



**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO  
DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ  
SECCIÓN SEGUNDA**

**PROCESO:** *NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO*  
**RADICADO:** *11001-33-35-012-2022-00106-00*  
**DEMANDANTE:** *YOLIMA PULIDO ALVARADO*  
**DEMANDADO:** *NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL*

**ACTA No. 262 - 2023  
AUDIENCIA DE JUZGAMIENTO<sup>1</sup>**

*En Bogotá D.C. a los dieciséis (16) días del mes de noviembre de dos mil veintitrés (2023) siendo las dos y treinta de la tarde (2:30 p.m.), fecha y hora previamente señaladas para llevar a cabo la presente audiencia, la suscrita Juez Doce Administrativo de Oralidad de Bogotá en asocio de su Secretario ad hoc, se constituyó en audiencia virtual bajo la plataforma de Lifesize, con la asistencia de los siguientes:*

**INTERVINIENTES**

**La parte demandante:** **CARLOS MAURICIO PINEDA VALENCIA**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 16.072.476 y T.P. 352.913 del C.S. de la J.

**La entidad demandada:** **JUAN CAMILO GUALTERO MIRA**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 1.017.180.509 y T.P. 310.196 del C.S. de la J., se le reconoce personería.

**PRESENTACIÓN DE LA AUDIENCIA**

*Se informa a las partes, asistentes y/o intervinientes a esta audiencia que de conformidad con el artículo 182 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en adelante CPACA, se agotarán las siguientes etapas:*

1. Saneamiento del proceso.
2. Sentencia.

**I. SANEAMIENTO DEL PROCESO**

*De conformidad con el artículo 207 del CPACA, se procede a evacuar la etapa de **saneamiento del proceso**, para tal efecto se concede el uso de la palabra a los apoderados con el fin de que se pronuncien si observan alguna irregularidad que pueda ser saneada en este momento.*

*Como los apoderados no expresan ninguna irregularidad que sanear y el Despacho tampoco evidencia causal que invalide lo actuado, se da por agotada esta etapa.*

**DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS**

**II. SENTENCIA**

**1. Problema jurídico**

---

<sup>1</sup> El archivo audiovisual de esta audiencia puede consultarse haciendo click en el siguiente link: <https://playback.lifesize.com/#/publicvideo/f94b6d72-2d3f-4262-8c8a-b30b1b1617ee?vcpubtoken=4ae84c13-057d-48a2-91a1-e8bd334879c0>

Corresponde al Despacho determinar si la señora Yolima Pulido Alvarado tiene derecho a que la Policía Nacional le reconozca y pague una pensión de sobrevivientes, en condición de compañera permanente del ex Patrullero Ferney Suesca Carreño (q.e.p.d.).

## 2. Marco jurídico

### 2.1. Del derecho a la sustitución pensional

El derecho a la sustitución pensional ha sido definido como una de las expresiones del derecho a la seguridad social, siendo una prestación que se genera a favor de las personas que dependían económicamente de otra que fallece. Corresponde a una garantía propia del sistema de seguridad social fundada en los principios constitucionales de solidaridad, reciprocidad, y universalidad del servicio público<sup>2</sup>.

En ese sentido, con el objeto de atender la contingencia derivada de la muerte, el legislador estableció las denominadas pensión de sobrevivientes y sustitución pensional, como prestaciones dirigidas 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, precisó:

*«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. [...]».*

Así, se tiene que la sustitución pensional se le concede al núcleo familiar del afiliado que fallece, encontrándose en goce y disfrute, en este caso, de su asignación de retiro<sup>3</sup>.

### 2.2. Régimen vigente sobre pensión de sobrevivientes para la fecha en que murió el señor Ferney Suesca Carreño

Conforme con lo expuesto por la Sección Segunda del Consejo de Estado en la sentencia de unificación del 25 de abril de 2013<sup>4</sup>, **«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»**<sup>5</sup> -Destacado fuera de texto-.

Visto lo anterior, se recuerda que el señor Ferney Suesca Carrillo falleció el día 19 de febrero de 2000 (fl. 8 archivo 02). En este orden de ideas, el régimen pensional del personal vinculado al Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, vigente para la fecha del deceso del causante, es el contenido en el Decreto 1091 de 1995.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, C-336 de 2008.

<sup>3</sup> Véase la sentencia de la Corte Constitucional T-564 de 2015.

<sup>4</sup> Expediente No. 76001-23-31-000-2007-01611-01 (1605-09); C.P. Luis Rafael Vergara Quintero.

<sup>5</sup> Cita tomada de la sentencia del 4 de marzo de 2021, Radicación No. 18001-23-33-000-2016-00218-01(4437-19), C.P. Gabriel Valbuena Hernández.

Debe recordarse que, con fundamento en la Ley 4ª de 1992 -Ley Marco en temas salariales para el sector público y mínimas prestacionales para los trabajadores oficiales- se expidió la Ley 180 de 1995, por medio de la cual se dictaron disposiciones sobre la Policía Nacional y le otorgó facultades al Presidente de la República (i) para desarrollar la carrera policial llamada «Nivel Ejecutivo», (ii) para modificar normas sobre la estructura orgánica, funciones específicas, disciplina, ética, evaluación, clasificación, y (iii) para expedir normas de la carrera profesional de oficiales, suboficiales y agentes.

Esta norma dio origen al Decreto Reglamentario 1091 de 1995, que reguló lo concerniente al régimen de asignaciones y prestaciones para el nivel ejecutivo de la Policía Nacional, creado mediante el Decreto 132 de 1995, y derogó los Decretos 1212 y 1213 de 1990. En materia de la pensión de sobrevivientes por muerte en simple actividad, el Decreto 1091 dispuso lo siguiente:

*«Artículo 68. Muerte simplemente en actividad. A la muerte de un miembro del nivel ejecutivo de la Policía Nacional en actividad, sus beneficiarios en el orden establecido en el artículo 76 de este decreto, tendrán derecho a las siguientes prestaciones:*

*[...]*

*c) Si el miembro del nivel ejecutivo hubiere cumplido doce (12) o más y hasta quince (15) años de servicio, tendrá derecho a que por el Tesoro Público se les pague una pensión mensual, equivalente al cincuenta por ciento (50%) de las partidas de que trata el artículo 49 de este Decreto y un cinco por ciento (5%) más por cada año que exceda de los quince (15) años, hasta completar un setenta y cinco por ciento (75%), límite a partir del cual la pensión se liquidará en la misma forma de la asignación de retiro, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 51 de este Decreto» -Negrillas fuera de texto-*

El artículo 76 del referido Decreto, estableció el orden de los beneficiarios destinatarios de la pensión de sobrevivientes prevista en la norma antes citada:

*«Artículo 76. Orden de beneficiarios. Las prestaciones sociales por causa de muerte de un miembro del nivel ejecutivo de la Policía Nacional en servicio activo o en goce de asignación de retiro o pensión, se pagarán según el siguiente orden y proporción:*

*a) La mitad al cónyuge o compañero(a) permanente sobreviviente y la otra mitad a los hijos del causante, en concurrencia éstos últimos en las proporciones de ley;*

*[...]».*

Ahora bien, el Despacho no pierde de vista que, la parte actora solicita el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes de acuerdo con los parámetros previstos en los artículos 46 y 47 de la Ley 100 de 1993. Al respecto, debe decirse que, en principio, el régimen general de pensiones contenido en la referida norma no es aplicable a los miembros de la Fuerza Pública ni a sus beneficiarios, comoquiera que, por mandato del artículo 279 de esta Ley, tales servidores se encuentran exceptuados de dicho régimen<sup>6</sup>. Sin embargo, acorde con lo dispuesto en el artículo 288 de la misma norma, los miembros de la Policía Nacional, en virtud del principio de favorabilidad, podrán acogerse al régimen general<sup>7</sup>.

Dicho lo anterior, se tiene que la Ley General de Seguridad Social en Pensiones estableció la pensión de sobrevivientes, la cual prevé, además de la sustitución de la pensión ya percibida o consolidada por el trabajador fallecido, el reconocimiento de dicha prestación

<sup>6</sup> «ARTÍCULO 279. EXCEPCIONES. <Ver Notas del Editor> El Sistema Integral de Seguridad Social contenido en la 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 aquel que se vincule a partir de la vigencia de la presente Ley, ni a los miembros no remunerados de las Corporaciones Públicas».

<sup>7</sup> «ARTÍCULO 288. APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES CONTENIDAS EN LA PRESENTE LEY Y EN LEYES ANTERIORES. 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».

para sus beneficiarios, pese a no haber logrado el estatus pensional al momento del fallecimiento, siempre y cuando hubiese efectuado un mínimo de cotizaciones establecido por el legislador<sup>8</sup>.

La prestación en comento se encuentra regulada en los artículos 46, 47 y 48 de la aludida Ley 100 de 1993, disposiciones que fueron modificadas al expedirse la Ley 797 de 2003. No obstante, cabe precisar que, en consideración a la fecha de fallecimiento del ex Patrullero Ferney Suesca Carreño (19 de febrero de 2000), no deben aplicarse estas modificaciones de la Ley 797, que entraron en vigencia a partir del 29 de enero de 2003.

El texto original del artículo 46, establece quienes son beneficiarios de la pensión de sobrevivientes:

*«ARTÍCULO 46. 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 este 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 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».*

Por su parte, el artículo 47 prevé los requisitos para acceder al reconocimiento de dicha pensión, en los siguientes términos:

*«ARTÍCULO 47. Son beneficiarios de la pensión de sobrevivientes:*

*a. En forma vitalicia, el cónyuge o la compañera o compañero permanente supérstite.*

*<Aparte tachado INEXEQUIBLE> 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 por lo menos desde el momento en que este cumplió con los requisitos para tener derecho a una pensión de vejez o invalidez, y hasta su muerte, y haya convivido con el fallecido no menos de dos (2) años continuos con anterioridad a su muerte, salvo que haya procreado uno o más hijos con el pensionado fallecido;*

*[...]».*

El literal en cita exigía tres requisitos al cónyuge o compañero permanente supérstite para acceder a la sustitución pensional. En primer lugar, debía acreditar que estaba conviviendo efectivamente con el pensionado al momento de su muerte. En segundo término, debía haber hecho vida marital con quien falleció por lo menos desde el momento en que éste cumplió con los requisitos para tener derecho a una pensión de vejez o invalidez, y finalmente, debía haber convivido con el pensionado no menos de dos años continuos con anterioridad a su muerte.

Nótese también que, la norma traída a colación previó como condición alterna para el reconocimiento de la aludida prestación, el haber procreado uno o más hijos con el causante.

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A", C.P. Gabriel Valbuena Hernández. Sentencia del 4 de marzo de 2021, Radicación No. 18001-23-33-000-2016-00218-01(4437-19).

La constitucionalidad de esta condición fue analizada en la Sentencia C-389 de 1996<sup>9</sup>, oportunidad en la que la Corte Constitucional concluyó:

*«La simple comparación del texto aprobado en las comisiones y el texto definitivo de la ley 100 de 1993 confirma que el requisito de haber procreado uno o más hijos con el pensionado se predica **únicamente como posibilidad alterna a la exigencia de haber convivido al menos dos años con el pensionado fallecido**, por lo cual los otros requisitos -convivencia efectiva con el pensionado al momento de su muerte y al menos desde el momento en que tuvo derecho a su pensión- son necesarios, conforme a la ley, para que el cónyuge o compañero supérstite puedan acceder a la pensión de sobreviviente.*

*[...] Esto significa entonces que la legislación colombiana acoge un criterio material - esto es **la convivencia efectiva al momento de la muerte** - como elemento central para determinar quién es el beneficiario de la sustitución pensional, por lo cual no resulta congruente con esa institución que quien haya procreado uno o más hijos con el pensionado pueda desplazar en el derecho a la sustitución pensional a quien efectivamente convivía con el fallecido.*

*Por todo lo anterior, la Corte considera que es equivocada la interpretación que efectúa el actor del literal parcialmente acusado, pues la norma establece que para que el compañero o cónyuge supérstite pueda acceder a la pensión de sobreviviente es necesario:*

- que conviva con el pensionado al momento de su muerte;
- que haya hecho vida marital desde el momento en que el fallecido tuvo derecho a la pensión;
- y, finalmente, que haya convivido al menos dos años continuos, y sólo este último requisito puede ser reemplazado por la condición alterna de haber procreado uno o más hijos con el pensionado» -Destaca el Juzgado-

Por último, es del caso destacar que, el segundo requisito al que se refiere el artículo 47 en comento y al que alude el alto Tribunal en el fallo transcrito, fue declarado inexecutable por medio de la Sentencia C-1176 del 8 de noviembre de 2001<sup>10</sup>, razón por la cual, pese a que el derecho al reconocimiento de la pensión de sobrevivientes debe mirarse conforme al régimen aplicable al momento de la muerte del causante, la referida disposición no es aplicable en la actualidad porque salió del ordenamiento jurídico por virtud de su inexecutableidad.

### **3. Caso concreto**

#### **3.1. De lo probado en el proceso:**

El señor Ferney Suesca Carreño se desempeñó como Patrullero en la Policía Metropolitana de Bogotá, por un periodo de 3 años y 21 días<sup>11</sup>, el cual finalizó el 19 de febrero de 2000, por su fallecimiento. Su muerte fue declarada por la institución gendarme como en simple actividad (fl. 8 archivo 02).

Mediante Resolución No. 00394 del 9 de abril de 2007, el Subdirector General de la Policía Nacional ordenó el reconocimiento y pago de la indemnización por muerte en favor de Diego Alejandro Suesca Pulido y de Jhon Ferney Suesca Pulido, en su condición de hijos, la cual adquirieron luego de surtirse el respectivo juicio de filiación natural. Frente a ellos, se negó el reconocimiento y pago de una pensión por muerte (fls. 8 a 9 archivo 01). Dicha decisión fue apelada por la aquí demandante, en representación de sus hijos, razón por la cual el Director General de la Policía Nacional expidió la Resolución No. 03771 del 16 de octubre de 2007, en la cual se confirmó el acto recurrido (fls. 10 a 11 archivo 01).

Las resoluciones en mención fueron demandadas a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, que se identificó con la radicación No. 11001-33-31-010-2011-

<sup>9</sup> M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>10</sup> M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>11</sup> Acorde con lo consignado en la Resolución No. 00394 del 9 de abril de 2007 (fl 8 archivo 01).

00006, de la que conoció el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Bogotá, autoridad que, mediante sentencia del 11 de octubre de 2012, declaró la nulidad parcial de los actos acusados y condenó a la Policía Nacional al reconocimiento y pago de una pensión de sobrevivientes en favor de los hijos del ex Patrullero Ferney Suesca Carreño (q.e.p.d.) en cuantía del 50% para cada uno de ellos (fls. 6 a 21 archivo 06). Por medio de la Resolución No. 01131 del 28 de junio de 2013, la Subdirección General de la Policía Nacional dio cumplimiento a la sentencia (fls. 31 a 33 archivo 02).

Mediante escrito radicado el 24 de mayo de 2021, el apoderado de la señora Yolima Pulido Alvarado solicitó ante la entidad demandada el reconocimiento y pago de una pensión de sobrevivientes en su favor, dada su condición de compañera permanente, y en cuantía del 50% del monto total de la prestación (fls. 40 a 47 archivo 07). Esta petición fue negada por el Grupo de Pensiones de la Policía Nacional, a través de la Resolución GS-2021-0347941-SEGEN del 3 de septiembre de 2021 (fls. 23 a 25 archivo 02).

Ahora bien, en audiencia de pruebas celebrada el 6 de octubre de 2023, se recibieron los siguientes testimonios:

**JOHANNA MILENA CAMACHO DÍAZ:** Indicó ser tía de la demandante. Manifestó que conoció al causante en el año 1994, cuando la actora lo presentó como su novio, aún siendo estudiantes de colegio. Dijo que, desde el año en mención, la pareja se hacía presente en celebraciones familiares, y que, al quedar embarazada del primer hijo, decidieron vivir juntos en la casa de la mamá del señor Suesca Carreño, hasta el fallecimiento del ex policía. Manifestó haber visitado a la pareja en su lugar de residencia entre dos o tres veces, cuando nació el primer hijo y, luego, cuando falleció un segundo hijo.

**MARIELA GÓMEZ DE MORA:** Adujo conocer a la demandante desde el año 1985 por ser su vecina, y al causante desde el año 1994, cuando la pareja comenzó una relación sentimental. Señaló que, en el año 1996, la actora quedó en embarazo de su primer hijo, razón por la que ella y el señor Suesca Carreño se fueron a vivir a la casa de los padres de este último, convivencia que duró hasta el fallecimiento del ex Patrullero, que ocurrió en el año 2000. Mencionó que el causante no quiso darle el apellido al primer hijo, pero no sabe las razones, y que no conoció el lugar de residencia de la pareja.

Finalmente, la señora **YOLIMA PULIDO ALVARADO** rindió declaración en la misma audiencia, cuyas manifestaciones se resumen a continuación:

- Conoció al señor Suesca Carreño en el año 1993, momento para el cual formalizaron un noviazgo.
- Adujo que, por haber quedado embarazada de su primer hijo, el causante y ella decidieron convivir en casa de los papás de su pareja desde 1995, y por un lapso de cinco años. Empero, no recuerda la dirección física de dicho lugar.
- Mencionó que no fue afiliada a los servicios de salud como beneficiaria del causante, porque al incorporarse en la Policía Nacional, no podía manifestar que tenía mujer e hijos.
- Dijo que, en 1997 el ex policía finalizó su curso de formación y que debía esperar 3 años para registrarla a ella y a su hijo como beneficiarios.
- Estaban esperando a que el segundo hijo naciera para que el causante les diera su apellido y residir en un lugar de manera independiente.
- No conoció a los compañeros de trabajo del causante, porque no podía decir que tenía mujer e hijos.
- La manutención del primer hijo corrió a cargo de la demandante y del causante.
- Finalmente, señaló que, al fallecer el causante, dejó de vivir con sus suegros y que, desde entonces, no volvió a tener contacto con ellos, salvo sus hijos quienes los visitan constantemente.

### **3.2. Análisis probatorio:**

Debe recordarse que, en consideración a la fecha del fallecimiento del ex Patrullero Ferney Suesca Carreño (19 de febrero de 2000), en principio, el régimen que resulta aplicable en este caso es el contenido en el Decreto 1091 de 1995, el cual, en su artículo 68, establece como requisito para acceder a la pensión de sobrevivientes por muerte en simple actividad, que el miembro del nivel ejecutivo hubiere cumplido doce (12) o más y hasta quince (15) años de servicio. Sin embargo, atendiendo la línea jurisprudencial fijada por el Consejo de Estado, en garantía del principio de favorabilidad y en desarrollo del principio de igualdad, es posible aplicar las previsiones contenidas en la Ley 100 de 1993 en relación con la pensión de sobrevivientes, a miembros de las Fuerza Pública:

*«Ahora, como lo ha señalado la jurisprudencia de la Sección, en casos similares al que se juzga en este proceso, a las excepciones en la aplicación de las normas generales por la existencia de normas especiales que gobiernen un caso concreto, debe recurrirse sólo en tanto la norma especial resulte más favorable que el régimen general; lo contrario implicaría que una prerrogativa conferida por una ley a un grupo de personas, se convierta en un obstáculo para acceder a los derechos mínimos consagrados en la ley para la generalidad, como ocurre en el caso que se examina, en el cual las previsiones contenidas en los artículos 46 y 48 de la Ley 100 de 1993 en cuanto a la pensión de sobrevivientes, resultan más favorables que las prestaciones reconocidas por muerte en situaciones especiales a los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares en el ordenamiento que rige la materia, por lo que la definición del asunto no puede conducir a la decisión adoptada por la entidad demandada, que negó la prestación en aplicación de dicho régimen especial<sup>12</sup>»<sup>13</sup>.*

Esa Corporación igualmente ha señalado que la aplicación del régimen general de pensiones es procedente, en la medida en que se cumplan los requisitos previstos en él para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes<sup>14</sup>. En consecuencia, procederá el Despacho a determinar si la demandante cumple con los parámetros del régimen pensional de que trata la Ley 100 de 1993, para acceder a la pensión reclamada, no sin antes reiterar que, al momento en que el señor Ferney Suesca Carreño falleció, los artículos 46 y 47 de la aludida Ley no habían sido modificados por la Ley 797 de 2003, razón por la cual, se atenderán sus textos originales.

Según lo consignado en la Resolución No. 00394 del 9 de abril de 2007, expedida por el Subdirector General de la Policía Nacional, la muerte del causante fue calificada como en simple actividad. Así mismo, se señaló que aquel prestó sus servicios a la Policía Metropolitana de Bogotá por un periodo de 3 años y 21 días (fls. 8 archivo 02).

De acuerdo con lo ordenado en el artículo 46 de la Ley 100 de 1993 original, tendrán derecho a la pensión de sobrevivientes los miembros del grupo familiar del fallecido, siempre y cuando el afiliado hubiere cotizado por lo menos 26 semanas al momento de su muerte. Para el 19 de febrero de 2000, el ex Patrullero Ferney Suesca Carreño venía prestando servicios a la Policía Nacional, por lo que resultaba obligatorio para esa entidad efectuar los respectivos aportes a seguridad social en salud y pensiones en favor de aquel, conforme lo ordenaba el artículo 28 del Decreto 1091 de 1995<sup>15</sup>, de modo que, se entiende plenamente acreditado este requisito.

Por su parte, el artículo 47 ibídem, también original, dispone que la compañera permanente del fallecido debe cumplir con tres requisitos, a saber: (i) que conviva con el pensionado al momento de su muerte; (ii) que haya hecho vida marital desde el momento en que el fallecido tuvo derecho a la pensión, y (iii) que haya convivido al menos dos años continuos, requisito

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B", C.P. Gerardo Arenas Monsalve. Sentencia del 27 de agosto de 2009, Radicación No. 13001-23-31-000-2000-00421-01(0241-2007).

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B", C.P. Gerardo Arenas Monsalve. Sentencia del 5 de julio de 2012, Radicación No. 76001-23-31-000-2008-00151-01(2006-09).

<sup>14</sup> Ibídem.

<sup>15</sup> «El personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional en servicio activo, cotizará como cuota de afiliación a la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, con un treinta por ciento (30%) del primer sueldo básico y como cotización mensual aportará el seis por ciento (6%) de la asignación básica».

que puede ser reemplazado por la condición alterna de haber procreado uno o más hijos con el pensionado. En virtud de la Sentencia C-1176 de 2001, no es exigible el segundo requisito.

Para determinar si se cumplen estos requisitos, el Despacho analizará en conjunto el primer y tercero de ellos, que hacen referencia a la convivencia entre el causante y la actora. A la luz de la jurisprudencia emanada de la Corte Suprema de Justicia<sup>16</sup>, la convivencia es un elemento primordial en relación con el reconocimiento de derechos pensionales, pues a partir de su debida comprobación, se puede acreditar, entre otros aspectos, la condición de cónyuge o de compañera o compañero permanente de quien reclama la prestación. Ahora, para que esa convivencia exista, es imperativo que se mantenga el afecto, el auxilio mutuo, el apoyo económico y el acompañamiento espiritual, característicos de la vida en pareja, por lo anterior no es suficiente la demostración del requisito formal del vínculo sea matrimonial o en unión libre. Lo anterior, porque estas circunstancias son las llamadas a demostrar la existencia de la familia que, es en últimas, la amparada por la seguridad social<sup>17</sup>.

En el presente caso, debe decirse que no está debidamente demostrada la convivencia del ex Patrullero Ferney Suesca Carreño con la señora Yolima Pulido Alvarado. De acuerdo con los testimonios recibidos en la audiencia realizada el 6 de octubre del presente año, la pareja en cuestión decidió residir bajo el mismo techo en casa de los padres del causante, cuando la actora quedó en estado de embarazo del primero de sus hijos, Diego Suesca Pulido, a partir del año 1995. Sin embargo, estas declaraciones fueron muy limitadas y sucintas, y en ellas nada se dijo respecto a los pormenores de la convivencia alegada, más allá de señalar la comparecencia de los mencionados a celebraciones familiares, de la intención de vivir en un mismo sitio y de la concepción de sus hijos. La señora Johanna Milena Camacho Díaz, tía de la demandante, indicó haber ido al lugar de residencia de la pareja cuando nació su primer hijo y cuando falleció el segundo. Por su parte, la señora Mariela Gómez de Mora manifestó no haber conocido el lugar de su residencia.

En cuanto a las declaraciones de la demandante, escuchadas en la misma oportunidad procesal, debe destacarse que fueron un poco más amplias, pero no resultan suficientes. Si bien la actora expresó haber convivido con el causante por un periodo de 5 años, comprendido entre su primer embarazo y la muerte de su pareja (1995 a 2000), su dicho no puede constituir prueba a su favor, porque no se encuentra respaldado por ningún otro medio probatorio, salvo el hecho de que su primer hijo nació en 1995, y el otro hijo, que fue reconocido judicialmente, nació en el año 2000, con posterioridad a la muerte del causante. Esta circunstancia prueba que mantuvieron una relación durante dicho periodo, pero se desconoce si fue continua en el tiempo y si estuvo fundada en la ayuda mutua, espiritual, sentimental y económica.

Por el contrario, encuentra el Despacho que la prueba indiciaria conduce a establecer que la pareja no mantuvo una relación de familia y, por ende, una verdadera convivencia. En primer lugar, llama la atención que, el ex patrullero decidió no vincular a la demandante ni a su primer hijo al Sistema de Seguridad Social de la Policía Nacional, siendo que, al hacerlo, podía acceder a otros beneficios prestacionales que le representaban una mejoría salarial. El Juzgado revisó el expediente administrativo aportado por la entidad y, efectivamente, no encontró ninguna referencia a la demandante o a su primer hijo (archivo 19). Tampoco resulta congruente con la existencia de una relación familiar, el hecho de que el causante se hubiese negado a reconocer a su primogénito. Finalmente, si la convivencia ocurrió en la casa de los padres del causante y estos aún se encuentran vivos (la actora manifiesta que sus hijos mantienen contacto con ellos), debieron ser llamados como testigos de esa relación.

En consecuencia, el Despacho negará las pretensiones invocadas en la demanda.

#### **4. Condena en costas**

<sup>16</sup> Corte Suprema de Justicia, S. CL 6286 de 2017.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

El artículo 188 del CPACA<sup>18</sup> permite al juez valorar la condena en costas a partir de un criterio «objetivo valorativo»<sup>19</sup>. Con base en tal facultad, este Despacho se abstendrá de condenar en costas, dado que no se observó temeridad ni mala fe en el trámite del proceso.

#### **5. Remanentes de los gastos**

De otro lado, no hay lugar a liquidación de remanentes por cuanto no se ordenó la consignación de suma alguna para gastos del proceso.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ, SECCIÓN SEGUNDA** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: NEGAR** las pretensiones de la demanda por las razones expuestas en este fallo.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas.

**TERCERO:** No hay lugar a liquidación de remanentes.

**CUARTO:** Una vez ejecutoriada esta providencia, **ARCHIVAR** las diligencias previas las anotaciones respectivas.

#### **DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS**

Las partes cuentan con el término de ley para interponer recursos a que haya lugar.

Fungió como Secretario Ad-Hoc: Juan Francisco Ibarra Fonseca.

---

<sup>18</sup> «Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil».

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A" C.P. William Hernández Gómez. Providencia del 7 de abril de 2016, Radicación No. 13001-23-33-000-2013-00022-01(1291-2014).

**Firmado Por:**  
**Yolanda Velasco Gutiérrez**  
**Juez Circuito**  
**Juzgado Administrativo**  
**Sala 012 Contencioso Admsección 2**  
**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: **56d045692c7a192c94b3bb8ed72e5afb03753ac633866e996cba0ba29427ade7**

Documento generado en 17/11/2023 12:38:59 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**