

**JUZGADO NOVENO (9) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE  
BOGOTÁ  
SECCION SEGUNDA**



Bogotá D.C., veintiséis (26) de octubre de dos mil veintiuno (2021)

<b>Proceso</b>	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
<b>Radicación</b>	11001-33-35-009-2019-00203-00
<b>Demandante</b>	MARIA DEIDANILA GALVIS SUAREZ
<b>Demandado</b>	NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL- POLICIA NACIONAL
<b>Asunto</b>	SENTENCIA

Están las diligencias al Despacho para proferir la sentencia que en derecho corresponde, en los términos del artículo 42 de la Ley 2080 de 2021 que adicionó el artículo 182A a la Ley 1437 de 2011, dentro del proceso iniciado por María Deidanila Galvis Suarez contra la Nación- Ministerio de Defensa Nacional- Policía Nacional.

### **Antecedentes**

#### **1. La demanda y su contestación**

##### **1.1 Pretensiones**

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (art. 138 del C.P.A.C.A.), el accionante solicitó:

**“PRIMERO:** Que se declare la Nulidad Absoluta del ACTO FICTO PRESUNTO O NEGATIVO, configurado el día 12 DE DICIEMBRE DE 2018, proferido por la NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL- POLICIA NACIONAL- DIRECCIÓN DE PRESTACIONES SOCIALES DE LA POLICIA NACIONAL mediante la cual niega el reconocimiento, y pago de la SUSTITUCIÓN PENSIONAL EN CALIDAD DE CÓNYUGE, junto con el retroactivo, la indexación e intereses moratorios, a la que tiene derecho la demandante por el fallecimiento de su esposo el señor LUIS EDUARDO SUAREZ DOTOR.

**SEGUNDO:** Como consecuencia de la anterior declaración, condenar a la NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL- POLICIA NACIONAL- DIRECCIÓN DE PRESTACIONES SOCIALES DE LA POLICIA NACIONAL al reconocimiento y pago de la SUSTITUCIÓN PENSIONAL EN CALIDAD DE CÓNYUGE, del señor (a) LUIS EDUARDO SUAREZ DOTOR, desde el día 03 de noviembre de 1982, día siguiente al fallecimiento del Sr. Suarez Dotor.

**TERCERO:** Ordenar a las entidades demandadas a incluir dentro de la base de liquidación de la pensión todos y cada uno de los factores salariales devengados por el causante, como lo son Prima de Actividad, Prima de Antigüedad, Subsidio Familiar en su totalidad, en la Asignación de Retiro o Pensión, y demás prestaciones sociales del actor.

**CUARTO:** Ordenar a las entidades demandadas a pagar los INTERESES MORATORIOS exigibles a partir de la causación del derecho a la PENSIÓN, es decir, desde el día siguiente a la fecha de fallecimiento del causante. Lo anterior de conformidad a lo establecido en la Ley 100 DE 1993, en sus ARTÍCULOS 46, 47, 48, y LEY 797 DE ENERO 29 DEL 2003 en sus Artículos 11, 12 el cual reformo el

artículo 46 de la ley 100 de 1993 en lo concerniente a los requisitos para obtener la Pensión, artículos 35, 46, 47, 48, 288; así mismo los artículos 48 y 53 de la C.N

**QUINTO:** CONDENAR a la demandada al pago de la INDEXACIÓN ordenando la actualización del valor que resulte por mesadas pensionales atrasadas, como consecuencia de la condena, aplicando para tal fin, la variación del Índice de Precios al Consumidor certificado por el D.A.N.E.

**SEXTO:** Las sumas a que sea obligada a pagar a mi poderdante serán actualizadas en los términos del Artículo 195 de la Ley 1437 del 2011, el cual trato del Trámite para el pago de condenas o conciliaciones. El cual en su numeral 4, ordeno: “Las sumas de dinero reconocidas en providencias que impongan o liquiden una condena o que aprueben una conciliación, devengarán intereses moratorios a una tasa equivalente al DTF desde su ejecutoria”. Así como el Artículo 297, numeral 2, de la misma Ley 1437 del 2011.

**SÉPTIMO:** CONDENAR a la demandada a que, si no da cumplimiento al fallo dentro del término previsto en el artículo 195 numeral 4 de la Ley 1437 de 2011, realice el pago con el interés moratorio a la tasa comercial más alta.

**OCTAVO:** Que se condene a la parte demandada al cumplimiento del fallo que como resultado se profiera en el presente proceso, de acuerdo con lo establecido en los artículos 192 y 195 de la ley 1437 de 2011, e igualmente reconozca los intereses a partir de la ejecutoria de la respectiva sentencia, tal como lo establece el artículo 192 ibidem.

**NOVENO:** Que se condene a la parte demandada en costas y gastos del proceso en los términos del Art. 188 de la Ley 1437 de 2011.  
(...)”

## 1.2. Fundamentos fácticos

El apoderado de la demandante fundamenta sus pretensiones en los siguientes hechos:

“1. LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA NACIONAL- SECRETARÍA GENERAL-GRUPO PENSIONADOS, es entidad de Derecho Público con personería jurídica, patrimonio propio e independiente y autonomía administrativa, lo que la legitima para ser sujeto de derechos y obligaciones y para ser vinculada como parte procesal pasiva en el ejercicio de esta acción. Igualmente, mediante Resolución No. 02043 del 15 de Junio 2007: “Por la cual se define la estructura orgánica interna y se determinan las funciones de la Secretaría General de la Policía Nacional de Colombia en uso de las facultades que le confiere el numeral 8 del artículo 2 del decreto 4222 de 2006 y, que decreto 4222 del 23 de noviembre de 2006, “por el cual se modifica parcialmente la estructura del Mi (sic) o de Defensa Nacional”, Artículo 10. ÁREA DE PRESTACIONES SOCIALES: cumplirá entre otras las siguientes funciones: coordinar la ejecución de los diferentes procesos relacionados con el reconocimiento prestacional y administración de la nómina de pensionados. Supervisar la ejecución de cada uno de los rubros que son asignados por parte del ministerio de hacienda para el pago de las obligaciones de carácter prestacional y pensional a cargo de la Policía Nacional. Verificar y avalar las nóminas elaboradas por concepto de prestaciones sociales. Revisar y tramitar los actos administrativos para el reconocimiento de los derechos prestacionales de acuerdo a las disposiciones legales, la doctrina y la jurisprudencia. Artículo 11. GRUPO DE PENSIONADOS: cumplirá las siguientes funciones: proyectar los actos administrativos para el reconocimiento de pensiones al personal de la institución de acuerdo a las disposiciones legales, la doctrina y la jurisprudencia. Atender y brindar respuesta oportuna a los derechos de petición y tutelas que en materia pensional se presentan a la Policía Nacional.

2. El señor LUIS EDUARDO SUAREZ DOTOR, ingresó a la Policía Nacional con fecha 1 de Febrero de 1973, falleciendo con fecha 2 de Noviembre de 1982, y la última unidad donde laboró el causante, como Agente de la Institución, fue en la Ciudad de Bogotá.

3. La señora MARÍA DEIDANILA GALVIS DE SUAREZ es la CÓNYUGE legítima, casada, con el causante LUIS EDUARDO SUAREZ DOTOR, como se prueba en el Registro Civil de Matrimonio, registrado en la Notaria Sexta del Círculo de Bogotá,

Documento que se aporta en la presente demanda.

4. De la unión entre la demandante y el causante, se concibieron dos hijos (...) de los cuales anexo Registro Civil Autenticado.

5. El señor LUIS EDUARDO SUAREZ DOTOR, el día 2 de Noviembre de 1982 murió siendo calificada su muerte como en "simple actividad"

6. Como consecuencia de lo anterior, el día 12 de Septiembre de 2018, solicitó el reconocimiento y pago de la pensión de sustitución, petición que a la fecha no ha sido resuelta DE FONDO.

7. Trascurridos 3 meses, la Dirección de prestaciones Sociales de la Policía, no dio respuesta de fondo a la solicitud incoada por el suscrito, motivo por el cual se configuró el fenómeno del silencio administrativo negativo, (ACTO FICTO) el día 12 de Diciembre de 2018."

### 1.3. Fundamentos de derecho

Invocó como violados los artículos 13, 48, 53 y 158 de la Constitución Política de Colombia, así como los artículos 35, 46, 47, 48 y 288 de la Ley 100 de 1993, artículos 11 y 12 de la Ley 797 de 2003; artículos 114 y 115 de la Ley 1395 del 2010, entre otros.

Manifestó que, la accionada vulnera, flagrantemente, los requisitos que debe tener la negación a un derecho fundamental como lo es la sustitución mensual de pensión, al no resolverse de fondo, de manera clara, precisa y congruente lo solicitado.

Señaló que, la entidad le está afectando el mínimo vital a su poderdante y el de su familia al no dar cumplimiento al derecho prestacional que les asiste, ya que ella y su núcleo familiar dependen de la sustitución mensual de pensión. Agrega que, además de desconocerle su sustitución pensional, también le niegan el acceso a la prestación de servicios médicos asistenciales, de emergencia, hospitalizaciones y drogas.

Luego de presentar un previo y extenso recuento normativo sobre los regímenes especiales de la policía en sus diferentes grados, precisó que, de conformidad con las normas que citó y en especial a la vigente a la fecha del fallecimiento del causante, el derecho a la pensión y su sustitución deben ser reconocidas a la luz de lo dispuesto en la Ley 100 de 1993, artículos 46, 47 y 48, así como en la Ley 797 de 2003, artículos 11 y 12.

Recordó que, el causante estuvo vinculado a la Policía Nacional durante 10 años 7 meses y 22 días, es decir, quinientas cincuenta y cinco punto dos semanas, entonces cumplió los requisitos exigidos por la Ley general para que sus beneficiarios accedan a una pensión; de forma que, para determinar los requisitos por los cuales se obtendrá la sustitución de pensión, se deben aplicar los principios de equidad, progresividad, favorabilidad, protección reforzada e igualdad.

Finalmente, de modo amplio y suficiente se refirió a diversa jurisprudencia de las altas cortes en torno al reconocimiento de la sustitución pensional bajo la retrospectividad de la Ley 100 de 1993, de los cuales solicita su aplicación análoga en esta demanda, a fin de que su prohijada sea reconocida como sustituta pensional.

#### **1.4. Escrito de contestación**

El apoderado de la entidad demandada presentó escrito de contestación en el cual se opuso a la prosperidad de las pretensiones, toda vez que, se busca la declaración de nulidad de un acto ficto o presunto, que no existe por cuanto no se encuentra en los registros de la administración policial.

Manifestó que, el fallecimiento del uniformado se presentó el 1 de noviembre de 1982, esto es, con anterioridad a la Ley 100 de 1993, razón por lo que no es viable aplicar lo concerniente a la citada norma.

Aclaró que, el causante murió en vigencia del Decreto 609 de 1977, preceptiva mediante la cual se reorganizó la carrera de agentes de la Policía Nacional. Bajo el amparo de dicha norma se expidió la Resolución No. 2460 del 23 de mayo de 1983 "*Por el cual se reconoce indemnización por muerte y cesantía*" a favor de la esposa del causante María Deidanila Galvis Suarez, además del pago por seguro de vida obligatorio y auxilio mutuo.

Destacó que, los parámetros aplicados por su defendida en el reconocimiento y pago de los emolumentos del difunto en favor de sus beneficiarios se encuentran en el Decreto 609 de 1977, que en el artículo 76 determina los beneficiarios por causa de muerte del uniformado y en el 83 reglamenta el reconocimiento de prestaciones a favor de los beneficiarios por causa de la muerte en actividad. El citado estatuto establece un pago por una sola vez como compensación equivalente a dos años de los haberes correspondientes al grado conferido al causante, tomando como base las partidas señaladas en el artículo 55 del mismo marco normativo, esto es, cuando el deceso se produce sin haberse completado los 15 años de servicios.

Con respecto a la petitoria sobre la aplicación del principio de favorabilidad para el reconocimiento sustitucional, indicó que, para ello, se requiere la existencia de dos leyes una previa y una nueva que derogue o modifique la anterior; pero, en este caso, no se da el supuesto normativo ya que para la fecha en que falleció el Agente de Policía -año 1981- no existía la Ley 100 de 1993 y, se encontraba vigente el Decreto 609 de 1977.

Sobre la jurisprudencia citada por la parte actora, resaltó que, si bien el Consejo de

Estado se pronunció sobre asuntos relacionados con la pensión de sobrevivientes de la Policía Nacional y la aplicación del principio de favorabilidad, acogiendo la Ley 100 de 1993, los hechos ocurrieron cuando ya había sido expedida y promulgada la Ley 100 de 1993, lo que permitió hacer un estudio de las dos normatividades.

Concluyó su defensa manifestando que, como quiera que la ley 100 de 1993, norma de la que se pretende su aplicación, no había nacido a la vida jurídica para la época de ocurrencia del hecho que generó la solicitud del reconocimiento del derecho invocado, las pretensiones de la demanda deben ser negadas en su totalidad.

Presentó como excepciones las que denominó: “inepta demanda por inexistencia del acto ficto o presunto”, “inexistencia del derecho reclamado” y “excepción genérica”.

## **2. Trámite procesal**

La demanda fue radicada el 9 de mayo de 2019, asignándosele el conocimiento a este Juzgado que, con Auto del 2 de julio de 2019 la admitió.

Luego, en virtud de las previsiones del Decreto 806 de 2020, con proveído del 30 de noviembre de 2020 se resolvieron las excepciones previas, declarando no probada la de ineptitud sustantiva de la demanda y respecto a las demás, por ser de mérito, concluyó que, se analizarán como argumentos de defensa y se resolverían con el fondo de la Litis.

Posteriormente, en Auto de 12 de julio de 2021 se fijó el litigio y en el del 20 de septiembre de la misma anualidad, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión, con el fin de dictar sentencia anticipada.

### **2.1 Alegatos de conclusión**

Dentro del término concedido, las partes guardaron silencio y el Ministerio Público no rindió concepto.

## **CONSIDERACIONES**

### **1. Problema jurídico**

Mediante proveído de 12 de julio de 2021, el Despacho señaló que el litigio se contraía a *“determinar si la accionante tiene derecho a que la Nación- Ministerio de Defensa Nacional- Policía Nacional, le reconozca y pague una pensión como consecuencia de la muerte de su cónyuge Luis Eduardo Suarez Dotor (Q.E.P.D)”*.

En este punto, aclara el Despacho que, para resolver el problema jurídico planteado, es necesario analizar la posibilidad de aplicación retrospectiva de la ley 100 de 1993, con fundamento en el principio de favorabilidad al caso en concreto, según las pretensiones de la demanda.

Al respecto, los artículos 207 del C.P.A.C.A. 9 y 132 del C.G.P., prevén que, agotada cada etapa del proceso, el juez ejercerá el control de legalidad para sanear los vicios que puedan configurar nulidades u otras irregularidades del proceso.

Es así como, se complementará el problema jurídico con el marco normativo que se analizará, sin que con ello se modifique la fijación del litigio planteada en términos generales, pues, en las actuaciones de las partes se evidencia que existe unidad jurídica en cuanto al fondo del asunto. Conforme a lo anterior, en esta oportunidad se determinará si la accionante tiene derecho a que la Nación- Ministerio de Defensa Nacional- Policía Nacional, le reconozca y pague una pensión de sobrevivientes como consecuencia de la muerte de su cónyuge Luis Eduardo Suarez Dotor (Q.E.P.D), de conformidad con el régimen general dispuesto en la Ley 100 de 1993.

## **2. De lo acreditado en el proceso**

El Despacho encuentra demostrados los hechos de la demanda con documentos públicos que se valoran según los artículos 246 y 257 del C.G.P., dentro de los cuales se resaltan:

1. Copia simple de la petición suscrito por la accionante y presentando el día 12 de septiembre de 2018. (fls 15 a 24)
2. Registro civil de matrimonio, debidamente autenticado, entre el señor Luis Eduardo Suarez Dotor (fallecido) y María Deidanila Galvis Niño. (fls 27 a 28)
3. Registro civil de nacimiento debidamente autenticado de los hijos del causante con la demandante (fls. 29 y 30)
4. Registro civil de defunción debidamente autenticado del causante. (fl. 31)
5. Resolución No. 2460 del 23 de mayo de 1983 proferida por el Ministerio de Defensa- Policía Nacional- Sección de prestaciones sociales, mediante la cual reconoció a la actora indemnización por muerte y cesantía. (fl. 32)
6. Copia simple del Oficio No. 0064-83 SEAGE de 22 de febrero de 1983, de la Secretaría General de la Policía Nacional, en el que da

respuesta a la solicitud del extracto de tiempo para el pago de la indemnización (fl. 33)

7. Auto No. 0002 de 03 de enero de 1983, mediante el cual, la Policía Nacional acoge el concepto oficial de investigación por la muerte del agente Luis Eduardo Suarez Dotor. (fls 34 a 35)
8. Oficio del 11 de abril de 1983 en el que se certifica que el agente de la Policía Nacional, Luis Eduardo Suarez Dotor, prestó sus servicios a la institución durante 10 años, 7 meses y 2 días. (fl. 36 frente y vuelto)
9. Oficio No. 0889 BEQUI- INDIS de 12 de noviembre de 1982, mediante el cual el Departamento de Policía Bogotá- Estación Quinta, hace entrega de las prendas del causante oficial fallecido. (fl. 37)
10. Constancia de 1 de diciembre de 1982, en la que el Departamento de Policía Bogotá- Quinta Estación, señala que se adelanta el informativo No. 0160 de carácter prestacional, en el que figura como beneficiaria la señora María Deidanila Galvis de Suarez. (fl. 38)
11. Cese de prestaciones por traslado o retiro de 5 de noviembre de 1982, suscrito por el comandante y subcomandante de la Quinta Estación de Policía de Bogotá, ante la muerte del agente Suarez Dotor (fl. 39)
12. Constancia suscrita por el jefe de sección de personal del Departamento de Policía de Bogotá de fecha 31 de octubre de 1983 en la que, para el pago de prima por antigüedad, se registra que la señora María Deidanila Galvis es la legítima esposa del causante. (fl. 40)
13. Paz y Salvo por retiro de fecha 13 de noviembre de 1982, del Departamento de Policía de Bogotá. (fl. 41)
14. Solicitud de 12 de enero de 1983, suscrita por la señora María Deidanila Galvis de Suarez, ante el Juez 93 de Instrucción Criminal para la entrega de las pertenencias del señor agente Suarez Dotor. (fl. 42)
15. Declaraciones juramentadas rendidas ante el Notario 68 del Círculo de Bogotá, sobre las circunstancias de tiempo modo y lugar del matrimonio entre señor Luis Eduardo Suarez Dotor (fallecido) y María Deidanila Galvis Niño y la existencia de los hijos procreados en esta unión. (fls. 45 a 46)

16. Copia del carné del causante en la Policía Nacional, y recorte de la noticia del fallecimiento de este. (fl. 47)
17. Copia simple del registro civil de nacimiento de la demandante. (fl. 48)
18. Expediente prestacional del señor Agente Luis Eduardo Suarez Dotor (fallecido) (folios 83 a 192)

## 5. Marco normativo y jurisprudencial

Uno de los pilares del sistema integral de la seguridad social en pensión, es la inclusión del riesgo por muerte, cuyo objetivo principal es proteger a los beneficiarios de un afiliado o pensionado, de tal forma que la ocurrencia de su muerte no conlleve, adicionalmente, la pérdida del sustento del grupo familiar para vivir en condiciones dignas.

En cuanto a las prestaciones de los Agentes de la Policía Nacional, por muerte y las prestaciones por muerte en actividad, el Decreto 609 de 1977, “*Por el cual se reorganiza la Carrera de Agentes de la Policía Nacional*”, en sus artículos 76 y 83 respectivamente, prevén el orden de beneficiarios para el reconocimiento de las prestaciones sociales por causa de muerte de los Agentes de la Policía Nacional, y las prestaciones que sus beneficiarios perciben cuando la baja es considerada como “*muerte simplemente en actividad*”, en los siguientes términos:

**“Artículo 76. Orden de beneficiarios.** Las prestaciones sociales por causa de muerte de los Agentes de la Policía Nacional se pagarán según el siguiente orden preferencial:

- a. La mitad a la esposa y la otra mitad a los hijos legítimos. Si hubiere también hijos naturales, estos concurren teniéndose en cuenta que cada uno lleva la mitad de lo que le concierne a cada uno de los hijos legítimos. Si no hubiere hijos legítimos la porción de éstos corresponde a los naturales.
- b. Si no hubiere esposa ni hijos naturales, la prestación corresponde íntegramente a los hijos legítimos.
- c. A falta de hijos legítimos y naturales, la prestación corresponde a la esposa y a los padres legítimos o naturales del Agente, siempre que estos últimos carezcan de medios de subsistencia, caso contrario, la esposa lleva toda la prestación.
- d. Si no hubiere esposa ni hijos legítimos, el monto de la prestación se divide entre los padres legítimos o naturales y los hijos naturales del Agente. A falta de los padres legítimos o naturales del Agente llevan la prestación los hijos naturales y en efecto de éstos, los padres naturales, y
- e. Los hermanos menores del Agente, previa comprobación de que le causante era su único sostén.”

Por su parte el artículo 83 del precitado Decreto establece:

**“Artículo 83. Prestación por muerte simplemente en actividad.** A partir de la vigencia

del presente estatuto, a la muerte de un Agente de la Policía Nacional en actividad por causas diferentes a las enumeradas en los dos artículos anteriores<sup>1</sup>, sus beneficiarios en el orden establecido en este estatuto tendrán derecho a las siguientes prestaciones:

- a. **A que el Tesoro Público les pague por una sola vez compensación equivalente a los dos (2) años de los haberes correspondientes al grado conferido al causante tomando como base las partidas señaladas en el artículo 55 del presente estatuto.**
- b. Al pago de la cesantía por el tiempo de servicio del causante.
- c. **Si el Agente hubiere cumplido quince (15) o más años de servicio, a que por el Tesoro Público se le pague una pensión mensual, la cual será liquidada y cubierta en la misma forma de la asignación de retiro, de acuerdo con el grado y el tiempo de servicio del causante (Negrillas propias)**

Ahora bien, la Ley 100 de 1993, “Por la cual se creó el sistema de seguridad social integral”, en el artículo 46, regula el tema concerniente a los requisitos para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes así:

**“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, y
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 lo menos veintiséis (26) semanas al momento de la muerte;**
  - b) *Que habiendo dejado de cotizar al sistema, hubiere efectuado aportes durante por lo menos 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. (Negrillas propias)

Tal disposición fue modificada por el artículo 12 de la Ley 797 de 2003<sup>2</sup>, en el sentido de indicar que accederían a la pensión por muerte los miembros del grupo familiar del afiliado al sistema que fallezca, siempre y cuando éste hubiere cotizado **cincuenta semanas dentro de los tres últimos años inmediatamente anteriores al fallecimiento**, es decir, que, de acuerdo con la modificación introducida por la referida ley, se aumentó el número de semanas y la condición del tiempo en la ocurrencia de la muerte a tres años precedentes al deceso.

Así mismo, la aludida Ley 100 de 1993 en el artículo 279 estableció las excepciones de quienes serían cobijados por esta, en los siguientes términos:

**“Artículo 279. Excepciones. El sistema integral de seguridad social contenido en la**

---

<sup>1</sup> Artículo 81. Prestaciones por muerte en actos extraordinarios o meritorios del servicio - Artículo 82. Prestación por muerte en misión del servicio

<sup>2</sup> «Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales».

---

*presente ley no se aplica a los miembros de las fuerzas militares y de la Policía Nacional, ni al personal regido por el Decreto Ley 1214 de 1990, con excepción de aquél que se vincule a partir de la vigencia de la presente ley, ni a los miembros no remunerados de las corporaciones públicas.  
(...)”*

De igual modo, en lo referente a la aplicación de las disposiciones contenidas en la mencionada ley, prescribió:

*“Artículo. 288. Todo trabajador privado u oficial, funcionario público, empleado público y servidor público tiene derecho a la vigencia de la presente ley le sea aplicable cualquier norma en ella contenida que estime favorable ante el cotejo con lo dispuesto en leyes anteriores sobre la misma materia, siempre que se someta a la totalidad de disposiciones de esta ley.”*

Así las cosas, la regulación contenida en la Ley 100 de 1993, en principio no es aplicable a los miembros de la Policía Nacional, entre otros servidores, pues fueron excluidos expresamente por el artículo 297 ibidem del sistema general de seguridad social. No obstante, allanándonos a lo perpetuado en el artículo 288, los miembros policiales se podrían acoger a los mandatos allí contenidos, en atención al principio de favorabilidad.

Por otro lado, el artículo 151 ibidem, estableció que el sistema general de pensiones previsto regiría a partir del 1 de abril de 1994, de modo que, en virtud de la citada normativa, las únicas situaciones jurídicas que pueden ser resueltas bajo el principio de favorabilidad, son aquellas que se consolidaron a partir de su vigencia.

Al respecto, la jurisprudencia ha sostenido que, los miembros de la Policía Nacional gozan de un régimen especial de pensiones<sup>3</sup>, por lo que si la norma especial que lo rige<sup>4</sup> contempla mayores requisitos que los determinados en el régimen general de seguridad social, para acceder a las prestaciones, en principio, estarían amparados por los preceptos favorables de la Ley 100 de 1993; empero, ello solo es viable en la medida en que el derecho pensional se haya producido a partir de su vigencia (1º de abril de 1994), según lo prescrito en el artículo 151 de dicha ley.<sup>5</sup>

### 5.1. Sentencia de Unificación

La disparidad de tesis del Consejo de Estado en sus pronunciamientos frente al reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a los beneficiarios de los miembros de la fuerza pública con fundamento en la Ley 100 de 1993, motivó que, en la Sentencia del 25 de abril de 2013 proferida por el pleno de la Sección Segunda,

---

<sup>3</sup> Para el caso de los agentes, entre otras, los Decretos 609 de 1977, 2063 de 1984, 97 de 1999, 1213 de 1990 y 4433 de 2004.

<sup>4</sup> Reiterado por la Corte Constitucional, en fallo C-068 de 2013, cuando indicó que «[...]» la retrospectividad -es un efecto connatural a todas las regulaciones jurídicas y versa sobre su aplicación respecto de asuntos que, si bien estaban regulados por la ley derogada, no generaron situaciones consolidadas ni derechos adquiridos, sino que se mantienen a la entrada en vigencia de la nueva ley, por lo que se incorporan integralmente a dicha regulación, Sin importar el estado en el que se encuentran».

<sup>5</sup> Sentencia 00604 de 2018 Consejo de Estado -sección segunda, Sub sección B.- C.P: Carmelo Perdomo Cuéter. Primero (1º) de marzo de dos mil dieciocho (2018). Expediente: 17001-23-33-000-2013-00604-01

consejero ponente: Dr. Luis Rafael Vergara Quintero, expediente No. 1605-09, se unificará el criterio de interpretación, así:

*“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>6</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>7</sup> y noviembre 1º de 2012<sup>8</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.”** (Destacado del Consejo de Estado)*

En este sentido, también se pronunció la Corte Constitucional, en la sentencia T-116 de 2016, en la que, por vía de revisión de fallos de tutela del Consejo de Estado, hizo referencia a sus propias decisiones<sup>9</sup>, y si bien, apoyó el antecedente del órgano de cierre jurisdiccional, respecto a la aplicación de forma retrospectiva la ley de seguridad social para resolver el derecho a las sustituciones pensionales de causantes que fallecieron antes de 1991<sup>10</sup>, precisó que, ya en la sentencia T-564 de 2015<sup>11</sup>, tuvo en cuenta la rectificación de jurisprudencia efectuada el 25 de abril de 2013, por el Consejo de Estado, en el sentido de entender que la norma aplicable para resolver las peticiones pensionales de sobrevivientes es la vigente a la muerte del

<sup>6</sup> Artículo 120 del Decreto 2063 de 1984

<sup>7</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>8</sup> Radicación No. 13001-23-31-000-2005-02358-01 (0682-11) Consejero Ponente Víctor Hernando Alvarado Ardila, en que se 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”

<sup>9</sup> T-891/2011; T-072/2012 y T-587A/2012

<sup>10</sup> Al considerar, la Corte Constitucional en ese momento, que tal postura era acorde con los principios constitucionales de equidad, justicia material e igualdad.

<sup>11</sup> M.P. Alberto Rojas Ríos.

causante<sup>12</sup>; sin embargo, la Corte señala que es necesario constatar, en cada caso, el grado de afectación de los derechos constitucionales, es decir examinar la normativa especial aplicable a la situación concreta frente a las generales también existentes para esos momentos. Y reiteró que, le corresponde al juez:

*“(...) verificar en cada caso (i) si la aplicación de la ley preconstitucional de seguridad social en concreto es una carga desproporcionada, y de ser así, (ii) proceder a implicarla o flexibilizar su interpretación con el fin de superar situaciones de graves afectaciones de derechos fundamentales, como ocurre con las solicitudes de sustituciones pensionales de cónyuges de trabajadores que prestaron sus servicios al Estado por más de 15 años”.*

## 6. Caso concreto

Bajo el registro probatorio oportunamente recaudado, y atendiendo el marco normativo y jurisprudencial expuesto en precedencia, se encuentra demostrado que: i) El extinto agente de la Policía Luis Eduardo Suarez Dotor contrajo nupcias con la accionante el 24 de abril de 1976; ii) Prestó sus servicios en la institución policial durante diez (10) años, siete (7) meses y veintidós (22) días y iii) Murió el 2 de noviembre de 1982, en simple actividad del servicio<sup>13</sup>.

Entonces, como el derecho pensional por muerte se causa a partir de la fecha del fallecimiento, la norma que rige la prestación (pensión de sobrevivientes) es la que se encontraba en vigor para tal fecha, y como el deceso del causante ocurrió el 2 de noviembre de 1982, la disposición aplicable es el Decreto 609 de 1977.

Ahora bien, como el artículo 83, literal c del precitado Decreto, determinaba como requisito para acceder a la prestación de sobrevivientes que el agente hubiere cumplido quince (15) años o más de servicios, la accionante no tiene derecho al reconocimiento pensional, ya que el causante solo completó diez (10) años, siete (7) meses y veintidós (22) días de labor; es decir, no cumplió la exigencia de tiempo de servicios prevista en la norma.

De otro lado, respecto de la pretensión de retrospectividad de la Ley 100 de 1993, fuerza concluir que, ello no es posible dada la línea adoptada por el Consejo de Estado, que es absoluta, clara y diáfana al considerar que tal normativa no puede cobijar las situaciones jurídicas de los agentes que hayan fallecido con anterioridad a su vigencia.

Así mismo, como quedó visto, si bien la jurisprudencia ha establecido que es posible

---

<sup>12</sup> Señaló la Corte Constitucional que «[...] una postura como la inicialmente adoptada por el Consejo de Estado y actualmente sostenida por la Corte Constitucional, tal y como se propuso en la sentencia T-587A de 2012, desconoce la naturaleza de lo que es la aplicación retrospectiva de una norma, en cuanto omite tener en cuenta en su argumentación el elemento que puede tildarse de definitorio de esta figura, esto es, la ausencia de consolidación, definitiva de la situación jurídica».

<sup>13</sup> El retiro por muerte en simple actividad del servicio fue aceptado por la demandada en la contestación visible en folio 70/70 vto, por lo que la prestación se regula por el artículo 83 del Decreto 609 de 1977.

acogerse a las disposiciones del régimen general de seguridad social cuando éste resulte menos restrictivo que el especial<sup>14</sup>, lo cierto es que la aplicación del principio de favorabilidad únicamente es viable respecto de la disposición que se encuentre vigente para el momento en el que se cause la pensión.

Quiere decir lo anterior que, en circunstancias como la aquí estudiada, donde el derecho se generó el 2 de noviembre de 1982 (día de la muerte del extinto agente Suarez Dotor), fecha para la cual aún no había sido expedida la Ley 100 de 1993, no es posible aplicarla retrospectivamente.

Además, ante el deceso de su cónyuge, a la signataria, de conformidad con la normativa que regía para el momento, la entidad demandada le reconoció una indemnización por muerte y auxilio de cesantías; es decir, obtuvo lo que legalmente le correspondía bajo la norma aplicable, por lo que no existió menoscabo de sus derechos económicos.

Llegando a este punto, y conforme a lo precitado por la Corte Constitucional, este Despacho no avizora y tampoco encuentra reseña probatoria que permita establecer que la cónyuge supérstite se encuentre en una situación de aquellas que la jurisprudencia bien ha calificado como de especial protección, que conlleven a proveerle un trato diferencial y a la necesidad de inaplicar el régimen legal del cual se benefició en su oportunidad y que no resulta inconstitucional bajo las circunstancias expuestas.

### **6.1. Conclusión**

En el caso en estudio y conforme al pronunciamiento de unificación sobre reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a los beneficiarios de los miembros de la fuerza pública con fundamento en la Ley 100 de 1993, esta instancia acoge lo señalado por el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, avalado por la Corte Constitucional, en el sentido de que, sólo hay lugar a reconocer la pensión de sobrevivientes con base en el régimen general, cuando el hecho generador del derecho, esto es, la muerte del causante ocurre con posterioridad al 1º de abril de 1994.

De acuerdo con lo expuesto, se concluye que el extinto agente Luis Eduardo Suarez Dotor no cumplió con el llenó de los requisitos exigidos en el artículo 83 literal c del Decreto 609 de 1977 para acceder al reconocimiento pensional, esto es, mínimo quince (15) años de servicios; razón por la que, ante su deceso, a la actora, en calidad de cónyuge beneficiaria, de conformidad con la normativa vigente, le fue reconocida

---

<sup>14</sup> Artículo 288 de la Ley 100 de 1993.

la indemnización por muerte y auxilio de cesantías. Lo anterior, por cuanto, se repite, no se puede utilizar retrospectivamente la Ley 100 de 1993, en materia de pensión de sobrevivientes de agentes de la Policía Nacional fallecidos antes de su entrada en vigor, y, en consecuencia, la presunción de legalidad del acto administrativo demandado continúa incólume.

## **6.2. Condena en costas**

El artículo 47 de la Ley 2080 de 2021 que adicionó el artículo 188, y el artículo 365 del C.G.P., establecen la posibilidad de condenar en costas, si hubiere lugar a ello; sin embargo, en el caso concreto no se observa que la demandante haya actuado de mala fe, o abusando del ejercicio de sus derechos procesales, o con temeridad; por lo tanto, y conforme con lo expuesto no se condenará en esta instancia procesal.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, D.C, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

### **FALLA**

**PRIMERO: NEGAR** las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas.

**SEGUNDO: SIN CONDENA** en costas y agencias en derecho, por lo expuesto en la parte motiva.

**TERCERO: REMÍTASE** copia de esta providencia, en los términos del artículo 205 del C.P.C.A.C.A., modificado por el artículo 52 de la Ley 2080 de 2021, a los siguientes correos electrónicos: [albertocardenasabogados@yahoo.com](mailto:albertocardenasabogados@yahoo.com) y [decun.notificaciones@policia.gov.co](mailto:decun.notificaciones@policia.gov.co)

Ejecutoriada la presente providencia **ARCHIVAR** el expediente, previas las constancias de rigor.

**CUARTO:** Esta providencia **DEBE** incorporarse al expediente digitalizado, organizado en one drive, ordenando alimentar simultáneamente el sistema de información Justicia XXI y el de la Rama Judicial Web.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**DIANA MARCELA ROMERO BAQUERO**

**JUEZA**

YAMA

**Firmado Por:**

**Diana Marcela Romero Baquero**

**Juez**

**Juzgado Administrativo**

**009**

**Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

*Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12*

Código de verificación: **94989bfaf5af2b23a2169436a510160baed44122bda5016cfc6d6fea72102c35**

*Documento generado en 26/10/2021 01:26:33 PM*

**Valide este documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**