



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO 25 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA - ORAL**

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

PROCESO No.	11001-33-35-025-2021-00112-00
DEMANDANTE	MARIA ANGELICA MURCIA ROMERO y Otro
DEMANDADO	NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – POLICIA NACIONAL
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

De conformidad con lo previsto en los artículos 182A y 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, procede el Despacho a proferir **sentencia anticipada** de primera instancia, dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por **María Angélica Murcia Romero y Otro** contra la **Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional**.

I. ANTECEDENTES

1.1. Pretensiones.

Las señoras **María Angélica Murcia Romero y Angee Stephania Aldana Murcia** pretenden que, a través del procedimiento previsto para este medio de control, se declare la nulidad de los oficios No. S –2012 –085517 -DIPON ARPRES-GROIN 22 del 03 de abril de 2012 y S –2019 –021357 –SEGEN del 10 de mayo de 2019, mediante el cual **la Policía Nacional** negó el reconocimiento de la pensión de sobrevivencia.

A título de **restablecimiento del derecho** solicitó que se reconozca y pague la pensión de sobreviviente en una cuantía del 45%, a partir del 10 de marzo de 1991, así mismo que se les reconozca los demás emolumentos dejados de percibir, de conformidad con el artículo 46 y 288 de la Ley 100 de 1993.

Finalmente, solicitó los ajustes a valor conforme al IPC, tanto como el cumplimiento de la sentencia en los términos de los artículos 192 y 195 del CPACA, y se condene en costas a la accionada.

1.2. Fundamentos fácticos.

Los hechos y omisiones en que se apoyan las anteriores declaraciones y condenas se resumen de la siguiente manera:

- El señor William Aldana (Q.E.P.D.) laboró en la Policía Nacional desde el 27 de julio de 1989, siendo retirado con ocasión de su muerte en simple actividad el

día 10 de marzo de 1991 cumpliendo así un tiempo de servicio de 1 años 7 meses y 21 días.

- Indican que al momento de la muerte de señor Aldana, este se encontraba casado con la señora Murcia y tenían una hija nacida el 3 de diciembre de 1990, las cuales dependían económicamente del fallecido.

1.3. Normas trasgredidas y concepto de violación.

Considera la parte demandante como violadas las siguientes disposiciones:

Constitucionales: 2, 13, 42, 44, 48, 49 y 53

Legales y reglamentarios: Ley 100 de 1993: artículos 46, 47, 48 y 288. Decreto 4433 de 2004; artículos 11, 23 y 29.

Indicó que a la señora MARÍA ANGÉLICA MURCIA ROMERO, esposa del Causante y a la hija de éste ANGEE STEPHANÍA ALDANA MURCIA, por principio de favorabilidad, y protección integral de la seguridad social, consagrado en la Constitución Nacional y artículo 288 de la Ley 100 de 1993, se les debe aplicar para el reconocimiento del Derecho a la Pensión de Sobrevivientes, lo dispuesto en el artículo 46 y subsiguientes de la Ley 100 de 1993, que solamente exige veintiséis (26) semanas, y la Ley 797/2003, cincuenta (50) semanas.

Sostuvo que la Ley 100 sea aplicable bajo el principio de la retrospectividad, pues la situación jurídica debe haber estado consolidada al momento de causarse la muerte. Esos requisitos de Ley, son. las 50 semanas de cotización, y que esas semanas se hayan cotizado dentro de los últimos 3 años antes de la muerte, exigencias que se encuentran satisfechas en el caso puesto a su consideración, por cuanto el señor WILLIAM ALDANA, hasta el día de su muerte estuvo al servicio de la Policía Nacional, y con el tiempo de UN (01) AÑO, SIETE (07) MESES Y VEINTIÚN (21) DÍAS que llevaba de servicios a la Policía, acumulaba OCHENTA Y CINCO (85) SEMANAS, tiempo que supera las 50 semanas exigidas por la legislación colombiana para accederse a una pensión de sobrevivientes.

Y finalmente indica que, la Jurisprudencia del Consejo de Estado y Corte Constitucional, son unánimes en reconocer que para el caso de la pensión de sobrevivientes de los miembros de la Fuerza Pública, por principio de favorabilidad, les son aplicables las normas de la Ley 100 de 1993. Del mismo modo, se ha reconocido la retrospectividad de la ley en mención.

II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

La NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA y la POLICÍA NACIONAL contestaron la demanda de manera oportuna (Carpeta 010), en escrito en el que se opuso a la totalidad de las pretensiones de la misma.

Sostuvo que el Acto cuestionado se ajusta a derecho, y se pregona del mismo la legalidad, toda vez que no es posible el reconocimiento acceder al reconocimiento de la pensión en el caso particular, por cuanto los emolumentos que solicita la actora son

las contenidas en la Ley 100 de 1993, disposición que no rige en cuanto al reconocimiento prestacional solicitado por la demandante.

Indicó que la Policía Nacional, tiene un régimen de carrera, prestacional y disciplinario ESPECIAL, tal y como se encuentra establecido en el artículo 218 de la Constitución Política de Colombia de 1991.

Manifestó que se hace evidente que el Decreto 1213 de 1990, "Por el cual se reforma el Estatuto del Personal de Agentes de la Policía Nacional". Es el régimen aplicable por cuanto era el que se encontraba vigente al momento del fallecimiento del señor Agente WILLIAM ALDANA, y no puede la parte actora pretender un reconocimiento de un régimen que no existía para la fecha de los hechos, como lo es la Ley 100 de 1993.

III. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

3.1. Parte demandante: No allegó alegatos.

3.2. Parte demandada [Carpeta 020]: alegó dentro del término de traslado, mediante escrito en el que adujo que el acto demandado se encuentra conforme a derecho y solicitó la absolución de la Policía Nacional.

IV. CONSIDERACIONES

4.1. Competencia.

Este Despacho es competente para decidir el asunto en primera instancia, por razón de la naturaleza de la acción, la tipología del medio de control, la cuantía y el factor territorial, de acuerdo con lo normado por los artículos 155, 156 y 157 del CPACA.

Por consiguiente, sin que se advierta o evidencie causal alguna de nulidad que pueda invalidar total o parcialmente lo actuado, procede este Juzgado a proferir la sentencia que en derecho corresponda

4.2. Problema jurídico.

El litigio consiste en determinar si a las demandantes les asiste razón jurídica o no para reclamar el reconocimiento de la sustitución pensional como sobreviviente del señor Agente WILLIAM ALDANA(QEPD), en su alegada calidad de compañera permanente e hija supérstite del causante.

4.3. Pruebas recaudadas.

4.3.1. Documentales: parte demandante

- a. Copia Actos Administrativos demandados, oficios números: S -2012 -085517 -DIPON ARPRES-GROIN 22, del 03 de abril de 2012.(fs.19-20)
- b. Copia Actos Administrativos demandados, oficios números: S -2019 -021357 -SEGEN, del 10 de mayo de 2019, de la Policía Nacional. (fs.1-2)

- c. Copia Derechos de Petición mediante el cuales se solicitó el reconocimiento de la Pensión de Sobrevivientes. (fs.21-32)
- d. Copia Registro Civil de Defunción del señor Agente (F) WILLIAM ALDANA. (f.54) Copia Civil de Nacimiento de ANGEA STEPHANIA ALDANA MURCIA.(f. 53)
- e. Copia Registro Civil de Matrimonio entre los señores WILLIAM ALDANA y MARÍA ANGÉLICA MURCIA ROMERO. (f.52)
- f. Copia oficio S-2011-142807 RGEN GRAUS del 05 de julio de 2011. (fs. 33-44)

- **Entidad demandada:**

- a. Copia expediente administrativo [Carpeta 016 folio 2-143]

4.4 Examen del Caso concreto

De acuerdo con el material probatorio, se tiene que el señor William Aldana, como agente de la Policía Nacional murió en simple actividad el 10 de marzo de 1991, prestando sus servicios desde el 27 de julio de 1989, completando un tiempo de servicios de un año, siete meses y veintiún días de servicio.

El Decreto 1213 de 1990, “*Por el cual se reforma el estatuto del personal de agentes de la Policía Nacional*”, entró a regir a partir del 8 de junio de 1990, como régimen especial aplicable a los miembros de la Policía Nacional.

Por su parte la Ley 100 de 1993 “*Por la cual se establece el sistema general de seguridad social*” entró a regir a partir del 1º de abril de 1994, fecha para la cual el agente William Aldana ya había fallecido.

Ahora, el reconocimiento reclamado por la parte actora se sustenta en las disposiciones del régimen general pensional previsto en los artículos 46 a 48 de la Ley 100 de 1993, el primero de los cuales reguló –originalmente¹ la pensión de sobrevivientes así:

“ARTÍCULO 46. Tendrán derecho a la pensión de sobrevivientes: 1. Los miembros del grupo familiar del pensionado por vejez, o invalidez por riesgo común, que fallezca, y 2. Los miembros del grupo familiar del afiliado que fallezca, siempre que este hubiere cumplido alguno de los siguientes requisitos: a. Que el afiliado se encuentre cotizando al sistema y hubiere cotizado por lo menos veintiséis (26) semanas al momento de la muerte; (...)”

Por su parte el artículo 121 del Decreto 1213 de 1990 se regulan 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.*

¹ Esta disposición fue modificada por el artículo 12 de la Ley 797 de 1993, en cuyo numeral 2º incrementó el número de semanas exigidas.

- 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.**” Negrilla por el Despacho.

De acuerdo con el precitado Decreto, el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes está condicionado a que a la fecha del fallecimiento, el causante hubiere cumplido 15 o más años de servicios; de ahí que la entidad le negara a la actora el reconocimiento de aquella prestación, pues de acuerdo con el extracto de hoja de servicios del extinto Ag. William Aldana, éste laboró al servicio de la Policía Nacional durante de un año, siete meses y veintiún días de servicio, tiempo insuficiente frente al exigido en la disposición especial.

En cuanto la aplicación preferencial del régimen pensional general a servidores vinculados a entidades exceptuadas, la jurisprudencia de la Corte constitucional y del Consejo de Estado coinciden en avalar esa posibilidad en circunstancias especiales, a saber, como cuando un régimen pensional especial no satisface las mínimas garantías que sí satisface el régimen general o éste resulta más favorable que el especial, caso en el cual debe preferirse su aplicación, no sin antes establecer si la ley que se dice favorable al servidor, tiene o no vigencia al tiempo de causación del derecho cuyo reconocimiento se pretende.

Conforme a la fecha de la muerte del señor William Aldana (q.e.p.d.) y de conformidad con lo pedido en la demanda, se debe establecer si procede o no la aplicación de la pensión de sobreviviente o la sustitución pensional en la forma dispuesta por la Ley 100 de 1993.

Para tal efecto se dirá que en desarrollo del artículo 48 de la Constitución Política el legislador expidió la Ley 100 de 1993, por la cual organizó el sistema de seguridad social integral, cuyo objeto, respecto del régimen de pensiones, fue garantizar a la población el amparo contra las eventualidades derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones allí determinadas. Así, en el artículo 46 contempló una pensión de sobrevivientes de la siguiente manera:

“(...) Tendrán derecho a la pensión de sobrevivientes:

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

A su turno, el artículo 49 previó el derecho a la indemnización sustitutiva de la pensión de sobrevivientes, en los casos en los cuales para el momento de la muerte del afiliado, éste no había cumplido con el requisito de las semanas de cotización.

Los requisitos para obtener la referida prestación fueron modificados por el artículo 12 de la Ley 797 de 2003, al disponer:

“Artículo 12. El artículo 46 de la ley 100 de 1993 quedará así:

Artículo 46. Requisitos para obtener la pensión de sobrevivientes. Tendrán derecho a la pensión de sobrevivientes:

1. Los miembros del grupo familiar del **pensionado** por vejez o invalidez por riesgo común que fallezca y,

2. Los miembros del grupo familiar del **afiliado** 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:

a) Muerte causada por enfermedad: si es mayor de 20 años de edad, haya cotizado el veinticinco por ciento (25%) del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió veinte años de edad y la fecha del fallecimiento;

b) Muerte causada por accidente: si es mayor de 20 años de edad, haya cotizado el veinte por ciento (20%) del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió veinte años de edad y la fecha del fallecimiento.

Parágrafo 1°. 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.”

Así las cosas, con la expedición de la Ley 100 de 1993 y, sin extinguir las normas especiales existentes en la materia, se estableció dentro del Régimen General de Seguridad Social la denominada pensión de sobrevivientes que establece, además de la sustitución de la pensión ya percibida o consolidada por el trabajador fallecido, el reconocimiento de dicha prestación para sus beneficiarios, pese a no haber logrado el estatus pensional al momento de la muerte, siempre y cuando hubiese efectuado un mínimo de cotizaciones establecido por el legislador.

Ahora bien, frente al caso puntual del reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a los beneficiarios de los miembros de la fuerza pública con fundamento en la Ley 100 de 1993, la jurisprudencia del Consejo de Estado no ha sido constante, pues ha oscilado entre aceptar esa posibilidad bajo el condicionamiento de que la fecha de la muerte del causante sea anterior a la vigencia de la ley considerando la imposibilidad de aplicarla retroactivamente², y avalar sin ninguna condición con fundamento en el principio de retrospectividad de la ley, de suerte que aun cuando fallecimiento del servidor ocurriera antes del 1° de abril de 1995, igualmente sus beneficiarios tendrían derecho a obtener

² C.E. Sección Segunda Subsección B, sentencia de 29 de mayo de 2008, exp. 1645-07.

el reconocimiento con arreglo a las disposiciones del régimen general, bajo consideraciones relativas a la retrospectividad de la ley³.

En referencia con la normativa transcrita, la Sección Segunda⁴ en sentencia de unificación ha precisado que prevé dos supuestos de hecho claramente diferenciables:

El primero hace alusión a la prestación que se deriva de la muerte de quien ya está pensionado sea por vejez o invalidez, la cual podría denominarse como la sustitución pensional propiamente dicha, toda vez que no se genera una prestación nueva, sino que se trata de la misma prestación que se pagaba al fallecido. Este supuesto está contemplado en el ordinal 1 del artículo 46.

El segundo, se refiere a la prestación que reciben los beneficiarios con ocasión del deceso de quien no era beneficiario de una pensión, que corresponde propiamente a la definición de pensión de sobrevivientes, y en la que se trata de una nueva prestación, supuesto normativo que encaja en la previsión del ordinal 2 ibídem.

Así las cosas, con la expedición de la Ley 100 de 1993 y, sin extinguir las normas especiales existentes en la materia, se estableció dentro del Régimen General de Seguridad Social la denominada pensión de sobrevivientes que establece, además de la sustitución de la pensión ya percibida o consolidada por el trabajador fallecido, el reconocimiento de dicha prestación para sus beneficiarios, pese a no haber logrado el estatus pensional al momento de la muerte, siempre y cuando hubiese efectuado un mínimo de cotizaciones establecido por el legislador.

No obstante, el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 excluyó a los miembros de la Fuerza Pública de su aplicación en los siguientes términos:

“El sistema integral de seguridad social contenido en la presente ley no se aplica a los miembros de las fuerzas militares y de la Policía Nacional, ni al personal regido por el Decreto Ley 1214 de 1990, con excepción de aquél que se vincule a partir de la vigencia de la presente ley, ni a los miembros no remunerados de las corporaciones públicas.”

Así, esta alta Corporación ha considerado que en circunstancias especiales, cuando un régimen pensional especial no satisface las mínimas garantías que sí satisface el régimen general y cuando éste resulta más favorable que el especial, debe preferirse su aplicación; **no obstante**, es necesario tener en cuenta que la ley favorable que se debe aplicar es la que esté vigente al momento en que se habría causado el derecho.

El derecho a la pensión de sobrevivientes se causa al momento del fallecimiento del pensionado, es decir, en el caso analizado las normas que gobiernan la pensión de sobrevivientes que hubiera podido surgir con ocasión del fallecimiento del señor William Aldana son las que estaban vigentes el 10 de marzo de 1991, pues fue durante su vigencia cuando se produjo el deceso y por tanto, cuando se pudo consolidar el presunto derecho reclamado. La Ley 100 de 1993, que consagra el derecho pensional de

³ Sentencia del 1º de noviembre de 2012, de la Subsección B, CP. Víctor Hernando Alvarado Ardila, exp. 0682-2011.

⁴ Sentencia de Unificación (2602-16) CE-SUJ-01619, Consejero WILLIAM HERNANDEZ GÓMEZ.

sobrevivientes solicitado por la accionante, entró en vigencia el 1º de abril de 1994, de conformidad con lo previsto en su artículo 151, que es del siguiente tenor literal:

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

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

Para este Despacho 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 Aldana 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.

De modo conforme a este último pronunciamiento, que este Estrado acoge en tanto se constituye precedente vertical, sólo hay lugar a reconocer la pensión de sobrevivientes con base en el régimen general, cuando el hecho generador del derecho, esto es, la muerte del causante, ocurre con posterioridad al 1º de abril de 1994.

En el caso concreto, como ya se advirtió, la muerte del Ag. William Aldana , ocurrió el 10 de marzo de 1991, fecha en la que aún no había entrado en vigencia el régimen pensional establecido en la Ley 100 de 1993; por consiguiente, y de acuerdo con el precedente, es claro que la pretensión de reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a las señoras María Angélica Murcia Romero y Angee Stephania Aldana Murcia deviene improcedente, de donde debe mantenerse la presunción de legalidad los oficios No. S –2012 –085517 -DIPON ARPRES-GROIN 22 del 03 de abril de 2012 y S –2019 –021357 –SEGEN del 10 de mayo de 2019 demandados.

4.4.1. Costas.

De conformidad con el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 365.8 del Código General del Proceso, no hay lugar a la condena en costas, porque no se demostró su causación.

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado 25 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá - Sección Segunda Oral**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

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

SEGUNDO.- Sin condena en costas, en esta instancia.

TERCERO.- En firme esta sentencia, de mediar solicitud, por Secretaría, **expídanse** las copias que corresponda, de conformidad con lo señalado por el artículo 114 del Código General del Proceso; y **archívese** el expediente, dejando las constancias del caso.

CÓPIESE, COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ANTONIO JOSÉ REYES MEDINA
Juez

ADL

Página 9 de 9

Firmado Por:
Antonio Jose Reyes Medina
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
Sala 025 Contencioso Admsección 2
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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

Código de verificación: **3e8241ef13acf7c649d97af53af4d25a9d5eee9ec467d5f33856d73f6dd825af**

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