

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO CINCUENTA Y CINCO (55) ADMINISTRATIVO DEL
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá, D. C., veintitrés (23) de junio de dos mil veinte (2020)

PROCESO N°.	11001-33-42-055-2016-00552-00
DEMANDANTES:	MARGARITA LIZARAZO DE VARGAS Y JOSÉ RAIMUNDO VARGAS
DEMANDADO:	NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – POLICÍA NACIONAL
TEMA:	RECONOCIMIENTO DE SUSTITUCIÓN PENSIONAL
ASUNTO:	SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA N°. 012

Previamente, se ha de indicar que en el proceso de la referencia, esta Sede Judicial llevó a cabo audiencia inicial el 24 de septiembre de 2018¹, en la que se surtieron los actos procesales con las formalidades y actuaciones que exige el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011 y la audiencia de pruebas el 13 de noviembre de 2018².

Así las cosas, procede el despacho a dictar la sentencia que en derecho corresponde, dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de la referencia impetrado por la señora MARGARITA LIZARAZO DE VARGAS y el señor JOSÉ RAIMUNDO VARGAS a través de apoderado judicial en contra de la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – POLICÍA NACIONAL, formulando las siguientes:

DECLARACIONES Y CONDENAS

A.) DECLARACIONES:

1. *Que se declare la Nulidad del Oficio o Resolución No. S-2013– 094135 DIPON DEL 09 DE ABRIL DE 2013, por la cual se negó el reconocimiento, liquidación y pago de la SUSTITUCIÓN MENSUAL DE PENSIÓN EN CALIDAD DE PADRES respectivamente; y el pago de los dineros retroactivos, resultantes de la diferencia económica dejada de percibir, con su respectiva indexación que en derecho corresponda entre lo dejado de cancelar por el MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA NACIONAL – SECRETARÍA GENERAL – GRUPO PENSIONADOS, al señor (a) MARGARITA LIZARAZO (SIC) DE VARGAS, JOSE RAIMUNDO VARGAS, en su calidad de PADRES de su difunto familiar el señor ELVER VARGAS LIZARAZO, como consecuencia de lo anterior solicita ordenar a la entidad demandada, el reconocimiento y pago de la pensión dándole atención **ESPECIALMENTE AL PRINCIPIO DE EQUIDAD**, e igualmente dándole aplicación a la Ley 797 del 2003, artículos 10,11, 12; Ley 100 de 1993, artículos 35, 46, 47, 48, 288; desde la fecha de fallecimiento, 29 de diciembre de 1992, hasta que se produzca su efectiva cancelación más los valores correspondientes a indexación; acto administrativo que se demanda suscrito por el señor SUBTENIENTE OSCAR JAVIER ALARCON CHACON, Jefe Grupo de Orientación e Información, de la referida entidad demandada.*

2. *Así mismo Que se declare el Silencio Administrativo Negativo Ficto o Presunto y consecuentemente LA DECLARACIÓN DE LA NULIDAD DEL ACTO FICTO*

¹ Fls. 89-91

² Fls. 100-103

*ADMINISTRATIVO Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO; en relación con el derecho de petición elevado por el actor al MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA NACIONAL – SECRETARÍA GENERAL – GRUPO PENSIONADOS, radicado en esas dependencias el 20 de enero de 2012, el cual no ha sido respondido hasta la fecha de presentación de esta demanda, petición que se presentó con el fin se efectuara el RECONOCIMIENTO Y PAGO de la SUSTITUCION MENSUAL DE PENSIÓN, así como de los dineros retroactivos, resultantes de la diferencia económica dejada de percibir, con su respectiva indexación que en derecho corresponda entre lo dejado de cancelar por el MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA NACIONAL – SECRETARÍA GENERAL – GRUPO PENSIONADOS, al señor (a) MARGARITA LISARAZO (SIC) DE VARGAS, en su CALIDAD DE MADRE respectivamente; Sustituta de su hijo el señor ELVER VARGAS LIZARAZO, como consecuencia de lo anterior se solicita ordenar a la entidad demandada, el reconocimiento y pago de la pensión dándole atención **ESPECIALMENTE AL PRINCIPIO DE EQUIDAD**, e igualmente dándole aplicación a la Ley 797 del 2003, artículos 10, 11, 12; Ley 100 de 1993, artículos 35, 46, 47, 48, 288; desde la fecha de fallecimiento, 29 de diciembre de 1992, hasta que se produzca su efectiva cancelación más los valores correspondientes a indexación.*

Consecuentemente con lo anterior, para Restablecer el Derecho del demandante, ordénese el reconocimiento pago y reajuste permanente de la SUSTITUCIÓN MENSUAL DE PENSIÓN EN SU CALIDAD DE PADRES; del señor (a) ELVER VARGAS LIZARAZO, por parte del MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA NACIONAL – SECRETARÍA GENERAL – GRUPO PENSIONADOS, desde el 29 de diciembre de 1992, a la fecha de la sentencia. Así como a RELIQUIDAR, REAJUSTAR E INDEXAR, una vez reconocida el pago y reajuste permanente de las Partidas Computables 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, con los mayores porcentajes legales y en forma permanente; como resultado del reconocimiento del derecho anterior, de acuerdo con su grado; de lo contrario implicaría un desmedro o empobrecimiento sin justa causa para mi poderdante. Igualmente deberá pagar los intereses moratorios exigibles a partir de la causación del reconocimiento de las Partidas Computables, en la PENSIÓN, desde la fecha de fallecimiento del causante, desde que debió hacerse (el reconocimiento de la pensión y de sus Partidas Computables como lo son Prima de Actividad, Prima de Antigüedad, Subsidio Familiar en su totalidad, en la Asignación de Retiro o Pensión) sobre el mayor valor de la pensión reajustada y hasta cuando se cancele efectivamente dicho reajuste.

B.) CONDENAS:

- 1. Así mismo, declarada la nulidad y restablecido el derecho particular, condénese al MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA NACIONAL – SECRETARÍA GENERAL – GRUPO PENSIONADOS, a cancelar al demandante, con las actualizaciones dinerarias consecuentes con la variación del Índice de Precios al Consumidor I.P.C., acontecidas entre el 29 de diciembre de 1992, y la fecha en que se cancele la SUSTITUCIÓN MENSUAL DE PENSIÓN EN CALIDAD DE PADRES, respectivamente; que es materia de acción.*
- 2. Ordénese a la entidad demandada a RECONOCER, REAJUSTAR E INDEXAR, en la SUSTITUCIÓN MENSUAL DE PENSIÓN en calidad de PADRES y demás prestaciones sociales del actor con el mayor porcentaje legal y en forma permanente, a partir de 29 de diciembre de 1992, como*

resultado del reconocimiento del derecho anterior, de acuerdo con su grado. Ordénense a la entidad demandada a RELIQUIDAR, REAJUSTAR E INDEXAR, una vez reconocida el pago y reajuste permanente de las Partidas Computables 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, con los mayores porcentajes legales y en forma permanente; como resultado del reconocimiento del derecho anterior, de acuerdo con su grado; de lo contrario implicaría un desmedro o empobrecimiento sin causa para mi poderdante. Igualmente deberá pagar los intereses moratorios exigibles a partir de la causación del reconocimiento de las Partidas Computables, en la PENSIÓN, desde la fecha de fallecimiento del causante, desde que debió hacer (el reconocimiento de la pensión y de sus Partidas Computables como lo son Prima de Actividad, Prima de Antigüedad, Subsidio Familiar en su totalidad, en la Asignación de Retiro o Pensión), sobre el mayor valor de la pensión reajustada y hasta cuando se cancele efectivamente dicho reajuste.

3. 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 trata 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 de 2011.
4. Igualmente deberá pagar los intereses moratorios exigibles a partir de la causación de la SUSTITUCIÓN MENSUAL DE PENSIÓN EN SU CALIDAD DE PADRES, respectivamente; desde el 29 de diciembre de 1992, sobre el mayor valor de la pensión reajustada y hasta cuando se cancele efectivamente dicho reajuste. Con ocasión **ESPECIALMENTE AL PRINCIPIO DE EQUIDAD**, e igualmente dándole aplicación a la (sic) con la Ley 797 del 2003, artículos 10, 11, 12; Ley 100 de 1993, artículos 35, 46, 47, 48, 288, vigentes a la fecha del fallecimiento del causante.
5. Solicito se **CONDENE EN COSTAS A LA ENTIDAD DEMANDADA**, a favor de mi poderdante, dando el incumplimiento de la misma a cumplir con la aplicación de los **ARTÍCULOS 102, 256 y 269 DE LA LEY 1437 DEL 2011. Y ARTÍCULOS 114 Y 115 DE LA LEY 1395 DEL 2010**. Por la actitud Temeraria, Dilatoria, de la Entidad demandada al negarse a reconocer en Vía Gubernativa, y en Audiencias de Conciliación extra y procesales, a mi poderdante como SUSTITUTA PENSIONAL. Dadas las condenas que ha tenido la misma en su contra, por la existente Jurisprudencia Análoga, aplicable para esta misma Litis, de la CORTE CONSTITUCIONAL, y CONSEJO DE ESTADO."

FUNDAMENTOS FÁCTICOS

Los hechos ya fueron estudiados y señalados en la audiencia inicial del 24 de septiembre de 2018, y CD visibles a folios 89-91 y 93 del expediente, así:

- 1.- El señor Elver Vargas Lizarazo (q.e.p.d.) ingreso a la Policía Nacional el 11 de junio de 1990, y falleció el 29 de diciembre de 1992 (fl. 12), y era de estado civil soltero.
- 2.- Mediante derecho de petición de fecha 18 de febrero de 2013 y 30 de enero de 2012, (fls. 7 y 10) los demandantes solicitaron ante la Dirección General de la Policía Nacional, sean reconocidos como beneficiarios de su hijo Elver Vargas Lizarazo (q.e.p.d.), y por lo tanto se les reconozca una pensión sustitutiva.

3.- *Así las cosas, la entidad mediante Oficio N°. S-2013-094135 DIPON del 9 de abril de 2013, el Jefe Grupo Orientación e Información del Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional, niega lo solicitado por el señor José Raimundo Vargas (fls. 3-6).*

NORMAS TRANSGREDIDAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

La parte demandante manifestó como normas trasgredidas:

De orden Constitucional: los artículos 1, 2, 3, 4, 6, 13, 20, 29, 48, 53, 83, 90, 125, 209, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 228 y 252.

De orden Legal: la Ley 797 de 2003, Ley 100 de 1993, los Decretos 1111, 1212, 1213, 1214 de 1990, Decreto 4433 de 2004, Ley 923 del 2004.

En cuanto al concepto de violación el apoderado del demandante sostuvo que los actos que se demandan vulneran la Constitución Política, pues debe tenerse en cuenta que son personas de la tercera edad, que dependían monetaria y económicamente del causante.

Así mismo, sostuvo que la finalidad del Sistema General de Pensiones, es garantizar a la población el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de pensiones y prestaciones, y propender por la ampliación de la cobertura, en virtud de los principios de universalidad y solidaridad, lo cual, llevó a implementar la pensión de sobrevivientes, en aras de proteger a los beneficiarios del trabajador, quienes se encuentran previstos en los artículos 12 y 13 de la Ley 797 de 2003, que modificaron los artículos 46 y 47 de la Ley 100 de 1993.

Agregó que, los regímenes especiales contemplados en los Decretos 1111, 1212, 1213, 1214 de 1990, y Decreto 4433 de 2004, deberían establecer una mayor protección y no un trato discriminatorio, siendo entonces necesario aplicar la reglamentación general, y los artículos 48 y 53 de la Carta Magna, indicando además que la motivación fue errónea, por lo tanto, citó y transcribió jurisprudencia de la Corte Constitucional.

CONTESTACION DE LA DEMANDA

La Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional: No contestó la demanda.

AUDIENCIA INICIAL

El 24 de septiembre de 2018, se celebró la audiencia inicial agotándose las etapas de saneamiento, excepciones previas, fijación del litigio, conciliación, y en la etapa de pruebas se decretaron las solicitadas por la parte demandante y unas de oficio, fijando para el 16 de octubre de 2018 la celebración de la audiencia de pruebas.

AUDIENCIA DE PRUEBAS

En auto del 1 de octubre de 2018 se reprogramó la fecha para llevar a cabo la audiencia de pruebas³, es así como, el 13 de noviembre de 2018, se celebró la audiencia de pruebas, requiriendo a la entidad para que allegará las pruebas solicitadas dentro de la audiencia inicial. Es así, que con auto del 7 de febrero de 2019 se requirió por segunda vez y el 6 de noviembre de 2019 se corrió traslado de las pruebas allegadas.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

³ Fl. 97

- **Parte actora** no presentó alegatos de conclusión.
- **Parte accionada** no presentó alegatos de conclusión.
- **Ministerio Público** no emitió concepto.

Surtido el trámite de Ley, sin que se observe causal alguna de nulidad que invalide lo actuado, el despacho procederá a decidir de fondo a través de sentencia, previas las siguientes,

CONSIDERACIONES

Problema Jurídico

Tal como quedó estipulado en la fijación del litigio, consiste en determinar, si a los demandantes les asiste el derecho a que la entidad accionada le reconozca una pensión de sobrevivientes en su condición de padres del señor Elver Vargas Lizarazo (Q.E.P.D.), desde el 29 de diciembre de 1992, debidamente indexada a la fecha.

Acervo probatorio

Documentales

En el expediente obra la siguiente documentación relevante para el caso concreto:

- Oficio N°. S-2013-094135-DIPON/ARPRE-GROIN-22 del 9 de abril de 2013, suscrito por el Jefe Grupo Orientación e Información del Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, dando respuesta a la solicitud 020103, negando el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes respecto del fallecimiento del señor Agente Elver Vargas Lizarazo (q.e.p.d.). (fls.18-40)
- Derechos de petición suscritos por el apoderado de los demandantes, radicados ante la Dirección General Policía Nacional, el 18 de febrero de 2013 con el N°. 020103, y el 20 de enero de 2012 con el N°. 007771, solicitando el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes como beneficiarios del señor Agente Elver Vargas Lizarazo (q.e.p.d.). (fls.7 y 10, respectivamente)
- Oficio N°. S-2012-046342/ARGEN-GRAUS-22 del 16 de febrero de 2012, suscrito por la Asesora Jurídica Archivo General, enviando copia de la hoja de servicios N°. 93385438 del 18 de junio de 1993, constancia última unidad, y extracto de la historia laboral perteneciente al señor AG Elver Vargas Lizarazo (q.e.p.d.). (fls. 11-17)
- Fotocopia de la Resolución N°. 7866 del 31 de agosto de 1993, “Por la cual se reconoce indemnización por muerte y cesantía”, expedida por el Director General de la Policía Nacional, reconociendo a favor de José Raimundo Vargas y Margarita Lizarazo de Vargas como beneficiarios del AG. Elver Vargas Lizarazo, la suma de (\$2.787.242,28) como indemnización por muerte y cesantía. (fl.18)
- Fotocopia de Informe Administrativo por Muerte N°. 022 del 12 de febrero de 1993, suscrita por el Comandante Policía Metropolitana de Bogotá, resolviendo declarar que el fallecimiento del AG Elver Vargas Lizarazo (q.e.p.d.), sucedió cuando se encontraba de servicio, pero no por causa y razón del mismo. (fl. 19)
- Fotocopia de licencia de inhumación N°. 27361 del 30 de diciembre de 1992, del Agente de Policía Elver Vargas Lizarazo (q.e.p.d.). (fl.20)
- Fotografías (fls. 21 y 22)
- Fotocopia del Registro de Defunción indicativo serial N°. 1665040 del 30 de diciembre de 1992, correspondiente al señor Elver Vargas Lizarazo (q.e.p.d.).(fl.23)
- Fotocopia del Registro Civil de Nacimiento del señor Elver Vargas Lizarazo (q.e.p.d.), estableciendo que nació el 13 de junio de 1972, padre: José Raimundo Vargas, madre: Margarita Lizarazo. (fl.24)

- Fotocopia del Registro Civil de Nacimiento del señor José Raimundo Vargas, estableciendo que nació el 13 de junio de 1972. (fl.25)
- Fotocopia del Registro Civil de Nacimiento de la señora Margarita Lizarazo Ramírez, estableciendo que nació el 10 de abril de 1951. (fl.26)
- Certificado de Registro Civil de Matrimonio N°. M628282 del 12 de marzo de 1968, registrando como contrayentes el señor José Raimundo Vargas y la señora Margarita Lizarazo Ramírez. (fl.27)
- Acta de Declaración Extra proceso N°. 03948 del 29 de agosto de 2012, expedida por el Notario Séptimo del Circuito de Ibagué, indicando que ante el despacho compareció la señora Margarita Lizarazo de Vargas y el señor José Raimundo Vargas, declarando que su hijo el señor Elver Vargas Lizarazo (q.e.p.d.), les colaboraba económicamente con el 50% de su salario. (fl.28)
- Acta de Declaración Extra proceso N°. 03684 del 11 de agosto de 2012, expedida por el Notario Séptimo del Circuito de Ibagué, indicando que ante el despacho compareció la señora Margarita Lizarazo de Vargas, declarando es madre del señor Elver Vargas Lizarazo (q.e.p.d.), quien no tenía hijos al momento de su fallecimiento, le colaboraba económicamente, era agente de policía y falleció el 29 de diciembre de 1992. (fl.29)
- Acta de Declaración Extra proceso N°. 00965-2016 del 29 de febrero de 2016, expedida por el Notario Séptimo del Circuito de Ibagué, indicando que ante el despacho compareció el señor Cayetano Pineda González, declarando que conoció de vista, trato y comunicación al señor Elver Vargas Lizarazo (q.e.p.d.) durante 20 años, quien era soltero, falleció el 29 de diciembre de 1992, era hijo de la señora Margarita Lizarazo de Vargas y el señor José Raimundo Vargas y apoyaba económicamente en su casa. (fl.30)
- Acta de Declaración Extra proceso N°. 00966-2016 del 29 de febrero de 2016, expedida por el Notario Séptimo del Circuito de Ibagué, indicando que ante el despacho compareció la señora Sol María Castilla de Pineda, declarando que conoció de vista, trato y comunicación al señor Elver Vargas Lizarazo (q.e.p.d.) durante 20 años, quien era soltero, falleció el 29 de diciembre de 1992, era hijo de la señora Margarita Lizarazo de Vargas y el señor José Raimundo Vargas y apoyaba económicamente en su casa. (fl.31)
- Acta de Declaración Extra proceso N°. 00967-2016 del 29 de febrero de 2016, expedida por el Notario Séptimo del Circuito de Ibagué, indicando que ante el despacho compareció el señor Campo Elías García, declarando que conoció de vista, trato y comunicación al señor Elver Vargas Lizarazo (q.e.p.d.) durante 20 años, quien era soltero, falleció el 29 de diciembre de 1992, era hijo de la señora Margarita Lizarazo de Vargas y el señor José Raimundo Vargas y apoyaba económicamente en su casa. (fl.32)
- Oficio N°. S-2018-033172/ARGEN-GRICO-1.10 del 8 de junio de 2018, suscrito por el Jefe Grupo Información y Consulta Área Archivo General del Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional, allegando en CD historia laboral del agente Elver Vargas Lizarazo. (fls. 83 -84)
- Oficio N°. S-2018-062010/ARGEN-GRICO-1.10 del 9 de noviembre de 2018, suscrito por el Jefe Grupo Información y Consulta del Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional, allegando constancia laboral y en CD historia laboral del agente Elver Vargas Lizarazo. (fls. 108-112)
- Oficio N°. S-2019-011530/ARGEN-GRICO-1.10 del 19 de marzo de 2019, suscrito por el Jefe Grupo Información y Consulta (E) del Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional, allegando extracto de la historia laboral y CD. (fls. 122-124)

Testimoniales

Sol María Castilla de Pineda, identificada con la cédula de ciudadanía N°. 28.862.389, rindió testimonio, minuto 23:00 hasta el minuto 34:18, indicó:

- Manifestó que la razón por la cual fue llamada a rendir testimonio es: “(...) en el año 92, el 29 de diciembre, tuve la noticia de que mis vecinos, yo vivo en la

octava etapa del Jordán, en Ibagué, (...) como es pequeña toda la comunidad nos conocemos, el esposo de doña Margarita, mi esposo también es pensionado de la policía, (...) Margarita Lizarazo la mamá de Elver Vargas Lizarazo, pues entonces llego la noticia de que Elver estaba muerto, (...) fuimos al entierro y eso quedo así, (...) entonces yo puedo dar testimonio de que ese muchacho y esa familia son gente que no tiene ningún problema, ni psicológico, yo por ejemplo como educadora que fui y que sigo siendo educadora hasta el día que me muera, tengo licenciatura en ética y desarrollo humano, yo me he dado cuenta de que ese muchacho no tenía, mejor dicho psicológicamente está bien, estaba bien, se fue para la fuerza de la Policía con el ánimo de ayudar a dos hermanitos que tenía menores, entonces él le ayudaba a esos papas, usted sabe que los sueldos en ese tiempo, no se ahora de los de la Policía eran bajos, (...) pues la señora no trabaja, únicamente trabaja el esposo, entonces les quedaba para llevarlos a un colegio, para pagar pensiones, para alimentación, sufrían, entonces el muchacho allá les aportaba, y casualmente la señora desde que ese muchacho murió ella quedo mal, eso fue un golpe para la familia.”

- Sostuvo que en ese tiempo su esposo tenía un negocio “tienda”, en la octava etapa, manzana 33, casa N°.1, y se daba cuenta que los ellos sacaban mercado para la casa y el muchacho les colaboraba para dos hermanos menores que estaban estudiando, y para ayuda de los gastos.
- Agregó que había mucha violencia y que fue un gran dolor para la familia.

Cayetano Pineda González, identificado con la cédula de ciudadanía N°. 5.831.139, rindió testimonio, minuto 38:50 hasta el minuto 46:30, indicó:

- Respecto a si conoce por que ha sido citado, manifestó: “*Entiendo que es por una demanda que presenta la señora Margarita Lizarazo de Vargas, por la muerte de un hijo que estaba al servicio de la Policía Nacional, y murió prestando el servicio, no se las causas.*”
- Señaló que el señor Elver Vargas (q.e.p.d.) ingreso a la institución, la familia Vargas tenían dos hijos menores, y vivían de la pensión, pero no era suficiente para sostener el hogar, entonces el señor Elver Vargas les ayudaba.
- Indicó que no los demandantes no laboraban en ninguna empresa.

NORMATIVIDAD APLICABLE

1. Pensión de sobreviviente – Régimen Especial

El Estado Colombiano como parte de varios instrumentos internacionales, entre ellos, el artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Sociales y Culturales, el artículo 16 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, establece que la seguridad social es un derecho que procura el bienestar general de una sociedad, y específicamente en el artículo 48 de la Constitución Política, señaló:

*Artículo 48. La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley. **Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social. El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley. La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley. No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella. La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante.** Negrillas fuera de texto*

Ahora bien, como la muerte constituye una contingencia del sistema de seguridad social, se implementó la pensión de sobrevivientes cuando la persona que atendía el sostenimiento del grupo familiar, dejaba en situación de desamparo a los integrantes de este, cuya finalidad no es otra que suplir la ausencia repentina del apoyo económico que brindaba el empleado al grupo familiar.

En ese sentido, se crea la noción de “beneficiario de pensión” refiriéndose a las personas que se encontraban en situación de dependencia de quien fallece, y sobre el particular, la Corte Constitucional en sentencia T-701 del 22 de agosto de 2006, sostuvo que:

La Corte ya había advertido en reiteradas ocasiones que la pensión de sobrevivientes tiene como finalidad evitar “que las personas allegadas al trabajador y beneficiarias del producto de su actividad laboral queden por el simple hecho de su fallecimiento en el desamparo o la desprotección” y, por tanto, “busca impedir que, ocurrida la muerte de una persona, quienes dependían de ella se vean obligados a soportar individualmente las cargas materiales y espirituales de su fallecimiento.

Entonces, para el caso del régimen especial de los miembros de la Fuerza Pública, y específicamente las aplicables a los miembros de la Policía Nacional, la sustitución pensional la consagraban los artículos 36 y 39 del Decreto 3135 de 1968 “*Por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales.*”, así como 80 y 92 del Decreto 1848 de 1969 “*Por el cual se reglamenta el Decreto 3135 de 1968.*”, señalando:

(...) Decreto 3135 de 1968.

“ART. 36.—Al fallecimiento de un empleado público o trabajador oficial con derecho a pensión de jubilación, sus beneficiarios, en el orden y proporción señalados en el artículo 34 (13) , tienen derecho a recibir de la respectiva entidad de previsión la pensión que le hubiere correspondido durante dos (2) años, sin perjuicio de las prestaciones anteriores.

(...)

“ART. 39. —Sustitución de Pensión. Fallecido un empleado público o trabajador oficial en goce de pensión de jubilación, invalidez o vejez, su cónyuge y sus hijos menores de 18 años o incapacitados para trabajar por razón de sus estudios o por invalidez, que dependieren económicamente de él, tendrán derecho a percibir la respectiva pensión durante los dos años subsiguientes.

Decreto Reglamentario 1848 de 1969.

(...) Decreto 1848 de 1969

“ART. 80. —Fallecimiento del empleado con derecho a pensión. Cuando fallezca un empleado oficial que hubiere causado en su favor el derecho a pensión de jubilación, por reunir los requisitos legales, sin haberla hecho efectiva en vida, ese derecho se transmite a las personas señaladas en el Artículo 92 de este Decreto (14), para el solo efecto de recibir de la entidad obligada el pago de la pensión que le hubiere correspondido al causante, durante los dos (2) años a que se refiere la citada norma legal.

(...)

“ART. 92. —Transmisión de la Pensión. Cuando fallezca el pensionado por invalidez, jubilación o retiro por vejez, su cónyuge y sus hijos menores de

dieciocho (18) años o incapacitados para trabajar por razón de estudios o por invalidez, que dependieren económicamente del causante, tendrán derecho a percibir la respectiva pensión durante los dos (2) años subsiguientes al fallecimiento del pensionado.

(...) Negrillas fuera del texto

De lo anterior se infiere, que el derecho a la sustitución pensional solo surgía para los beneficiarios de un empleado público cuando a la fecha de su fallecimiento éste había consolidado el derecho a la jubilación, no obstante, más tarde el Legislador lo extendió para los casos en los que el empleado público hubiese logrado el tiempo de servicios sin reunir o completar la edad pensional.

Así las cosas, el artículo 121 del Decreto 1213 de 1990 reguló las prestaciones, incluida la pensión de sobrevivientes, a que tienen derecho los beneficiarios de los agentes muertos en servicio activo o simple actividad, en los siguientes términos:

ARTICULO 121. Muerte simplemente en actividad. Durante la vigencia del presente Decreto, a la muerte de un Agente de la Policía Nacional en actividad, sus beneficiarios en el orden establecido en este Estatuto, tendrán derecho a las siguientes prestaciones:

a. A que por el Tesoro Público se les pague una compensación equivalente a dos (2) años de los haberes correspondientes, tomando como base las partidas señaladas en el artículo 100 del presente Estatuto.

b. Al pago de 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 les pague una pensión mensual la cual será liquidada y cubierta en la misma forma de la asignación de retiro, de acuerdo con la categoría y tiempo de servicio del causante. Negrillas fuera del texto

Entonces, el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes para los agentes de la Policía Nacional estaba condicionado a que a la fecha del fallecimiento, el causante hubiere cumplido 15 o más años de servicios; de ahí que la entidad le negará a los actores el reconocimiento de aquella prestación, pues de acuerdo con el extracto de hoja de servicios del extinto Agente Elver Vargas Lizarazo, éste laboró al servicio de la Policía Nacional durante dos (2) años, seis (6) meses, y veintinueve (29) días, tiempo insuficiente frente al exigido en la disposición especial.

En ese sentido el artículo 132 del Decreto 1213 de 1990, estableció el orden de beneficiarios, así:

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

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

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

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

- Cincuenta por ciento (50%) para el cónyuge.

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

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

- **Si el causante es hijo legítimo llevan toda la prestación los padres.**

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

- Si el causante es hijo extramatrimonial la prestación se dividirá en partes iguales entre los padres.

- Si el causante es hijo extramatrimonial con adopción, la totalidad de la prestación corresponde a los padres adoptivos en igual proporción.

(...) Negrillas fuera del texto

2. Pensión de Sobrevivientes – Régimen General

La Ley 100 de 1993 “*Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones*”, indicó que la pensión de sobrevivientes tanto en el régimen de prima media con prestación definida como en el de ahorro individual, se obtiene en el evento en que el causante que fallezca hubiera cotizado al sistema por lo menos veintiséis (26) semanas, en ése momento, o habiendo dejado de cotizar, efectuara aportes por veintiséis (26) semanas del año inmediatamente anterior.

La Ley 100 de 1993, en su artículo 46 modificado por el artículo 12 de la Ley 797 de 2003 (17), determinó que los beneficiarios del causante tendrán derecho a la pensión de sobrevivientes, siempre y cuando el causante hubiere cotizado cincuenta (50) semanas dentro de los tres (3) últimos años inmediatamente anteriores al fallecimiento, así:

ART. 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: (18) “ (Destaca la Sala)*

De no darse las condiciones expuestas para el otorgamiento de la pensión de sobrevivientes, en los artículos 49 y 78 de la Ley 100 de 1993 se creó para el régimen solidario de prima media con prestación definida la indemnización sustitutiva de la pensión de sobrevivientes, la cual es equivalente a un salario base de liquidación promedio semanal multiplicado por el número de semanas cotizadas; al resultado así obtenido se le aplica el promedio ponderado de los porcentajes sobre los cuales haya cotizado.

Así las cosas, para un caso similar al aquí estudiado el Consejo de Estado en sentencia del 25 de abril de 2013, dentro del expediente con radicado N°. Radicación N°. 76001 23 31 000 2007 01611 01 (1605-09), señaló:

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, 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 20109 y noviembre 1º de 2012, 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.***”
Negrillas fuera del texto

De modo que solo hay lugar a reconocer la pensión de sobrevivientes con base en el régimen general, cuando la muerte del causante ocurre con posterioridad al 1 de abril de 1994. Igualmente, el Consejo de Estado, en sentencia del 30 de mayo de 2019 con Radicación número: 25000-23-42-000-2013-02235-01(2602-16) CE-SUJ-01619, determinó:

1.- Con fundamento en la regla de favorabilidad contenida en el artículo 288 de la Ley 100 de 1993, los beneficiarios de los oficiales y suboficiales de la Policía Nacional fallecidos en simple actividad con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto 4433 de 2004 y con posterioridad a la vigencia de aquella ley, pueden beneficiarse de la pensión de sobrevivientes prevista por el régimen general contenido en sus 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. (...) 4.- Al hacer extensivo el régimen general para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a los beneficiarios de los oficiales y suboficiales de la Policía Nacional fallecidos en simple actividad, con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto 4433 de 2004 y en vigencia de la Ley 100 de 1993, el término prescriptivo que debe atenderse en relación con las mesadas pensionales, es el trienal, de acuerdo con lo previsto en el régimen general. 5.- En ningún caso habrá prescripción a favor de los beneficiarios que tengan derecho a la pensión de sobrevivientes en los términos de la presente providencia, de los valores pagados por concepto de compensación por muerte. Esto por cuanto el derecho a compensar o deducir lo pagado surge solo a partir de la sentencia que reconoce el derecho pensional. 6.- Esta sentencia no es constitutiva del derecho por lo que las reclamaciones que se hagan con fundamento en ella quedarán sujetas a las reglas de prescripción.

(...) Negrillas fuera del texto original

Caso Concreto

En el asunto de la referencia los señores José Raimundo Vargas y Margarita Lizarazo de Vargas, a través de apoderada judicial, solicitaron se declare la existencia del Silencio Administrativo Negativo Ficto o Presunto de la petición radicada el 20 de enero de 2012, y la nulidad del acto ficto, y del acto administrativo contenido en el Oficio N°. S-2013 – 094135 DIPON del 09 de abril de 2013, por la cual se negó el reconocimiento, liquidación y pago de la sustitución mensual de pensión, por el fallecimiento de su hijo, el agente Elver Vargas Lizarazo.

Así las cosas, se logró comprobar que el señor Agente Elver Vargas Lizarazo (q.e.p.d.) laboró al servicio de la Policía Nacional, durante 2 años, 6 meses, 29 días, como consta en su hoja de servicios visible a folios 14 y 14.

Igualmente, se evidenció dentro del Registro Civil de Nacimiento del señor Elver Vargas Lizarazo (q.e.p.d.), que nació el 29 de mayo de 1972, y que su como padre es el señor José Raimundo Vargas, y su madre la señora Margarita Lizarazo (fl. 24); y con el Registro de Defunción con el indicativo serial 1665040, se estableció que la fecha de defunción del señor Elver fue el 29 de diciembre de 1992.

Además, se anexó el Registro Civil de Nacimiento del señor José Raimundo Vargas (fl.25), y de la señora Margarita Lizarazo (fl.26), con el certificado de Registro Civil de Matrimonio N°. M628282 del 12 de marzo de 1968, de los mencionados.

A su turno, el Comandante de la Policía Metropolitana de Bogotá el 12 de febrero de 1993, suscribió informe administrativo por muerte N°. 022 del señor Elver Vargas Lizarazo (q.e.p.d.), señalando que el fallecimiento del agente en mención, sucedió en servicio, pero no por causa ni razón de este. Es por ello, que el Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional mediante la Resolución N°. 7866 del 31 de agosto de 1993 (fl.18), reconoce indemnización por muerte y cesantía a favor del señor José Raimundo Vargas, y de la señora Margarita Lizarazo, en calidad de padres del agente fallecido.

En atención a lo anterior, los padres de Elver, reclamaron el reconocimiento y pago de una pensión de sobrevivientes en condición de padres del causante, el 20 de enero de 2012 (fl. 10) y el 18 de febrero de 2013 (fl.7) ante la entidad demandada, es así, que mediante Oficio N°. S-2013 – 094135 DIPON del 09 de abril de 2013, el Jefe Grupo Orientación e Información del Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, dio respuesta a la petición radicada el 18 de febrero de 2013 negando lo solicitado, pero no se pronunció respecto de la solicitud del 20 de enero de 2012.

Entonces, el señor Elver en su condición de Agente de la Policía Nacional, al momento en que falleció le cobijaba el Decreto 1213 de 1990, como lo aplicó la demandada, sin embargo, atendiendo a lo manifestado por el actor se deberá estudiar la procedencia de la aplicación de la Ley 797 del 2003 y la Ley 100 de 1993, como quiera que en jurisprudencia del Consejo de Estado se ha considerado la posibilidad de aplicar el régimen general cuando no se pueda aplicar el régimen pensional especial por no satisfacer las garantías mínimas, siempre y cuando se encuentre vigente al momento de causar el derecho.

En razón a lo señalado, es notorio que el derecho a la pensión de sobrevivientes se causa al momento del fallecimiento de quien cotizó, es decir, para el presente caso analizando las normas para el momento de los hecho la vigente era el Decreto 1213 de 1990, pues el señor Elver Vargas Lizarazo (q.e.p.d.), falleció el 29 de diciembre de 1992, consolidándose para esta fecha el derecho reclamado.

Ahora bien, como lo que pretenden los demandantes es la aplicación retroactiva de la Ley 100 de 1993, se debe tener en cuenta que la mencionada según el artículo 151

entró en vigencia el 1 de abril de 1994, por consiguiente, la pretensión de reconocimiento de la pensión de sobrevivientes del señor José Raimundo Vargas, y de la señora Margarita Lizarazo, en calidad de padres deviene en improcedente, toda vez que los derechos prestacionales causados con la muerte de su hijo se consolidaron en vigencia de la normatividad anterior, que exigía 15 años o más de servicio activo, y como no cumplió ese requisito, no es viable su reconocimiento, debiendo entonces mantenerse la presunción de legalidad de los actos administrativos demandados, razón por la cual, se negarán las pretensiones de la demanda.

Costas y Agencias en Derecho

Como quiera que la condena en costas con la expedición de la Ley 1437 de 2011, pasó de ser valorada subjetivamente a establecer si efectivamente estas se han causado, el despacho observa que tanto la parte demandante como la parte demandada para poder acudir ante la jurisdicción contenciosa administrativa deben hacerlo a través de un profesional del derecho quien con sus conocimientos jurídicos represente los intereses del particular o de la entidad demandada, debiendo asumir costos de diferente índole: abogado, copias, transportes, correos, entre otros, por lo que es evidente que se incurre para cualquiera de los extremos procesales en gastos.

En ese entendido, se considera pertinente atender la línea jurisprudencial mantenida por el Consejo de Estado⁴ sobre este tema, la cual tratándose de procesos laborales ha señalado que existe una parte más “*vulnerable y generalmente de escasos recursos*”, y por tanto, atendiendo los criterios que en esta materia ordena el órgano de cierre, para fijarlas tendrán en cuenta⁵:

*a) El legislador **introdujo un cambio sustancial respecto de la condena en costas, al pasar de un criterio << subjetivo >> - CCA- a uno << objetivo valorativo >> -CPACA-***

b) Se concluye que es << objetivo >> porque en toda sentencia se << dispondrá >> sobre costas, es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente, o bien para abstenerse, según las premisas regladas del CGP.

c) Sin embargo, se le califica de << valorativo >> porque se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación. Tal y como lo ordena el CGP, esto es, con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad del abogado efectivamente realizada dentro del proceso. Se recalca, en esa valoración no se incluye la mala fe o temeridad de las partes.

d) La cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de los sujetos procesales, pues varía según sea la parte vencida el empleador, el trabajador o el jubilado, estos últimos más vulnerables y generalmente de escasos recursos, así como la complejidad e intensidad de la participación procesal (Acuerdo núm. 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura). (...)

Así las cosas y atendiendo a lo contemplado en el artículo 188 del CPACA y 365 del Código General del Proceso, se impone condenar en costas objetiva y valorativamente a la parte demandante, extremo procesal vencido; condena que se

⁴ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección “A”. Sentencia del 7 de abril de 2016. Rad. 13001-23-33-000-2013-00022-01.

⁵ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección “A”. Sentencia del 22 de marzo de 2018. Rad. 08001-23-33-000-2014-00565-01.

establece en **cien mil (\$100.000) pesos mcte.**, y se liquidará por la Secretaría del Despacho, siguiendo el trámite contemplado en el artículo 366 del Código General del Proceso.

Frente a las agencias en derecho, el numeral 3.1.2 del Acuerdo N°. 1887 de 2003 del Consejo Superior de la Judicatura, fija como tarifa para los procesos ordinarios de primera instancia con cuantía en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, hasta un 20% del valor de las pretensiones relacionadas en la demanda, en ese sentido, el Despacho estima pertinente fijar como agencias en derecho el valor de **doscientos mil (\$200.000) pesos mcte.**, a cargo de la parte demandante.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Cincuenta y Cinco Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C. – Sección Segunda**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO.- NEGAR las pretensiones de la demanda, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO.- CONDENAR EN COSTAS a la parte vencida, por el valor de: **cien mil (\$100.000) pesos mcte.**, y sígase el procedimiento establecido en el artículo 366 del Código General del Proceso.

TERCERO.- FIJAR como agencias en derecho el valor de: **doscientos mil (\$200.000) pesos mcte.**, a cargo de la parte demandante, extremo procesal vencido, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO.- Ejecutoriada la presente providencia, por la Secretaria del Juzgado **DEVOLVER** a la parte interesada el remanente de los gastos del proceso si los hubiere, proceder a la liquidación de costas y **ARCHIVAR** el expediente, con las anotaciones pertinentes de cada actuación en el Sistema de Justicia Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



LUÍS EDUARDO GUERRERO TORRES
Juez