



Rama Judicial

República de Colombia

## JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, diecinueve (19) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

Radicado No. 73001-33-33-008-**2021-00068**-00  
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Demandante: CECILIA OVIEDO PRIETO  
Demandado: CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL  
CASUR y MAGDALENA BONILLA ACOSTA  
Tema: **Pensión de sobreviviente.**

### SENTENCIA

Procede el Despacho a dictar sentencia de primera instancia, sin que se observe nulidad que invalide lo actuado, dentro del medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO promovido por la señora CECILIA OVIEDO PRIETO en contra de la CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL – CASUR y la señora MAGDALENA BONILLA ACOSTA, radicado con el No. 73-001-33-33-004-**2021-00068**-00.

#### 1. Pretensiones

La parte demandante en su escrito eleva las siguientes pretensiones (Fol. 6):

Sírvase señor Juez declarar la nulidad de los siguientes actos administrativos:

1. Resolución No. Resolución No. 7270 del 28 de agosto de 2012, proferida por el señor Director General de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, en lo concerniente a la negativa al reconocimiento y pago de la asignación de retiro que pretendía la ex cónyuge del Agente (r) JOSERLOT LOZANO MACHADO (Q.P.D.).
2. Resolución No. 18743 del 7 de noviembre de 2012, proferida por el señor Director General de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, acto administrativo mediante el cual se revuelve negativamente el recurso de reposición y se confirma lo decidido en la Resolución No. 7270 del 28 de agosto de 2012.
3. Oficios Nos. 19441 del 9 de diciembre de 2016 y 420909 del 10 de abril de 2019, emitidos por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, mediante los cuales confirmo La Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, la negación del reconocimiento de la sustitución de asignación mensual de retiro a la compañera permanente señora CECILIA OVIEDO PRIETO, y extinguió el derecho a la prestación que en vida gozaba el extinto policía.
4. Como consecuencia de las anteriores declaraciones, sírvase señor Juez condenar a la parte demandada para que reconozca y pague a la señora CECILIA OVIEDO PRIETO, en su calidad de compañera permanente del fallecido Agente (r) de la Policía Nacional JOSERLOT LOZANO MACHADO (Q.P.D.), el 100% de la asignación mensual de retiro que en vida gozaba, con todos sus aumentos y reajustes legales a partir del 28 de agosto de 1996, fecha en que fue declara su muerte presunta y hasta que el derecho sea exigible.
5. Sírvase señor Juez, condenar a la parte demandada a pagar a mi representada Intereses Moratorios, sobre todos los valores acumulados dejados de cancelar, a partir del 28 de agosto de 1996, fecha de la muerte presunta del causante JOSERLOT LOZANO MACHADO (Q.P.D.), de conformidad con lo dispuesto en los artículos 177, 178 del Código Contencioso Administrativo y Sentencia C-188 de marzo 29 de 1999, proferida por la Sala Plena por la H. Corte Constitucional.

## 2. Fundamentos Fácticos.

Fundamenta la parte demandante sus pretensiones en los siguientes supuestos fácticos (Fls. 4 a 6):

1. La Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, reconoció asignación de retiro a partir del 12 de junio de 1987, en cuantía equivalente al 50% del sueldo básico y partidas legalmente computables para el grado, al señor Agente (r) JOSERLOT LOZANO MACHADO (Q.P.D.).

2. Al causante mediante sentencia proferida por el Juzgado 2 de Familia del Circuito de Ibagué, le fue declarada la muerte presunta por desaparecimiento y como fecha se fija el día 29 de agosto de 1996.

3. Con escrito radicado bajo el No. 017323 del 29 de febrero de 2012, la señora MAGDALENA BONILLA ACOSTA, solicita el reconocimiento de sustitución de asignación mensual de retiro a la cual creía tener derecho en calidad de cónyuge superviviente.

4. Mediante Resolución No. 7270 del 28 de agosto de 2012, la entidad niega a la citada señora, la pretensión por no reunir los requisitos para tal fin.

5. Con escrito radicado bajo el No. 094862 del 21 de septiembre de 2012, la señora MAGDALENA BONILLA ACOSTA, a través de su apoderado interpone recurso de reposición contra la Resolución No. 7270 del 28 de agosto de 2012.

6. Mediante la Resolución No. 18743 del 7 de noviembre de 2012, la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, resolvió el recurso interpuesto y confirmó en todas sus partes la Resolución atacada.

7. Con radicado el 15 de marzo de 2001, la señora CECILIA OVIEDO, a través de apoderado presento y en calidad de compañera permanente del causante Agente (r) JOSERLOT LOZANO MACHADO (Q.P.D.), petición para reclamar la sustitución pensional, quedando pendientes los documentos relacionados con la sentencia de la muerte presunta, la cual fue iniciada por el hijo del mismo Joserlot Lozano Bonilla, en su momento. Se evidencio un error en el Registro de Defunción, respecto al número de la cédula, el cual retraso la corrección del mismo para tal fin.

9. Mediante el oficio No. 19441 del 9 de diciembre de 2016, la Caja de Sueldos de Retiro, confirma a la señora Cecilia Oviedo, la negación del reconocimiento de la sustitución de asignación mensual de retiro, y extinguió el derecho a la prestación que en vida gozaba el extinto policía.

10. De igual manera, mediante el oficio No. 420909 del 2019-04-10, reitera la decisión haciendo mención al oficio citado anteriormente.

11. Teniendo en cuenta lo anterior y la advertencia por parte de la entidad demandada, que solamente se puede desvirtuar la petición a través de autoridad competente, se da inicio a la presente acción.

12. En este momento la señora CECILIA OVIEDO, tiene 78 años de edad, no goza de ningún beneficio pensional, la ausencia de esta prestación económica, afecta su derecho fundamental al mínimo vital.

13. La señora CECILIA OVIEDO PRIETO, convivió con el señor Agente (r) JOSERLOT LOZANO MACHADO (Q.P.D.), desde el año 1982 hasta el momento en que desapareció, cuya fecha corresponde al 29 de agosto de 1996.

14. La señora CECILIA, junto con la madre del causante la señora NOEMA MACHADO, fueron las dos personas que buscaron al señor JOSERLOT, colocaron las denuncias y avisos respectivos, viajaron a otras ciudades pero nunca obtuvieron respuesta. Todo lo anterior quedo demostrado en el proceso que se llevó a cabo en el Juzgado Segundo de Familia del Circuito de Ibagué, en donde mediante sentencia fue declarada su muerte presunta a partir del 28 de agosto de 1996.

15. Con las respuestas emitidas por la entidad y las cuales se anexan al proceso, queda agotada la vía gubernativa.

16. En consecuencia solicitó la nulidad de los actos complejos es decir las resoluciones No. 7270 del 28 de agosto de 2012 y No. 18743 del 7 de noviembre de 2012, al igual que los oficios Nos. 19441 del 9 de diciembre de 2016 y 420909 del 2019-04-10, con las cuales negó el reconocimiento y resolvió el recurso de reposición.

17. La señora CECILIA OVIEDO PRIETO, me ha conferido poder especial para el ejercicio de la presente acción. Es una persona de escasos recursos económicos, por esta razón le ha sido difícil sacar adelante esta reclamación.

### 3. Contestación de la demanda

- **Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional - CASUR (Fol. 34)**

Por conducto de apoderado judicial la entidad demandada manifestó, que se opone a todas las pretensiones planteadas en la demanda, destacando que para efectos de reconocimiento de la sustitución de la asignación de retiro de los agentes de la Policía Nacional se debe aplicar el Decreto 4433 de 2004.

Propuso como excepción la que denominó “*INEXISTENCIA DEL DERECHO!*”.

### 4. Actuación procesal

La demanda inicialmente se radicó el 5 de febrero de 2021 en la ciudad de Bogotá, correspondiendo por reparto al Juzgado 21 administrativo del circuito de Bogotá – sección segunda, quien luego de inadmitir la demanda, mediante auto del 13 de abril de 2021 declara la falta de competencia para conocer del asunto en aplicación al factor territorial y ordena la remisión del expediente a los juzgados administrativos del circuito judicial de Ibagué.

Mediante acta de reparto del 20 de abril de 2021 (Fol. 002), correspondió por reparto a este Despacho, quien mediante auto del 13 de mayo de 2021 admite la demanda en contra de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional – CASUR y la señora Magdalena Bonilla Acosta (Fol. 016), en esta misma providencia se ordenó oficiar a CASUR para que aportara los datos de la señora Bonilla Acosta que reposan en esa entidad con el fin de proceder a su notificación.

Posteriormente, mediante providencia del 26 de abril de 2021 se tuvo notificada por aviso a la señora Magdalena Bonilla Acosta y se fijó fecha para adelantar la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del C.P.A.C.A. (Fol. 057), la cual, se llevó a cabo el día 25 de mayo de 2022, agotándose en ella la totalidad de sus instancias en legal forma y fijándose fecha y hora para celebrar audiencia de pruebas (Fol. 061).

El 28 de julio de 2022 se celebró audiencia de pruebas de que trata el artículo 181 del CPACA, en dicha diligencia se dejó constancia que hasta ese momento no se había hecho presente dentro del trámite la señora Magdalena Bonilla Acosta ni apoderado alguno que representara sus intereses, además se recepcionó el testimonio de Julio Enrique Garzón Leguizamón, quedando pendiente la declaración de la señora Biheyemi Liliana vera Rodríguez, de quien posteriormente el apoderado judicial de la parte demandante, desistió de su testimonio (Fol. 065).

Finalmente, mediante auto del 23 de agosto de 2022 se aceptó el desistimiento del testimonio referenciado anteriormente, se declaró cerrada la etapa probatoria y se corrió traslado a las partes y al ministerio público para que presentaran sus alegatos de conclusión, término durante el cual las partes se manifestaron en el siguiente sentido:

## **5. Alegatos de las partes**

### **5.1. Parte demandante: (Fol. 072)**

La apoderada judicial de la parte demandante en su escrito conclusivo reitera los argumentos de la demanda, refiere que la única excepción propuesta por la entidad demandada "INEXISTENCIA DEL DERECHO" no fue probada; que dentro del trámite procesal se logró probar la convivencia de la demandante con el extinto Joserlot Lozano Machado (q.e.p.d.), no solo con el testimonio recibido, sino con las pruebas documentales que reposan en el cartulario, especialmente de lo consignado en la sentencia emitida por el Juzgado Segundo de Familia de Ibagué, por medio de la cual se declaró la muerte presunta del señor Lozano Machado.

### **5.2. Parte demandada: (Fol. 074)**

Por su parte el apoderado judicial de la Caja de Sueldo de Retiro de la Policía Nacional - CASUR, reiteró que el presente asunto se encuentra gobernado por el Decreto 4433 de 2004, especialmente lo normado en el párrafo 2° del artículo 11, señala que al momento de la presunta desaparición del extinto Joserlot Lozano Machado (q.e.p.d.), no convivía con la señora Magdalena Bonilla Acosta y que la señora Cecilia Oviedo Prieto tampoco demostró haber convivido con él durante los cinco años anteriores a su deceso. Por lo anterior solicita se denieguen las pretensiones de la demanda.

## **CONSIDERACIONES**

### **1. COMPETENCIA**

Éste Juzgado es competente para conocer y fallar el presente medio de control, por su naturaleza, por tratarse de una controversia laboral de un empleado público, y por el órgano que profirió los actos administrativos que se demandan, de conformidad con lo previsto en la cláusula general de competencia consagrada en el inciso 1° del artículo 104 del C.P.A.C.A., así como lo dispuesto en los artículos 155 numeral 2° y 156 numeral 3° *ibídem*.

### **2. PROBLEMA JURÍDICO**

En armonía con la fijación del litigio realizada en la audiencia inicial, debe el Despacho determinar si, *¿los actos administrativos que denegaron la sustitución pensional pretendida por la señora CECILIA OVIEDO PRIETO, se ajustaron a derecho, o por el contrario, se debe ordenar a su favor, el reconocimiento y pago de la asignación de retiro que en vida disfrutaba el señor JOSERLOT LOZANO MACHADO, en su calidad de compañera permanente supérstite?*

### **3. ACTOS ADMINISTRATIVOS IMPUGNADOS** (Actos administrativos contenidos en el documento 005 del cuaderno principal del expediente electrónico).

Se invocan como actos administrativos demandados, los contenidos en la **Resolución No. 7270 del 28 de agosto de 2012** “por la cual se niega y se declara legalmente extinguida la sustitución de asignación mensual de retiro, con fundamento en el expediente a nombre del extinto agente LOZANO MACHADO JOSERLOT (Fls. 7 y 8); la **Resolución No. 18743 del 7 de noviembre de 2012** por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la resolución No. 7270 del 28-08-2012 (Fls. 3 a 6); el **oficio No. 194441 del 9 de diciembre de 2016** por medio del cual se resuelve la petición con radicado ID No. 188138 del 18-11-2016 (Fol. 12); y el **oficio No. 420909 del 10 de abril de 2019** por medio del cual se resuelve la petición con radicado ID No. 396059 del 01-02-2019 (Fol. 13).

### **4. TESIS DE LAS PARTES.**

#### **4.1. TESIS DE LA PARTE DEMANDANTE**

Sostiene que la señora Cecilia Oviedo Prieto en calidad de compañera permanente, es merecedora de la sustitución del 100% de la pensión de invalidez que en vida disfrutaba el extinto Joserlot Lozano Machado (q.e.p.d.) y que esta se debe reconocer a partir del 28 de agosto de 1996, fecha en la que se declaró la desaparición presunta del señor Lozano Machado.

#### **4.2. TESIS DE LA PARTE DEMANDADA**

Sostiene que los actos administrativos demandados gozan de presunción de legalidad, ya que la Fuerza Pública posee un régimen especial, que la negación del derecho reclamado se basa en lo normado en el Decreto 4433 del 2004 y que la demandante no demostró el requisito de haber convivido con el extinto señor Lozano Machado durante los cinco (5) años anteriores a la declaración de su presunto fallecimiento.

#### **4.3. TESIS DEL DESPACHO**

El Despacho considera que se debe declarar la nulidad de los actos administrativos demandados y en consecuencia se accederá parcialmente a las pretensiones de la demanda, teniendo en cuenta que se encontró demostrado que la accionante, en calidad de compañera permanente, fue quien acompañó al extinto Joserlot Lozano Machado (q.e.p.d.) durante los últimos cinco (5) años de su existencia. El reconocimiento del derecho no obstante, se definirá en la proporción que le corresponde, en consideración a que el señor Lozano Machado al momento de su fallecimiento tenía vigente la relación matrimonial que contrajo con la señora MAGDALENA BONILLA COSTA, por lo que se precisará el porcentaje que le corresponde a cada una en proporción al tiempo compartido con el causante.

## 5. FUNDAMENTO DE LA TESIS DEL DESPACHO

### 5.1. *Del concepto de sustitución pensional y/o pensión de sobreviviente*

Debe el despacho señalar en primer término que la pensión de sobreviviente se enmarca dentro del derecho a la seguridad social y tiene como finalidad primordial, la de satisfacer la necesidad de subsistencia económica que persiste para quien sustituye a la persona que disfrutaba de una pensión o tenía derecho a su reconocimiento, una vez producido el fallecimiento de ésta, en razón a la desprotección que se genera por esa misma causa.

La Constitución Política de Colombia señala en su artículo 48 que el derecho a la seguridad social es irrenunciable y que se debe garantizar a todos los colombianos. Este amparo constitucional está consagrado, a su vez, en distintos instrumentos internacionales como en la Declaración Americana de los Derechos Humanos<sup>1</sup> y en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,<sup>2</sup> de los cuales se concluye que la finalidad de este derecho es amparar a las personas contra las consecuencias normales de la vejez, la viudez, la invalidez, y ante la imposibilidad física o mental para proveerse su propio sustento que les asegure una vida en condiciones dignas.

De acuerdo con ello, tanto en el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones colombiano como dentro de los regímenes exceptuados a éste, se ha consagrado un conjunto de prestaciones económicas con la finalidad de morigerar que las contingencias referidas afecten los derechos de los afiliados, disponiendo al efecto una serie de requisitos para acceder a las diferentes prestaciones. En ese sentido, se establecieron prestaciones como la pensión de invalidez, de vejez y de sobrevivientes.

Frente a la pensión de sobrevivientes, la Corte Constitucional ha indicado que, aunque la ley la regula en términos generales, esta figura concibe dos supuestos diferentes: la **sustitución pensional** y la pensión de sobrevivientes propiamente dicha<sup>3</sup>.

Es así como en la sentencia T-071 de 2019<sup>4</sup> se indicó:

*“(…) De la norma precitada, la jurisprudencia constitucional distingue dos modalidades para hacerse beneficiario de la prestación en cuestión; por una parte, la subrogación de los*

---

<sup>1</sup> Artículo 16 “Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia”.

<sup>2</sup> Artículo 9. “Derecho a la Seguridad Social. 1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes”.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, sentencias C-617 de 2001 (MP Álvaro Tafur Galvis), T-957 de 2012 (MP Mauricio González Cuervo), T-273 de 2018 (MP Antonio José Lizarazo Ocampo) y T-071 de 2019 (MP Luis Guillermo Guerrero Pérez), entre otras.

<sup>4</sup> Corte Constitucional, sentencia T-071 de 2019 (MP Luis Guillermo Guerrero Pérez).

*miembros del grupo familiar en el pago de la prestación que venía recibiendo su titular pensionado por vejez o invalidez-, por lo que ocurre strictu sensu **una sustitución pensional**. Por otra parte, el reconocimiento y pago de una nueva prestación de la que no gozaba el causante, quien era un afiliado, caso en el cual, ‘se trata, entonces, del cubrimiento de un riesgo con el pago de una prima que lo asegure y no del cambio de titular de una prestación ya causada como en el evento anterior<sup>5</sup>. (...)’*

El derecho a la sustitución pensional tiene como finalidad impedir que una vez se produzca la muerte de uno cualquiera de los miembros que conforman la pareja, llámese cónyuge o compañero permanente, el otro tenga que soportar no solo la carga sentimental ante la ausencia de su compañero, sino además asumir de manera individual todas aquellas obligaciones materiales para el sostenimiento propio y el de la familia. Lo que se pretende con este derecho prestacional, no es otra cosa que evitar la desprotección de un miembro de la sociedad, que en vida de su compañero le brindó compañía, auxilio, comprensión y en fin todas aquellas obligaciones que han de derivarse de la unión bien sean marital o conyugal.

Esta prerrogativa no se limita exclusivamente a los cónyuges o compañeros permanentes, sino que también abarca a la totalidad del grupo familiar, padres, hijos y hermanos, siempre y cuando se demuestre la dependencia económica de estos con el causante, en el caso de los hermanos debe comprobarse no solo su dependencia económica, sino que sufran de alguna condición especial que no les permita velar por su sostenimiento.

Ahora bien, sobre el derecho prestacional aquí reclamado, la Honorable Corte Constitucional ha señalado:

*“La **sustitución pensional**, de otra parte, es un derecho que permite a una o varias personas entrar a gozar de los beneficios de una prestación económica antes percibida por otra, lo cual no significa el reconocimiento del derecho a la pensión sino la legitimación para reemplazar a la persona que venía gozando de este derecho. Los beneficiarios de la sustitución de las pensiones de jubilación, invalidez y de vejez, una vez haya fallecido el trabajador pensionado o con derecho a la pensión, son el cónyuge supérstite o compañero (a) permanente, los hijos menores o inválidos y los padres o hermanos inválidos que dependen económicamente del pensionado (Ley 12 de 1975, art. 1º y Ley 113 de 1985, art. 1º, parágrafo 1º). La sustitución pensional tiene como finalidad evitar que las personas allegadas al trabajador y beneficiarias del producto de su actividad laboral queden por el simple hecho de su fallecimiento en el desamparo o la desprotección. Principios de justicia retributiva y de equidad justifican que las personas que constituían la familia del trabajador tengan derecho a la prestación pensional del fallecido para mitigar el riesgo de viudez y orfandad al permitirles gozar post-mortem del status laboral del trabajador fallecido’.*

*De esta manera, la familia, núcleo e institución básica de la sociedad de conformidad con los artículos 5o. y 42 superiores, constituye el bien jurídico tutelable en el derecho prestacional a una sustitución pensional, debiendo ser amparada integralmente y sin*

---

<sup>5</sup> Sentencia C-617 de 2001 (MP Álvaro Tafur Galvis). Lo anterior ha sido reiterado por ejemplo en las sentencias T-1067 de 2006 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), T-564 de 2015 (MP Alberto Rojas Ríos), T-125 de 2016 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), T-324 de 2017 (MP Iván Humberto Escrucera Mayolo), T-340 de 2018 (MP Luis Guillermo Guerrero Pérez) y T-101 de 2019 (MP Diana Fajardo Rivera), entre otras.

*discriminación alguna. Por ello, la protección que se deriva de ese derecho abarca sus distintas formas de configuración, es decir la que se forma a través del vínculo del matrimonio o mediante el vínculo emanado de la voluntad de establecer una unión marital de hecho, (...).<sup>6</sup> (Destaca el despacho).*

De lo anterior se colige, que el derecho a la sustitución pensional debe garantizarse de manera integral, sin discriminación alguna respecto del tipo o conformación familiar habida, pues como de manera reiterada nuestros órganos jurisdiccionales lo han manifestado, el derecho a la sustitución pensional se hace extensible no solo a quien reúne el carácter de cónyuge derivado del vínculo matrimonial, sino también a quien por su expresa manifestación de voluntad, decide compartir de hecho una vida en común y aún a los hijos, padres y familiares cercanos en condición de discapacidad y que claro está, se haya demostrado que dependían económicamente del titular de la pensión.

Sobre la sustitución pensional, sus beneficiarios y efectos, el Honorable Consejo de Estado en sentencia del 10 de octubre del 2013<sup>7</sup>, señaló lo siguiente:

*“La jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana ha establecido la siguiente línea en relación con el derecho a la sustitución pensional<sup>8</sup>:*

- *El derecho a la sustitución pensional goza de una naturaleza fundamental, en la medida en que configura un medio de garantía de otros derechos con claro reconocimiento constitucional, pues está contenido dentro de valores tutelables como el derecho a la vida, a la seguridad social, a la salud y al trabajo<sup>9</sup>.*
- *La sustitución pensional tiene como finalidad evitar que las personas allegadas al trabajador y beneficiarias del producto de su actividad laboral queden en el desamparo o la desprotección por el simple hecho de su fallecimiento<sup>10</sup>. Se trata de un mecanismo de protección de los familiares del pensionado ante el posible desamparo en que pueden quedar por razón de su muerte, pues al ser beneficiarios de su mesada pensional, dependen económicamente de la misma para su subsistencia.*
- *El bien jurídico tutelable en el derecho prestacional a una sustitución pensional lo constituye la familia, como núcleo e institución básica de la sociedad (artículo 5º y 42 superiores), que sin importar la forma de su configuración, debe ser amparada íntegramente y sin discriminación alguna. El vínculo constitutivo de la familia – matrimonio o unión marital de hecho – es indiferente para efectos del reconocimiento de este derecho<sup>11</sup>.*
- *Todas las prerrogativas, ventajas o prestaciones y también las cargas y responsabilidades que el sistema jurídico establezca a favor de las personas unidas en matrimonio son aplicables, en pie de igualdad, a las que conviven sin necesidad de vínculo formal<sup>12</sup>. Así, los derechos a la seguridad social, dentro de los cuales está la pensión de sobrevivientes, comprenden a cónyuges y compañeros permanentes de la misma manera.*
- *Cuando se presentan conflictos entre los potenciales titulares del derecho a la pensión de*

---

<sup>6</sup> Corte Constitucional, *sentencia T-190 de 1993*

<sup>7</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda Subsección A. *sentencia del 10 de octubre del 2013. M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, radicación N.º 25000-23-25-000-1997-03631-01(1199-12)*

<sup>8</sup> Los argumentos que a continuación se resumen fueron tomados íntegramente de la *sentencia T-1103 de 23 de agosto de 2000, M.P. Álvaro Tafur Galvis.*

<sup>9</sup> *Sentencia T-173 de 1994.*

<sup>10</sup> *Sentencia T-190 de 1993.*

<sup>11</sup> *Ibidem.*

<sup>12</sup> *Sentencia T-553 de 1994.*

sobrevivientes, se ha establecido legalmente que el factor determinante para dirimir la controversia está dado por el compromiso de apoyo afectivo y de comprensión mutua existente entre la pareja al momento de la muerte del trabajador pensionado.

• *La ley acoge un criterio material - convivencia efectiva al momento de la muerte - y no simplemente formal - vínculo matrimonial - en la determinación de la persona legitimada para gozar de la prestación económica producto del trabajo del fallecido<sup>13</sup>. En consecuencia, el reconocimiento del derecho a la sustitución pensional está sujeto a una comprobación material de la situación afectiva y de convivencia en que vivía el trabajador pensionado fallecido, al momento de su muerte, con respecto de su cónyuge o de su compañero permanente, para efectos de definir acerca de la titularidad de ese derecho.* (Negrilla y subraya del Juzgado).

De los criterios jurisprudenciales y legales expuestos en párrafos precedentes, se colige, sin lugar a equívocos, que el factor determinante para establecer a quién le asiste derecho al reconocimiento de la sustitución pensional, obedece a un criterio material y no formal, en el entendido que cuando se discute la titularidad de la referida prestación, ha de tenerse en cuenta, quién fue la persona que compartió la vida en común con el *de cuius* durante sus últimos años de vida (convivencia efectiva), y quién le brindó apoyo, comprensión, auxilio, en tal sentido; se deja pues, a un lado, el criterio formal como factor constitutivo para hacerse beneficiario de la sustitución pensional.

## **5.2. Evolución normativa de la sustitución pensional para miembros de la policía Nacional**

Respecto a la sustitución pensional debemos indicar que los artículos 36 y 39 del Decreto 3135 de 1968; y los artículos 80 y 92 del Decreto 1848 de 1969 establecieron en un primer momento la viabilidad de transferir el derecho pensional a favor de los beneficiarios del causante en los siguientes casos: en primer lugar, cuando fallecía un empleado público que se encontraba gozando de la pensión, en segundo lugar, cuando un empleado público falleciera y hubiere cumplido con todos los requisitos legales para el reconocimiento de la pensión sin haberla hecho efectiva.

Con la Ley 33 de 1973<sup>14</sup> se ratificaron para las viudas estas variables en aras de acceder a la sustitución pensional, esto es, debían los causantes estar disfrutando de la pensión o haber cumplido todos los requisitos para su reconocimiento al momento de la muerte.

Luego, con la expedición de la Ley 12 de 1975 *“Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre régimen de pensiones de jubilación”* dispuso que para la cónyuge supérstite o la compañera permanente de un trabajador particular o de un empleado o trabajador público y sus hijos menores o inválidos tuvieran derecho a la pensión de jubilación de éste, el causante solo debía haber completado el tiempo de servicio, sin importar que no hubiere alcanzado la edad cronológica para la prestación.

Posteriormente, se expidió el **Decreto 1213 de 1990** *Por el cual se reforma el estatuto del personal de agentes de la Policía Nacional, vigente al momento del deceso del señor Joserlot Lozano Machado*, norma que en sus artículos 130 a 132 establece:

---

<sup>13</sup> Sentencia T-566 de 1998.

<sup>14</sup> *Por el cual se transforman en vitalicia las pensiones de las viudas.*

**“ARTICULO 130. Muerte en goce de asignación de retiro o pensión.** A la muerte de un Agente de la Policía Nacional en goce de asignación de retiro o pensión, sus beneficiarios en el orden y proporción establecidos en el presente Estatuto, tendrán derecho a una pensión mensual pagadera por el Tesoro Público o por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional equivalente en todo caso a la totalidad de la prestación que venía gozando el causante.

Así mismo, **el cónyuge** y los hijos hasta la edad de veintiún (21) años tendrán derecho a que el Gobierno les suministre asistencia médica, quirúrgica, odontológica, servicios hospitalarios y farmacéuticos mientras disfruten de la pensión decretada con base en los servicios del Agente fallecido.

**PARAGRAFO 1o.** El Gobierno establecerá tarifas para la prestación de los servicios asistenciales a los beneficiarios de los Agentes de la Policía Nacional, fallecidos en goce de asignación de retiro o pensión.

**PARAGRAFO 2o.** Si el Agente muriere sin haber cobrado sus prestaciones sociales por retiro, éstas se cancelarán en el orden de beneficiarios establecido en este Estatuto.

**Artículo 131. Extinción de pensiones.** A partir de la vigencia del presente Decreto, las pensiones que se otorguen por fallecimiento de un Agente de la Policía Nacional en servicio activo o en goce de asignación de retiro o pensión policial, se extinguirán ~~para el cónyuge si contrae nuevas nupcias o hace vida marital~~ y para los hijos por muerte, ~~matrimonio~~, independencia económica, o por haber llegado a la edad de veintiún (21) años, salvo los hijos inválidos absolutos cuando hayan dependido económicamente del Agente. La extinción se irá decretando a partir de la fecha del hecho que la motive y por la cuota parte correspondiente.

La porción del **cónyuge** acrecerá a la de los hijos y la de éstos entre sí, y a la del cónyuge. En los demás casos no habrá derecho a acrecimiento.

**ARTICULO 132. Orden de beneficiarios.** Las prestaciones sociales por causa de muerte de un Agente de la Policía Nacional en servicio activo o en goce de asignación de retiro o pensión, se pagarán según el siguiente orden preferencial:

a. **La mitad al cónyuge sobreviviente** y la otra mitad a los hijos del causante, en concurrencia estos últimos en las proporciones de ley.

b. Si no hubiere cónyuge sobreviviente la prestación se dividirá por partes iguales entre los hijos.

c. Si no hubiere hijos, la prestación se dividirá así:

- Cincuenta por ciento (50%) para el **cónyuge**.
- Cincuenta por ciento (50%) para los padres en partes iguales.

d. Si no hubiere cónyuge sobreviviente ni hijos, las prestaciones se dividirán entre los padres, así:

- Si el causante es hijo legítimo llevan toda la prestación los padres.
- Si el causante es hijo adoptivo la totalidad de la prestación corresponde a los padres adoptantes en igual proporción.

- Si el causante es hijo extramatrimonial la prestación se dividirá en partes iguales entre los padres.
- Si el causante es hijo extramatrimonial con adopción, la totalidad de la prestación corresponde a los padres adoptivos en igual proporción.
- Si no concurriere ninguna de las personas indicadas en este artículo, llamadas en el orden preferencial establecido, la prestación se paga, previa comprobación de que el extinto era su único sostén, a sus hermanos menores de dieciocho (18) años.
- Los hermanos carnales recibirán doble porción de los que sean simplemente maternos o paternos.
- A falta de descendientes, ascendientes, hijos adoptivos, padres adoptivos, hermanos y cónyuge, la prestación corresponderá a la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional. (...)” (Resalta el despacho).

Posteriormente, se expidió la Ley 100 de 1993, que integró los conceptos de sustitución pensional (entendida como aquella en la que el fallecido ya gozaba de pensión) y pensión de sobrevivientes (cuando el cotizante fallece antes de haber obtenido el derecho a pensionarse), tanto en el régimen de prima media con prestación definida<sup>15</sup> como en el ahorro individual<sup>16</sup>, señalando en su texto original que esta prestación se obtiene no solamente en el caso del fallecimiento del pensionado sino también en el evento en que el afiliado que fallezca hubiera cotizado al sistema por lo menos 26 semanas al momento de su muerte o que habiendo dejado de cotizar al sistema, hubiera efectuado aportes durante por lo menos 26 semanas dentro del año inmediatamente anterior al momento de la muerte.

El texto original estipula:

**“ARTÍCULO 46. REQUISITOS PARA OBTENER LA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES.**  
*Tendrán derecho a la pensión de sobrevivientes:*

1. *Los miembros del grupo familiar del pensionado por vejez o invalidez por riesgo común que fallezca.*
2. *Los miembros del grupo familiar del afiliado, que fallezca, siempre que éste hubiere cumplido alguno de los siguientes requisitos:*
  - a) *Que el afiliado se encuentre cotizando al sistema y hubiere cotizado por menos veintiséis (26) semanas al momento de la muerte, y*
  - b) *Que habiendo dejado de cotizar al sistema hubiere efectuado aportes durante por lo menos veintiséis (26) semanas del año inmediatamente anterior al momento en que se produzca la muerte.*

**PARÁGRAFO.** *Para efectos del cómputo de las semanas a que se refiere el presente artículo se tendrá en cuenta lo dispuesto en los párrafos del artículo 33 de la presente ley. (...)”*

De lo anterior se concluye, que si bien en principio el derecho a la sustitución pensional solo surgía para los beneficiarios de un empleado público cuando a la fecha de su fallecimiento, este había perfeccionado o consolidado completamente el derecho jubilatorio y luego para los casos en los que el empleado público hubiese logrado el

---

<sup>15</sup> Artículo 49 de la Ley 100 de 1993.

<sup>16</sup> Artículos 73 a 78 de la Ley 100 de 1993.

tiempo de servicios sin reunir o completar la edad pensional, con la expedición de la Ley 100 de 1993, régimen pensional vigente, se amplió la posibilidad para acceder al reconocimiento de la pensión de sobrevivientes con el cumplimiento de un mínimo de semanas cotizadas al sistema.

El literal a) del artículo 47 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003, establece que el cónyuge o compañero o compañera permanente, tiene derecho a la pensión de sobrevivientes.

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

La multicitada prestación fue creada por el legislador con la finalidad de atender la contingencia derivada de la muerte, dirigida a suplir la ausencia repentina del apoyo económico que brindaba el afiliado al grupo familiar y, por ende, evitar que su deceso se traduzca en un cambio sustancial de las condiciones mínimas de subsistencia de las personas beneficiarias de dicha prestación. Es decir, que su reconocimiento se fundamenta en normas de carácter público y constituye un desarrollo del principio de solidaridad.

Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia C-1094 de 2003, manifestó:

*“(…) Por su parte, el legislador ha dispuesto que el sistema general de pensiones tiene por objeto garantizar a la población, el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones que se determinan en ley, así como propender por la ampliación progresiva de cobertura a los segmentos de población no cubiertos con un sistema de pensiones.*

*La pensión de sobrevivientes constituye entonces uno de los mecanismos instituidos por el legislador para la consecución del objetivo de la seguridad social antes mencionado. La finalidad esencial de esta prestación social es la protección de la familia como núcleo fundamental de la sociedad, de tal suerte que las personas que dependían económicamente del causante puedan seguir atendiendo sus necesidades de subsistencia, sin que vean alterada la situación social y económica con que contaban en vida del pensionado o afiliado que ha fallecido. Por ello, la ley prevé que, en aplicación de un determinado orden de prelación, las personas más cercanas y que más dependían del causante y compartía con él su vida, reciban una pensión para satisfacer sus necesidades. (…)* (Subrayas del despacho).

Luego se expidió la Ley 923 del 30 de diciembre de 2004, a través del cual se señalan las normas, objetivos y criterios que deberá observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literal e) de la Constitución Política de Colombia.

Precisamente, la Ley 923 de 2004, en su artículo tercero, señala lo siguiente:

*“(...) 3.7. El orden de beneficiarios de las pensiones de sobrevivencia y de la sustitución de la asignación de retiro o de la pensión de invalidez será establecido teniendo en cuenta los miembros del grupo familiar y el parentesco con el titular.*

*En todo caso tendrán la calidad de beneficiarios, para la sustitución de la asignación de retiro o de la pensión de invalidez:*

*3.7.1. En forma vitalicia, **el cónyuge o la compañera o compañero permanente o supérstite**. En caso de que la sustitución de la asignación de retiro o pensión de invalidez se cause por muerte del pensionado, el cónyuge o la compañera o compañero permanente supérstite, deberá acreditar que estuvo haciendo vida marital con el causante hasta su muerte y haya convivido con el fallecido no menos de cinco (5) años continuos inmediatamente anteriores a su muerte.*

*3.7.2. En forma temporal, el cónyuge o la compañera permanente supérstite, siempre y cuando dicho beneficiario, a la fecha del fallecimiento del causante, tenga menos de 30 años de edad, y no haya procreado hijos con este. La sustitución de la asignación de retiro o de la pensión de invalidez temporal se pagará mientras el beneficiario viva y tendrá una duración máxima de 20 años. En este caso, el beneficiario deberá cotizar al sistema para obtener su propia pensión, con cargo a dicha sustitución. Si tiene hijos con el causante aplicará el numeral 3.7.1.*

*Si respecto de un titular de asignación de retiro o pensionado por invalidez hubiese un compañero o compañera permanente, con sociedad anterior conyugal no disuelta y derecho a percibir parte de la pensión de que tratan los numerales 3.7.1 y 3.7.2. del presente numeral, dicha pensión se dividirá entre ellos (as) en proporción al tiempo de convivencia con el fallecido.*

*En caso de convivencia simultánea en los últimos cinco (5) años, antes del fallecimiento del causante entre un **cónyuge y una compañera o compañero permanente**, la beneficiaria o el beneficiario de la sustitución de la asignación de retiro o de la pensión de invalidez o de la pensión de sobreviviente será la esposa o el esposo. Si no existe convivencia simultánea y se mantiene vigente la unión conyugal, pero hay una separación de hecho, la compañera o compañero permanente podrá reclamar una cuota parte de lo correspondiente al numeral 3.7.1 en un porcentaje proporcional al tiempo convivido con el causante siempre y cuando haya sido superior a los últimos cinco (5) años antes del fallecimiento del causante. La otra cuota parte le corresponderá a la cónyuge con la cual existe la sociedad conyugal vigente. (...)” (Subrayas fuera del texto).*

Esa disposición fue a la vez regulada por el Decreto 4433 del 31 de diciembre de 2004, cuyo artículo 11 (parágrafo 2) establece lo siguiente:

*“(...) **Parágrafo 2º. Para efectos de la sustitución de la asignación de retiro o de la pensión de invalidez, cuando exista cónyuge y compañero o compañera permanente, se aplicarán las siguientes reglas:***

*a) **En forma vitalicia, el cónyuge o la compañera o compañero permanente o supérstite. En caso de que la sustitución de la asignación de retiro o pensión de invalidez se cause por muerte del pensionado, el cónyuge o la compañera o compañero permanente supérstite, deberá acreditar que estuvo haciendo vida marital con el***

causante hasta su muerte y haya convivido con el fallecido no menos de cinco (5) años continuos inmediatamente anteriores a su muerte;

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

Si respecto de un titular de asignación de retiro o pensionado por invalidez hubiese un compañero o compañera permanente, con sociedad anterior conyugal no disuelta y derecho a percibir parte de la pensión de que tratan los literales a y b del presente parágrafo, dicha pensión se dividirá entre ellos (as) en proporción al tiempo de convivencia con el fallecido.

En caso de convivencia simultánea en los últimos cinco años, antes del fallecimiento del causante entre un cónyuge o compañera o compañero permanente, la beneficiaria o el beneficiario de la sustitución de la asignación de retiro o de la pensión de invalidez o de la pensión de sobreviviente será la esposa o el esposo. Si no existe convivencia simultánea y se mantiene vigente la unión conyugal, pero hay una separación de hecho, la **compañera o compañero permanente** podrá reclamar una cuota parte de lo correspondiente al literal a en un porcentaje proporcional al tiempo convivido con el causante siempre y cuando haya sido superior a los últimos cinco años antes del fallecimiento del causante. La otra cuota parte le corresponderá a la cónyuge con la cual existe la sociedad conyugal vigente. (...) (Destaca el despacho).

El artículo 40 del mismo cuerpo normativo establece lo siguiente:

**“ARTÍCULO 40. Sustitución de la asignación de retiro o de la pensión.** A la muerte de un Oficial, Suboficial, alumno de la escuela de formación o Soldado de las Fuerzas Militares, Oficial, Suboficial, miembro del Nivel Ejecutivo, Agente o alumno de la escuela de formación de la Policía Nacional, en goce de asignación de retiro o pensión, sus beneficiarios en el orden y proporción establecidos en el artículo 11 del presente decreto, tendrán derecho a una pensión mensual que será pagada por la entidad correspondiente, equivalente a la totalidad de la asignación o pensión que venía disfrutando el causante.”

Teniendo en cuenta lo anterior, las personas que integran la fuerza pública gozan de un **régimen prestacional especial**, es decir, las disposiciones que gobiernan sus situaciones prestacionales no son las contenidas en el régimen general de seguridad social creado por la Ley 100 de 1993, pues su régimen fue exceptuado por la Constitución y la Ley dada la naturaleza de servicios prestados por los miembros de la Policía Nacional, Ejército, Armada y Fuerza Aérea.

El Consejo de Estado desarrolló una tesis en la cual expresó que la existencia de regímenes especiales se justifica, en tanto consagren beneficios para un grupo determinado de personas, pudiendo aplicar de forma retrospectiva los regímenes generales, como el creado con la Ley 100 de 1993, en aquellas situaciones en que resulte más favorable para el reconocimiento de prestaciones.

Bajo tal entendimiento, en un primer momento, la Corporación, en sentencia del 29 de abril de 2010<sup>17</sup> reconoció una pensión de sobrevivientes con base en la aplicación retrospectiva de la Ley 12 de 1975, pese a que el fallecimiento había ocurrido en 1970, señalando lo que a continuación se transcribe:

*“(…) Si bien alega la demandada la imposibilidad jurídica de aplicar retroactivamente el contenido de las Leyes 33 de 1973 y 12 de 1975 a un hecho sucedido con anterioridad a su expedición, como lo fue la muerte del Agente ocurrida el 6 de octubre de 1970, debe precisar la Sala que en materia laboral y por virtud del principio de favorabilidad se admite la aplicación retrospectiva de la Ley, tal como lo ha sostenido esta Corporación en diferentes oportunidades e incluso la Corte Constitucional, quien ha señalado particularmente en materia pensional que la norma más favorable se aplique retrospectivamente, por cuanto la Ley nueva si puede regular ciertas situaciones o hechos jurídicos que aun cuando han acaecido bajo la vigencia de una Ley, no tuvieron la virtud de obtener su consolidación de manera definitiva como derecho bajo la Ley antigua. (…)”*

Esta posición se acogió para casos similares a éste, en los que se analizó el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a beneficiarios de quienes habían muerto antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, en tal medida, se aplicó retrospectivamente el régimen general, en virtud del principio de favorabilidad<sup>18</sup>.

Sin embargo, posteriormente ese criterio fue rectificado en la Sentencia de unificación de la Sección Segunda, proferida el 25 de abril de 2013<sup>19</sup>, al considerar que el derecho a la pensión de sobreviviente se causa al momento en que ocurre el fallecimiento, es decir, cuando se causa el derecho a la sustitución pensional, en tal medida, solo son aplicables las normas que rigen para la época en que suceden los hechos, por lo tanto, si se decide un asunto con base en una norma expedida con posterioridad, se quebrantaría la regla de irretroactividad de la Ley; al respecto se argumentó:

*“(…) La jurisprudencia de esta Corporación<sup>20</sup> ha considerado que, en circunstancias especiales, cuando un régimen pensional especial no satisface las mínimas garantías que sí satisface el régimen general y cuando éste resulta más favorable que el especial, debe preferirse su aplicación; no obstante, es necesario tener en cuenta que la ley favorable que se debe aplicar es la que esté vigente al momento en que se habría causado el derecho. **El derecho a la pensión de sobrevivientes se causa al momento del fallecimiento del pensionado, es decir, en el caso analizado las normas que gobiernan la pensión de sobrevivientes que hubiera podido surgir con ocasión del fallecimiento del señor Jaime Reyes son las que estaban vigentes el 19 de octubre de 1985, pues fue durante su vigencia cuando se produjo el deceso y por tanto, cuando se pudo consolidar el presunto derecho reclamado. La Ley 100 de 1993, que consagra el derecho pensional de sobrevivientes solicitado por la accionante, entró en vigencia el 1º de abril de 1994, de conformidad con lo previsto en su artículo 151, que es del siguiente tenor literal:***

---

<sup>17</sup> Expediente N° 25000-23-25-000-2007-00832-01 (0548-09); C.P Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

<sup>18</sup> Posición ratificada en sentencia del 1º de noviembre de 2012, expediente 13001-23-31-000-2005-02358-01 (0682-11); C.P Víctor Hernando Alvarado Ardila

<sup>19</sup> Expediente N° 76001-23-31-000-2007-01611-01 (1605-09); C.P Luis Rafael Vergara Quintero.

<sup>20</sup> “Ver, entre otras, las sentencia de octubre 7 de 2010, Consejero ponente LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO, radicación No. 76001-23-31-000-2007-00062-01(0761-09); febrero 18 de 2010, Consejero ponente GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN, radicación No. 08001-23-31-000-2004-00283-01(1514-08); abril 16 de 2009, Consejero ponente VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA, radicación No. 76001-23-31-000-2004-00293-01(2300-06)”.

**“ARTÍCULO 151. VIGENCIA DEL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES.** El Sistema General de Pensiones previsto en la presente Ley, regirá a partir del 1o. de abril de 1.994.”

*Es decir, no estaba en vigencia al momento del fallecimiento del causante, razón por la cual no puede aplicarse para resolver la situación pensional aquí reclamada.*

*Para la Sala es evidente que lo que pretende la demandante es la aplicación retroactiva de la Ley 100 de 1993, pues considera que le es benéfica y favorece sus pretensiones; no obstante, los derechos prestacionales derivados de la muerte del señor Reyes se consolidaron a la luz de las normas vigentes al momento de su fallecimiento, lo que lleva a afirmar que no es viable la aplicación de la ley que se pretende, toda vez que ello iría en contravía del principio de irretroactividad de la ley, derivado de la Ley 153 de 1887.*

*La ley sustancial, por lo general, tiene la virtud de entrar a regir las situaciones que se produzcan a partir de su vigencia, pues aún no se encuentran consolidadas y, solo por excepción, rigen de manera retroactiva; sin embargo, para que ello ocurra, el contenido de la ley debe precisar lo pertinente, lo que no sucede en el caso de la Ley 100 de 1993, pues al tenor de lo dispuesto en su artículo 151 empezó a regir a partir del 1º de abril de 1994.*

*En las anteriores condiciones, la demandante no tiene derecho a acceder al derecho pensional consagrado en los artículos 46 a 48 de la Ley 100 de 1993, toda vez que los derechos prestacionales causados con la muerte de su cónyuge se consolidaron en vigencia de la normatividad anterior<sup>21</sup>, la que exigía el requisito de tener 15 o más años de servicio activo y, como no cumplió ese requisito, no era viable su reconocimiento.*

*Con los argumentos expuestos en forma antecedente, la Sala rectifica la posición adoptada en sentencias de abril 29 de 2010<sup>22</sup> y noviembre 1º de 2012<sup>23</sup>, en las que, en materia de sustitución pensional se aplicó una ley nueva o posterior a hechos acaecidos antes de su vigencia, en ejercicio de la retrospectividad de la ley, precisando que no hay lugar a la aplicación de tal figura, toda vez que la ley que gobierna el reconocimiento de la pensión de beneficiarios es la vigente al momento del fallecimiento del causante y no una posterior.*

*Lo anterior, permite concluir que no se desvirtuó la legalidad del acto demandado, razón por la cual se confirmará la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda, pero por las consideraciones antes expuestas. (...)” (negrillas de sala)*

---

<sup>21</sup> “Artículo 120 del Decreto 2063 de 1984.

<sup>22</sup> “Radicación No. 25000-23-25-000-2007-00832-01 (0548-09) Consejero Ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, en la que se reconoció una pensión de sobrevivientes con base en la aplicación retrospectiva de la Ley 12 de 1975, a pesar de que el fallecimiento había ocurrido en octubre de 1970.”

<sup>23</sup> “Reconoció una pensión de sobrevivientes con base en la aplicación retrospectiva de la Ley 100 de 1993, a pesar de que el deceso del causante se produjo el 20 de febrero de 1991. En esta oportunidad el doctor Gerardo Arenas Monsalve salvó el voto en los siguientes términos: “Nótese, además, desde el punto de vista práctico, el complejo problema que surge con la tesis mayoritaria que no se comparte, de aplicar el régimen general de la Ley 100 de 1993 a situaciones que se resolvieron plenamente antes de su vigencia. Como se trata de pensiones, y éstas no tienen término de prescripción, todos los derechos pensionales de sobrevivientes, resueltos en su momento aplicando válidamente la legislación anterior, resultan ahora sorpresivamente litigiosos, es decir, susceptibles de discusión judicial, así el fallecimiento del causante se haya producido en vigencia de esa legislación anterior, y así se hayan reconocido los derechos derivados del régimen anterior. El principio constitucional de la sostenibilidad financiera, establecido en la Carta desde el Acto Legislativo No. 1 de 2005 queda en entredicho, con una extensión tan amplia y generalizada de la aplicación del régimen general”.

Por lo expuesto, la Sección precisó que en materia de reconocimiento de pensión de sobrevivientes se debe aplicar la ley vigente al momento en que se habría causado el derecho, es decir, la que rige a la fecha del fallecimiento del causante.

En el presente caso, el fallecimiento del señor Joserlot Lozano machado (q.e.p.d.) ocurrió el **29 de agosto de 2016**, fecha para la cual se encontraba vigente el **Decreto 1213 de 1990**, norma que como se dijo anteriormente, no contempla explícitamente la sustitución pensional en cabeza de la **compañera permanente** del causante, cuestión esta que solo se contempló con la expedición de la Constitución Política de Colombia y se desarrolló, entre otras con la Ley 100 de 1993; pero como se señaló, de este régimen general se encuentran excluidos los miembros de la Policía Nacional por pertenecer a un régimen especial.

Sin embargo, se debe tener en cuenta, que conforme al análisis efectuado por la H. Corte Constitucional en las sentencias C-1126 de 2004 y C121 de 2010, respecto a la exclusión de los compañeros permanentes cuyas parejas fallecieron cuando aún se encontraba vigente la Constitución de 1886, para acceder al reconocimiento de la sustitución pensional, aquella *optó por otorgarle una aplicación retrospectiva a la Carta Política de 1991, en el sentido en que el operador jurídico debía incluir a estas personas dentro del mismo ámbito de protección que poseen los cónyuges supervivientes y proceder a reconocer el derecho a la sustitución pensional, de conformidad con la cláusula de no discriminación en razón al origen familiar, teniendo en cuenta que la prestación pensional, habiéndose iniciado en vigencia de la norma superior de 1886, continuaba generando consecuencias jurídicas en vigor de la nueva disposición constitucional.*

Es por ello que el Consejo de Estado ha determinado que *“en consideración a la jurisprudencia traída a colación unido a la norma que consagra el régimen especial de la Policía Nacional, en aplicación del derecho a la igualdad, la Sala ha de sostener que la compañera permanente tiene la vocación de ser beneficiaria respecto a los derechos prestacionales, aún para las uniones maritales ocurridas en vigencia de la Constitución de 1886, eliminándose de esta forma, el obstáculo que para la compañera permanente existía en la norma especial dentro del régimen de la Policía Nacional, con anterioridad a la Constitución Política de 1991”*<sup>24</sup>.

Entonces, aunque el Decreto 1213 de 1990 -que regula la situación jurídica en el caso concreto-, no contempló la posición jurídica del o la compañera permanente, en desarrollo del mandato constitucional -derecho a la igualdad- se debe entender que aquella, se encuentra en la misma posición jurídica que los cónyuges.

Ahora bien, la situación explícita relativa a la existencia de compañero o compañera permanente y una unión conyugal aún vigente, no fue regulada en el Decreto 1213 de 1990, pero si en el Decreto 4433 de 2004, por lo que a dicha previsión nos debemos remitir. La norma determina en su artículo 11:

---

<sup>24</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B Consejero ponente: CÉSAR PALOMINO CORTÉS, catorce (14) de septiembre de dos mil diecisiete (2017), radicación número: 05001-23-33-000-2013-00715-01(3555-15)

“Si no existe convivencia simultánea y se mantiene vigente la unión conyugal, pero hay una separación de hecho, la **compañera o compañero permanente** podrá reclamar una cuota parte de lo correspondiente al literal a en un porcentaje proporcional al tiempo convivido con el causante siempre y cuando haya sido superior a los últimos cinco años antes del fallecimiento del causante. La otra cuota parte le corresponderá a la cónyuge con la cual existe la sociedad conyugal vigente. (...)” (Destaca el despacho).

El despacho considera que en el presente caso se deberá armonizar las normas citadas junto con la jurisprudencia que han emitido las Altas Cortes, conforme se indicó, por lo que para resolver el asunto el despacho tomará como base normativa, junto con el D. 1213 de 1990, la Ley 923 de 2004 y el D. 4433 de 2004, armonizando el conjunto normativo en el caso concreto, pues sólo de esta forma se puede desarrollar de manera acertada lo peticionado por la demandante.

## 6. DE LO PROBADO EN EL PROCESO

Al expediente fue allegado el siguiente material probatorio relevante:

### 6.1. PRUEBA DOCUMENTAL

- **Parte demandante:** (Documentos contenidos en el folio 005 del cuaderno principal del expediente electrónico).
- 1. Copia del registro civil de defunción de Joserlot Lozano Machado. (Fls. 1 y 2)
- 2. Copia de la Resolución No. 18743 del 7 de noviembre de 2012, por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 7270 del 2012. (Fls. 3 a 6)
- 3. Copia de la Resolución No. 7270 del 28 de agosto de 2012, por medio de la cual se niega y se declara legalmente extinguida la sustitución de asignación mensual de retiro del extinto agente ® Joserlot Lozano Machado. (Fls. 7 y 8)
- 4. Copia del oficio No. 5138/GNT – SDP del 4 de septiembre de 2012, por medio del cual se le comunica al abogado Jesús María Escobar la Resolución No. 7270 del 2012. (Fol. 9)
- 5. Copia del memorial por medio del cual se interpone recurso de reposición en contra de la Resolución No. 7270 del 2012. (Fls. 10 y 11)
- 6. Copia del oficio con Rad. E-00003-2016006130-CASUR id: **194441** del 9 de diciembre de 2016, por medio del cual se resuelve un derecho de petición a la señora Cecilia Oviedo garzón. (Fol. 12)
- 7. Copia del oficio con Rad. E-02868-201908077-CASUR id: **420909** del 10 de abril de 2019, por medio del cual se resuelve un derecho de petición a la señora Cecilia Oviedo garzón. (Fol. 13)
- 8. Copia del oficio con Rad. E-00078-201825090-CASUR id: 379161 del 27 de noviembre de 2018. (Fol. 14)
- 9. Copia del derecho de petición presentado por la demandante, dirigido a CASUR, radicado el 14 de noviembre de 2018. (Fol. 15)
- 10. Copia del derecho de petición presentado por la demandante, dirigido a CASUR, radicado el 9 de agosto de 2018. (Fol. 16)

11. Copia del derecho de petición presentado por la demandante, dirigido a CASUR, radicado el 1 de febrero de 2019. (Fls. 17 y 18)
12. Copia del oficio con radicado E-121-SDP-201706186-CASUR id: 225401 del 24 de abril de 2017. (Fls. 19 y 20)
13. Copia de declaración extrajuicio rendida por la señora Cecilia Oviedo de Garzón ante el Notario Sexto del Círculo de Ibagué el 10 de octubre de 1994. (Fls. 20 y 21)
14. Copia de declaración extrajuicio No. 1518 rendida por Alfonso Enrique Guzmán Bonilla y María Nubia Guzmán Gómez ante el Notario Sexto del Círculo de Ibagué el 10 de octubre de 1994. (Fls. 22 a 25)
15. Copia de declaración juramentada suscrita por la señora Cecilia Oviedo de Garzón y dirigida a CASUR. (Fls. 26 y 27)
16. Copia de declaración juramentada suscrita por Biheimy Liliana Vera Rodríguez dirigida a CASUR. (Fls. 28 y 29)
17. Copia de declaración juramentada suscrita por Julio Enrique Garzón Leguizamón dirigida a CASUR. (Fls. 30 y 31)
18. Copia de la Constancia suscrita por la trabajadora social del Departamento de Policía del Tolima. (Fol. 32)
19. Constancia suscrita por Joserlot Lozano Bonilla (q.e.p.d.). (Fol. 33)
20. Constancia suscrita por Wilmar Lozano Bonilla. (Fol. 34)
21. Constancia suscrita por Sandra Piedad Lozano Bonilla. (Fol. 35)
22. Copia de la providencia emitida el 14 de mayo de 2009 por el Juzgado Segundo de Familia de Ibagué, por medio de la cual se declara la muerte presunta por desaparición del señor Joserlot Lozano Machado. (Fls. 36 a 45)
23. Copia de la cédula de ciudadanía de la señora Cecilia Oviedo Prieto. (Fol. 46)
24. Copia del registro civil de nacimiento de Cecilia Oviedo Prieto. (Fls. 47 y 48)

- **Parte demandada:** (Documentos contenidos en el folio 036 del cuaderno principal del expediente electrónico).

1. Copia de la hoja de servicios de Joserlot Lozano Machado. (Fls. 1 a 9)
2. Copia del registro civil de matrimonio de Joserlot Lozano Machado con la señora Magdalena Bonilla Acosta del mes de mayo de 1973. (Fls. 10 y 11)
3. Copia del registro civil de nacimiento de Sandra Piedad Lozano Bonilla. (Fol. 12)
4. Copia del acta de registro de nacimiento de Wilmar Lozano Bonilla. (Fol. 13)
5. Copia del acta de registro de nacimiento de Joserlot Lozano Bonilla. (Fol. 14)
6. Copia del certificado de ingresos y retenciones del señor Joserlot Lozano Machado, correspondiente al año 1986. (Fol. 15)
7. Copia de constancia suscrita por la trabajadora social del departamento de policía del Tolima. (Fol. 16)
8. Continuación de la hoja de servicios de Joserlot Lozano Machado. (Fls. 17 a 29)
9. Copia de la Resolución No. 0950 del 18 de marzo de 1988, por medio de la cual se ordena el reconocimiento y pago de la asignación mensual de retiro al señor Joserlot Lozano Machado. (Fls. 30 a 36)
10. Continuación de la hoja de servicios de Joserlot Lozano Machado. (Fls. 37 a 47)

11. Copia de la solicitud de sustitución pensional suscrita por la señora MAGDALENA BONILLA ACOSTA. (Fol. 48)
12. Copia del registro civil de matrimonio de Joserlot Lozano Machado con la señora Magdalena Bonilla Acosta del **5 de mayo de 1973**. (Fol. 49)
13. Copia del oficio No. 3723 del 2 de diciembre de 1987. (Fls. 50 y 51)
14. Copia del oficio radicado ante CASUR, suscrito por el apoderado judicial de la señora Cecilia Oviedo Prieto, por medio del cual informa que está interesada en reclamar las prestaciones del señor Joserlot Lozano Machado en su calidad de compañera permanente. (Fol. 54)
15. Copia del oficio mediante el cual CASUR le solicita documentación a la señora Cecilia Oviedo Prieto para darle trámite a su solicitud. (Fol. 55)
16. Copia del registro civil de matrimonio de Joserlot Lozano Machado con la señora Magdalena Bonilla Acosta del **5 de mayo de 1973**. (Fol. 66)
17. Copia del registro civil de defunción del señor Joserlot Lozano Machado (**29 de agosto de 1996**). (Fls. 67 y 68)
18. Copia de la sentencia emitida por el Juzgado Segundo de Familia de Ibagué, mediante la cual se declara la muerte presunta por desaparecimiento del señor Joserlot Lozano Machado, configurada el 29 de agosto de 1996. (Fls. 69 a 78)
19. Copia de la **Resolución No. 7270 del 28 de agosto de 2012**. (Fls. 79 a 81)
20. Copia del escrito por medio del cual la señora Magdalena Bonilla Acosta interpone recurso de reposición en contra de la Res. 7270 de 2012. (Fls. 82 y 83)
21. Copia de la Resolución **18743 del 7 de noviembre de 2012**, por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición en contra de la Res. 7270 de 2012. (Fls. 84 a 91)
22. **Copia del oficio radicado ante CASUR por medio del cual la señora Cecilia Oviedo Prieto, mediante apoderado judicial solicita la sustitución pensional de la asignación de retiro que en vida disfrutaba el señor Joserlot Lozano Machado**, radicado el **18 de noviembre de 2016**. (Fls. 92 a 96)
23. Copia del oficio con radicado No. E00003-2016006130-CASUR id: **194441 del 9 de diciembre de 2016**, por medio del cual CASUR le informa a la señora Cecilia Oviedo Prieto que mediante resoluciones 7270/2012 y 18743/2012, negó el reconocimiento de la sustitución de la asignación de retiro y extinguió el derecho a la prestación que en vida gozaba Joserlot Lozano Machado. (Fls. 97 a 99)
24. **Copia del oficio radicado ante CASUR por medio del cual la señora Cecilia Oviedo Prieto, mediante apoderada judicial solicita la sustitución pensional de la asignación de retiro que en vida disfrutaba el señor Joserlot Lozano Machado**, radicado el **1 de febrero de 2019**. (Fls. 131 a 139)
25. Copia del oficio con radicado No. E-02868-201908077-CASUR id: **420909 del 10 de abril de 2019**, por medio del cual CASUR le informa a la señora Cecilia Oviedo Prieto que mediante la resolución 7270/2012, negó el reconocimiento de la sustitución de la asignación de retiro y extinguió el derecho a la prestación que en vida gozaba Joserlot Lozano Machado, decisión que ya había sido comunicada mediante oficio con ID No. 194441/2016. (Fol. 140)
26. Copia de la declaración extraproceso suscrita por JOSERLOT LOZANO BONILLA (hijo), donde manifiesta que su madre, la señora MAGDALENA

BONILLA ACOSTA, convivió con el señor JOSERLOT LOZANO MACHADO (q.e.p.d.) por un periodo de tiempo que **no superó los cuatro (4) años** después del nacimiento del declarante. (Fls. 100 y 102)

27. Copia de la declaración juramentada suscrita por la señora CECILIA LOZANO BONILLA, donde manifiesta que convivió con el señor JOSERLOT LOZANO MACHADO (q.e.p.d.), desde el **22 de julio de 1982 hasta el 29 de agosto de 1994**. (Fls. 103 y 104)
28. Copia de las declaraciones juramentadas de Julio Enrique Garzón Leguizamón y Biheimy Liliana Vera Rodríguez. (Fls. 105 a 108)
29. Copia de la sentencia emitida por el Juzgado Segundo de Familia de Ibagué, mediante la cual se declara la muerte presunta por desaparición del señor Joserlot Lozano Machado, configurada el **29 de agosto de 1996**. (Fls. 109 a 118)

### **CASO CONCRETO**

La señora CECILIA OVIEDO PRIETO, a través de apoderada judicial interpone el presente medio de control, en aras de que por esta vía judicial se le reconozca y pague la prestación económica perseguida, por lo que corresponde ahora determinar si la demandante acreditó plenamente la calidad de compañera permanente y cumplir con los requisitos que establece la normatividad aplicable al caso, para ser merecedora de la sustitución de la pensión que en vida disfrutaba el señor JOSERLOT LOZANO MACHADO (q.e.p.d.).

#### ***Análisis del acervo probatorio***

- **Prueba documental**

Una vez examinados los elementos materiales probatorios arrimados con la demanda y su contestación, además de los recaudados durante el término probatorio, el despacho encuentra plenamente demostrado que:

**La foliatura citada se encuentra contenida en el folio 036 del cuaderno principal del expediente electrónico y corresponde al archivo aportado por CASUR al momento de la contestación de la demanda.**

1. El señor JOSERLOT LOZANO MACHADO (q.e.p.d.) prestó sus servicios como miembro de la Policía Nacional en el grado de agente, desde el primero (1°) de febrero de 1973 al 12 de junio de 1987, cumpliendo un total de quince (15) años y veinticinco (25) días al servicio de la institución (Fol. 3).
2. El señor JOSERLOT LOZANO MACHADO (q.e.p.d.) contrajo matrimonio a través del rito católico el **5 de mayo de 1973**, con la señora MAGDALENA BONILLA ACOSTA (FOL. 66).
3. De la unión anterior nacieron tres (3) hijos, los cuales responden a los nombres de:

- Sandra Piedad Lozano Bonilla, nacida el 9 de mayo de 1975 (Fol. 12)
- Wilmar Lozano Bonilla, nacido el 8 de junio de 1974 (Fol. 13)
- Joserlot Lozano Bonilla, nacido el 5 de julio de 1973 (Fol. 14).

4. Poco tiempo después de haber nacido Sandra Piedad Lozano Bonilla, su madre, la señora MAGDALENA BONILLA ACOSTA abandonó el hogar (hecho demostrado con la certificación obrante a folio 16 y la declaración extraproceso obrante a folios 100 a 102).

5. Mediante Resolución No. 0950 del 18 de marzo de 1988, la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional – CASUR-, ordena el reconocimiento y pago de la asignación mensual de retiro al señor Joserlot Lozano Machado (Fls. 30 a 36).

6. El señor JOSERLOT LOZANO MACHADO (q.e.p.d.) inició una relación sentimental con la señora CECILIA OVIEDO PRIETO, la cual trascendió a la convivencia en pareja **desde el año 1982** hasta el día de su desaparición, ocurrida en el año 1994 (Fls. 103 y 104).

7. El señor JOSERLOT LOZANO MACHADO (q.e.p.d.) desapareció definitivamente el 29 de agosto de 2014, por lo que su hijo Joserlot Lozano Bonilla, el 14 de mayo de 2009, instauró demanda de jurisdicción voluntaria para que se declarara la muerte presunta de su padre, proceso que fue tramitado por el Juzgado Segundo de familia de Ibagué (Fls. 109 a 118).

8. El Juzgado Segundo de Familia de Ibagué mediante providencia del 29 de agosto de 2011 resolvió “(...) **PRIMERO: DECLARAR la muerte presunta por desaparecimiento del señor JOSERLOT LOZANO MACHADO identificado con C.c. 29.001.743 de Ibagué. SEGUNDO: FIJAR como día presuntivo de la muerte del señor JOSERLOT LOZANO MACHADO, el día 29 de agosto del año 1996. (...)**” (Fls. 109 a 118).

9. La señora MAGDALENA BONILLA ACOSTA mediante oficio del 29 de agosto de 2012, solicita a CASUR la sustitución pensional de la asignación de retiro que en vida disfrutaba el señor JOSERLOT LOZANO MACHADO (q.e.p.d.) (Fol. 79).

10. Mediante **Resolución No. 7270 del 28 de agosto de 2012**, CASUR niega la sustitución pensional y declara extinguida la asignación mensual de retiro que en vida disfrutaba el señor JOSERLOT LOZANO MACHADO (q.e.p.d.) (Fls. 79 a 81).

11. La señora Magdalena Bonilla Acosta interpuso recurso de reposición en contra de la Res. 7270 de 2012. (Fls. 82 y 83).

12. Mediante Resolución **18743 del 7 de noviembre de 2012**, CASUR resolvió el recurso de reposición interpuesto en contra de la Res. 7270 de 2012, confirmándola en su totalidad. (Fls. 84 a 91).

13. La señora CECILIA OVIEDO PRIETO, mediante apoderado judicial solicitó a CASUR la sustitución pensional de la asignación de retiro que en vida disfrutaba el señor Joserlot Lozano Machado, mediante memorial radicado el 18 de noviembre de 2016 (Fls. 92 a 96).

14. CASUR, mediante **oficio con radicado No. E00003-2016006130-CASUR id: 194441 del 9 de diciembre de 2016**, contesta el derecho de petición y le informa a la señora Cecilia Oviedo Prieto que mediante resoluciones 7270/2012 y 18743/2012, negó el reconocimiento de la sustitución de la asignación de retiro y extinguió el derecho a la prestación que en vida gozaba Joserlot Lozano Machado (Fol. 97).

15. Mediante oficio radicado ante CASUR, el 1° de febrero de 2019, la señora Cecilia Oviedo Prieto, mediante apoderada judicial ratifica la solicitud de sustitución pensional de la asignación de retiro que en vida disfrutaba el señor Joserlot Lozano Machado (Fls. 131 y 132).

16. CASUR, mediante **oficio con radicado No. E-02868-201908077-CASUR id: 420909 del 10 de abril de 2019**, contesta el derecho de petición y le informa a la señora Cecilia Oviedo Prieto que mediante la resolución 7270/2012, negó el reconocimiento de la sustitución de la asignación de retiro y extinguió el derecho a la prestación que en vida gozaba Joserlot Lozano Machado, decisión que ya había sido comunicada mediante oficio con ID No. 194441/2016. (Fol. 140).

#### • Prueba testimonial

Durante la audiencia de pruebas celebrada el 28 de julio de 2022, se recepcionó el testimonio del señor Julio Enrique Garzón Leguizamón, testimonio que se puede escuchar entre el minuto 07:20 al 28:40 de la grabación de la diligencia (Fol. 064 del cuaderno principal del expediente electrónico); el señor Garzón Leguizamón relató lo siguiente:

*“(...) Yo estoy radicado, en Bogotá desde el año 72 (...) yo conocí a la familia conocí a la señora Cecilia y su familia en la ciudad de Ibagué pues exactamente como en el año 86-87 fue que yo estuve viajaba y los conocí allá en Ibagué (...) ella vivía en unión con el señor Joserlot y tenía su familia allá normalmente unión marital en Ibagué sí (...) **DESPACHO PREGUNTA** ¿En algún momento ellos vivieron en la ciudad de Bogotá? **CONTESTÓ.** Si, ellos se trasladaron aquí a la ciudad de Bogotá porque inclusive en el año 1994 que yo ya hice pues ya realicé mi unión con Sandra Liliana mi esposa, entonces nosotros nos casamos aquí en Bogotá en el año 94 de febrero precisamente febrero del 94 y ellos vinieron acá estaban acá en Bogotá y vinieron acá también estaba el señor Joserlot Lozano estuvo inclusive estuvo vino a la reunión del matrimonio (...) aquí se radicaron estuvieron en dos, me acuerdo mucho el barrio San Bernardo, San Bernardo alto estuvieron en el barrio San Bernardo bajo también los visitaba en el barrio Santander y luego ya después de esto, después de inclusive nosotros de nuestro matrimonio se volvieron nuevamente para para Ibagué y allá pues prácticamente como a finales del 94 que fue cuando ya declararon que señor José Eduardo no aparecía (...) **DESPACHO PREGUNTA:** Al momento de que usted nos señala que se dijo que no volvió aparecer, ¿él aún convivía con la señora Cecilia Oviedo? **CONTESTÓ.** Claro, claro sí inclusive porque la señora Cecilia hizo pues sus averiguaciones y estuvo muy atenta presentando denuncia a ver qué porqué no aparecía (...) **DESPACHO PREGUNTA** :Finalmente señor José Enrique, esa convivencia que usted nos señala que tenía la señora Cecilia Oviedo con el señor Joserlot lozano, ¿era una convivencia como pareja?*

**CONTESTÓ.** *Si como pareja ellos, ellos. **DESPACHO PREGUNTA** ¿Bajo el mismo techo? **CONTESTÓ.** Bajo el mismo techo claro, conviven bajo el mismo techo el mismo bajo el mismo alimento hacer todo normal como una pareja pues de, como normal con una pareja legal. (...)*

Lo anterior, extractado del relato del único testigo traído al proceso, y aunque escaso de fluidez, se denota que proviene de una persona que tuvo una relación cercana con la pareja y da una señal inequívoca de la convivencia real y efectiva que existió entre la señora CECILIA OVIEDO PRIETO y el señor JOSERLOT LOZANO MACHADO (q.e.p.d.); tal declaración no fue controvertida por la entidad demandada, ni tampoco fue desvirtuada la credibilidad del testigo, quien se itera, tuvo cercanía con la pareja en mención.

Ahora bien, de acuerdo con el marco normativo y jurisprudencial referenciado en precedencia y del análisis del acervo probatorio, el despacho llega a la convicción que en el presente caso se deberá acceder parcialmente a las pretensiones de la demanda, puesto que la parte demandante logró demostrar, conforme a la prueba documental y testimonial, que fue la señora CECILIA OVIEDO PRIETO quien convivió con el señor JOSERLOT LOZANO MACHADO (q.e.p.d.), no sólo los últimos cinco años de su existencia, sino inclusive se demostró que en esa convivencia, donde compartieron techo, lecho y mesa, si no por lo menos durante los últimos doce años de vida del causante.

Igualmente, es importante mencionar que hoy en día tanto la Ley como la jurisprudencia han admitido, que en aquellos casos en que respecto de un causante, concurren un cónyuge supérstite con sociedad conyugal vigente al momento del fallecimiento del pensionado y una compañera permanente con quien este convivió cinco (5) años o más con anterioridad a su fallecimiento, la sustitución pensional debe reconocerse a ambos **en proporción al tiempo compartido con el causante**, eso sí, siendo imperativo acreditar el cumplimiento de los requisitos del inciso final del literal *b)* del parágrafo 2° del artículo 11 del Decreto 4433 de 2004.

De conformidad con lo anterior, el despacho realizará el análisis del elemento de la convivencia con el causante:

**Respecto a la señora Magdalena Bonilla Acosta.** En el expediente administrativo allegado obra copia del registro civil de matrimonio, que da cuenta de las nupcias que contrajo con el señor Joserlot Lozano Machado (q.e.p.d.) el **5 de mayo de 1973**, sociedad conyugal que estuvo vigente hasta el momento de la muerte del causante; también se probó que esta pareja procreó tres (3) hijos, a quienes llamaron Sandra Piedad nacida el 9 de mayo de 1975, Wilmar nacido el 8 de junio de 1974 y Joserlot Lozano Bonilla, nacido el 5 de julio de 1973.

Sin embargo, no aparece, ni fue aportada prueba alguna que de cuenta que el causante y la señora Bonilla Acosta convivieron hasta el momento de la desaparición del señor Lozano Machado; por lo contrario, aparecen pruebas, como la declaración extraproceso suscrita por su hijo Joserlot Lozano Bonilla donde pone de presente el abandono del que fue objeto junto con sus hermanos por parte de la madre, en dicha declaración se consignó, entre otras cosas los siguiente, “(...) *Que mi señora madre MAGDALENA*

*BONILLA (...) no participó de mi crianza, puesto que antes de cursar mi primer año de escolaridad básica en el año 1981, ya residía bajo la responsabilidad de mi padre JOSERLOT LOZANO MACHADO, y la crianza incondicional para mi buen desarrollo moral y sentimental de mi abuela, NOHEMA MACHADO (q.e.p.d.) quien ejecutó mi crianza con el apoyo económico de mi padre JOSERLOT LOZANO MACHADO. Ya que mi señora madre, desde entonces sostiene una relación marital, con el señor ORLANDO GONZALEZ, con quien tiene tres hijos (...) Además, que desde entonces solamente recibí tres visitas hasta mi mayoría de edad, de mi madre, cada una no superior a cinco horas sin poder agradecerle ningún otro tipo de comunicación, o esfuerzo de parte suya para obtener un mínimo conocimiento de mi bienestar. (...) **Como de igual manera en atención a la relación que sostuvo con mi señor padre, no superó un periodo de cuatro años de convivencia después de la fecha de su matrimonio** (...) por la ley de la iglesia no podía de igual manera volver a contraer matrimonio, con la señora **CECILIA OVIEDO, persona con la que convivió los últimos 12 años hasta el momento de su desaparición**, siendo la primera persona preocupada por el bienestar de mi padre (...)” (Resalta el despacho). Esta declaración ante notario fue rendida el 18 de mayo de 2011 (Fls. 34 y 35 del documento 036 del cuaderno principal del expediente electrónico).*

Otra prueba irrefutable de la escasa convivencia de la señora Magdalena Bonilla Acosta con el causante, se encuentra contenida en la constancia vista a folio 16 del documento 036 del cuaderno principal del expediente electrónico, esta constancia viene suscrita por la trabajadora social del Departamento de Policía del Tolima y data del primero de octubre de 1987, dicha constancia se elaboró luego de que la funcionaria que la suscribe, realizara una visita al domicilio del señor Joserlot Lozano Machado en donde convivía con sus tres hijos, allí se puede leer, “(...) *Los menores están bajo el cuidado de la abuela Señora NOHEMA MACHADO DE LOZANO, ya que la madre los abandonó hace aproximadamente doce (12) años y actualmente se desconoce su paradero. (...)*”.

Es del caso precisar que, dentro de los documentos obrantes en el plenario e inclusive de los dichos manifestados por el solitario testigo que concurrió al presente trámite procesal, no queda duda alguna que el vínculo matrimonial y la sociedad conyugal entre la señora Bonilla Acosta y el señor Lozano Machado (q.e.p.d.), perduraron hasta el día de la desaparición de este último. Sin embargo, en lo relacionado a la convivencia del causante con la señora Bonilla Acosta, solamente se demostró que esta existió por un término no mayor a **cuatro (4) años** posteriores a la fecha de su matrimonio.

**Respecto a la señora Cecilia Oviedo Prieto.** En contrapeso de lo anterior, se demostró fehacientemente que el señor Joserlot Lozano Machado (q.e.p.d.) sostuvo con la señora Cecilia Oviedo Prieto, una convivencia que perduró por cerca de **doce (12) años**, inclusive hasta el momento de su desaparición, que a la postre desembocó en la declaración de muerte presunta que se referenció anteriormente.

Lo anterior, se demuestra no solamente con la declaración extraproceso ante notario que suscribe su hijo Joserlot Lozano Bonilla y con la constancia de la Trabajadora Social del Departamento de Policía del Tolima, documentos que se citaron en precedencia, sino con la declaración extraproceso rendida por la demandante ante el notario sexto del círculo de Ibagué el 10 de octubre de 1994, donde manifestó que,

“(…) Conviví con JOSERLOT LOZANO MACHADO (q.e.p.d.) haciendo vida marital de hecho, desde el 22 de julio de 1982 Hasta el 29 de agosto de 1.994 (…) Viví con JOSERLOT LOZANO MACHADO en Ibagué cuando nos conocimos el 22 de julio de 1982 tres años y medio luego nos trasladamos a la ciudad de Bogotá (…) finalmente nos regresamos para Ibagué (…) donde salió una mañana y no volvió nunca más a la casa el 29 de Agosto de 1994. (…) Conviví con JOSERLOT LOZANO MACHADO sin interrupciones algunas por espacio de doce años antes de su desaparición Haciendo vida marital de hecho. (…)” (Fls. 26 y 27 del documento 005 del cuaderno principal del expediente electrónico).

Igualmente dicente resulta para el despacho, lo consignado en el proveído del 29 de agosto de 2011, en donde el Juzgado Segundo de Familia declaró la muerte presunta el extinto JOSERLOT LOZANO MACHADO, resaltando esta Oficina Judicial que en aquella oportunidad, quien se presentó ante aquel despacho en calidad de compañera permanente, fue precisamente la hoy demandante, señora CECILIA OVIEDO PRIETO, y que además, en aquel proceso se recibió declaración de FARITH LOZANO MACHADO, hermano del desaparecido, quien declaró:

Mediante auto del mayo 30 de 2011 se decreto las pruebas de la parte demandante: las documentales allegadas con la presentación de la demanda. Y la recepción de las declaraciones de CECILIA OVIEDO DE GARZON, TEODOLINDA RUEDA DE QUIRAMA, MARIA ARGELIA FLOREZ Y FARITH LOZANO MACHADO.

El 24 de mayo de 2011, se llevo a cabo audiencia de testimonio del señor FARITH LOZANO MACHADO, ordenado dentro del proceso de jurisdicción voluntaria, quien informada del objeto de la diligencia que es natural de Ibagué, residente en la ciudad de Pereira, estado civil unión libre, con 58 años de edad de parentesco con las partes tío del demandante Lozano Bonilla y hermano mayor del presunto desaparecido. El señor indica que el presunto desaparecido toda su vida tuvo su residencia en la ciudad de Ibagué aunque en un corto plazo estuvo en Bogotá, pero su ultimo domicilio era la ciudad de Ibagué, era casado con la señora Magdalena Bonilla con quien tuvo 3 hijos LOSERLOT LOZANO BONILLA, WILMAR LOZANO BONILLA, Y SANDRA PIEDAD LOZANO

CLASE DE PROCESO: DECLARACION DE MUERTE PRESUNTA POR DESAPARECIMIENTO  
DEMANDANTE: JOSERLOT LOZANO BONILLA  
DESAPARECIDO: JOSERLOT LOZANO MACHADO  
RAD: 730012110-002-2009-000211-00

BONILLA, ya era separado de esta familia y había conformado un nuevo hogar con la señora CECILIA OVIEDO con quien no tuvo hijos, fijo su residencia en esta ciudad y vivía con ella en el momento del desaparecimiento; señaló también que trabajaba como docente en el Colegio Fe y Alegría de Guayabal, viajaba todos los días de Ibagué a Guayabal a realizar su trabajo, igualmente era gerente de una asociación de pensionados de la policía ya que igualmente JOSERLOT era pensionado de la policía, finalmente indica que la fecha de desaparecimiento del señor JOSERLOT LOZANO MACHADO fue finalizando agosto del año 1994 hace ya 17 años; se realizaron actividades por parte de toda la familia, acudieron a la Defensoría del Pueblo, a las Inspecciones de Policía, Prensa, radio todos los entes gubernamentales relacionados con la situación y nunca se supo que paso, hasta el momento se ignora totalmente su paradero.

131  
43

La señora Cecilia Oviedo Prieto declaró en aquella oportunidad:

El 14 de julio se llevo a cabo audiencia a la señora CECILIA OVIEDO DE GARZON, quien indico ser natural de Chaparral, residente en la ciudad de Bogotá, estado civil separada, profesión ama de casa, con 68 años de edad, y sin parentesco alguno con las partes, manifiesta que conoce tanto al demandante como al desaparecido, debido a que convivió con el desaparecido cerca de 12 años, indico que la fecha del desaparecido fue el 29 de agosto de 1994 y vivía en el Barrio Alfonso López a la salida de Boquerón de la ciudad de Ibagué, laboraba como presidente de la Asociación de pensionados de las Fuerzas Militares en el Tolima y trabajaba como profesor cofinanciado en el Colegio fe y alegría de Guayabal- Armero, esa fue la última labor realizada el día que desapareció; era graduado en Administración Educativa de la Universidad Cooperativa de Bogotá, como bienes tenía la herencia de la casa de la mama y media pensión de la policita, indico que ella coloco la denuncia ante la Policía, utilizo medios por emisora, búsquedas personales, viajando a Honda, Rovira y otras poblaciones sin tener respuesta de su paradero hasta la fecha.

Teniendo en cuenta lo anterior y valiéndose del análisis crítico de las pruebas, llega el despacho al pleno convencimiento acerca de la relación y convivencia efectiva que existió entre el extinto señor Lozano Machado y la señora Cecilia Oviedo Prieto, la cual perduró hasta el momento de la desaparición del causante.

En conclusión, para el despacho es claro que el señor JOSERLOT LOZANO MACHADO (q.e.p.d.), convivió con la señora MAGDALENA BONILLA ACOSTA **cuatro (4) años**, que transcurrieron **desde el 5 de mayo de 1973** (día de su matrimonio) **hasta el año 1977** y **doce (12) años** con la señora CECILIA OVIEDO PRIETO, que transcurrieron entre el **año 1982 y el 29 de agosto de 1994**, por lo que a la demandante le corresponde el **75%** de lo que está en disputa, mientras que a la vinculada en condición de cónyuge supérstite, se deberá reconocer el **25%** restante, debiendo declararse la nulidad de los actos acusados y el correlativo restablecimiento del derecho a favor de la aquí accionante.

Finalmente, el Despacho no puede dejar de indicar que aunque define lo relativo a la proporción correspondiente tanto a la compañera permanente como a la cónyuge supérstite, en relación con el derecho pensional, lo cierto es que no le corresponde definir ningún otro aspecto procesal en relación con ésta última.

## INDEXACIÓN E INTERESES MORATORIOS

Ante la prosperidad de las pretensiones invocadas, es necesario tener en cuenta que las sumas de dinero adeudadas han sufrido el efecto propio de la devaluación o pérdida del valor adquisitivo, tornándose necesario determinar por razones de equidad su actualización, por lo que deberán indexarse teniendo en cuenta la fórmula decantada por el Consejo de Estado:

Índice final  
Capital X = -----

## Índice Inicial

La indexación se reconocerá desde el momento de la exigibilidad de cada mesada y hasta la fecha en que quede en firme la sentencia.

**A partir de la ejecutoria de la presente providencia, las sumas de dinero reconocidas devengarán intereses moratorios, en los términos previstos en el inciso 3º del art. 192 del C.P.A.C.A.**

## PRESCRIPCIÓN

No obstante, la parte demandada, no hace referencia a dicha excepción; en virtud de las facultadas oficiosas, de que se encuentra revestida esta Judicatura, resulta menester emitir pronunciamiento al respecto. Y de conformidad con la exposición que a continuación se realiza:

El artículo 43 del Decreto 4433 de 2004, vigente para la fecha de la reclamación<sup>25</sup>:

*“Artículo 43. Prescripción. Las mesadas de la asignación de retiro y de las pensiones previstas en el presente decreto prescriben en tres (3) años contados a partir de la fecha en que se hicieron exigibles.*

*El reclamo escrito recibido por la autoridad competente sobre un derecho, interrumpe la prescripción, por un lapso igual”.*

De lo anterior, teniendo en cuenta que han resultado parcialmente prósperas las pretensiones de la demanda, habrá de señalarse que le corresponde a la entidad demandada Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional – CASUR-, reconocer y pagar a la demandante, señora **Cecilia Oviedo Prieto**, en su calidad de compañera permanente, el setenta y cinco por ciento del reconocimiento pensional efectuado a favor del causante, pues el porcentaje restante, corresponde a la señora **Magdalena Bonilla Acosta**, en su calidad de cónyuge supérstite (25%).

El reconocimiento de las mesadas pensionales se deberá efectuar a partir de **1º de febrero de 2016**, ponderando que la señora Cecilia Oviedo Prieto, mediante apoderado judicial, solicitó la sustitución pensional de la asignación de retiro que en vida disfrutaba el señor Joserlot Lozano Machado, el **18 de noviembre de 2016** (documento 010 Anexos subsanación), pero la demanda se interpuso solamente hasta el 05 de febrero de 2021, es decir, por fuera del término de tres años de que trata la norma. No obstante, en forma posterior, se solicita nuevamente el reconocimiento, en data **01 de febrero de 2019**, luego será ésta la fecha que se tome por parte del despacho para contabilizar el término prescriptivo, en lo que respecta al derecho pensional en cabeza de CECILIA OVIEDO PRIETO.

---

<sup>25</sup> Criterio acogido por el H. Tribunal Administrativo del Tolima, en decisión de Magistrado Ponente. Dr. CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ, providencia de fecha dos (02) de junio de dos mil veintidós (2022), en el proceso de radicación: No. 73001-33-33-004-2019-00195-01

Las mesadas causadas con anterioridad al 1° de febrero de 2016, se ven afectadas por el fenómeno que se estudia y en consecuencia, se declarará su prescripción.

## DE LAS COSTAS

El artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece que en la sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código General del Proceso.

Así como el artículo 365 del C.G.P., dispone que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, por lo que es del caso aplicar este criterio y condenar al pago de las costas procesales a la parte actora y a favor de la demandada, incluyendo en la liquidación el valor de un salario mínimo legal mensual vigente (1 S.M.L.M.V) por concepto de agencias en derecho, de conformidad con el Acuerdo No. 1887 de 2003, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Ibagué, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

## RESUELVE:

**PRIMERO: DECLARAR** la nulidad parcial de los siguientes actos administrativos, en tanto definieron el derecho pensional en cabeza de la accionante, señora CECILIA OVIDEO PRIETO, de conformidad con las consideraciones expuestas en precedencia:

- **Resolución No. 7270 del 28 de agosto de 2012**, *Por la cual se niega y se declara legalmente extinguida la sustitución de asignación mensual de retiro, con fundamento en el expediente a nombre del extinto agente LOZANO MACHADO JOSERLOT.*
- **Resolución No. 18743 del 7 de noviembre de 2012** *por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la resolución No. 7270 del 28-08-2012.*

**SEGUNDO: DECLARAR** la nulidad de los siguientes actos administrativos, en tanto definieron el derecho pensional en cabeza de la accionante, señora CECILIA OVIDEO PRIETO, de conformidad con las consideraciones expuestas en precedencia:

- **Oficio No. 194441 del 9 de diciembre de 2016** *por medio del cual se resuelve la petición con radicado ID No. 188138 del 18-11-2016.*
- **Oficio No. 420909 del 10 de abril de 2019** *por medio del cual se resuelve la petición con radicado ID No. 396059 del 01-02-2019.*

**TERCERO: A TÍTULO DE RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**, se CONDENA a la CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICIA NACIONAL – CASUR, a reconocer y pagar a partir de **1° de febrero de 2016**, la sustitución de la pensión que en vida disfrutaba el señor JOSERLOT LOZANO MACHADO (q.e.p.d.) ,en proporción

al tiempo de convivencia, en cuantía del **75%** para la señora CECILIA OVIEDO PRIETO, en su calidad de compañera permanente.

**CUARTO:** Las sumas causadas a favor de la señora Cecilia Oviedo Prieto deberán actualizarse de conformidad con lo establecido en el artículo 187 del C.P.A.C.A. y sobre ellas deberán reconocerse intereses en la forma prevista en el artículo 192 del mismo estatuto. De igual manera, sobre las diferencias liquidadas deberán efectuarse los descuentos legales en materia de salud y pensión y demás que sean procedentes.

**QUINTO: DECLARAR** probada de oficio y de manera parcial, la excepción de prescripción con relación a las mesadas pensionales causadas a favor de la señora CECILIA OVIEDO PRIETO, con anterioridad al **1° de febrero de 2016**, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEXTO:** Condenar en costas a la parte demandada – CASUR-, por las razones expuestas con antelación, reconociéndose como agencias en derecho en favor de la parte demandante, un (1) salario mínimo legal mensual vigente. Por Secretaría, líquídense.

**SÉPTIMO:** De no ser apelada esta providencia, se ordena el archivo definitivo del expediente correspondiente al presente medio de control, previo las anotaciones por secretaria.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**



**SANDRA LILIANA SERENO CAICEDO  
JUEZA**