieren agotado los recursos ordinarios y extraordinarios al alcance del accionante dentro del proceso en que se profirió la decisión cuestionada, excepto que, atendiendo a las circunstancias en que se encuentre, no sean eficaces, o que la tutela pretenda evitar la consumación de un perjuicio irremediable; (iv) *inmediatez*, o sea, que la solicitud se interponga en un término razonable y proporcionado a partir del presunto hecho que originó la vulneración alegada; (v) cuando se trate de una *irregularidad procesal*, que esta tenga incidencia en la providencia que se impugna; (vi) *identificación razonable de los hechos que generan la vulneración y los derechos vulnerados*, y que estos hayan sido cuestionados dentro del proceso judicial, en cuanto ello hubiere sido posible, y (vii) *que no se dirija contra una sentencia de tutela* salvo que hubiese existido fraude en su adopción. En consecuencia, de no acreditarse el cumplimiento de alguno de estos requisitos, la solicitud de tutela debe declararse improcedente por el Juez.

52. En segundo lugar, para que la tutela resulte favorable a las pretensiones del accionante, se debe verificar al menos una de las causales específicas de procedencia contra providencias judiciales, a saber:

“a. Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada carece, absolutamente, de competencia para ello. || b. Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido. || c. Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión. || d. Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre

²⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-555 de 2009.

²⁹ Corte Constitucional, Sentencias C-590 de 2005, SU-455 de 2020, SU-037 de 2019, SU-424 de 2016, T-152 de 2022, T-334 de 2021, T-078 de 2019, T-451 de 2012, T-310 de 2009, T-743 de 2008, T-018 de 2008, T-949 de 2003, T-771 de 2003, T-462 de 2003 y T-441 de 2003, entre muchas otras, mediante las cuales la posición fijada ha sido reiterada.

los fundamentos y la decisión. || f. Error inducido, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales. || g. Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional. || h. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado. || i. Violación directa de la Constitución”³⁰.

53. En consecuencia, solo en la medida en que concurra la acreditación de cada uno de los requisitos genéricos de procedibilidad y, por lo menos, una causal específica, es viable la intervención del juez constitucional para remediar la presunta vulneración de los derechos fundamentales³¹.

C. Estudio de los requisitos generales de procedibilidad en el caso concreto

54. **Legitimación en la causa.** En el caso examinado se satisface el requisito de legitimación en la causa tanto por activa³² como por pasiva³³. La solicitud fue presentada por la señora Diana Paola Carmona Coronel, parte desfavorecida con el fallo de segunda instancia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el proceso nulidad y restablecimiento del derecho, quien alega que su derecho fundamental al debido proceso presuntamente resultó desconocido.

55. Así mismo, la tutela se interpuso en contra del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “C”. Esta autoridad profirió la providencia judicial cuestionada y, por lo tanto, respecto de esta se predica la presunta vulneración de derechos fundamentales.

56. Ahora bien, mediante el auto admisorio de la solicitud de tutela del 14 de junio de 2022³⁴, el juez de tutela de primera instancia ordenó notificar, en calidad de terceros con interés directo, a Sandy Leonor Pachón Acevedo, a la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional, a la Procuraduría y a la Sección Segunda del Juzgado 18 Administrativo de Bogotá. Y así mismo, resolvió notificar, en calidad de interviniente, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado –ANDJE–.

57. Pues bien, la Sala encuentra que los terceros con interés directo, esto es, la señora Pachón Acevedo, la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional, la Procuraduría, la Sección Segunda del Juzgado 18 Administrativo de Bogotá y la ANDJE, esta última entidad en su condición de interviniente, están legitimadas en la causa por pasiva porque podrían verse comprometidas en el cumplimiento de las órdenes de protección de los derechos fundamentales a favor de la accionante que eventualmente adopte esta Sala de Revisión³⁵.

³⁰ Corte Constitucional, Sentencia SU-368 de 2022.

³¹ Corte Constitucional, Sentencia SU-379 de 2019.

³² Artículo 10 del Decreto 2591 de 1991.

³³ Artículos 5 y 13 del Decreto 2591 de 1991.

³⁴ Expediente Digital. Archivo “17_11001031500020220313400-(2022-11-22-2012-42-26)-124226-17.pdf”.

³⁵ Corte Constitucional, sentencias SU-116 de 2018 y T-240 de 2021.

58. La señora Sandy Leonor Pachón Acevedo, en su condición de compañera permanente del causante, demandó los actos administrativos que suspendieron el reconocimiento y pago de la sustitución pensional para ella y para Diana Paola Carmona Coronel. En esa medida, la señora Pachón se encuentra legitimada por pasiva en tanto le asiste un interés directo al ser beneficiaria de la decisión acerca de la sustitución pensional únicamente a su favor.

59. Por su parte, la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional, igualmente se encuentra legitimada por pasiva por cuanto es la autoridad demandada en el referido proceso de nulidad y restablecimiento del derecho y, además, es la institución encargada del reconocimiento y pago de la prestación reclamada.

60. Así mismo, la Sección Segunda del Juzgado 18 Administrativo de Bogotá se encuentra legitimado en la causa por pasiva pues es autoridad judicial que dictó el fallo de primera instancia en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho por medio del cual reconoció a favor de la accionante un 25% de la mesada pensional que en vida había causado su compañero permanente.

61. Igualmente, respecto de la Procuraduría y la ANDJE se cumple el requisito de legitimación por pasiva al tener interés directo en la causa. La Procuraduría, por cuanto entre sus funciones se encuentran “[v]igilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos” e “[i]ntervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales”³⁶. Por su parte, la ANDJE está facultada para intervenir “en los asuntos donde sea parte una entidad pública o donde se considere necesario defender los intereses patrimoniales del Estado”, según lo prevé el numeral 1 del artículo 610 del CGP.

62. **Inmediatez.** La acción de tutela se ejerció dentro de un término oportuno y razonable, a partir del momento en que ocurrió la presunta vulneración de los derechos fundamentales. En efecto, la solicitud se presentó el 8 de junio de 2021, esto es, un mes y once días después de que se notificó mediante edicto la decisión judicial cuestionada, el 27 de abril de 2022.

63. La Corte Constitucional ha señalado que el juicio de inmediatez debe ser más estricto en las peticiones de tutela en contra de providencias judiciales, puesto que se configura una colisión con los principios de la seguridad jurídica y cosa juzgada, que son definitorios del Estado de Derecho, al poner en cuestión un acto que ha resuelto un conflicto. Dada la relevancia de estos principios en el ordenamiento jurídico colombiano la jurisprudencia constitucional ha considerado el tiempo de seis meses como un parámetro de razonabilidad:

“Como parámetro general, en varias providencias, esta Corporación ha dicho que ante la inexistencia de un término definido, en algunos casos se ha considerado que el plazo oportuno es de seis meses, luego de lo cual podría declararse la improcedencia de la tutela, a menos que, atendiendo a las particularidades del caso sometido a revisión, se encuentren circunstancias que justifiquen la inactividad del accionante”³⁷.

³⁶ Véase artículo 277 de la Constitución, numerales 1 y 7, en su orden.

³⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-936 de 2013.

64. En el caso bajo examen, el tiempo transcurrido entre la solicitud de tutela y la providencia judicial que presuntamente vulneró los derechos fundamentales de la accionante es, a todas luces, razonable, toda vez que no superó el mes y once días.

65. **Subsidiariedad.** Dado que la decisión judicial que se cuestiona resuelve un recurso de apelación, contra esta no procede recurso alguno. Si bien el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 establece la acción extraordinaria de revisión contra las providencias judiciales que “[...] hayan decretado o decreten reconocimiento que impongan al tesoro público o a fondos de naturaleza pública la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza”, este medio judicial no es conducente en el caso bajo examen, al ser improcedente, debido a que la titularidad de la acción es reconocida solo al Gobierno por conducto del Ministerio de Trabajo, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Contralor General de la República o del Procurador General de la Nación.

66. Tampoco procede el recurso extraordinario de revisión regulado en los artículos 248 a 255 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que el caso no tiene relación mediata ni inmediata con alguno de los supuestos previstos en esta normativa:

“1. Haberse encontrado o recobrado después de dictada la sentencia documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente y que el recurrente no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria. || 2. Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados. || 3. Haberse dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en su expedición. || 4. Haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia. || 5. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación. || 6. Aparecer, después de dictada la sentencia a favor de una persona, otra con mejor derecho para reclamar. || 7. No tener la persona en cuyo favor se decretó una prestación periódica, al tiempo del reconocimiento, la aptitud legal necesaria o perder esa aptitud con posterioridad a la sentencia o sobrevenir alguna de las causales legales para su pérdida. || 8. Ser la sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada entre las partes del proceso en que aquella fue dictada. Sin embargo, no habrá lugar a revisión si en el segundo proceso se propuso la excepción de cosa juzgada y fue rechazada” (art. 250, Ley 1437 de 2011).

67. En particular, no se configura la causal prevista en el numeral 8 del artículo 250 de la Ley 1437 de 2011, según la cual el recurso extraordinario de revisión procede por “[s]er la sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada entre las partes del proceso en que aquella fue dictada” porque, sin perjuicio de los efectos probatorios que tiene la Sentencia del 25 de abril de 2016 del Juzgado 22 de Familia de Bogotá, en la que declaró la existencia de la unión marital de hecho entre Diana Paola Carmona Coronel y el causante, en la discusión respecto del reconocimiento de la sustitución pensional a favor de la accionante, entre el proceso de familia que culminó con la mencionada decisión y el de nulidad y restablecimiento del derecho que conoció el Tribunal Administrativo accionado en segunda instancia, no existe identidad de objeto ni

de partes. En ese sentido, las pretensiones en cada proceso, así como sus finalidades, son distintas.

68. En efecto, en el proceso de familia, la pretensión se circunscribía a determinar si se configuraban los elementos para la declaración de la unión marital de hecho entre Diana Paola Carmona Coronel y el causante. Mientras que en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho se cuestionó la Resolución n°. 01892 del 1 de diciembre de 2014 y el Oficio n°. 208593 del 1 de agosto de 2016 proferidos por el Ministerio de Defensa –Policía Nacional–, que dejaron en suspenso el reconocimiento y pago del 50% de la sustitución pensional de jubilación.

69. En cuanto a las diferencias entre las partes, el proceso de familia fue iniciado por la accionante en contra de los herederos determinados e indeterminados del causante fallecido. Por su parte, el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho fue iniciado por la señora Sandy Leonor Pachón Acevedo en contra de la autoridad que profirió los actos administrativos cuestionados y la señora Diana Paola Carmona Coronel, con el fin de obtener el reconocimiento y pago del 50% de la sustitución pensional de jubilación en su condición de compañera permanente del causante.

70. En consecuencia, no se configura la causal prevista en el numeral 8 del artículo 250 de la Ley 1437 de 2011 para la procedencia del recurso extraordinario de revisión en contra de la Sentencia del 27 de abril de 2022 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca accionado.

71. **Identificación de los hechos que generaron la vulneración.** La accionante expuso de manera razonable los hechos que generaron la supuesta vulneración de sus derechos al debido proceso y a la sustitución pensional señalando como presuntos yerros de la providencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca el defecto sustantivo, consistente en el desconocimiento del principio de la cosa juzgada establecido en el artículo 303 en el Código General del Proceso.

72. **Existencia de una irregularidad procesal.** En este caso no se alegan irregularidades de esta naturaleza.

73. **Relevancia constitucional.** Los asuntos que se debaten en el presente caso cuentan con relevancia constitucional porque el objeto de la tutela involucra la vulneración de los derechos al debido proceso y a la sustitución pensional, derivada de la presunta configuración de un defecto sustantivo por desconocimiento del artículo 303 del Código General del Proceso que establece el principio de la cosa juzgada. El principio de cosa juzgada es central en el ordenamiento jurídico colombiano toda vez que materializa diversas garantías ius-fundamentales como la seguridad jurídica y la independencia judicial.

74. **Tipo de decisión que se controvierte.** La tutela no se dirige contra una decisión de tutela, ni contra una decisión de control abstracto de constitucionalidad de la Corte Constitucional, ni de nulidad por inconstitucionalidad del Consejo de Estado³⁸.

³⁸ Al respecto, véase las sentencias SU-391 de 2016, SU-379 de 2019, SU-055 de 2020 y SU-081 de 2020.

75. En suma, la Sala encuentra que en el presente caso se cumplen los requisitos generales de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales.

D. Problema jurídico y estructura de la decisión

76. Corresponde a la Sala resolver si la Subsección “C” de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, al revocar la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado 18 Administrativo de Bogotá y, en consecuencia, dejar sin efecto el 25% de la mesada pensional que el juzgado le había reconocido a la señora Diana Paola Carmona Coronel en su condición de compañera permanente concurrente del causante, incurrió en un defecto sustantivo por desconocimiento del artículo 4 de la Ley 54 de 1990 y el artículo 303 del Código General del Proceso (CGP) y, con ello, vulneró el debido proceso de la accionante.

77. Para resolver este problema jurídico la Sala se referirá a la jurisprudencia constitucional relacionada con (i) el defecto material o sustantivo, y (ii) el régimen jurídico de la sustitución pensional en el Decreto 1214 de 1990 y la convivencia simultánea entre compañeras permanentes. Finalmente, (iii) abordará el análisis del caso concreto.

E. Defecto material o sustantivo. Reiteración de jurisprudencia

78. En reiteradas oportunidades, esta Corte ha explicado que, si bien las autoridades judiciales tienen competencia para interpretar y aplicar las normas jurídicas como expresión de su autonomía e independencia, esta facultad no es absoluta³⁹.

79. A partir de la resolución de casos concretos, la jurisprudencia constitucional ha precisado algunos de los supuestos en que este defecto se puede presentar⁴⁰: (i) cuando existe carencia absoluta de fundamento jurídico para la decisión, bien porque esta se soporte en una norma inexistente⁴¹, derogada⁴² o que ha sido declarada inconstitucional⁴³; (ii) la decisión judicial se fundamenta en una disposición claramente impertinente⁴⁴; (iii) cuando es inadecuada la aplicación de una norma al caso concreto porque la subsunción de esta no resulta adecuada a la situación fáctica objeto de estudio⁴⁵; (iv) cuando se aplica una disposición cuya interpretación desconoce la *ratio decidendi* de una sentencia con efectos *erga omnes*⁴⁶; (v) cuando un poder concedido al juez se utiliza para un fin no previsto en la disposición⁴⁷; (vi) la decisión se fundamenta en una interpretación asistemática del derecho, al omitir el análisis de otras disposiciones aplicables al caso⁴⁸ y (vii) cuando la providencia incurre en incongruencia entre los fundamentos jurídicos y la decisión⁴⁹.

³⁹ Corte Constitucional, Sentencia SU-210 de 2017.

⁴⁰ Corte Constitucional, sentencias SU-515 de 2013, SU-168 de 2017, SU-210 de 2017, SU-632 de 2017 y SU-116 de 2018.

⁴¹ Corte Constitucional, Sentencia T-800 de 2006.

⁴² Corte Constitucional, Sentencia T-205 de 2004.

⁴³ Corte Constitucional, sentencias T-158 de 1993, T-804 de 1999, SU-159 de 2002 y T-800 de 2006.

⁴⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-189 de 2005.

⁴⁵ Corte Constitucional, Sentencia SU-159 de 2002.

⁴⁶ Corte Constitucional, sentencias T-814 de 1999, T-842 de 2001, T-462 de 2003 y T-790 de 2010.

⁴⁷ Corte Constitucional, sentencia T-231 de 1994.

⁴⁸ Corte Constitucional, sentencias T-807 de 2004, T-790 de 2010 y T-510 de 2011.

⁴⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-100 de 1998.

F. Régimen jurídico de la sustitución pensional en el Decreto 1214 de 1990 y la convivencia simultánea entre compañeras permanentes. Reiteración de jurisprudencia⁵⁰

80. De acuerdo con el artículo 48 de la Constitución⁵¹, la seguridad social constituye un servicio público y un derecho de carácter irrenunciable, el cual debe ser prestado por el Estado con fundamento en los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación.

81. Por su parte, en reiterada jurisprudencia, esta Corte ha señalado que, con fundamento en el artículo 48 superior, el derecho a la sustitución pensional es la prestación que le asiste al grupo familiar del pensionado por vejez o invalidez, una vez este ha fallecido, de reclamar la prestación que venía siendo recibida por el causante. Este derecho tiene como finalidad “ofrecer un marco de protección a los familiares del afiliado o del pensionado que fallece, frente a las contingencias económicas derivadas de su muerte”⁵², pues les permite “enfrentar el posible desamparo al que se puedan someter por el deceso de la persona de la cual dependían económicamente”⁵³.

82. Así mismo, la esta Corte ha indicado que el derecho a la sustitución pensional adquiere una connotación de derecho fundamental, cuando está vinculado con otros valores tutelables como el derecho a la vida, a la seguridad social, a la salud y al trabajo, por ejemplo, cuando la negativa del reconocimiento y pago de esta prestación económica implica poner en riesgo al mínimo vital de los beneficiarios⁵⁴.

83. Ahora bien, el artículo 124 del Decreto 1214 de 1990⁵⁵ contempla el régimen de sustitución pensional para los empleados del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional. El mencionado precepto dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 124. RECONOCIMIENTO Y SUSTITUCION DE PENSION. Al fallecimiento de un empleado público del Ministerio de Defensa o de la Policía Nacional, con derecho a pensión o en goce de ésta, sus beneficiarios, en el orden y proporción establecidos en este Estatuto, tienen derecho a percibir la respectiva pensión del causante, así:

- a. En forma vitalicia, para el cónyuge sobreviviente y los hijos inválidos absolutos que dependan económicamente del empleado o pensionado.
- b. Para los hijos menores, hasta cuando cumplan la mayoría de edad.
- c. Para los demás beneficiarios por el término de cinco (5) años. [...]”.

84. La Corte Constitucional ha señalado que en los eventos en que el derecho a la sustitución pensional se presente entre cónyuge y compañero(a) permanente del causante, o entre dos compañeros(as) permanentes, siguiendo las

⁵⁰ Corte Constitucional, sentencias T-1260 de 2008, T-031 de 2010, T-124 de 2012, T-427 de 2011, T- 431 de 2011 y T-018 de 2014.

⁵¹ El artículo 48 de la Constitución establece: “La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley”.

⁵² Corte Constitucional, Sentencia T-615 de 2015.

⁵³ Corte Constitucional, Sentencia T-124 de 2012.

⁵⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-615 de 2015.

⁵⁵ “Por el cual se reforma el estatuto y el régimen prestacional civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional”.

consideraciones de la Sentencia C-1035 de 2008⁵⁶, ambos reclamantes deben demostrar la convivencia simultánea con el causante en sus últimos años de vida, para que la sustitución pensional pueda ser reconocida a los dos en proporción al tiempo de convivencia con el fallecido o, pueda ser reconocida a ambos en partes iguales con base en criterios de justicia y equidad⁵⁷.

85. En particular, mediante la Sentencia T-301 de 2010 la Sala Séptima de Revisión aplicó una tesis empleada por el Consejo de Estado para reconocer el derecho a la sustitución pensional entre la cónyuge y la compañera permanente de un pensionado de la Policía Nacional, quienes habían acreditado convivencia simultánea con el causante. En esa oportunidad la Sala señaló que tanto el cónyuge como el compañero(a) permanente tienen igual derecho a disfrutar la pensión de sobrevivientes en razón a que los derechos a la seguridad social comprenden de la misma manera tanto al cónyuge como al compañero o compañera permanente y a que el artículo 42 de la Constitución protege la institución familiar surgida tanto del vínculo matrimonial como de la relación marital de hecho⁵⁸.

86. En síntesis, en caso de convivencia simultánea entre el causante y la cónyuge y la compañera permanente, ambas tienen igual derecho a disfrutar de la sustitución pensional, en virtud de que los derechos a la seguridad social surgen tanto a favor de la cónyuge como de la compañera permanente y que el artículo 42 de la Constitución protege la familia surgida tanto del vínculo matrimonial como de la relación marital de hecho.

G. Análisis del caso concreto

87. La Sala encuentra que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, al revocar la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado 18 Administrativo de Bogotá y, en consecuencia, dejar sin efecto el reconocimiento del 25% de la mesada pensional que el juzgado le había reconocido a la accionante en su condición de compañera permanente concurrente del causante, incurrió en un defecto sustantivo por desconocer el artículo 4 de la Ley 54 de 1990, modificado por el artículo 2 de la Ley 979 de 2005, de acuerdo con el cual “[l]a existencia de la unión marital de hecho entre compañeros permanentes, se declarará”, entre otros, “[p]or sentencia judicial, mediante los medios ordinarios de prueba consagrados en el [CGP], con conocimiento de los Jueces de Familia de Primera Instancia”.

88. Mediante la Sentencia del 25 de abril de 2016, el Juzgado 22 de Familia de Bogotá⁵⁹ declaró la existencia de la unión marital de hecho y la consecuente sociedad patrimonial entre la accionante y el causante, la cual tuvo lugar entre el 22 de noviembre de 1998 hasta el 9 de abril de 2014.

⁵⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-1035 de 2008. En esta providencia, la Corte declaró exequible la expresión “En caso de convivencia simultánea en los últimos cinco años, antes del fallecimiento del causante entre un cónyuge y una compañera o compañero permanente, la beneficiaria o el beneficiario de la pensión de sobreviviente será la esposa o el esposo” contenida en el literal b del artículo 13 de la Ley 797 de 2003, en el entendido de que además de la esposa o esposo, también serían beneficiarios de la pensión de sobreviviente la compañera o compañero permanente y que dicha pensión se dividirá entre ellos(as) en proporción al tiempo de convivencia con el fallecido.

⁵⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-301 de 2010.

⁵⁸ Consejo de Estado, Sección Segunda, fallo 2410 del 20 de septiembre 2007, C.P. Jesús María Lemos Bustamante.

⁵⁹ Expediente Digital. “Archivo 30_11001031500020220313400-(2022-11-22%2012-42-30)-124230-30.pdf”, páginas 80 a 91.

89. El proceso que finalizó con la sentencia señalada fue iniciado por la señora Diana Paola Carmona Coronel con ocasión del fallecimiento del causante, contra los herederos determinados e indeterminados⁶⁰, estos últimos representados dentro del proceso por un curador *ad litem*⁶¹ y notificados mediante emplazamiento, el cual se surtió conforme al artículo 318 del Código de Procedimiento Civil⁶².

90. Como soporte probatorio se valoraron por parte del juez de familia las siguientes pruebas: (i) documentales⁶³, consistentes en las copias de las cédulas de ciudadanía y registros civiles de nacimiento de la accionante y el causante, el registro civil de defunción del causante, fotos de la pareja y de sus hijos, el carnet de afiliación al régimen de salud de la Policía Nacional de la accionante en la cual figura como compañera permanente del causante y el carnet de salud de los hijos. (ii) Cinco testimonios que coincidieron en afirmar, bajo la gravedad de juramento, la comunidad de techo, lecho y mesa de la pareja, la convivencia permanente, afectuosa y pública, la crianza conjunta de dos hijos menores, así como la dependencia económica de la accionante y sus hijos del ingreso económico del causante⁶⁴. (iii) El interrogatorio practicado a la demandante, el cual es coherente con los testimonios de amigos y familiares de la pareja y las pruebas documentales aportadas.

91. La señora Sandy Leonor Pachón Acevedo presentó recurso extraordinario de revisión en contra de la Sentencia del 25 de abril de 2016 del Juzgado 22 de Familia de Bogotá. Luego de realizar audiencia pública, en la cual fueron escuchadas tanto la recurrente como la accionante, así como sus apoderados, mediante providencia del 3 de julio de 2019⁶⁵, la Sala Civil Familia del Tribunal Superior de Bogotá resolvió: (i) declarar que operó la caducidad sobre las causales sexta⁶⁶ y novena⁶⁷ del CGP, propuestas por la demandante en revisión; (ii) declarar infundado el recurso de revisión interpuesto por la señora Pachón Acevedo en relación con la causal séptima del artículo 355 del CGP⁶⁸, y (iii) condenar en costas a la parte demandante.

92. En la misma audiencia del 3 de julio de 2019, la señora Sandy Leonor Pachón Acevedo presentó recurso de apelación en contra de la decisión de la Sala Civil Familia del Tribunal Superior de Bogotá, el cual le fue denegado bajo el argumento de que dicha decisión no es susceptible de recurso de apelación.

93. Inconforme con la providencia del 3 de julio de 2019, el apoderado de la señora Pachón Acevedo presentó recurso de reposición y, en subsidio, queja. El Tribunal resolvió la reposición confirmando la negativa de conceder el recurso

⁶⁰ En el proceso ostentaron la calidad de herederos indeterminados los hijos de la accionante y el causante Paula Jiménez Carmona y Miguel Darío Jiménez Carmona.

⁶¹ Expediente Digital. “Archivo 30_11001031500020220313400-(2022-11-22%2012-42-30)-124230-30.pdf”, página 31.

⁶² *Ibid.*, página 38.

⁶³ *Ibid.*, páginas 3 a 16.

⁶⁴ *Ibid.*, páginas 53 a 68.

⁶⁵ Expediente Digital. “Archivo 10_11001031500020220313400-(2022-11-22%2012-42-15)-124215-10.pdf”.

⁶⁶ El numeral 5 del artículo 355 del Código General del Proceso, dispone lo siguiente: “Haber existido colusión u otra maniobra fraudulenta de las partes en el proceso en que se dictó la sentencia, aunque no haya sido objeto de investigación penal, siempre que haya causado perjuicios al recurrente”-

⁶⁷ El numeral 9 del artículo 355 del Código General del Proceso, dispone lo siguiente: “Ser la sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada entre las partes del proceso en que aquella fue dictada, siempre que el recurrente no hubiera podido alegar la excepción en el segundo proceso por habérsele designado curador *ad litem* y haber ignorado la existencia de dicho proceso. Sin embargo, no habrá lugar a revisión cuando en el segundo proceso se propuso la excepción de cosa juzgada y fue rechazada”.

⁶⁸ El numeral 7 del artículo 355 del Código General del Proceso, dispone lo siguiente: “estar el recurrente en alguno de los casos de indebida representación o falta de notificación o emplazamiento, siempre que no haya sido saneada la nulidad”.

de apelación en contra de la decisión antes mencionada. A su vez, el Tribunal concedió el recurso de queja ante la Corte Suprema de Justicia.

94. La Sala de Casación Civil Familia de la Corte Suprema de Justicia, mediante Auto del 23 de septiembre de 2019⁶⁹, resolvió “RECHAZAR el recurso de queja formulado por Sandy Leonor Pachón Acevedo, demandante en el recurso extraordinario de revisión, contra el auto proferido el 3 de julio de 2019 por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, mediante el cual se denegó el recurso de apelación contra la sentencia de la misma fecha proferida dentro de ese juicio”⁷⁰. La Sala rechazó el recurso de queja en aplicación del artículo 353 del CGP, según el cual el recurso de queja como subsidiario del recurso de reposición es procedente únicamente contra del auto que haya denegado el recurso extraordinario de casación.

95. Así las cosas, esta Sala encuentra que la señora Sandy Leonor Pachón Acevedo tuvo oportunidad de interponer los recursos de ley en contra de la sentencia que declaró la existencia de la unión marital de hecho entre la accionante y el causante. Los recursos fueron conocidos por las autoridades judiciales competentes dentro de los términos previstos.

96. En consecuencia, esta Sala constata que la Sentencia del 25 de abril de 2016 del Juzgado 22 de Familia de Bogotá hizo tránsito a cosa juzgada, al no ser revocada ni modificada, tras haberse resuelto de manera desfavorable los recursos presentados por la Señora Pachón Acevedo.

97. Posteriormente, mediante la Sentencia del 9 de octubre de 2019, el Juzgado 18 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, resolvió en primera instancia la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho promovida por la señora Sandy Leonor Pachón Acevedo. En dicha providencia, el Juzgado declaró la nulidad parcial de la Resolución n°. 01892 del 1 de diciembre de 2014, del Ministerio de Defensa Nacional –Policía Nacional– que dejó en suspenso el 50% de la mesada pensional causada por Miguel Darío Jiménez Beltrán. Además, dispuso reconocer y pagar en favor de la señora Diana Paola Carmona Coronel el 25% de la sustitución pensional como consecuencia del fallecimiento del señor Jiménez Beltrán, una vez demostrada su condición de compañera permanente y la convivencia con este último durante los cinco años antes de su muerte. El otro 25% se reconoció en favor de la señora Sandy Leonor Pachón Acevedo en virtud de su condición de compañera permanente y la convivencia con el causante de forma simultánea con la señora Carmona Coronel.

98. Debe resaltarse que la mencionada sentencia valoró los dos fallos proferidos por los jueces de familia en las cuales fueron declaradas las uniones maritales de hecho entre el causante y las señoras Pachón Acevedo y Carmona Coronel, reconociendo que fueron compañeras de hecho concurrentes del causante y, según las disposiciones legales aplicables al caso, designando la cuota parte de la mesada del 25% de las cuales resultaron beneficiarias en función del tiempo de convivencia con el causante⁷¹.

⁶⁹ Expediente Digital. “Archivo 9_11001031500020220313400-(2022-11-22%2012-42-15)-124215-9.pdf”.

⁷⁰ *Ibid.*, página 5.

⁷¹ Expediente Digital. Archivo “8_11001031500020220313400-(2022-11-22%2012-42-15)-124215-8.pdf”.

99. Igualmente, el Juzgado 18 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá tuvo en cuenta las intervenciones de las partes y las pruebas documentales y testimoniales aportadas dentro del proceso para determinar el requisito de convivencia sentimental de ambas compañeras permanentes, las cuales fueron controvertidas en su debida oportunidad y con el lleno de los requisitos formales para el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, así como lo dispuesto en el artículo 124 del Decreto 1214 de 1990⁷².

100. En consecuencia, la Sala considera que la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que revocó la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado 18 Administrativo de Bogotá y, en consecuencia, anuló la asignación del 25% de la mesada pensional reconocida a la accionante, incurrió en un defecto sustantivo al desconocer el artículo 4 de la Ley 54 de 1990, que establece que la existencia de la unión marital de hecho entre compañeros permanentes, puede declararse, entre otros mecanismos, “[p]or sentencia judicial, mediante los medios ordinarios de prueba consagrados en el [CPC], con conocimiento de los Jueces de Familia de Primera Instancia”.

101. En primer lugar, resulta evidente para la Sala, dado el fallecimiento del causante, que la accionante no podía acudir a los otros medios previstos en el artículo 4 de la Ley 54 de 1990 para obtener la declaración de la unión marital de hecho que había constituido con el causante, esto es, acudir ante notario para suscribir una escritura pública o a un centro de conciliación autorizado para suscribir un acta de conciliación. Así, para la declaración de la unión marital de hecho con el causante, la señora Carmona Coronel inició el proceso correspondiente ante el juez de familia competente.

102. En segundo lugar, la Sala observa que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca de manera errada desconoció el contenido del artículo 4 de la Ley 54 de 1990, al valorar la Sentencia del 25 de abril de 2016 proferida por el Juzgado 22 de Familia de Bogotá, como una prueba más para efectos de decidir si existió o no la convivencia afectiva, permanente y pública entre la accionante y el causante. No obstante, conforme al artículo 4 de la Ley 54 de 1990, la sentencia referida definió la relación jurídica determinada por la unión marital de hecho existente entre Miguel Darío Jiménez Beltrán y Diana Paola Carmona Coronel, con efectos de cosa juzgada y oponible a terceros por constituir una norma jurídica de carácter particular y concreto.

103. En consecuencia, el tribunal accionado, sin justificación alguna, desconoció los efectos de cosa juzgada de una sentencia judicial en firme proferida por la autoridad competente de acuerdo con el artículo 4 de la Ley 54

⁷² “Por el cual se reforma el Estatuto y el Régimen Prestacional del Personal Civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional”. El artículo 124 establece lo siguiente: “Reconocimiento y sustitución de pensión. Al fallecimiento de un empleado público del Ministerio de Defensa o de la Policía Nacional, con derecho a pensión o en goce de ésta, sus beneficiarios, en el orden y proporción establecidos en este Estatuto, tienen derecho a percibir la respectiva pensión del causante, así:

a. En forma vitalicia, para el cónyuge sobreviviente y los hijos inválidos absolutos que dependan económicamente del empleado o pensionado.

b. Para los hijos menores, hasta cuando cumplan la mayoría de edad.

PARAGRAFO 1o. El reconocimiento de pensión por causa de muerte de un empleado público al servicio del Ministerio de Defensa o de la Policía Nacional, que haya consolidado ese derecho, se hará sin perjuicio del reconocimiento de las demás prestaciones sociales consolidadas por el causante.

PARAGRAFO 2o. Al cónyuge supérstite de un pensionado del Ministerio de Defensa o de la Policía Nacional y a sus hijos menores o inválidos absolutos que hayan tenido el derecho causado o hayan disfrutado de la sustitución pensional prevista en la Ley 171 de 1961 y los Decretos 351 de 1964 y 2339 de 1971, se les restablecerá a partir del 1° de enero de 1976 el derecho a continuar percibiendo la pensión del causante en la forma consagrada en este artículo”.

de 1990 y el numeral 20 del artículo 22 del CGP, este último que dispone que los jueces de familia son competentes, en primera instancia, de “los procesos sobre declaración de existencia de unión marital de hecho y de la sociedad patrimonial entre compañeros permanentes, sin perjuicio de la competencia atribuida a los notarios”.

104. En tercer lugar, si bien es claro que el tribunal accionado debió valorar las pruebas obrantes en el proceso, entre ellas las referidas al tiempo de convivencia, para efectos de determinar el cumplimiento de los requisitos para acceder a la sustitución pensional en cabeza de la accionante, en ejercicio de dicho deber debió partir del reconocimiento de la unión marital de hecho entre la señora Carmona Coronel y el causante, pues dicho elemento fáctico ya había sido declarado por un juez de familia en una sentencia judicial en firme. Contrario a ello, decidió obviar dicha declaración, desconociendo así los efectos de cosa juzgada de la mencionada providencia judicial.

105. De manera contraria a lo afirmado por la accionante, la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que revocó el fallo de primera instancia proferido por el Juzgado 18 Administrativo de Bogotá y, en consecuencia, anuló la asignación del 25% de la mesada pensional reconocida a la accionante, si bien desconoció los efectos de cosa juzgada de la sentencia del Juzgado 22 de Familia de Bogotá que declaró la unión marital de hecho entre el accionante y el causante, pues la misma se encuentra en firme y ejecutoriada, no incurrió en un defecto sustantivo por inaplicación del artículo 303 del CGP que prescribe que “la sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, se funde en la misma causa que el anterior y entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes”.

106. El proceso de nulidad y restablecimiento del derecho conocido en segunda instancia por el tribunal accionado, no tenía el mismo objeto ni la misma identidad de partes que el proceso de declaración de unión marital de hecho resuelto por el Juzgado 22 de Familia de Bogotá mediante la Sentencia del 25 de abril de 2016. La autoridad judicial accionada conoció del recurso de apelación interpuesto en contra de la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado 18 Administrativo de Bogotá, en el marco del control de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por la señora Pachón Acevedo en su condición de compañera sentimental concurrente.

107. Por ello, no se configura el defecto sustantivo por desconocimiento del artículo 303 del CGP alegado por la accionante en contra de la Sentencia del 27 de abril de 2022 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

108. De conformidad con lo expuesto, la Sala revocará la Sentencia del 28 de octubre de 2022 dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por medio de la cual revocó la Sentencia del 27 de julio de 2022 proferida por la Subsección “B”, Sección Tercera, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. En su lugar, confirmará la Sentencia de 27 de julio de 2022, emitida por la Subsección B ya mencionada, por las razones expuestas en esta providencia.

H. Síntesis de la decisión

109. Esta Sala de revisión conoció de los fallos de tutela proferidos en el trámite de la solicitud de amparo presentada por la señora Diana Carmona Coronel en contra de la Sentencia del 27 de abril del 2022 proferida en segunda instancia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por medio de la cual revocó parcialmente la sentencia del Juzgado 18 Administrativo de Bogotá que reconoció, a favor de la accionante, el derecho a la sustitución pensional en una proporción del 25% de la mesada que en vida devengó Miguel Darío Jiménez Beltrán, en el marco del control de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por Sandy Leonor Pachón Acevedo en su condición de compañera permanente concurrente del causante.

110. En primer lugar, la Sala encontró que la solicitud de tutela cumplió con los requisitos generales de procedibilidad en contra de sentencias judiciales, es decir, se configuraron los presupuestos de legitimación en la causa tanto por activa como por pasiva; la cuestión debatida tiene relevancia constitucional; se dio cumplimiento a la exigencia de subsidiariedad e inmediatez, y se realizó una identificación razonable de los hechos que generan la vulneración.

111. En segundo lugar, la Sala explicó los requisitos señalados por la jurisprudencia constitucional para la estructuración del defecto material o sustantivo como requisito específico de procedencia de la tutela contra providencias judiciales, además de la naturaleza jurídica del derecho a la sustitución pensional en el caso de existir convivencia simultánea entre compañeras permanentes.

112. En tercer lugar, esta Sala constató que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, al revocar la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado 18 Administrativo de Bogotá y, en ese sentido, anular el 25% de la mesada pensional que el juzgado le había reconocido a la señora Diana Paola Carmona Coronel en su condición de compañera permanente concurrente del causante, incurrió en un defecto sustantivo por desconocer el artículo 4 de la Ley 54 de 1990, modificado por el artículo 2 de la Ley 979 de 2005, de acuerdo con el cual “[l]a existencia de la unión marital de hecho entre compañeros permanentes, se declarará”, entre otros, “[p]or sentencia judicial, mediante los medios ordinarios de prueba consagrados en el [CGP], con conocimiento de los Jueces de Familia de Primera Instancia”.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR la Sentencia del 28 de octubre de 2022 dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por medio de la cual revocó la Sentencia del 27 de julio de 2022 proferida por la Subsección “B”, Sección Tercera, de la Sala de lo Contencioso

Administrativo del Consejo de Estado. En su lugar, **CONFIRMAR** la Sentencia de 27 de julio de 2022, emitida por la Subsección B ya mencionada, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO. AMPARAR los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social de la señora Diana Paola Carmona Coronel. En consecuencia, dejar sin efectos la Sentencia de 27 de abril de 2022 proferida por la Subsección C de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y ordenarle que, dentro de los treinta (30) días siguientes a la comunicación de decisión, profiera decisión de segunda instancia, conforme con las consideraciones expuestas en la presente sentencia.

TERCERO. COMUNICAR la presente providencia, por conducto de la Secretaria General de la Corte, a la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para efectos de su cumplimiento.

CUARTO. LIBRAR, por la Secretaría General de esta Corte, la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Comuníquese, notifíquese y cúmplase.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General