

3/7

REPUBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO CUARENTA Y SEIS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá D.C., veintidós (22) de noviembre de dos mil dieciocho (2018)

**EXPEDIENTE N°.: 11001-33-42-046-2017-00134-00**  
**DEMANDANTE: MÓNICA ÁNGULO MARROQUÍN**  
**DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL**

**MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

---

**ASUNTO**

Agotado el trámite del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del C.P.A.C.A., procede el Despacho a proferir sentencia de primera instancia para resolver la demanda que ha dado origen al proceso de la referencia.

**1 ANTECEDENTES**

**1.1 La demanda**

La señora MÓNICA ANGULO MARROQUÍN, identificada con C.C. N°. 52.169.789 expedida en Bogotá D.C., a través de apoderado, promovió el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, conforme al artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) contra la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – POLICÍA NACIONAL -, con el fin de que se hagan declaraciones y condenas que se indican en el siguiente apartado.

**1.1.1 Pretensiones.**

De la demanda se tienen las siguientes:

*“PRIMERA: Que se declare la NULIDAD de los actos administrativos contenidos en el Oficio N°. S-2017-0211852/ARPRE-GRUPE-1.10 DE 26 DE ENERO DE 2017 y en el OFICIO N°. S-023994/ARPRE-GRUPE-1.10 DE 30 DE ENERO DE 2017 suscritos por la Jefe Área de Personal de la Secretaría General de la Policía Nacional – Ministerio de defensa Nacional y con los que se negó a favor de la señora MÓNICA ANGULO MARROQUÍN el reconocimiento y pago de la Pensión de Sobrevivencia con ocasión del fallecimiento de su esposo JORGE ENRIQUE GUZMÁN CABEZAS (Q.E.P.D); petición que fue originariamente impetrada el día 06 de diciembre de 2016.*

*SEGUNDA: Que como consecuencia de la anterior declaratoria de NULIDAD de los actos administrativos acusados y a título de RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, se CONDENE a LA NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL a que reconozca y pague la PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES a favor de la señora MÓNICA ANGULO MARROQUÍN con ocasión del fallecimiento de su esposo JORGE ENRIQUE GUZMÁN CABEZAS (Q.E.P.D.) en los términos de los Artículos 46 y 47 de la Ley 100 de 1993 original y en estricta aplicación del Principio Constitucional y Legal de Favorabilidad, en razón a que el deceso del causante acaeció el día 10 de mayo de 1997, efectiva desde esa fecha pero con efectos fiscales a partir del 06 de diciembre de 2013 por prescripción trienal.*

*TERCERA: De la misma forma a título de RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO se CONDENE a LA NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – POLICÍA NACIONAL a que reconozca, pague y liquide la PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES a favor de la señora MÓNICA ANGULO MARROQUÍN en los términos referenciados anteriormente y en cuantía que corresponda conforme a lo definido en el inciso segundo del Artículo 48 de la ley 100 de 1993, con efectos fiscales a partir del 06 de diciembre de 2013.*

*CUARTA: Así mismo, que se CONDENE a la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – POLICÍA NACIONAL a que reconozca y pague los Intereses Moratorios sobre las mesadas pensionales a que tiene derecho la demandante y no pagadas, a partir del 06 de diciembre de 2013 y hasta cuando se verifique el pago de las mismas, a la tasa máxima del interés moratorio vigente para el momento en que efectuó el pago de la obligación, conforme a lo previsto en el Artículo 141 de la Ley 100 de 1993.*

*QUINTA: Condenar a la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – POLICÍA NACIONAL a pagar en forma actualizada junto con la correspondiente indexación las sumas de dinero adeudadas, de acuerdo a la variación del Índice de Precios al Consumidor certificado por el DANE, desde el momento en que se incluya en la nómina el valor reliquidado de la prestación y las diferencias dejadas de percibir.*

*SEXTA: La liquidación de las anteriores condenas deberá efectuarse mediante sumas liquidas de moneda de curso legal en Colombia y se ajustaran dichas condenas tomando como base el Índice de Precios al Consumidor.*

*SÉPTIMA: Para el cumplimiento de la sentencia, se ordenará dar aplicación a lo dispuesto en los artículos 192 y 195 del Código Contencioso Administrativo.*

*OCTAVA: Que se condene en costas y agencias en derecho a la entidad demandada.”*

### **1.1.2 Fundamento fáctico**

La demanda se fundamenta en los hechos que a continuación se citan:

*“PRIMERO: Que el día 10 de mayo de 1.997 falleció en la ciudad de Bogotá, el señor JORGE ENRIQUE GUZMÁN CABEZAS (Q.E.P.D.) por causa u origen no profesional, tal y como consta en el Registro Civil de Defunción con indicativo serial N°. 2075900 del 15 de mayo de 1.997 de la Notaría 58 del Circulo de Bogotá.*

*SEGUNDO: Que el fallecido JORGE ENRIQUE GUZMÁN CABEZAS (Q.E.P.D) contrajo matrimonio con la señora MÓNICA ANGULO MARROQUÍN el día 20 de septiembre de 1990, tal y como se corrobora en el registro N°. 1277702 sentado el 20 de septiembre de 1990 en la Notaria 21 dela ciudad de Bogotá.*

*TERCERO: Que el fallecido JORGE ENRIQUE GUZMÁN CABEZAS (Q.E.P.D.) fue vinculado al servicio de la Policía Nacional en el rango de Auxiliar de Policía, por medio de la Orden Administrativa de Personal N°. 63 de 1.985 y a partir del 04 de marzo de 1.985.*

*CUARTO: Que el fallecido JORGE ENRIQUE GUZMÁN CABEZAS (Q.E.P.D.) laboró al servicio de la Policía Nacional a partir del 04 de marzo de 1.985 y hasta el día 18 de diciembre de 1.996, fecha en la que fue retirado a través de la Resolución N°. 6113 de 1996.*

*QUINTO: Que en virtud de su vinculación al servicio de la Policía Nacional y en calidad de Auxiliar de policía, el señor JORGE ENRIQUE GUZMÁN CABEZAS (Q.E.P.D) laboró a partir del 04 de marzo de 1.985 hasta el 18 de diciembre de 1.996, es decir por un lapso correspondiente a ONCE (11) AÑOS, NUEVE (09) MESES Y QUINCE (15) DÍAS, de forma ininterrumpida.*

*SEXTO: Que el señor JORGE ENRIQUE GUZMÁN CABEZAS (Q.E.P.D.) y la demandante, MÓNICA ANGULO MARROQUÍN, convivieron de forma ininterrumpida desde el mes de agosto de 1.989 hasta el día 10 de mayo de 1.997, fecha del fallecimiento del causante, es decir que el vínculo matrimonial estuvo vigente, vivo y actuante por ese lapso, unión de la cual se procrearon tres (03) hijos de nombres JORGE GUZMÁN ANGULO, MIGUEL ANGEL GUZMAN ANGULO y PAOLA ANDREA GUZMÁN ANGULO, todos actualmente mayores de edad.*

*SÉPTIMO: Que el día 06 de diciembre de 2.019 y reiterado al día siguiente, la demandante, MÓNICA ANGULO MARROQUÍN solicitó de la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – POLICÍA NACIONAL, el reconocimiento y pago de la Pensión de Sobrevivencia a su favor y con ocasión del fallecimiento de su esposo y docente (sic) JORGE ENRIQUE GUZMÁN CABEZAS (Q.E.P.D.) petición que fuera resuelta por medio del OFICIO N°. S-2017-0211852/ARPRE-GRUPE-1.10 DE 26 DE ENERO DE 2.017 y el OFICIO N°. S-2017-023994/ARPRE-GRUPE-1.10 de 30 de 2.017, suscritos por la jefe Área de Personal de la Secretaría General de la Policía Nacional – Ministerio de Defensa Nacional y con los que se negó el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivencia a favor de la demandante.”*

### **1.1.3. Normas violadas.**

**De orden constitucional:** Artículos 13, 48, 53 y 83 de la Constitución Nacional.

**De orden Legal:** Artículos 46, 47 y 48 de la Ley 100 de 1993.

#### **1.1.4 Concepto de violación.**

El apoderado de la parte demandante considera que la entidad demandada incurrió en infracción de las normas en las que debía fundarse. En efecto, la parte actora manifiesta que la entidad demandada, apoyándose en los principios de igualdad y favorabilidad, debió reconocer la pensión de sobrevivientes en favor de la señora Mónica Ángulo Marroquín. Lo anterior, por cuanto el régimen especial de pensiones, contenido en el Decreto 1212 de 1990, es más restrictivo que el Régimen General de Pensiones (Ley 100 de 1993), respecto del requisito de tiempo de servicios para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes. El primero de ellos exige que el afiliado causante haya prestado sus servicios a la Policía Nacional durante 12 o 15 años, dependiendo de la causa de la muerte. Por su parte, el régimen general, para el otorgamiento de la pensión de sobrevivientes, exige que se hayan efectuado cotizaciones durante 26 semanas, en el último año anterior al fallecimiento del afiliado, requisito este que cumplía cabalmente el señor Jorge Enrique Guzmán Cabezas, pues había prestado sus servicios a la Policía Nacional durante más de 11 años.

### **1.2. TRÁMITE PROCESAL**

#### **1.2.1 Contestación de la demanda**

La Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, en memorial visible a folios 290 a 295, oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones de la demanda. Para ello argumenta que el causante para la fecha de su deceso no prestaba sus servicios a la Policía Nacional, pues había sido retirado del servicio el día 18 de diciembre de 1996. Igualmente, sostiene que no es posible aplicarse la Ley 100 de 1993 de manera retrospectiva.

#### **1.2.2 Audiencia Inicial<sup>1</sup>**

En audiencia inicial el Despacho adelantó todas las etapas procesales contenidas en el artículo 180 del C.P.A.C.A., en tal sentido, y decretó las pruebas que consideró necesarias para resolver la cuestión objeto de debate, y al no existir medios probatorios por practicar, decidió prescindir de la audiencia de pruebas de que trata el artículo 181 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso

---

<sup>1</sup> Folios 310-315.

319.

Administrativo, en consecuencia, adelantó la audiencia de alegaciones y Juzgamiento del artículo 182 ibídem.

#### **1.2.4 Alegatos**

Se presentaron audiencia de alegaciones y juzgamiento, así:

**Parte demandante:** Reiteró los argumentos de derecho esbozados en la demanda. En consecuencia, solicita se acceda a las pretensiones de la demanda.

**Parte demandada:** Guardó silencio en esta etapa procesal.

**Ministerio Público:** Solicitó se acceda a las pretensiones de la demanda, por cuanto, la muerte del causante ocurrió en vigencia de la Ley 100 de 1993. Indicó que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha determinado que la existencia de un régimen especial es justificada siempre que no restrinja derechos respecto de la generalidad.

Cumplido el trámite de ley, sin que se observe causal de nulidad procesal, se decide mediante las siguientes,

## **2 CONSIDERACIONES.**

### **2.1 Problema Jurídico**

Como se determinó en la audiencia inicial al momento de fijar el litigio, el presente asunto se pretende establecer: Si la señora Mónica Angulo Marroquín, en calidad de cónyuge supérstite del señor Jorge Enrique Guzmán Cabezas, tiene derecho a que el Ministerio de Defensa – Policía Nacional -, le reconozca y pague una pensión de sobrevivientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley 100 de 1993.

### **2.2 Hechos probados**

Se demostraron en el proceso los hechos que a continuación se indican:

- 1) El señor Jorge Enrique Guzmán Cabezas (†) prestó sus servicios a la Policía Nacional desde el 04 de marzo de 1985 hasta el 18 de diciembre de 1996, siendo su último cargo y grado el de Agente (folio 14).

- 2) El señor Jorge Enrique Guzmán Cabezas falleció el día 10 de mayo de 1997 (folio 7).
- 3) El causante sostuvo una relación marital con la señora Mónica Angulo Marroquín (folio 8).
- 4) El día 06 de diciembre de 2016, la señora Mónica Angulo Marroquín, en calidad de cónyuge supérstite del señor Jorge Enrique Guzmán Cabezas (†), solicitó ante la Policía Nacional el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes, siendo reiterada dicha petición el día 07 de diciembre de 2016.
- 5) Mediante los Oficios Nos. S-2017-021182/ARPRE-GRUPE-1.10 de 26 de enero de 2017<sup>2</sup> y S-2017-023994/ARPRE-GRUPE-1.10 de 30 de enero de 2017<sup>3</sup>, la entidad demandada negó la petición presentada por la demandante, para lo cual indicó que para la fecha del deceso el causante se encontraba retirado del servicio.

## **2.3 Marco Normativo.**

### **2.3.1 Pensión de Sobrevivientes – Ley 100 de 1993**

El sistema general de seguridad social comprende tres grandes grupos como lo son: la salud, los riesgos profesionales y las pensiones; de este último grupo tenemos que las pensiones se dividen en tres subgrupos, es decir, en tres tipos de pensión, a saber: la pensión de vejez, la pensión de invalidez y la pensión de sobrevivientes, esta última pretendida por la actora.

La pensión de sobrevivientes tiene como finalidad la protección económica de las personas que han sufrido la pérdida de un pariente cuando este era quien brindaba los recursos económicos para su sostenimiento. Así entonces, las personas que están llamadas a ser beneficiarias de la pensión de sobrevivientes son aquellas que demuestren el sostenimiento económico por parte del causante.

El artículo 46 de la Ley 100 de 1993, respecto de los requisitos para acceder a la pensión de invalidez, preceptúa lo siguiente:

---

<sup>2</sup> Folio 5.

<sup>3</sup> Folio 6.

**“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 al sistema que fallezca, siempre y cuando éste hubiere cotizado cincuenta semanas dentro de los tres últimos años inmediatamente anteriores al fallecimiento y se acrediten las siguientes condiciones:

(...)

PARÁGRAFO 1o. Cuando un afiliado haya cotizado el número de semanas mínimo requerido en el régimen de prima en tiempo anterior a su fallecimiento, sin que haya tramitado o recibido una indemnización sustitutiva de la pensión de vejez o la devolución de saldos de que trata el artículo 66 de esta ley, los beneficiarios a que se refiere el numeral 2 de este artículo tendrán derecho a la pensión de sobrevivientes, en los términos de esta ley.

El monto de la pensión para aquellos beneficiarios que a partir de la vigencia de la Ley, cumplan con los requisitos establecidos en este parágrafo será del 80% del monto que le hubiera correspondido en una pensión de vejez.

(...)”

El artículo 47 ibídem, establece quienes son los beneficiarios y el orden de los mismos, así:

**“ARTÍCULO 47. BENEFICIARIOS DE LA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES.**  
**Son beneficiarios de 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;

b) 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 pensión 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 pensión. Si tiene hijos con el causante aplicará el literal a).

c) <Aparte tachado INEXEQUIBLE> Los hijos menores de 18 años; los hijos mayores de 18 años y hasta los 25 años, incapacitados para trabajar por razón de sus estudios y si dependían económicamente del causante al momento de su muerte, siempre y cuando acrediten debidamente su condición de estudiantes y cumplan con el mínimo de condiciones académicas que establezca el Gobierno; y, los hijos inválidos si dependían económicamente del causante, esto es, que no tienen ingresos adicionales, mientras subsistan las condiciones de invalidez.

*Para determinar cuando hay invalidez se aplicará el criterio previsto por el artículo 38 de la Ley 100 de 1993;*

*d) <Aparte tachado INEXEQUIBLE> A falta de cónyuge, compañero o compañera permanente e hijos con derecho, serán beneficiarios los padres del causante si dependían económicamente de forma total y absoluta de este; (...)"*

De acuerdo con las precitadas normas, en el sistema general de pensiones contenido en la Ley 100 de 1993, para tener derecho a la pensión de sobrevivientes, tan sólo se requiere que el causante hubiere cotizado 50 semanas durante los últimos tres años anteriores a la fecha de del fallecimiento. De otro lado, se observa que son beneficiarios de dicha prestación el cónyuge supérstite o compañera o compañero permanente, hijos, padres y hermanos, según las condiciones fijadas en la ley, y siempre y cuando dependan económicamente del causante.

### **2.3.2 Pensión de sobrevivientes en el régimen especial de los miembros de la Policía Nacional**

La pensión de sobrevivientes para los miembros de las Fuerzas Pública está reglada no por el sistema general de pensiones sino por el régimen especial. El Decreto 1213 de 1990<sup>4</sup>, al referirse a las prestaciones por muerte, determina que hay lugar al reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes en favor de los beneficiarios cuando el deceso del militar haya ocurrido en actos especiales del servicio<sup>5</sup>, en actos del servicio<sup>6</sup>, en simple actividad<sup>7</sup>.

El artículo 163 del referido decreto señaló una serie de prestaciones a favor de los beneficiarios de los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares muertos simplemente en actividad, entre las que se encuentran una compensación equivalente a 2 años de haberes y el pago de la cesantías por el tiempo de servicio y, si hubiere cumplido por lo menos 15 de servicio, tendría derecho a una pensión liquidada y cubierta en la misma forma de la asignación de retiro.

Por su parte, el artículo 132 ídem., estableció el orden de beneficiarios así:

**"ARTÍCULO 132. ORDEN DE BENEFICIARIOS.** Las prestaciones sociales por causa de muerte de un Agente de la Policía Nacional en servicio activo o en

---

<sup>4</sup> "Por el cual se reforma el estatuto del personal de agentes de la Policía Nacional".

<sup>5</sup> Art. 123.

<sup>6</sup> Art. 122.

<sup>7</sup> Art. 121.

321

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."

Con posterioridad se dictó la Ley 923 de 2004<sup>8</sup>, que en su artículo 3 estableció los requisitos mínimos para el reconocimiento de la asignación de retiro, el derecho pensional de sobreviviente y de invalidez, en los siguientes términos:

**"ARTÍCULO 3o. ELEMENTOS MÍNIMOS.** El régimen de asignación de retiro, la pensión de invalidez y sus sustituciones, la pensión de sobrevivientes, y los reajustes de estas, correspondientes a los miembros de la Fuerza Pública, que sea fijado por el Gobierno Nacional, tendrá en cuenta como mínimo los siguientes elementos:

(...)

3.6. El derecho para acceder a la pensión de sobrevivientes, así como su monto, será fijado teniendo en cuenta criterios diferenciales de acuerdo con las circunstancias en que se origine la muerte del miembro de la Fuerza Pública y el monto de la pensión en ningún caso podrá ser inferior al cincuenta por ciento (50%) de las partidas computables para la asignación de retiro en el evento de la muerte en combate, en actos meritorios del servicio o en misión del servicio. En el caso de muerte simplemente en actividad el monto de la pensión no podrá ser inferior al cincuenta por ciento (50%) cuando el miembro de la Fuerza Pública tenga quince (15) o más años de servicio al momento de la muerte, ni al cuarenta por ciento (40%) cuando el tiempo de servicio sea inferior."

<sup>8</sup> "Mediante la 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"

Luego, se expidió el Decreto 4433 de 2004<sup>9</sup>, el cual previó la normativa para la pensión de sobrevivientes de cada una de las Fuerzas que conforman la Fuerza Pública, entre las cuales se encuentra la Policía Nacional, cuyo régimen pensional se estableció en el Título III y lo relativo a la pensión de sobrevivientes en el capítulo III de este Título diferenciando los requisitos para la pensión de sobrevivientes cuando la muerte se causa en actos especiales del servicio, actos de servicio y muerte en simple actividad. A su tenor dispuso la norma:

**“ARTICULO 29. Muerte en simple actividad.** A la muerte en simple actividad de un Oficial, Suboficial, Agente o del personal que ingrese al Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional a partir de la entrada en vigencia del presente decreto, con un (1) año o más de haber ingresado al escalafón, por causas diferentes a las enumeradas en los artículos anteriores, sus beneficiarios en el orden y proporción establecidos en el artículo 11 del presente decreto tendrán derecho a partir de la fecha del fallecimiento, a que por el Tesoro Público se les pague una pensión mensual, reconocida por la Dirección General de la Policía Nacional, la cual será liquidada y cubierta en la misma forma de la asignación de retiro de acuerdo con el grado y tiempo de servicio del causante.

Cuando el Oficial, Suboficial, Agente o miembro del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, falleciere sin tener el tiempo requerido para la asignación de retiro, la pensión será liquidada en un porcentaje equivalente al cuarenta por ciento (40%) de las partidas computables.”

Y, en lo que refiere al orden de beneficiarios dispuso:

**“ARTICULO 11. Orden de beneficiarios de pensiones por muerte en servicio activo.** Las pensiones causadas por la muerte del personal de Oficiales, Suboficiales y Soldados Profesionales de las Fuerzas Militares, Oficiales, Suboficiales, miembros del Nivel Ejecutivo y Agentes de la Policía Nacional, y Alumnos de las escuelas de formación; en servicio activo, serán reconocidas y pagadas en el siguiente orden:

11.1 La mitad al cónyuge o compañero (a) permanente sobreviviente y la otra mitad a los hijos menores de 18 años e hijos estudiantes mayores de 18 años y hasta los 25 años si dependían económicamente del causante al momento de su muerte, siempre y cuando acrediten debidamente su condición de estudiantes y a los hijos inválidos si dependían económicamente del causante.

11.2 Si no hubiere cónyuge o compañero (a) permanente sobreviviente, la pensión corresponderá íntegramente a los hijos menores de 18 años e hijos estudiantes mayores de 18 años y hasta los 25 años, siempre y cuando acrediten debidamente su condición de estudiantes y a los hijos inválidos, si dependían económicamente del causante.

11.3 Si no hubiere hijos, la pensión corresponderá la mitad al cónyuge o compañero (a) permanente sobreviviente, y la otra mitad en partes iguales, para los padres que dependían económicamente del causante.

11.4 Si no hubiere cónyuge o compañero (a) permanente sobreviviente, ni hijos, la prestación se dividirá entre los padres, siempre y cuando dependieran económicamente del causante.

---

<sup>9</sup> “por medio del cual se fija el régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública”

322

11.5 Si no hubiere cónyuge o compañero (a) permanente sobreviviente, ni hijos, ni padres, la pensión le corresponderá previa comprobación de que el causante era su único sostén, a los hermanos menores de dieciocho (18) años o inválidos. (...)"

### 2.3.3 Favorabilidad Pensional – régimen general

De acuerdo con el artículo 53 de la Constitución Política, cualquier relación laboral debe regirse, entre otros, por el principio de la favorabilidad. Dicho principio se refiere a la posibilidad de aplicar la ley más beneficiosa en favor del trabajador, ello cuando exista duda entre dos o más normas. Igualmente, debe aplicarse el principio de favorabilidad, cuando existan diversas interpretaciones sobre una norma.

Así, es posible que cuando la relación laboral sea de aquellas que tienen un régimen especial sobre cualquier aspecto, ya sea el ingreso – carrera administrativa -, prestaciones u otro, pueda aplicarse el régimen general cuando el régimen especial sea favorable. Se presume que el régimen especial, es denominado así porque contempla mayores beneficios en favor del trabajador, sin embargo, existen situaciones en las cuales dicho régimen es más nocivo frente a determinado derecho o prestación.

Sobre la posibilidad de aplicar normas que rigen para la generalidad a los trabajadores que tienen un régimen especial el Consejo de Estado ha indicado que ello es posible siempre que aquella sea más beneficiosa para aquellos, toda vez que este es la parte débil del vínculo laboral. En efecto, dicha Corporación, en sentencia de 08 de mayo de 2008, respecto de la aplicación de la Ley 100 de 1993, a personas que están regidas en materia pensional por un régimen especial, precisó lo siguiente:

*"(...) como lo ha señalado esta Sala 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 Agentes de la Policía Nacional 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>10</sup>.*

La anterior posición fue ratificada en sentencia de 7 de febrero de 2013. En dicha

<sup>10</sup> CE, SCA, S2, Sentencia de 8 de mayo de 2008, Exp. (1371-07) Actor: Maricela López Villabuena.

sentencia el Consejo de Estado advirtió que es posible que a aquellas personas que sean beneficiarias de un régimen especial les sea aplicable, atendiendo al principio de favorabilidad, las disposiciones que sean propias del régimen general. Al respecto, sostuvo:

« (...)

*Bajo estos supuestos, se observa que los requisitos previstos por el artículo 46 de la Ley 100 de 1993 para el reconocimiento de una pensión de sobreviviente resultan ser menos exigentes que los establecidos por el Decreto 1213 de 1990, en tanto sólo se requiere haber cotizado 50 semanas dentro de los 3 años anteriores a la muerte del afiliado, en contraste a los 15 años de servicios que se exigen en el régimen especial aplicable a los Agentes de la policía Nacional.*

(...)

*En este punto, estima la Sala que si bien el régimen especial aplicable a los Agentes de la Policía Nacional y el régimen general de pensiones, son regímenes diversos, con reglas jurídicas propias, debe decirse que tanto la jurisprudencia constitucional como la de esta Corporación han admitido la posibilidad de que a los beneficiarios de un régimen especial le sean aplicables las disposiciones de naturaleza general, en tanto estas últimas resulten más favorables a sus pretensiones.*

(...)).<sup>11</sup>

Finalmente, el máximo tribunal de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de unificación<sup>12</sup>, precisó que los beneficiarios de los oficiales y suboficiales fallecidos en simple actividad con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto 4433 de 2004 y con posterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993, pueden beneficiarse de la pensión de sobrevivientes prevista por el régimen general contenido en esta última, al considerar lo siguiente:

“(…)

*109. Por otra parte, la Ley 100 de 1993 consagró en el artículo 46 el derecho a una pensión de sobrevivientes a los miembros del grupo familiar del afiliado que fallezca, siempre que cumpla con las semanas mínimas de cotización<sup>13</sup>.*

*110. Ahora, si bien el régimen general exceptúa de su ámbito de aplicación a los miembros de las Fuerzas Militares en el artículo 279, también es cierto que en el artículo 288 ibídem, permite que todo trabajador se beneficie de ella si ante la comparación con leyes anteriores sobre la misma materia esta le resulta más favorable y siempre que se someta a la totalidad de sus disposiciones. Esto genera duda sobre cuál es la que debe regular la situación de los beneficiarios del oficial o suboficial frente a las prestaciones por muerte en simple actividad de aquel.*

*111. En consecuencia, al efectuar una ponderación de ambos regímenes, se observa que, **en aplicación de la regla de favorabilidad** consagrada en el*

<sup>11</sup> CE. SCA, S2, SS “B”, sentencia de 7 de febrero de 2013, Rad. N°. 050012331000200801384 01 (0998-2012).

<sup>12</sup> CE, SCA, S2, Sentencia CE-SUJ-SII-009-2018 de 1 de marzo de 2018 Rad. N°: 68001-23-33-000-2015-00965-01(3760-16) Actor: Araceli Del Carmen Llanos García.

<sup>13</sup> De 26 semanas pasó a 50 a partir de la expedición de la Ley 797 de 2003.

323

artículo 288 de la Ley 100 de 1993, debe dársele prevalencia a las normas generales que prevén una prestación con mayor vocación de continuidad en el tiempo que las incluidas en el Decreto 1211 de 1990.

112. Lo anterior en razón a que el Sistema de Seguridad Social Integral, hasta antes de la vigencia de la reforma introducida por la Ley 797 de 2003<sup>14</sup>, tenía prevista, en caso de fallecimiento, una pensión de sobrevivientes respecto del causante que hubiere cotizado 26<sup>15</sup> semanas, cuyo monto sería igual al 45% del ingreso base de liquidación más 2% de dicho ingreso por cada 50 semanas adicionales a las primeras 500 semanas de cotización, sin que exceda el 75% del ingreso base de liquidación y sin que pueda ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente.

(...)

114. **Debe aclararse que la anterior situación solo es aplicable hasta la entrada en vigencia del Decreto 4433 del 31 de diciembre de 2004**, momento a partir del cual se reguló una pensión de sobrevivientes en caso de muerte simplemente en actividad de los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares, según el artículo 21 *ibidem*<sup>16</sup>.

115. Así las cosas, el régimen aplicable en virtud de la regla de favorabilidad contenida en el artículo 288, es el general previsto en la Ley 100 de 1993, el cual deberá atenderse en su integridad, esto es, en lo relativo al monto de la prestación, al ingreso base de liquidación y al orden de beneficiarios.

116. En efecto, una de las consecuencias de beneficiarse de determinado régimen pensional es precisamente el hecho de someterse a este en la totalidad de sus disposiciones, condición conocida como principio de inescindibilidad o conglobamento, sin que le esté dado pretender que se fragmenten las normas, tomando lo más favorable de las disposiciones en conflicto, como se explicó en precedencia.

(...)

Con fundamento en el principio de favorabilidad, los beneficiarios de los **oficiales y suboficiales** fallecidos en simple actividad con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto 4433 de 2004 y con posterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993, pueden beneficiarse de la pensión de sobrevivientes prevista por el régimen general contenido en esta última, artículos 46, 47 y 48. Este régimen deberá aplicarse en su integridad para efectos del reconocimiento de la prestación, esto es, lo relativo al monto de la pensión, el ingreso base de liquidación y el orden de beneficiarios. (Subraya por el Despacho)

<sup>14</sup> No se tiene en cuenta esta reforma teniendo en cuenta la fecha de la muerte del militar.

<sup>15</sup> Exigencia vigente hasta la reforma de la Ley 797 de 2003.

<sup>16</sup> «Artículo 21. Muerte en simple actividad. A la muerte de un Oficial, Suboficial, o Soldado Profesional de las Fuerzas Militares en actividad, con un (1) año o más de haber ingresado al escalafón o de haber sido dado de alta, según el caso, por causas diferentes a las enumeradas en los dos artículos anteriores, sus beneficiarios en el orden y proporción establecida en el artículo 11 del presente decreto tendrán derecho a partir de la fecha del fallecimiento, a que por el Tesoro Público se les pague una pensión mensual, reconocida por el Ministerio de Defensa Nacional, la cual será liquidada y cubierta en la misma forma de la asignación de retiro de acuerdo con el grado y tiempo de servicio del causante.

Cuando el Oficial, Suboficial o Soldado Profesional, falleciere sin tener derecho a asignación de retiro, la pensión será equivalente al cuarenta por ciento (40%) de las partidas computables.

Parágrafo. El Ministerio de Defensa reconocerá de conformidad con lo dispuesto en este artículo, las pensiones establecidas en el artículo 6° de la Ley 923 del 30 de diciembre de 2004.»

Dicho lo anterior, procede el Despacho, a revisar los elementos probatorios del caso en particular.

### **3. Caso Concreto**

De conformidad con las pruebas allegadas al proceso, se encuentra acreditado que el señor Jorge Enrique Guzmán Cabezas, prestó sus servicios a la Policía Nacional desde el 04 de marzo de 1985 hasta el 18 de diciembre de 1996, siendo su último cargo y grado el de Agente. Igualmente, está acreditado que el día que el causante, señor Jorge Enrique Guzmán Cabezas, falleció el día 10 de mayo de 1997.

De los hechos antes descritos, se evidencia que a la luz de lo dispuesto en el Decreto 1213 de 1990, no es posible el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes en favor de la señora Mónica Marroquín, comoquiera que a la fecha del deceso el señor Jorge Enrique Guzmán Cabezas se encontraba retirado del servicio, situación de la que se infiere que la muerte de aquel no se produjo en combate en ninguna de las causales allí prevista. Asimismo, se observa que el causante no cumplió el tiempo de servicios exigido en el Decreto 1213 de 1990, por tanto, no le era posible el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes.

Así las cosas, descartada la posibilidad de reconocimiento de la pensión de sobrevivientes en favor de los beneficiarios del señor Jorge Enrique Guzmán Cabezas de conformidad con los supuestos normativos contemplados en el Decreto 1213 de 1990, corresponde al despacho determinar si es posible el reconocimiento de dicha prestación de conformidad con lo previsto en la Ley 100 de 1993, por favorabilidad.

Observa el despacho que, a simple vista, existe un trato desigual frente a una misma situación, cual es, la muerte, como quiera que el régimen especial contenido en la Decreto Ley 1213 de 1990, que prevé un tiempo entre 12 a 15 años de prestación del servicio a la Policía Nacional, según sea su causa. Por su parte, en tratándose de la ley 100 de 1993, no se exige ningún evento especial respecto del deceso, y menos aún, requiere que la prestación del servicio sea actual, pues basta haber cotizado 50 semanas durante los 3 años anteriores a la fecha del deceso.

Acorde con lo expuesto, se tiene que el régimen pensional aplicable a los agentes de la Policía Nacional, contenido en el Decreto 1213 de 1990, es más restrictivo que el régimen general respecto a la causa de la muerte para que sea procedente el reconocimiento de pensión de jubilación, por lo tanto, y atendiendo al principio de

32A.

favorabilidad, resulta aplicable en el caso objeto de debate la aplicación de la Ley 100 de 1993.

Lo anterior, porque como antes se indicó, el causante estuvo vinculado a la Policía Nacional por más de 50 semanas, tiempo mínimo exigido por la Ley 100 de 1993 para que sus beneficiarios reclamen la pensión de sobrevivientes, según la regulación vigente para la época del deceso.

Por otra parte, se demostró que el señor Jorge Enrique Guzmán Cabezas (†) estuvo casado con la señor Mónica Angulo Marroquín desde el 20 de septiembre de 1990 hasta la fecha de su deceso.

Así entonces, las pretensiones de la demanda están llamadas a prosperar, por lo que se procederá a declarar la nulidad de los actos acusados, y ordenará el consecuente restablecimiento del derecho, ya que se evidencia, que el mismo es violatorio de los principios constitucionales a la igualdad y a la favorabilidad laboral, por cuanto para una misma situación fáctica, como lo es, la muerte existen distintas consecuencias jurídicas, siendo más favorable a la demandante la aplicación del régimen general de pensiones, pues los requisitos contemplados en esta, hacen que sea más beneficioso que el régimen especial, teniendo en cuenta que el Sistema de Pensiones debe estar basado en la igualdad sin discriminación alguna a sus beneficiarios y afiliados.

Ahora bien, dado que el señor Jorge Enrique Guzmán Cabezas (†) prestó sus servicios al Ejército Nacional durante 11 años 11 meses y 16 días, el monto de la pensión de sobrevivientes, de conformidad con el artículo 48 de la Ley 100 de 1993, debe ser equivalente al 47% del ingreso base de liquidación. Es decir, que conforme la hoja prestacional obrante a folio 14 del expediente deberá tenerse en cuenta para la liquidación de la mesada lo devengado por concepto de sueldo básico, sin que en ningún caso pueda ser inferior a un salario mínimo legal mensual vigente.

### **Prescripción**

Comoquiera que la demandante presentó la solicitud de reconocimiento de la pensión de sobrevivientes el 06 de diciembre de 2016 (folios 3-6), en aplicación de la prescripción trienal, regulada en el artículo 102 del Decreto 1848 de 1969<sup>17</sup>, se

---

<sup>17</sup> "Artículo 102º.- Prescripción de acciones

declarará probada la excepción de prescripción respecto de las diferencias de las mesadas que resulten a favor de la demandante con anterioridad al 06 de diciembre de 2013.

Por las razones que anteceden, y al haberse desvirtuado la presunción de legalidad del acto acusado la NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – POLICÍA NACIONAL, pagará a la demandante las sumas que resulten a favor de ésta, dando aplicación a la siguiente fórmula:

$$R = R.H. \times \frac{\text{ÍNDICE FINAL}}{\text{ÍNDICE INICIAL}}$$

En la que el valor presente R se determina multiplicando el valor histórico (R.H.), por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente a la fecha de ejecutoria de esta providencia, por el índice vigente en la fecha en que se causaron las sumas adeudadas, teniendo en cuenta los aumentos o reajustes producidos o decretados durante dicho período. Es claro que por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente mes por mes, para cada reajuste salarial y para los demás emolumentos teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada uno de ellos.

### **COSTAS**

Con relación a la condena en costas y agencias en derecho, el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, señala que *“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.”*

El término dispondrá de acuerdo con el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, es sinónimo de “decidir, mandar, proveer”, es decir, que lo previsto por el legislador en la norma no es otra cosa que la facultad que tiene el juez para pronunciarse sobre la condena en costas, y decidir si hay o no lugar a ellas ante la culminación de una causa judicial.

---

1. Las acciones que emanan de los derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968 y en este Decreto, prescriben en tres (3) años, contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se haya hecho exigible.

2. El simple reclamo escrito del empleado oficial formulado ante la entidad o empresa obligada, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero solo por un lapso igual”.

325

La norma contenida en el citado artículo 188, no impone al funcionario judicial la obligación de condenar de manera consecucional en costas, solo le da la posibilidad de “disponer”, esto es, de pronunciarse sobre su procedencia.

Ha precisado el Honorable Consejo de Estado en diversas decisiones de distintas Secciones<sup>18</sup> la improcedencia de la condena en costas si no se supera la valoración mínima o juicio de ponderación subjetiva de la conducta procesal asumida por las partes y la comprobación de su causación. Señala que con la adopción del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, el legislador abandonó de manera parcial el criterio subjetivo que venía imperando en este tipo de asuntos para dar paso, según se advierte en el artículo 188 ibídem, a la valoración objetiva frente a la imposición, liquidación y ejecución de las costas procesales.

Corresponde al juez de lo contencioso-administrativo elaborar un juicio de ponderación subjetiva respecto de la conducta procesal asumida por las partes, previa imposición de la medida, que limitan el arbitrio judicial o discrecionalidad, para dar paso a una aplicación razonable de la norma. Luego de ello, si hay lugar a imposición, el juez debe verificar que las costas se causaron con el pago de gastos ordinarios y con la actividad del abogado efectivamente realizada dentro del proceso. Lo anterior en consonancia con lo dispuesto en el artículo 365 del Código General del Proceso.

Ello implica que disponer en la sentencia sobre la condena en costas no presupone su causación per se contra la parte que pierda el litigio y solo, en caso de que estas sean impuestas, se acudirá a las normas generales del procedimiento para su liquidación y ejecución.

Así las cosas, en el presente caso, frente al resultado adverso a los intereses de la parte vencida, se tiene que el derecho de defensa ejercido por la demandada estuvo orientado a la protección del acto acusado, el cual estaba revestido de presunción de legalidad.

---

<sup>18</sup> CE, SCA, S2, SS“B”, sentencia de 28 de octubre de 2016, Rad. No.: 70001-23-33-000-2013-00213-01(3649-14). Actor: Manuel Wadis Rodríguez Jiménez.

\* CE, SCA, S2, SS“B”, sentencia de 3 de noviembre de 2016, Rad. N°. 25000-23-42-000-2013-01959-01(2655-14). Actor: Teresa Elena Sánchez Bermúdez.

\* CE, SCA, S2, SS“B”, sentencia de 1 de enero de 2017, Rad. N°. 27001-23-33-000-2014-00040-01(4693-14). Actor: Ana Orfilia Palacios De Mosquera.

\* CE, SCA, S4, sentencia de 20 de febrero de 2017, Rad. N°. 05001-23-33-000-2012-00110-01(20429). Actor: Cooperativa de Consumo.

De igual forma, en lo que concierne a la actividad judicial propiamente dicha, no se observa que la parte vencida haya empleado maniobras temerarias o dilatorias en la defensa de sus intereses, razón suficiente para abstenerse de imponer condena en costas.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarenta y Seis Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

### **FALLA**

**PRIMERO. DECLARASE LA NULIDAD** de los Oficios Nos. S-2017-021182/ARPRE-GRUPE-1.10 de 26 de enero de 2017 y S-2017-023994/ARPRE-GRUPE-1.10 de 30 de enero de 2017, por medio de los cuales la entidad demandada negó el reconocimiento y de la pensión de sobrevivientes a la señora MÓNICA ANGULO MARROQUÍN, identificada con C.C. N°. 52.169.789 expedida en Bogotá D.C., de conformidad con los argumentos expuestos en la parte considerativa de esta providencia.

**SEGUNDO.** Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, se condena a la NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – POLICÍA NACIONAL, a:

- a. Reconocer y pagar a favor de la señora MÓNICA ANGULO MARROQUÍN, identificada con C.C. N°. 52.169.789 expedida en Bogotá D.C., en calidad de cónyuge de JORGE ENRIQUE GUZMÁN CABEZAS (†), pensión de sobrevivientes en cuantía del 47%, a partir del 11 de mayo de 1997, pero con efectos fiscales desde el 06 de diciembre de 2013, por prescripción trienal.
- b. El reconocimiento pensional deberá efectuarse conforme a los parámetros establecidos en el régimen general contenido en la Ley 100 de 1993, en aplicación del principio de favorabilidad, conforme se señala en la parte motiva de la presente providencia.

326.

**TERCERO. DECLARASE PROBADA** de oficio la excepción de prescripción de las mesadas pensionales causadas con anterioridad al 06 de diciembre de 2013, conforme a lo señalado en la parte motiva del fallo.

**CUARTO.** Las sumas que resulten de liquidar esta sentencia serán actualizadas en los términos señalados en la parte motiva de esta providencia.

**QUINTO.** A las anteriores condenas se les dará cumplimiento según lo dispuesto en los artículos 187 inciso final, 192 y 195 del CPACA.

**SEXTO.** No condenar en costas, conforme se advierte en la parte motiva de esta sentencia.

**SÉPTIMO.** Ejecutoriada esta providencia archívese el expediente, previa devolución del remanente de los dineros consignados para gastos del proceso en caso que lo hubiere.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**ELKIN ALONSO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ**  
Juez