

PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES MIEMBRO DEL NIVEL EJECUTIVO DE LA POLICÍA NACIONAL / RÉGIMEN PENSIONAL GENERAL / RÉGIMEN PENSIONAL ESPECIAL / APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD / APLICACIÓN RETROSPECTIVA DE LA LEY / NORMA VIGENTE PARA LA ÉPOCA DE OCURRENCIA DEL DECESO.

“[A]l tenor del artículo 279 de la Ley 100 de 1993, no es aplicable a los miembros de la Policía Nacional entre otros servidores, el régimen general de pensiones, pues el mencionado artículo los excluyó de ese sistema, no obstante, teniendo en cuenta lo estipulado en el artículo 288 de esa norma, los miembros de la Policía Nacional, en virtud del principio de favorabilidad podrán acogerse al régimen general. De otra parte, el artículo 151 de la Ley 100 de 1993 indicó que el sistema general de pensiones regiría a partir del 1° de abril de 1994, en tal razón, dicha norma será aplicable únicamente a las situaciones jurídicas consolidadas a partir de su entrada en vigencia. [...] El Decreto 4433 del 31 de diciembre 2004, en desarrollo de la Ley 923 de 2004, estableció que en los casos en que se produzca la muerte de un miembro de la Fuerza Pública en actos especiales del servicio, a partir de la entrada en vigor del mismo, sus beneficiarios tendrían derecho, desde la fecha del fallecimiento, a que se le pague una pensión de sobreviviente. [...] Teniendo en cuenta lo anterior, las personas que integran la Fuerza Pública gozan de un régimen prestacional especial, es decir, las disposiciones que gobiernan sus situaciones prestacionales no son las contenidas en el régimen general de seguridad social creado por la Ley 100 de 1993, pues su régimen fue exceptuado por la Constitución y la ley dada la naturaleza de servicios prestados por los miembros de la Policía Nacional, Ejército, Armada y Fuerza Aérea. El Consejo de Estado desarrolló una tesis en la cual expresó que la existencia de regímenes especiales se justifica, en tanto consagren beneficios para un grupo determinado de personas, pudiendo aplicar de forma retrospectiva los regímenes generales, como el creado con la Ley 100 de 1993, en aquellas situaciones en que resulte más favorable para el reconocimiento de prestaciones. [...] [E]l fallecimiento del patrullero (...) ocurrió el 1 de septiembre de 2010, fecha para la cual ya se encontraba vigente el Decreto 4433 de 2004.

PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES / BENEFICIARIOS DE LA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES / DEPENDENCIA ECONÓMICA / NOCIÓN DE CONGRUA SUBSISTENCIA

"[L]a dependencia económica debe examinarse a la luz de los postulados constitucionales y legales que orientan la seguridad social como son: la protección especial a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta, protección integral de la familia, de las personas de la tercera edad, calidad de vida acorde con la dignidad humana, eficiencia y solidaridad, entre otros. En tal sentido, la noción comprende la falta de condiciones materiales mínimas en cabeza de los beneficiarios del causante de la pensión de sobrevivientes, para auto-proporcionarse o mantener su subsistencia; por lo tanto, la presencia de ciertos ingresos no constituye la falta de la misma, ya que tan solo se es independiente cuando el solicitante puede por sus propios medios. [...] [P]ara la obtención de la pensión de sobreviviente, el interesado debe acreditar: (a) el parentesco con el causante y (b) la dependencia económica, entendida como la incapacidad de la persona de obtener los ingresos indispensables para subsistir de manera digna, esto es, la ausencia de condiciones materiales mínimas que le permitan sufragar los costos de su propia vida. En esa línea argumentativa, está demostrado que la señora (...) es madre del causante (...) aspecto que satisface su condición de beneficiaria como primer requisito exigido. En relación con la “dependencia económica”, la entidad accionada (...) sostuvo que

en la declaración extraproceso presentada por la demandante (...) ante la Notaría Primera del Circulo de Florencia, informó que le había sido asignada una pensión luego de la muerte de su esposo. [...] Se muestra evidente para la Sala que, aunque la demandante posee el ingreso que proviene de la sustitución pensional de su esposo fallecido, este no le garantiza una subsistencia congrua pues la suma neta que percibe no le garantiza el mínimo vital. [...] [L]a dependencia económica no puede asumirse desde la óptica de la carencia total de recursos económicos, sino en la falta de condiciones materiales mínimas para la subsistencia. [...] Bajo tal entendimiento, para poder acreditar la dependencia económica no se requiere la carencia total y absoluta de recursos, sino que basta la comprobación de la imposibilidad de mantener el mínimo existencial que le permita a la beneficiaria obtener los ingresos indispensables para subsistir de manera digna y en el presente caso, pese a contar con la pensión de su cónyuge fallecido equivalente a un salario mínimo, quedó demostrado que de dicho ingreso (...) no le asegura las condiciones materiales mínimas para la subsistencia, y además la demandante no posee otros ingresos pues es una persona de la tercera edad que no labora y sus otros hijos no le aportan al sostenimiento como sí lo hacía el causante [...] En criterio de la Sala la dependencia económica puede relacionarse con la noción de congrua subsistencia y la concepción de "congrua" proviene del adjetivo congruente, el que a su vez significa conveniente, proporcional, coherente y lógico. Asimismo, puede aceptarse como una razonable porción, estipendio o retribución de algo. Subsistencia es el conjunto de medios necesarios para el sustento de la vida humana. [...]"

FUENTE FORMAL: LEY 100 DE 1993 - ARTÍCULO 151 / LEY 100 DE 1993 - ARTÍCULO 279 / LEY 100 DE 1993 - ARTÍCULO 288 / LEY 923 DE 2004 / DECRETO 4433 DE 2004

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN "A"

Consejero Ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Bogotá D.C, cuatro (4) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

Radicación número: 18001-2333-000-2016-00218-01(4437-19)

Actor: CECILIA VÁSQUEZ DE MUÑOZ

Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL

Referencia: PENSIÓN DE SOBREVIVIENTE

ASUNTO

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 26 de junio de 2019 proferida por el Tribunal Administrativo del Caquetá que negó las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA¹

La señora CECILIA VÁSQUEZ DE MUÑOZ, invocando su calidad de madre del fallecido subintendente² Edison Muñoz Vásquez, actuando mediante apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo demandó a la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – POLICÍA NACIONAL, en procura de obtener el reconocimiento de las siguientes declaraciones y condenas:

1.1. Pretensiones

(i). La nulidad de la **Resolución No 00045 del 26 de enero de 2011**, por la cual, la Dirección General de la Policía Nacional, reconoció compensación por muerte y negó el reconocimiento de la pensión de sobreviviente en calidad de madre de Edinson Muñoz Vásquez.

(ii). La nulidad de la **Resolución No 00480 del 4 de abril de 2011**, por la cual, el subdirector de la Policía Nacional resolvió el recurso de reposición, en la que confirmó en todas sus partes la Resolución No 00045 de 2011.

(iii) La nulidad de la **Resolución No 02714 del 9 de agosto de 2011**, por la cual, el Director General de la Policía Nacional, resolvió el recurso de apelación y confirmó en todas sus partes las Resoluciones No 00045 y 00480 de 2011.

(iv) Como consecuencia de lo anterior, solicitó condenar a la Dirección General de la Policía Nacional, al reconocimiento de la pensión de sobreviviente en calidad de

¹ Folios 125 a 135 c 1

² Mediante Resolución No 03266 de 13 de octubre de 2010, el Ministerio de Defensa – Policía Nacional, ascendió en forma póstuma al grado de subintendente a Edison Muñoz Vásquez.

madre de Edinson Muñoz Vásquez, así como, reajustar e indexar las prestaciones sociales, a partir del 1 de septiembre de 2010.

(v) Indexar las sumas reconocidas, conforme al índice de precios al consumidor y que se dé cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 192, 195 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

(vi) Condenar a la entidad demandada a dar cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 192 a 195 del CPACA y al reconocimiento y pago de los intereses moratorios y las costas procesales.

1.2. Fundamentos fácticos

Los siguientes son los fundamentos de hecho de las pretensiones:

(i) El causante Edinson Muñoz Vásquez, ingresó a la Policía Nacional el 12 de diciembre de 2007 y su fallecimiento se produjo en ejercicio de su actividad el 1 de septiembre de 2010. A través de la Resolución No 03104 del 28 de septiembre de 2010, fue retirado del servicio activo por muerte.

(ii) La señora Cecilia Vásquez de Muñoz, en calidad de beneficiaria solicitó el pago de prestaciones económicas y el reconocimiento de pensión de sobreviviente por la muerte de su hijo.

(iii) Mediante Resolución No 00045 del 26 de enero de 2011, la Dirección General de la Policía Nacional – Secretaría General, reconoció por concepto de compensación por muerte a favor de la señora Cecilia Vásquez de Muñoz, la suma de \$76.822.991, y negó el reconocimiento, liquidación y pago de la pensión de sobreviviente, *“al considerar que los ingresos económicos de la señora Cecilia Vásquez de Muñoz la perfilan en la actitud de bastarse a sí misma para subvenir sus necesidades, situación que hace desaparecer la subordinación que predica la norma de los padres respecto del causante”*.

(iv) Contra la anterior decisión, la demandante interpuso recurso de reposición, el cual fue resuelto a través de la Resolución No 00480 de 2011, por el Subdirector General de la Policía Nacional, en la que confirmó en todas sus partes la Resolución No 00045 de 2011.

(v) Mediante Resolución No 02714 del 9 de agosto de 2011, el director de la Policía Nacional resolvió el recurso de apelación y confirmó en todas sus partes, las Resoluciones No 00045 del 26 de enero y 00480 del 4 de abril de 2011.

1.3. Normas violadas y concepto de violación

Como normas violadas se invocaron las siguientes:

Constitución Política: artículos 2, 4, 13, 48 y 53.

De orden legal: Ley 100 de 1993, artículos 46, 47 y 48.

Al desarrollar el concepto de violación, sostuvo que los actos administrativos demandados desconocieron las normas de rango constitucional y legal indicadas como vulneradas, como quiera que, al negar el reconocimiento pensional, se le está afectando la posibilidad de vivir dignamente a la señora Cecilia Vásquez de Muñoz, así como el acceso a la seguridad social y a obtener un servicio médico oportuno y eficaz, situación que va en contravía de las normas constitucionales.

Precisó que los actos administrativos demandados vulneran el derecho a la igualdad, comoquiera que mientras otros ciudadanos pueden acceder fácilmente a una mesada pensional, a la demandante se le niega, por lo que no resulta en nada beneficioso, por el contrario, se convierte en un perjuicio irremediable.

Por último, afirmó que cumple con los requisitos previstos en los artículos 46, 47 y 48 de la Ley 100 de 1993 porque se efectuaron cotizaciones al sistema superiores a las 50 semanas exigidas.

2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA³

La Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional por medio de apoderado, se opuso a las pretensiones de la demanda por considerar que la demandante, señora Cecilia Vásquez de Muñoz, no acreditó dentro del procedimiento administrativo de reconocimiento de pensión la dependencia económica respecto de su hijo fallecido, Edison Muñoz Vásquez.

³ Folios 156 a 170 c 2

En tal sentido, informó que la demandante cuenta con una pensión de sobrevivientes de su fallecido esposo Luis Sisney Muñoz, razón por la cual tiene solvencia económica para subvenir sus necesidades. Así mismo, recibió por concepto de compensación por muerte de su hijo, la suma de \$ 76.882.991, el valor de \$34.351.817 correspondiente al seguro obligatorio, póliza No 994000000003 a cargo de la Previsora S.A, y \$4.500.000, por concepto de auxilio mutuo.

3. AUDIENCIA INICIAL⁴

La audiencia inicial se llevó a cabo el 24 de enero de 2018, y en la fase de fijación del litigio se delimitó el problema jurídico en los siguientes términos:

“Determinar si la señora CECILIA VÁSQUEZ DE MUÑOZ, tiene o no derecho a que la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional le reconozca y ordene pagar una pensión de sobrevivientes con ocasión de la muerte en servicio activo de quien fuere su hijo, el patrullero EDISON MUÑOZ VÁSQUEZ”. (texto de su original).

4. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA⁵

Mediante sentencia proferida el 26 junio 2019, el Tribunal Administrativo del Caquetá negó las pretensiones con base en los siguientes argumentos:

(i) Teniendo en cuenta la fecha de fallecimiento del subintendente Edinson Muñoz Vásquez, la cual aconteció el 1 de septiembre de 2010, la normativa que regula la prestación deprecada por la demandante se encuentra contenida en el Decreto 4433 de 2004, cuyo campo de aplicación contenido en el artículo 1, dispone:

“**ARTÍCULO 1º.** *Campo de aplicación.* Las disposiciones aquí contenidas se aplicarán a los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares, Oficiales, Suboficiales, **Personal del Nivel Ejecutivo y Agentes de la Policía Nacional, alumnos** de las escuelas de formación de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional y a los Soldados de las Fuerzas Militares, en los términos que se señalan en el presente decreto. (Negrillas de Sala)

(ii) La pretensión de la demandante va encaminada a la aplicación del régimen general contenido en los artículos 46, 47 48 de la Ley 100 de 1993, pues afirma que

⁴ Folios 201 a 204

⁵ Folios 241 a 249

cumplía con todos los presupuestos para acceder al derecho pensional, teniendo en cuenta que el causante acreditó más de 50 semanas.

(iii) Sin embargo, el *a quo*, advirtió que de acuerdo con los artículos 1, 11 y 27 del Decreto 4433 de 2004, tratándose de reconocimiento de pensión de sobrevivientes, la norma aplicable es la vigente para la fecha de su fallecimiento del causante, pues es en ese momento en que se causa el derecho a la sustitución pensional, es por lo que el régimen aplicable es el Decreto 4433 de 2004.

(iv) Advirtió que, de acuerdo con el material probatorio, el causante pertenecía al nivel ejecutivo de la policía Nacional, en tanto que al momento de su fallecimiento ostentaba el grado de patrullero, el cual conforme a lo establecido en el artículo 3 del Decreto 132 de 1995, corresponde a ese nivel.

Ingresó a la Policía Nacional como alumno del nivel ejecutivo del 20 de marzo al 11 de diciembre de 2007, y como patrullero desde el 12 de diciembre de 2007 hasta el 1 de septiembre de 2010, día en que falleció, laborando al servicio de la institución un total de 3 años, 5 meses y 27 días.

(v) Se demostró que mediante **Resolución No 1811 de 2010** le fue reconocida una pensión sustitución pensional a la señora Cecilia Vásquez de Muñoz con ingreso a nómina a partir de julio de 2010, con ocasión del fallecimiento de su esposo; así mismo, obra prueba de un certificado expedido por la oficina de Registros de Instrumentos públicos de Florencia Caquetá, en el que se indica que la demandante adquirió a título de compraventa un inmueble urbano ubicado en el municipio de Florencia.

(vi) Con fundamento en lo anterior, concluyó que no hay lugar a acceder al reconocimiento pensional deprecado, en tanto que la demandante ya disfruta de una pensión de sobrevivientes que le reporta un ingreso económico con el cual puede atender sus necesidades básicas, desvirtuándose así el presupuesto de “dependencia económica” previsto en el artículo 11 del Decreto 4433 de 2003.

Tampoco se logró acreditar que la demandante padeciera de alguna enfermedad o impedimento físico que le implicara destinar gran parte de su mesada pensional a atender sus dolencias, no quedándole el dinero suficiente para atender sus

necesidades básicas; igualmente, la señora cuenta con más hijos que podían ayudarla económicamente.

(vii) Condenó en costas a la parte demandante.

5. EL RECURSO DE APELACIÓN

La parte demandante, a través de su apoderado⁶, solicitó revocar la sentencia apelada con fundamento en los siguientes argumentos:

(i) Consideró que contrario a lo sostenido por el *a quo*, la señora Cecilia Vásquez de Muñoz, sí dependía económicamente de su hijo Edinson Muñoz Vásquez de manera constante, como lo hace un buen hijo de familia en agradecimiento para con sus progenitores, por lo que insistió en que tiene derecho al reconocimiento de la sustitución pensional con fundamento en la Ley 100 de 1993.

(ii) Precisó que a pesar de que existen otros hijos de la señora Cecilia Vásquez de Muñoz, estos no cuentan con la capacidad económica para solventarla y ayudarla, pues tienen sus propios gastos, razón por la cual, esta labor la realizaba su hijo fallecido, quien contaba con los ingresos suficientes para sufragar sus propios gastos y los de la demandante.

(iii) Indicó que, aunque la actora goza de una pensión con ocasión del fallecimiento de su esposo, esta circunstancia no es razón suficiente para negar la pensión de sobreviviente de su hijo, el patrullero Edinson Muñoz Vásquez (q.e.p.d.), al respecto trajo a colación la sentencia T. 136 de 2011⁷, proferida por la Corte Constitucional.

6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

⁶ Folios 252 a 255

⁷ “En el caso objeto de estudio, una dependencia parcial y razonable como la que tenía el tutelante respecto de su hijo, lo hace beneficiario de la pensión de sobrevivientes solicitada. En efecto, los dineros a los cuales eventualmente tiene acceso Justino Alape Sánchez son producto de su actividad económica y de la solidaridad de sus otros hijos. Sin embargo, de esa renta no se deduce su autosuficiencia, toda vez que sus ingresos son irregulares y ascienden aproximadamente a \$240.000 pesos mensuales derivados de su trabajo como radio técnico en un local comercial en el cual adeuda meses de arriendo,⁷ más ayudas inconstantes –y por completo voluntarias– de sus otros dos hijos por \$250.000,⁷ monto que no resulta suficiente para cubrir sus necesidades básicas. Sumados ambos ingresos, no alcanzan ni siquiera el monto al cual asciende en la actualidad el salario mínimo legal mensual vigente.⁷ En cambio, los \$500.000 pesos mensuales que le aportaba el señor Carlos Arturo Alape Salazar a su sostenimiento, le permitían unos ingresos que garantizaban la posibilidad de llevar una vida digna.”

6.1. La **parte demandante** reiteró los argumentos expuestos en el recurso de apelación (fs. 273 a 275).

6.2. La **parte demandada** manifestó que, de acuerdo con lo previsto en el Decreto 1213 de 1990, norma que cubre el escalafón de agentes de Policía Nacional al cual perteneció el causante, es requisito para el reconocimiento de la pensión, un tiempo mínimo laborado de 15 o más años de servicios el cual no cumplió el extinto policía, ya que en su hoja de servicios le figura un total de 2 años, 4 meses y 4 días, circunstancia por la cual no es procedente reconocer la pensión de sobreviviente.

7. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El **Ministerio Público** no rindió concepto en esta instancia.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁸, el Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto.

Asimismo, conforme a lo dispuesto en el artículo 328⁹ del Código General del Proceso, la competencia del juez de segunda instancia está circunscrita a los argumentos expuestos por el apelante. No obstante, en caso de que ambas partes hayan apelado la sentencia, el superior resolverá sin limitaciones. Por tanto,

⁸ «El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia.[...]»

⁹ «ARTÍCULO 328. COMPETENCIA DEL SUPERIOR. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.»

Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones. En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias.

El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella. En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia.»

comoquiera que en el presente asunto apeló la parte demandante, la Sala de Subsección estará limitada al recurso de apelación.

2. Problema jurídico

De acuerdo con los motivos de inconformidad expuestos en el recurso de apelación, le corresponde a la Sala de Subsección determinar ¿si la señora Cecilia Vásquez de Muñoz tiene derecho al reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes, en calidad de madre del fallecido Edison Muñoz Vásquez, quien era miembro del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, con fundamento en el régimen pensional general previsto en la Ley 100 de 1993, o con aplicación del **régimen especial** previsto en el Decreto 4433 de 2004 como lo interpretó la entidad en el acto demandado?

Para resolver la cuestión, la Subsección desarrollará el siguiente orden metodológico: i) marco normativo de la pensión de sobrevivientes, y (ii) análisis del caso concreto.

3. Marco normativo y jurisprudencial de la pensión de sobrevivientes.

La pensión de sobrevivientes es una garantía del derecho a la seguridad social y una manifestación de los principios constitucionales de solidaridad y reciprocidad.

Como antecedentes de la “sustitución pensional” de los miembros de la Policía Nacional se encuentran las siguientes normas:

Decreto 609 de 1977¹⁰

El Decreto 609 de 1977 determinó las prestaciones por muerte de un agente en actos extraordinarios o meritorios del servicio, dentro de las cuales contempló el pago de una pensión mensual en las condiciones de cabo segundo a sus beneficiarios, si hubiere cumplido 15 años o más de servicio.

Al respecto, los artículos 81, 82 y 83 del Decreto en mención disponían lo siguiente:

¹⁰ «Por el cual se reorganiza la Carrera de Agentes de la Policía Nacional».

“Artículo 81. Prestaciones por muerte en actos extraordinarios o meritorios del servicio. A la muerte de un Agente de la Policía Nacional en servicio activo, causadas por heridas o accidentes en actos extraordinarios o meritorios del servicio de vigilancia o encontrándose en operaciones de orden público, será ascendido en forma póstuma al grado de Cabo 2º, cualquiera que fuere el tiempo de servicio. Además sus beneficiarios en el orden establecido en este Decreto, tendrán derecho a las siguientes prestaciones:

a) A que el Tesoro Público les pague por una sola vez, una compensación equivalente a cuatro (4) años de asignación correspondiente al grado conferido al causante, tomando como base las partidas señaladas en el artículo 55 de este estatuto.

b) Al pago doble de la cesantía a que tuviere derecho el causante.

c) Si al Agente fallecido hubiere cumplido quince (15) años o más de servicio, a que por el Tesoro Público, se les pague una pensión mensual en las condiciones de un Cabo 2, la cual será liquidada en la misma forma de la asignación de retiro, de acuerdo con el tiempo de servicio del causante.

Se comprobará la muerte o causa de los hechos señalados en este artículo por el resultado de la investigación ordenada al efecto por la autoridad competente.

Artículo 82. Prestación por muerte en misión del servicio. A la muerte de un Agente de la Policía Nacional en servicio activo, causada por un accidente en misión del servicio, en circunstancias distintas de las enunciadas en el artículo anterior, sus beneficiarios en el orden preferencial establecido en este Decreto, tendrán derecho a las siguientes prestaciones:

a) A que el Tesoro Público les pague por una sola vez, **una compensación** equivalente a tres (3) años de los haberes correspondientes al grado conferido al causante, tomando como base las partidas señaladas en el artículo 55 de este estatuto.

b) Al pago doble de la cesantía por el tiempo servido por el causante.

c) Si al Agente hubiere cumplido doce (12) años o más de servicio, a que por el Tesoro Público, se le pague una **pensión mensual** la cual será liquidada y cubierta en la misma forma de la asignación de retiro, de acuerdo con el grado y el tiempo de servicio del causante.

Artículo 83. Prestación por muerte simplemente en actividad. A partir de la vigencia del presente estatuto, a la muerte de un Agente de la Policía Nacional en actividad por causas diferentes a las enumeradas en los dos artículos anteriores, sus beneficiarios en el orden establecido en este estatuto tendrán derecho a las siguientes prestaciones:

a) A que el Tesoro Público les pague por una sola vez **compensación** equivalente a los dos (2) años de los haberes correspondientes al grado conferido al causante tomando como base las partidas señaladas en el artículo 55 del presente estatuto.

b) Al pago de la cesantía por el tiempo de servicio del causante.

c) Si el Agente hubiere cumplido quince (15) o más años de servicio, a que por el Tesoro Público se le pague una **pensión mensual**, la cual será liquidada y cubierta en la misma forma de la asignación de retiro, de acuerdo con el grado y el tiempo de servicio del causante.

De lo anterior se colige que el fallecimiento del miembro de la Policía daba lugar al reconocimiento de una compensación, al pago de cesantías, y a la pensión, siempre y cuando el causante hubiera completado un tiempo mínimo de servicios entre 12 y 15 años, según la causa del deceso.

Decreto 2063 de 1984

El Decreto 609/77 fue derogado por el **artículo 177 del Decreto 2063 de 1984**¹¹ que reorganizó la carrera de los agentes de la Policía Nacional y en su artículo 120 estableció las prestaciones sociales causadas por la muerte del Agente en simple actividad, y fijó como requisito para acceder al reconocimiento y pago de la pensión de sobreviviente de un agente muerto en servicio activo y en actos del servicio, que el policía hubiere cumplido 15 años o más de servicio.

Decretos 97 de 1987 y 1213 de 1990.

El Decreto 2063/84 fue derogado por los Decretos 97 de 1989¹², artículo 120 y 1213 de 1990¹³, artículo 121, los cuales establecieron el mismo requisito de tiempo de servicios previsto en el derogado decreto.

Constitución Política de 1991

El artículo 48 de la Constitución Política de 1991, estableció que los requisitos para adquirir el derecho a una pensión de invalidez o de sobrevivencia estarían establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones, así mismo, los artículos 217 y 218 consagraron la existencia de un régimen de prestaciones sociales para los miembros de la Fuerza Pública, específicamente, para los integrantes de la Policía Nacional el artículo 218 señaló que «la ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario».

¹¹ «El presente Decreto rige a partir de la fecha de expedición y deroga el Decreto 609 del 15 de marzo de 1977 y demás disposiciones que le sean contrarias».

¹² «Por el cual se reforma el estatuto de carrera de Agentes de la Policía Nacional».

¹³ «Por el cual se reorganiza la carrera de Agentes de la Policía Nacional».

Ley 100 de 1993.

Con la expedición de la Ley 100 de 1993, se estableció dentro del Régimen General de Seguridad Social la denominada **pensión de sobrevivientes** que prevé, 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 del fallecimiento, siempre y cuando hubiese efectuado un mínimo de cotizaciones establecido por el legislador.

La finalidad de dicha prestación fue garantizar a los sobrevivientes del pensionado o afiliado fallecido, la disposición de unos recursos para su digno sostenimiento, de tal forma que su deceso no signifique una ruptura que afecte la subsistencia del núcleo familiar más próximo del causante¹⁴.

Al respecto, la Corte Constitucional en **Sentencia C-1094 de 2003**¹⁵, sostuvo:

[...] el legislador ha dispuesto que el sistema general de pensiones tiene por objeto garantizar a la población, el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones que se determinan en ley, así como propender por la ampliación progresiva de cobertura a los segmentos de población no cubiertos con un sistema de pensiones.

La pensión de sobrevivientes constituye entonces uno de los mecanismos instituidos por el legislador para la consecución del objetivo de la seguridad social antes mencionado. La finalidad esencial de esta prestación social es la protección de la familia como núcleo fundamental de la sociedad, de tal suerte que las personas que dependían económicamente del causante puedan seguir atendiendo sus necesidades de subsistencia, sin que vean alterada la situación social y económica con que contaban en vida del pensionado o afiliado que ha fallecido. Por ello, la ley prevé que, en aplicación de un determinado orden de prelación, las personas más cercanas y que más dependían del causante y compartía con él su vida, reciban una pensión para satisfacer sus necesidades. [...]. (Destaca la sala)

La pensión de sobrevivientes se encuentra regulada en los artículos 46, 47 y 48 de la Ley 100 de 1993. El artículo 46¹⁶ es del siguiente tenor:

¹⁴ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 9 de febrero de 2012. Expediente 0987 de 2008. Consejero ponente: Luis Rafael Vergara Quintero.

¹⁵ En relación con la demanda de inconstitucionalidad presentada por algunos ciudadanos contra los artículos 11, 12, 13 (parcial), 18 (parcial) y 19 (parcial) de la Ley 797 de 2003.

¹⁶ Artículo modificado por el artículo 12 de la Ley 797 de 2003.

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. Que el afiliado se encuentre cotizando al sistema y hubiere cotizado por lo menos veintiséis (26) semanas al momento de la muerte;

b. Que habiendo dejado de cotizar al sistema, hubiere efectuado aportes durante por lo menos veintiséis (26) semanas del año inmediatamente anterior al momento en que se produzca la muerte;

(...)(negrillas de la Sala)

Ahora bien, al tenor del artículo 279¹⁷ de la Ley 100 de 1993, no es aplicable a los miembros de la Policía Nacional entre otros servidores, el régimen general de pensiones, pues el mencionado artículo los excluyó de ese sistema, no obstante, teniendo en cuenta lo estipulado en el artículo 288¹⁸ de esa norma, los miembros de la Policía Nacional, en virtud del principio de favorabilidad podrán acogerse al régimen general.

De otra parte, el artículo 151 de la Ley 100 de 1993 indicó que el sistema general de pensiones regiría a partir del 1° de abril de 1994, en tal razón, dicha norma será aplicable únicamente a las situaciones jurídicas consolidadas a partir de su entrada en vigencia.

Decreto 4433 de 2004

El Decreto 4433 del 31 de diciembre 2004¹⁹, en desarrollo de la Ley 923 de 2004, estableció que en los casos en que se produzca la muerte de un miembro de la Fuerza Pública en **actos especiales del servicio**, a partir de la entrada en vigor del mismo, sus beneficiarios tendrían derecho, desde la fecha del fallecimiento, a que se le pague una **pensión de sobreviviente**.

¹⁷ **Excepciones.** El Sistema Integral de Seguridad Social contenido en la presente Ley no se aplica a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, ni al personal regido por el Decreto ley 1214 de 1990, con excepción de aquel que se vincule a partir de la vigencia de la presente Ley, ni a los miembros no remunerados de las Corporaciones Públicas.

¹⁸ **Aplicación de las disposiciones contenidas en la presente ley y en leyes anteriores.** Todo trabajador privado u oficial, funcionario público, empleado público y servidor público tiene derecho a la vigencia de la presente Ley le sea aplicable cualquier norma en ella contenida que estime favorable ante el cotejo con lo dispuesto en leyes anteriores sobre la misma materia, siempre que se someta a la totalidad de disposiciones de esta Ley.

¹⁹ «Por medio del cual se fija el régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública».

Al respecto, el artículo 27 del precitado decreto dispone:

“ARTÍCULO 27. Muerte en actos especiales del servicio. A la muerte de un **Oficial, Suboficial, o Agente de la Policía Nacional en servicio activo**, o del personal que ingrese al Nivel Ejecutivo a partir de la entrada en vigencia del presente decreto, en actos meritorios del servicio, en combate o como consecuencia de la acción del enemigo, bien sea en conflicto internacional o en el mantenimiento o restablecimiento del orden público, 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 la Dirección General de la Policía Nacional, la cual será liquidada así:

27.1 El cincuenta por ciento (50%) de las partidas computables para la asignación de retiro, en el grado conferido póstumamente, cuando el causante tuviere quince (15) años o menos de servicio.

27.2 El cincuenta por ciento (50%) se incrementará en un cuatro por ciento (4%) adicional, por cada año que exceda los quince (15), sin sobrepasar el ochenta y cinco por ciento (85%) por los primeros veinticuatro (24) años.

27.3 A su vez, el ochenta y cinco por ciento (85%) de que trata el numeral anterior se incrementará en un dos por ciento (2%) por cada año adicional, sin que en ningún caso el total pueda exceder el noventa y cinco por ciento (95%) de las partidas computables.

PARÁGRAFO. A la muerte de un **miembro del Nivel Ejecutivo** de la Policía Nacional en servicio activo a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto, en actos meritorios del servicio, en combate o como consecuencia de la acción del enemigo, bien sea en conflicto internacional o en el mantenimiento o restablecimiento del orden público, 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, liquidada de acuerdo con el grado conferido póstumamente y equivalente al ciento por ciento (100%) de las partidas establecidas en el artículo 23 del presente decreto”.

En lo concerniente a los **beneficiarios de la pensión** por muerte en servicio activo, el artículo 11 de la normativa en mención dispone:

“ARTÍCULO 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.

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.

La porción del cónyuge acrecerá a la de los hijos y la de estos entre sí y a la del cónyuge, y la de los padres entre sí y a la del cónyuge". (negrilla de Sala).

Teniendo en cuenta lo anterior, las personas que integran la Fuerza Pública gozan de un **régimen prestacional especial**, es decir, las disposiciones que gobiernan sus situaciones prestacionales no son las contenidas en el régimen general de seguridad social creado por la Ley 100 de 1993, pues su régimen fue exceptuado por la Constitución y la ley dada la naturaleza de servicios prestados por los miembros de la Policía Nacional, Ejército, Armada y Fuerza Aérea.

El Consejo de Estado desarrolló una tesis en la cual expresó que la existencia de regímenes especiales se justifica, en tanto consagren beneficios para un grupo determinado de personas, pudiendo aplicar de forma retrospectiva los regímenes generales, como el creado con la Ley 100 de 1993, en aquellas situaciones en que resulte más favorable para el reconocimiento de prestaciones.

Bajo tal entendimiento, en un primer momento, la Corporación, en sentencia del 29 de abril de 2010²⁰ reconoció una pensión de sobrevivientes con base en la aplicación retrospectiva de la Ley 12 de 1975, pese a que el fallecimiento había

²⁰ Expediente N° 25000-23-25-000-2007-00832-01 (0548-09); C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

ocurrido en 1970, señalando lo que a continuación se transcribe:

«[...] Si bien alega la demandada la imposibilidad jurídica de aplicar retroactivamente el contenido de las Leyes 33 de 1973 y 12 de 1975 a un hecho sucedido con anterioridad a su expedición, como lo fue la muerte del Agente ocurrida el 6 de octubre de 1970, debe precisar la Sala que en materia laboral y por virtud del principio de favorabilidad se admite la aplicación retrospectiva de la Ley, tal como lo ha sostenido esta Corporación en diferentes oportunidades e incluso la Corte Constitucional, quien ha señalado particularmente en materia pensional que la norma más favorable se aplique retrospectivamente, por cuanto la Ley nueva si puede regular ciertas situaciones o hechos jurídicos que aun cuando han acaecido bajo la vigencia de una Ley, no tuvieron la virtud de obtener su consolidación de manera definitiva como derecho bajo la Ley antigua».

Esta posición se acogió para casos similares a éste, en los que se analizó el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a beneficiarios de quienes habían muerto antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, en tal medida, se aplicó retrospectivamente el régimen general, en virtud del principio de favorabilidad²¹.

Sin embargo, posteriormente **ese criterio fue rectificado** en la **Sentencia de unificación** de la Sección Segunda, proferida el 25 de abril de 2013²², al considerar que el derecho a la pensión de sobreviviente se causa al momento en que ocurre el fallecimiento, es decir, cuando se causa el derecho a la sustitución pensional, en tal medida, solo son aplicables las normas que rigen para la época en que suceden los hechos, por lo tanto, si se decide un asunto con base en una norma expedida con posterioridad, se quebrantaría la regla de irretroactividad de la Ley; al respecto se argumentó:

“La jurisprudencia de esta Corporación²³ 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**

²¹ Posición ratificada en sentencia del 1° de noviembre de 2012, expediente 13001-23-31-000-2005-02358-01 (0682-11); C.P Víctor Hernando Alvarado Ardila

²² Expediente N° 76001-23-31-000-2007-01611-01 (1605-09); C.P Luis Rafael Vergara Quintero.

²³ “Ver, entre otras, las sentencia de octubre 7 de 2010, Consejero ponente LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO, radicación No. 76001-23-31-000-2007-00062-01(0761-09); febrero 18 de 2010, Consejero ponente GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN, radicación No. 08001-23-31-000-2004-00283-01(1514-08); abril 16 de 2009, Consejero ponente VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA, radicación No. 76001-23-31-000-2004-00293-01(2300-06)”.

fallecimiento del señor Jaime Reyes son las que estaban vigentes el 19 de octubre de 1985, 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 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 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 anterior²⁴, 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 2010²⁵ y noviembre 1º de 2012²⁶, 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

²⁴ "Artículo 120 del Decreto 2063 de 1984.

²⁵ "Radicación No. 25000-23-25-000-2007-00832-01 (0548-09) Consejero Ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, en la que se reconoció una pensión de sobrevivientes con base en la aplicación retrospectiva de la Ley 12 de 1975, a pesar de que el fallecimiento había ocurrido en octubre de 1970."

²⁶ "Reconoció una pensión de sobrevivientes con base en la aplicación retrospectiva de la Ley 100 de 1993, a pesar de que el deceso del causante se produjo el 20 de febrero de 1991. En esta oportunidad el doctor Gerardo Arenas Monsalve salvó el voto en los siguientes términos: "Nótese además, desde el punto de vista práctico, el complejo problema que surge con la tesis mayoritaria que no se comparte, de aplicar el régimen general de la Ley 100 de 1993 a situaciones que se resolvieron plenamente antes de su vigencia. Como se trata de pensiones, y éstas no tienen término de prescripción, todos los derechos pensionales de sobrevivientes, resueltos en su momento aplicando válidamente la legislación anterior, resultan ahora sorpresivamente litigiosos, es decir, susceptibles de discusión judicial, así el fallecimiento del causante se haya producido en vigencia de esa legislación anterior, y así se hayan reconocido los derechos derivados del régimen anterior. El principio constitucional de la sostenibilidad financiera, establecido en la Carta desde el Acto Legislativo No. 1 de 2005 queda en entredicho, con una extensión tan amplia y generalizada de la aplicación del régimen general".

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.

Lo anterior, permite concluir que no se desvirtuó la legalidad del acto demandado, razón por la cual se confirmará la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda, pero por las consideraciones antes expuestas". (negrillas de sala)

Por lo expuesto, la Sección precisó que en materia de reconocimiento de pensión de sobrevivientes se debe aplicar la ley vigente al momento en que se habría causado el derecho, es decir, la que rige a la fecha del fallecimiento del causante.

En el presente caso, el fallecimiento del patrullero Edison Muñoz Vásquez ocurrió el 1 de septiembre de 2010, fecha para la cual ya se encontraba vigente el Decreto 4433 de 2004 y por lo tanto, resulta aplicable para resolver la presente controversia.

4. Análisis del caso concreto

Como **motivo de censura** la parte demandante aduce que tiene derecho al reconocimiento de la pensión de sobreviviente en calidad de beneficiaria de su hijo fallecido Edinson Muñoz Vásquez con fundamento en la Ley 100 de 1993, porque (i) es beneficiaria, por ser la madre del causante, quien no dejó herederos, (ii) se efectuaron cotizaciones **superiores a 50 semanas con destino a pensión**, por lo que solicita dar aplicación a la Ley 100 de 1993, y (iii) está demostrada la **dependencia económica** porque la pensión que le fue sustituida por la muerte de su esposo, no es suficiente para subvenir a sus necesidades.

Por su parte, el *a quo* negó la pretensión anterior por considerar que (i) no se demostró la dependencia económica de la demandante respecto de su hijo fallecido, y (ii) porque tenía ingresos derivados de la pensión que le fue reconocida con ocasión del fallecimiento de su esposo.

Para resolver la controversia, la Sala tendrá en cuenta el acervo probatorio obrante del proceso, cuya presunción de autenticidad no fue objetada por las partes, el cual le permite tener por acreditados los siguientes hechos:

4.1. Hechos demostrados

(a). Historia Laboral. Del extracto de la historia laboral allegado al folio 25, se observa que el señor **Edison Muñoz Vásquez** ingresó a la Policía Nacional como agente alumno (nivel ejecutivo) el 20 de marzo de 2007, y al **nivel ejecutivo**, el 10 de diciembre de 2007 hasta el 1 de septiembre de 2010, (f.20), fecha en que se registró su muerte en servicio activo.

(b) Deceso del causante. A folio 4 se observa el registro civil de defunción del patrullero Edinson Muñoz Vásquez que da cuenta del hecho de su muerte ocurrida el 1 de septiembre de 2010. De dicha prueba se desprende igualmente que es hijo de la señora Cecilia Vásquez de Muñoz.

(c) Asenso póstumo: A través de la Resolución No 03266 del 13 de octubre de 2010, el director de la Policía Nacional **ascendió** en forma póstuma al señor Edinson Muñoz Vásquez, en el grado de subintendente, con ocasión a la muerte en actos especiales del servicio (f. 48).

(d) Indemnización por muerte: A través de la Resolución 00045 del 26 de enero de 2011 el Ministerio de Defensa – Policía Nacional – Sección de Prestaciones Sociales, reconoció la indemnización por muerte a favor de la señora Cecilia Vásquez de Muñoz en la suma de \$76.822.991 (fs. 78 a 80).

(e) Actos Administrativos demandados:

- ✓ **Resolución 00045 del 26 de enero de 2011** por medio de la cual, el Ministerio de Defensa – Policía Nacional – Sección de Prestaciones Sociales, reconoció indemnización por muerte a favor de la señora Cecilia Vásquez de Muñoz por el valor de \$76.822.991 y **negó la pensión** de sobreviviente solicitada por la demandante (fs. 78 a 80).

Lo anterior, con fundamento en las siguientes consideraciones:

(...)

“La señora Cecilia Marcela Muñoz mediante declaración extraproceso de fecha 21 de octubre del 2010 rendida ante la notaría primera del círculo de Florencia Caquetá, manifiesta *“su estado civil viuda, ocupación ama de casa y bajo la gravedad de juramento declara, mi hijo Edison Muñoz Vásquez era*

quién respondía por mí, que convivíamos juntos, bajo el mismo techo forma permanente y económicamente respondía por mí, que recibo una pensión que me fue asignada luego de la muerte de mi señor esposo Luis Siney Muñoz quien en vida se identificó con la CC 4.960.965, esta pensión la recibía a mi esposo por invalidez” En consecuencia, se observa la posición de ingresos que la perfilan en la actitud de bastarse a sí misma para subvenir a sus necesidades, situación que hace desaparecer la subordinación que predica la norma legal de los padres respecto del causante, **razón por la cual no tiene la calidad de beneficiaria de la pensión de sobreviviente de conformidad con el artículo 11 del decreto 4433 del 2004, por lo anterior la petición será negada y se les reconocerá el derecho a la compensación por muerte”** (subraya la Sala)

- ✓ **Resolución 00480 del 4 de abril de 2011**, por medio de la cual se resolvió el recurso de reposición, en la que la Dirección General de la Policía Nacional, confirmó en todas sus partes la resolución anterior (f. 84).
- ✓ **Resolución 02714 del 9 de agosto de 2011**, por la cual la Dirección General de la Policía Nacional, al resolver el recurso de apelación contra la decisión anterior, confirmó en todas sus partes, las Resoluciones 00045 del 26 de enero de 2011 y la 00480 del 4 de abril de 2011 (f. 89).

(f) Pensión devengada por la señora Cecilia Vásquez de Muñoz: A folio 20 C 2, se observa certificación por parte de COLPENSIONES en la que se informa que a la señora Cecilia Vásquez de Muñoz le fue reconocida una pensión mediante Resolución No 1811 de 01/01/2010, como beneficiaria de su fallecido esposo, señor Muñoz Luis Siney, prestación que ingresó para la nómina de julio de 2010, por un valor de \$515.500²⁷ (f. 58).

(g) Propiedad de un inmueble: A folio 28 C 2, obra informe expedido por la Superintendencia de Notariado y Registro, en el que se indica que revisada la base de datos y tarjetas de propietarios, la señora Cecilia Vásquez de Muñoz aparece como propietaria de un inmueble inscrito en ese círculo registral.

(h) Afiliación e la señora Cecilia Vásquez al sistema de Salud.

A folio 185 obra afiliación de la señora Cecilia Vásquez de Muñoz de la siguiente manera:

²⁷ Correspondiente al salario mínimos legal mensual de la época, es decir, 2010.

Régimen	Administradora	Fecha de afiliación	Estado del Afiliado	Tipo de Afiliado	Ubicación de la Afiliación
Salud contributivo	Cafesalud EPS	2015-12.01	Activo	Cotizante principal	Caquetá - Florencia

(i) Prueba testimonial:

- ✓ **Declaración del señor Gilberto Leal Aroca, quien relató lo siguiente (CD f. 221):**

“Conozco a la señora Cecilia Vásquez Muñoz, aproximadamente desde el año 1998 porque estuve viviendo con una hija de ella, pues fui marido de una hija de ella, sé que ella no genera ninguna actividad económica, sé que en este momento el único ingreso que tiene es la pensión que le dejó su esposo fallecido... Edison era un joven soltero, hijos no tenía, ni dejó tampoco hijos, **efectivamente los que dependían del sueldo de Edison era su señor padre y su señora madre, el convivía con ellos prácticamente tenía cargo a sus padres**, vivían en el barrio, el Porvenir de Florencia, la señora depende solamente de la pensión que le dejó el esposo”.

- ✓ **Declaración de Yakeline Mejía Vásquez, quien manifestó (CD f. 221):**

“Conozco a la señora Cecilia Vásquez, aproximadamente hace 25 años hemos sido muy allegados tenemos una amistad durante muchos años, Edison lo conocí, era el hijo de doña Cecilia cuando Edison estaba vivo, vivía en la misma casa ella tiene más hijos, sé que ella recibe una pequeña pensión de su esposo Luis, no sé cuánto es, ella vivía con Edison, Edison no era casado, no tenía hijos, él era el que respondía por ella cuando estaba vivo. **Él compraba el mercado como cuando la mujer no tiene esposo y tiene un hijo que responde por todos los gastos de la casa en este momento económicamente lo normal pero moralmente la familia está desintegrada desde hace tiempo muy mal por la muerte de él,** ella tiene 5 y con Edison eran seis hijos, los hijos todos están dispersos ella vive sola actualmente mientras él estuvo en la policía todos colaboraban, tengo entendido que la carrera de policía se la ayudaron a pagar entre todos, lo que pasa es que ellos son albañiles trabajan en construcción, hay días que tienen plata otros días que no, en estos momentos, ella vive de la pensión que le quedó de su esposo porque ella no recibe otra ayuda”

4.2. Análisis sustancial

De acuerdo con el marco normativo y jurisprudencial expuesto y del análisis del acervo probatorio, se considera lo siguiente:

(i) La señora Cecilia Vásquez de Muñoz afirma que reúne los requisitos como beneficiaria de la pensión de sobrevivientes por el fallecimiento de su hijo, el patrullero Edison Muñoz Vásquez, al tenor de lo previsto en los **artículos 46, 47 y 48 de la Ley 100 de 1993**, toda vez que (i) es madre del causante, quien no tiene otros beneficiarios porque “no dejó hijos”, (ii) se acreditaron cotizaciones superiores a las 50 semanas, y (iii) está demostrada la **dependencia económica** de su hijo, quien respondía por los gastos de la casa, ya que la pensión que le fue reconocida con ocasión de la muerte de su esposo no es suficiente para subvenir sus necesidades.

(ii) En cuanto al régimen jurídico aplicable al presente caso, destaca la Sala que la ley que gobierna el reconocimiento de la **pensión de beneficiarios** es la vigente al momento del fallecimiento del causante, y dado que el hecho constitutivo del derecho pensional ocurrió el **1 de septiembre de 2010**, es evidente que la norma a aplicar es el **Decreto 4433 de 2004**, toda vez que tal disposición especial que establece el derecho pensional para los miembros del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, ya se encontraba vigente para la fecha del deceso, por lo que no es procedente aplicar la Ley 100 de 1993, como lo deprecó la demandante.

(iii) En efecto, el artículo 11 del Decreto 4433 de 2004, sobre los beneficiarios de la pensión por muerte en servicio activo, dispone:

ARTÍCULO 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:

(...)

11.4 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.

(iv) De la norma citada se desprende que los padres son beneficiarios de la pensión de sobrevivientes 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 **“siempre y cuando” dependieran económicamente del causante**, razón por la cual resulta necesario analizar cuál es el grado de dependencia económica para ser beneficiario de la pensión de sobrevivientes.

.- Sobre la Dependencia económica

(v) En lo concerniente a la “dependencia económica”, la Corte Constitucional en la **sentencia C-066 de 2016**²⁸ precisó su alcance y los parámetros para su demostración, aclarando que, basta la comprobación de la imposibilidad de mantener el mínimo existencial que les permita a los beneficiarios obtener los ingresos indispensables para subsistir **de manera digna**. Al respecto, sostuvo:

«(...) la Corte se pronunció sobre la exigencia de la dependencia económica “total y absoluta” para los padres del afiliado o pensionado fallecido, recopilando la jurisprudencia al respecto, en los siguientes términos:

“A este respecto, este Tribunal ha dicho que la independencia económica se refiere “a tener la autonomía necesaria para sufragar los costos de la propia vida, sea a través de la capacidad laboral o de un patrimonio propio”, o a la posibilidad de que “dispone un individuo para generarse un ingreso económico o disponer de una fuente de recursos que le permitan asumir las necesidad básicas, y garantizarse una vida en condiciones dignas y justas”.

En este sentido se ha sostenido que para poder acreditar la dependencia económica, no es necesario demostrar la carencia total y absoluta de recursos -propio de una persona que se encuentra en estado de desprotección, abandono, miseria o indigencia- sino que, por el contrario, basta la comprobación de la imposibilidad de mantener el mínimo existencial que les permita a los beneficiarios obtener los ingresos indispensables para subsistir de manera digna. Así lo señaló, por ejemplo, el Consejo de Estado, al declarar la nulidad del artículo 16 del Decreto 1889 de 1994, mediante el cual se pretendía reglamentar la definición del concepto de dependencia económica, al reiterar la jurisprudencia que sobre protección a los derechos fundamentales a la vida, a la dignidad humana y al mínimo vital ha fijado esta Corporación. Al respecto, el citado Tribunal sostuvo:

“El art. 47 de la Ley 100 de 1993 (...) no exige que el beneficiario no tenga

²⁸ Por la cual se declara exequible la expresión “si dependían económicamente del causante” contenida en el literal c) del artículo 13 de la Ley 797 de 2003 e inexequible la expresión “esto es, que no tienen ingresos adicionales,” contenida en la misma norma, y se declara exequible la expresión “si dependían económicamente de éste” contenida en el literal e) del artículo 13 de la Ley 797 de 2003.

ingreso o si los llegare a tener que éstos sean inferior a la mitad de un salario mínimo legal mensual vigente como lo hace el acto acusado, motivo por el cual se suspendieron provisionalmente sus efectos. Este razonamiento sería suficiente para que la Sala procediera a declarar la nulidad del acto acusado por desbordar la potestad reglamentaria. // Adicionalmente se precisa que el recto entendimiento de la dependencia económica prevista en los literales b, c y d del art. 47 de la Ley 100 de 1993 no puede asumirse desde la óptica de la carencia de recursos económicos. // La dependencia económica, para efectos de la pensión de sobrevivientes, debe ser examinada armónicamente con los postulados constitucionales y legales que orientan la seguridad social tales como la protección especial a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta, protección integral de la familia, de las personas de la tercera edad, calidad de vida acorde con la dignidad humana, eficiencia y solidaridad entre otros. // Desde esa perspectiva, aparece absurdo que el Decreto reglamentario circunscriba el concepto de dependencia económica, a la carencia de ingresos (indigencia) o que estos sean inferiores a la mitad del salario mínimo legal mensual, cantidad ésta última que de todas maneras coloca a la persona en situación de pobreza absoluta.// Las anteriores breves razones llevan a la Sala a concluir que el Decreto acusado, al fijar los alcances del concepto de ‘dependencia económica’ para acceder a la pensión de sobrevivientes, so pretexto de reglamentar el artículo 47 de la Ley 100 de 1993, no solo establece unas condiciones no previstas en la norma que reglamenta, sino que limita dicho concepto a situaciones extremas desbordando la potestad reglamentaria e incurriendo en contracción con los principios que orientan el régimen de seguridad social integral en pensiones”.

60. De lo anterior se resalta que para esta Corporación la dependencia económica ha sido comprendida como: (i) la falta de condiciones materiales mínimas en cabeza de los beneficiarios del causante de la pensión de sobrevivientes, para auto-proporcionarse o mantener su subsistencia; (ii) la presencia de ciertos ingresos no constituye la falta de la misma, ya que tan solo se es independiente cuando el solicitante puede por sus propios medios mantener su mínimo existencial en condiciones dignas»²⁹.

De lo expuesto se desprende que la dependencia económica debe examinarse a la luz de los postulados constitucionales y legales que orientan la seguridad social como son: la protección especial a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta, protección integral de la familia, de las personas de la tercera edad, calidad de vida acorde con la dignidad humana, eficiencia y solidaridad, entre otros.

En tal sentido, la noción comprende la falta de condiciones materiales mínimas en cabeza de los beneficiarios del causante de la pensión de sobrevivientes, para auto-

²⁹ Corte Constitucional, sentencia C-066 de 17 de febrero de 2016, magistrado ponente: Alejandro Linares Cantillo.

proporcionarse o mantener su subsistencia; por lo tanto, **la presencia de ciertos ingresos no constituye la falta de la misma**, ya que tan solo se es independiente cuando el solicitante puede por sus propios medios mantener su mínimo existencial en condiciones dignas.

(vi). A partir del recuento normativo y jurisprudencial expuesto, se tiene que para la obtención de la pensión de sobreviviente, el interesado debe acreditar: (a) el **parentesco** con el causante y (b) la **dependencia económica**, entendida como la incapacidad de la persona de obtener los ingresos indispensables para subsistir de manera digna, esto es, la ausencia de condiciones materiales mínimas que le permitan sufragar los costos de su propia vida.

(vii). En esa línea argumentativa, está demostrado que la señora Cecilia Vásquez de Muñoz es **madre** del causante Edison Muñoz Vásquez³⁰, aspecto que satisface su condición de beneficiaria como primer requisito exigido.

(viii) En relación con la “**dependencia económica**”, la entidad accionada en la Resolución 0045 de 26 de enero de 2011 sostuvo que en la declaración extraproceso presentada por la demandante Cecilia Vásquez de Muñoz el día 21 de octubre de 2010 ante la Notaría Primera del Circulo de Florencia, informó que le había sido asignada una pensión luego de la muerte de su esposo Luis Siney Muñoz, a partir de lo afirmado, la entidad accionada consideró lo siguiente:

“... En consecuencia, se observa **la posesión de ingresos que la perfilan en la actitud de bastarse a sí misma para subvenir a sus necesidades**, situación que hace desaparecer la subordinación que predica la norma legal de los padres respecto del causante, razón por la cual no tiene la calidad de beneficiaria de la pensión de sobrevivientes, de conformidad con el artículo 11 del decreto 4433/2004, por lo anterior la petición le será negada y se le reconocerá el derecho a la compensación por muerte”.

Contra lo allí decidido, la demandante interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación aduciendo que la pensión que le había sido sustituida por el fallecimiento de su esposo no representaba la existencia de ingresos suficientes para cubrir los gastos relacionados con su sostenimiento y estilo de vida, por lo que “lo aportado por su hijo Edinson Muñoz Vásquez era vital para cubrir los gastos mencionados”,

³⁰ Registro civil de nacimiento que se encuentra en el folio 20 del expediente.

además, indicó que la pensión de sobrevivientes pretendida le reportaría mayores ingresos que la pensión que percibe como sustituta de su fallecido esposo.

A través de la Resolución 00480 de 4 de abril de 2011, el Subdirector de la Policía Nacional resolvió el recurso de reposición, reiterando la existencia de la declaración extraproceso rendida por la demandante, en la que da cuenta de que percibe un ingreso proveniente de la pensión que le fue asignada por la muerte de su esposo y agregó que si los ingresos que perciben los padres son suficientes para satisfacer las necesidades básicas o relativas a su sostenimiento, no se configura el presupuesto de la norma para poder acceder al derecho pensional. Añadió que la ayuda monetaria del buen hijo no siempre es indicativo de una verdadera dependencia económica, por lo que decidió confirmar la Resolución No. 00045 de 26 de enero de 2011.

En la Resolución 02714 de 9 de agosto de 2011, el Director General de la Policía Nacional resolvió el recurso de apelación en el cual reiteró idénticos argumentos expuestos en los actos anteriores para negar el reconocimiento pensional, al considerar que la posesión de ingresos provenientes de otra pensión, perfilan a la demandante en la actitud de bastarse a sí misma para subvenir a sus necesidades, situación que hace desaparecer la subordinación que predica la norma legal de los padres respecto del causante. Concluyó que en el expediente prestacional reposaba la documentación que demuestra suficientemente que, al momento de morir el causante, la demandante no dependía económicamente de él por lo que no eran de recibo los argumentos por carecer de sustento jurídico y probatorio, en consecuencia, procedió a confirmar el acto inicial.

Al respecto, contrario a lo sostenido por la entidad accionada en los actos acusados, observa la Sala de subsección del material probatorio allegado, que las declaraciones testimoniales de los señores Gilberto Leal Aroca y Yakeline Mejía Vásquez fueron coincidentes en afirmar que la demandante no se dedicaba a ninguna actividad económica, que dependía del sueldo de Edinson Muñoz Vásquez ya que el causante vivía con sus padres y respondía por todos los gastos de la casa, compraba el mercado y pagaba los servicios, y aunque la señora Cecilia Vásquez tenía otros cinco hijos, estos tenían sus obligaciones y no aportaban al sostenimiento de sus padres como si lo hacía Edinson, quien era el menor de todos, y su propósito era salir adelante en la carrera policial para ayudar a sus padres.

Cabe advertir que la prueba testimonial no fue objeto de tacha, ni tampoco se controvirtió su credibilidad por la parte contraria.

Respecto de la dependencia económica, esta Corporación en sentencia de 27 de julio de 2006³¹, con ponencia del consejero Jaime Moreno García, precisó:

«[...] Ha dicho esta Sala que la dependencia económica, en el caso de la sustitución pensional, **significa haber necesitado de la protección del causante de la pensión o asignación de retiro para la congrua subsistencia y que tal condicionamiento debe estar presente al momento del fallecimiento del pensionado**; no obstante, puede desvirtuarse si se demuestra que el beneficiario cuando menos se encuentra en situación tal que lo capacite para ser laboralmente activo.

Por tal virtud, en cada caso, deben analizarse mediante principios razonados los supuestos de hecho en los que se sitúa el interesado y las pruebas allegadas, con el fin de dilucidar dentro de la particular situación si el peticionario tiene o no derecho a este beneficio especial consagrado por el legislador. [...]»

Las declaraciones testimoniales resultan suficientes para acreditar que la señora Cecilia Vásquez dependía de su hijo Edinson Muñoz, y que dicha protección se mantuvo hasta la ocurrencia del fallecimiento, pues éste le brindaba el sustento con víveres y pago de servicios públicos para su sostenimiento en condiciones dignas. Cabe mencionar que tales declaraciones no fueron controvertidas por la entidad demandada, ni tampoco fue desvirtuada la credibilidad del dicho de los testigos, quienes, valga anotar, tenían cercanía con la demandante y les constaba las condiciones en que el fallecido Edinson Muñoz aportaba al sostenimiento de su madre.

En relación con el ingreso proveniente de la pensión que le fue sustituida a la demandante por su fallecido esposo, los testigos también dieron cuenta de ello. Tal hecho tiene respaldo probatorio, pues del acervo allegado al proceso se evidencia claramente con la documental allegada al folio 58 del cuaderno principal que a la señora Cecilia Vásquez le fue sustituida una pensión de invalidez como beneficiaria de su fallecido esposo señor Muñoz Luis Siney, prestación que ingresó para la nómina de julio de 2010, por un valor de \$515.500³².

³¹ Consejo de Estado, Sección Segunda. Sentencia del 27 de julio de 2006, Demandante: Elvira Elizabeth Cantillo Prado. Radicación 47001-23-31-000-2002-00089-01.

³² Correspondiente al salario mínimos legal mensual de la época, es decir, 2010.

Sin embargo, de la documental allegada en medio magnético al folio 21 del cuaderno de pruebas de la parte demandada se pudo constatar que COLPENSIONES certificó que para la nómina de agosto de 2014 se giró la suma de \$288.774 por cuanto le fueron deducidos los conceptos de salud por valor de \$73.920 y la suma de \$253.306 por concepto de **un préstamo con CENT. SER. CREDITIC** ; así mismo, obra la certificación de septiembre de 2014 en la que se le giró a la demandante, la suma neta de \$ 288.774,00, previa deducción de aporte a salud y préstamo bancario; igual situación en octubre de 2014, situación que se ha extendido en el tiempo hasta septiembre y octubre de 2017, pues de los certificados expedidos por COLPENSIONES se desprende que el valor de la pensión es la suma de \$737.717, sin embargo, le fue pagada la suma de \$350.779, por la deducción del aporte para salud \$88.600 y el **préstamo “CENT. SER. CREDITIC”** por valor de \$298.338.

Se muestra evidente para la Sala que, aunque la demandante posee el ingreso que proviene de la sustitución pensional de su esposo fallecido, este no le garantiza una subsistencia congrua pues la suma neta que percibe **no le garantiza el mínimo vital**, al punto que tuvo que acudir a un préstamo que le es deducido mensualmente de dicha pensión.

Como se expuso en líneas anteriores, en sentencia C-066 de 2016, la Corte Constitucional se refirió sobre la subsistencia económica para precisar su alcance, así: «[...] (i) la falta de condiciones materiales mínimas en cabeza de los beneficiarios del causante de la pensión de sobrevivientes, para auto-proporcionarse o mantener su subsistencia; (ii) la presencia de ciertos ingresos no constituye la falta de la misma, ya que tan solo se es independiente cuando el solicitante puede por sus propios medios mantener su mínimo existencial en condiciones dignas».

En estos términos, es claro que la dependencia económica no puede asumirse desde la óptica de la carencia total de recursos económicos, sino en la falta de condiciones materiales mínimas para la subsistencia. Es de anotar que dicho concepto debe ser analizado en armonía con los postulados constitucionales y legales que enmarcan la seguridad social, tales como la protección especial a las personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta.

Bajo tal entendimiento, para poder acreditar la dependencia económica no se requiere la carencia total y absoluta de recursos, sino que basta la comprobación de la imposibilidad de mantener el mínimo existencial que le permita a la beneficiaria obtener los ingresos indispensables para subsistir de manera digna y en el presente caso, pese a contar con la pensión de su cónyuge fallecido equivalente a un salario mínimo, quedó demostrado que de dicho ingreso le es deducida la suma de \$298.338, por concepto de un préstamo bancario, quedándole una suma neta de \$350.779, certificada para el mes de octubre de 2017, por lo que se muestra evidente que tal ingreso no le asegura las condiciones materiales mínimas para la subsistencia, y además, la demandante no posee otros ingresos pues es una persona de la tercera edad que no labora y sus otros hijos no le aportan al sostenimiento como sí lo hacía el causante Edinson Muñoz Vásquez.

En criterio de la Sala la **dependencia económica** puede relacionarse con la noción de congrua subsistencia y la concepción de “congrua” proviene del adjetivo congruente, el que a su vez significa conveniente, proporcional, coherente y lógico³³. Asimismo, puede aceptarse como una razonable porción, estipendio o retribución de algo. Subsistencia es el conjunto de medios necesarios para el **sustento** de la vida humana³⁴.

Según definición dada por el artículo 413 del Código Civil los alimentos congruos “Son los que habilitan al alimentado para subsistir modestamente de un modo correspondiente a su posición social.”.

Si uno y otros conceptos - como se dijo - se corresponden entre sí, puede concebirse entonces la dependencia económica como aquella situación de subordinación a que se halla sujeta una persona respecto de otra en relación con su “modus vivendi”. Relación de dependencia dentro de la cual deberá observarse, por parte del beneficiado o amparado, una conducta sensata, eso sí, acorde con la dignidad humana pero desprendida de ostentación o suntuosidad alguna³⁵.

Bajo tal entendimiento, la demandante sí acreditó la dependencia económica absoluta que tenía con su hijo a través de las declaraciones testimoniales,

³³ Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Vigésima Primera Edición. Pág. 541.

³⁴ Ídem, pág. 1912.

³⁵ Sentencia del 12 de octubre de 2011, proferida por el Consejo de Estado. Rad. **2004-04342**.

anteriormente relacionadas, constituyéndose en prueba idónea acerca de la subordinación económica a que se hallaba sujeta propia dada la carencia de recursos necesarios para su subsistencia, razón por la cual, la Sala advierte que es procedente el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a favor de la señora Cecilia Vásquez, garantizando de esta manera los derechos fundamentales al mínimo vital, a la vida digna y a la seguridad procurarse social.

Ello por cuanto a pesar de recibir la pensión que le fue sustituida por el fallecimiento de su esposo, dicho ingreso resulta insuficiente para atender los gastos necesarios para su sostenimiento y estilo de vida y lograr satisfacer las necesidades mínimas en condiciones dignas, pues se le viene deduciendo la suma de \$ 298.338 por concepto de un préstamo bancario, circunstancia que pone de manifiesto la insuficiencia del ingreso para asegurar su congrua subsistencia.

Aunado a ello, las declaraciones testimoniales son coincidentes en afirmar que el fallecido Edinson Muñoz Vásquez le subvencionaba el mercado y los servicios públicos a la demandante, así como los demás gastos para su sostenimiento, lo que denota, aún más, la dependencia económica de la señora Cecilia Vásquez en vida del causante, y por otra parte, es evidente que la sustitución pensional que le fue asignada por la muerte de su esposo fue ingresada en nómina tan solo desde el mes de julio de 2010, lo cual evidencia que ese ingreso vino a ser percibido tan solo con dos meses de antelación al fallecimiento de su hijo, significando ello que el aporte económico de Edinson Muñoz para el sostenimiento de madre resultaba esencial para subvenir a sus necesidades y se mantuvo en vida del causante hasta el momento del fallecimiento.

En ese orden de ideas, ha de concluirse que, contrario a lo afirmado por la entidad demandada en el acto administrativo objeto de control, aunque la demandante contaba con el ingreso de la pensión que le fue sustituida por muerte de su esposo Luis Siney Muñoz, tal ingreso no la perfilaba en la actitud de bastarse a sí misma para subvenir a sus necesidades, toda la vez que el mismo no le permitía mantener su mínimo existencial en condiciones dignas.

Finalmente, es de destacar que en similar sentido, la Corte Constitucional en las **sentencias T-136 de 2011 y T-125 de 2016** precisó algunos parámetros a la hora de determinar si una persona depende económicamente de otra, entre estos, que «el salario mínimo no es determinante de la independencia económica» y que

«poseer un predio no es prueba suficiente para acreditar independencia económica» ya que tales circunstancias no son suficientes, pues la finalidad de la pensión de sobrevivientes es garantizar que los familiares de un pensionado o afiliado muerto no vean afectado su mínimo vital por el fallecimiento del causante y puedan reemplazar el sustento económico que éste les proporcionaba.

En este caso, aunque la demandante es propietaria del inmueble en donde reside (fs. 7 y 8 C2), tal circunstancia no es suficiente como garantía del derecho a una vivienda digna, teniendo en cuenta los demás gastos asociados a este, como son los servicios públicos esenciales, los cuales eran asumidos y pagados por el causante, tal y como lo afirmaron los testigos citados al proceso y considerando que la pensión que le fue sustituida con ocasión del fallecimiento de su esposo no resultaba suficiente para garantizar la subsistencia y la vida digna.

En síntesis, en el proceso quedó demostrado que la pensión que percibe la demandante de su difunto esposo no le resulta suficiente para proveer de manera autónoma por su congrua subsistencia y en tal sentido, es necesario dar aplicación a los criterios constitucionales que orientan la definición de casos como el presente, en el que debe definirse cuando una persona es dependiente económicamente de otra y que fueron fijados en **sentencia C-111 de 2006**³⁶ por la Corte Constitucional, al expresar lo siguiente:

“En este contexto, se han identificado por la jurisprudencia un conjunto de reglas que permiten determinar si una persona es o no dependiente, a partir de la valoración del denominado *mínimo vital cualitativo*, o lo que es lo mismo, del conjunto de condiciones materiales necesarias para asegurar la congrua subsistencia de cada persona en particular. Estos criterios se pueden resumir en los siguientes términos:

1. Para tener independencia económica los recursos deben ser suficientes para acceder a los medios materiales que garanticen la subsistencia y la vida digna.
2. El salario mínimo no es determinante de la independencia económica.
3. No constituye independencia económica recibir otra prestación. Por ello, entre otras cosas, la incompatibilidad de pensiones no opera en tratándose de la pensión de sobrevivientes como lo reconoce expresamente el artículo 13, literal j, de la Ley 100 de 1993.

³⁶ sentencia por la cual se declaran **EXEQUIBLES** los literales d) de los artículos 47 y 74 de la Ley 100 de 1993, modificados por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003, salvo la siguientes expresión: *de forma total y absoluta*, que se declara **INEXEQUIBLE**.

4. La independencia económica no se configura por el simple hecho de que el beneficiario esté percibiendo una asignación mensual o un ingreso adicional.
5. Los ingresos ocasionales no generan independencia económica. Es necesario percibir ingresos permanentes y suficientes.
6. Poseer un predio no es prueba suficiente para acreditar independencia económica.

5. Conclusión

En relación con los argumentos expuestos en el recurso de apelación, la Sala concluye que: (i) el régimen aplicable al presente caso para el reconocimiento de la pensión de sobreviviente es el previsto en el **Decreto 4433 de 2004**, régimen especial para el nivel ejecutivo de la Policía Nacional, vigente para la fecha del fallecimiento del patrullero Edison Muñoz Vásquez, (ii) la demandante Cecilia Vásquez de Muñoz es beneficiaria del causante Edinson Muñoz Vásquez, en calidad de madre, hecho que se encuentra demostrado con el registro civil de nacimiento allegado al folio 20 del cuaderno principal, (iii) se acreditó que la señora Cecilia Vásquez de Muñoz dependía económicamente de su hijo Edison Muñoz Vásquez para vivir dignamente y su incapacidad de obtener los ingresos indispensables para subsistir de manera digna, esto es, la ausencia de condiciones materiales mínimas que le permitan sufragar los costos de su propia vida, pues aunque posee un ingreso de la pensión que le fue sustituida por la muerte de su esposo, el material probatorio allegado permite acreditar que los ingresos percibidos por tal concepto son insuficientes para subvenir a sus necesidades pues no le garantizan un mínimo vital.

Así las cosas, y teniendo en cuenta que se dan los presupuestos para declarar la nulidad de los actos administrativos demandados, toda vez que se logró demostrar la **dependencia económica** como aquella situación de subordinación a que se halla sujeta una persona respecto de otra en relación con su "modus vivendi", circunstancia que exige el Decreto 4433 de 2004, régimen aplicable al caso sub examine para ser beneficiario de la pensión de sobreviviente, la Sala revocará la sentencia apelada en cuanto negó las pretensiones de la demanda, y en su lugar, procederá a reconocer la pensión de sobreviviente solicitada por la demandante.

6.Reconocimiento y monto de la pensión de sobreviviente.

Teniendo en cuenta que la muerte del patrullero Edinson Muñoz Vásquez se produjo en **actos especiales del servicio**, toda vez que se encontraba ejerciendo actividades propias del servicio, tal y como se logra establecer del **informativo administrativo por muerte No. 122/2010** allegado al proceso (fs. 44 y 45 del cuaderno principal), y que mediante la Resolución No. 03266 de 13 de octubre de 2010 **fue ascendido en forma póstuma** al grado de Subintendente (fs. 48 y 49), con efectos a partir del 1 de septiembre de 2010, la pensión de sobreviviente deberá ser reconocida en los términos del artículo 27 del Decreto 4433 de 2004, que establece:

“ARTÍCULO 27. Muerte en actos especiales del servicio. A la muerte de un Oficial, Suboficial, o Agente de la Policía Nacional en servicio activo, o del personal que ingrese al Nivel Ejecutivo a partir de la entrada en vigencia del presente decreto, en actos meritorios del servicio, en combate o como consecuencia de la acción del enemigo, bien sea en conflicto internacional o en el mantenimiento o restablecimiento del orden público, 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 la Dirección General de la Policía Nacional, la cual será liquidada así:

27.1 El cincuenta por ciento (50%) de las partidas computables para la asignación de retiro, en el grado conferido póstumamente, cuando el causante tuviere quince (15) años o menos de servicio.

27.2 El cincuenta por ciento (50%) se incrementará en un cuatro por ciento (4%) adicional, por cada año que exceda los quince (15), sin sobrepasar el ochenta y cinco por ciento (85%) por los primeros veinticuatro (24) años.

27.3 A su vez, el ochenta y cinco por ciento (85%) de que trata el numeral anterior se incrementará en un dos por ciento (2%) por cada año adicional, sin que en ningún caso el total pueda exceder el noventa y cinco por ciento (95%) de las partidas computables.

PARÁGRAFO. A la muerte de un miembro del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional en servicio activo a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto, en actos meritorios del servicio, en combate o como consecuencia de la acción del enemigo, bien sea en conflicto internacional o en el mantenimiento o restablecimiento del orden público, 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, liquidada de acuerdo con el grado conferido póstumamente y equivalente al ciento por ciento (100%) de las partidas establecidas en el artículo 23 del presente decreto.”

Asimismo, como el patrullero Edinson Muñoz Vásquez ingresó como alumno (nivel ejecutivo) el 22 de marzo de 2007 (f. 20), y al nivel ejecutivo, el 10 de diciembre de 2007, y dado que su muerte en actos especiales del servicio ocurrió el 1 de septiembre de 2010, la pensión de sobreviviente deberá liquidarse con el grado conferido póstumamente, esto es, Subintendente, y será equivalente al 100% de las partidas establecidas en el artículo 23 del Decreto 4433 de 2004, devengadas por el causante, según se desprende de la liquidación allegada al folio 68 del expediente.

Por último, teniendo en cuenta que a la demandante le fue reconocida la compensación por muerte en actos especiales del servicio, prevista en el artículo 70³⁷ del Decreto 1091/1995, (f. 73 a 75), y que la misma no es incompatible con el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes al tenor de la aludida disposición, no se ordenará descuento alguno de lo pagado por concepto de la aludida compensación.

Lo anterior, teniendo en cuenta, además, que el Decreto No. 4433 de 2004 tiene por objeto fijar el régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública (art. 4), lo que implica que no modificó el régimen de prestaciones de los mismos, incluyendo los demás beneficios que se causan con la muerte a favor de los beneficiarios de ese personal.

7. Prescripción

³⁷ **Artículo 70.** *Muerte en actos especiales del servicio.* El miembro del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, que muera en servicio activo, en actos meritorios del servicio, en combate o como consecuencia de la acción del enemigo, bien sea en conflicto internacional o en mantenimiento o restablecimiento del orden público, será ascendido en forma póstuma al grado inmediatamente superior, cualquiera que fuere el tiempo de servicio en su grado. Además sus beneficiarios en el orden establecido en el artículo 76 de este Decreto tendrán derecho a las siguientes prestaciones:

- a) A que por el Tesoro Público se les pague, por una sola vez, una compensación equivalente a cuatro (4) años de la remuneración correspondiente al grado conferido en forma póstuma al causante, tomando como base las partidas señaladas en el artículo 49 de este Decreto;
- b) A que el Tesoro Público les pague un valor equivalente a la cesantía causada en el año en que ocurrió la muerte, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49 de este Decreto;
- c) A que por el Tesoro Público se les pague una pensión mensual equivalente al ciento por ciento (100%) de las partidas señaladas en el artículo 49 de este Decreto, cualquiera que sea el tiempo de servicio.

Parágrafo. Se entiende por actos meritorios del servicio para todo efecto, aquellos en que el uniformado cumple la misión encomendada con grave e inminente riesgo para su vida o integridad personal. (destaca la Sala).

Para el cómputo de la prescripción habrá de tenerse en cuenta el artículo 43 del Decreto 4433 de 2004 que establece:

ARTÍCULO 43. Prescripción. Las mesadas de la asignación de retiro y de las pensiones previstas en el presente decreto prescriben en tres (3) años contados a partir de la fecha en que se hicieron exigibles.

El reclamo escrito recibido por la autoridad competente sobre un derecho, interrumpe la prescripción, por un lapso igual.

Los recursos dejados de pagar como consecuencia de la prescripción de que trata el presente artículo, permanecerán en la correspondiente entidad pagadora y se destinarán específicamente al pago de asignaciones de retiro en las Cajas o de pensiones en el Ministerio de Defensa Nacional o en la Dirección General de la Policía Nacional, según el caso.

En ese orden, se tiene demostrado que el fallecimiento del señor Edinson Muñoz Vásquez ocurrió el 1 de septiembre de 2010 y que la demandante reclamó la pensión de sobreviviente el 30 de septiembre de 2010 según petición allegada al folio 12 del cuaderno principal.

Así mismo, la entidad demandada dio respuesta a la reclamación, a través de los actos demandados, **Resoluciones No 00045 del 26 de enero de 2011**, por la cual, la Dirección General de la Policía Nacional, reconoció compensación por muerte y negó el reconocimiento de la pensión de sobreviviente en calidad de madre de Edinson Muñoz Vásquez, **No 00480 del 4 de abril de 2011**, por la cual, el subdirector de la Policía Nacional resolvió el recurso de reposición, en la que confirmó en todas sus partes la Resolución No 00045 de 2011 y **Resolución No 02714 del 9 de agosto de 2011**, por la cual, el Director General de la Policía Nacional, resolvió el recurso de apelación y confirmó en todas sus partes las Resoluciones No 00045 y 00480 de 2011. Dicho acto fue notificado a la demandante mediante edicto desfijado el 21 de septiembre de 2011.

No obstante, la demanda fue presentada el 30 de agosto de 2016 (f. 136), es decir, transcurridos más de los tres (3) años previstos en el artículo 43 del Decreto 4433 de 2004, norma aplicable al caso, motivo por el cual se declararán prescritas las mesadas pensionales causadas con anterioridad al 30 de agosto de 2013.

8. Condena en costas

En lo que se refiere a las costas, esta Subsección en sentencia del 7 de abril de

2016³⁸, concluyó que en vigencia del CPACA la legislación avanzó de un criterio subjetivo a uno objetivo valorativo.

En el presente caso se condenará en costas de ambas instancias a la entidad demandada y a favor de la parte demandante, tal como lo señalan los ordinales 1 y 4 del artículo 365 del Código General del Proceso, toda vez que la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional resultó vencida en el proceso de la referencia, y la sentencia de primera instancia será revocada en su totalidad. Las costas serán liquidadas por el *a quo* en atención a lo preceptuado en el citado código.

En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda, Subsección A administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia del 26 de junio de 2019 proferida por el Tribunal Administrativo de Caquetá que negó las pretensiones de la demanda interpuesta por la señora **Cecilia Vásquez de Muñoz** contra la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia. En su lugar;

SEGUNDO: DECLARAR la nulidad parcial de las Resoluciones: (i) número 00045 del 26 de enero de 2011, proferida por la Dirección General de la Policía Nacional, en cuanto negó el reconocimiento de la pensión de sobreviviente en calidad de madre de Edinson Muñoz Vásquez, **(ii) No. 00480 del 4 de abril de 2011**, por la cual, el subdirector de la Policía Nacional resolvió el recurso de reposición, en la que confirmó en todas sus partes la Resolución No 00045 de 2011, y **(iii) Resolución No 02714 del 9 de agosto de 2011**, por la cual, el Director General de la Policía Nacional, resolvió el recurso de apelación y confirmó en todas sus partes las Resoluciones No 00045 y 00480 de 2011, por las razones expuestas.

TERCERO: Como consecuencia de la declaración anterior y a título de restablecimiento del derecho, **CONDENAR** a la NACIÓN - MINISTERIO DE

³⁸ Rad. 13001-23-33-000-2013-00022-01 (1291-2014), actor: José Francisco Guerrero Bardi, Consejero ponente: William Hernández Gómez.

DEFENSA- POLICIA NACIONAL a reconocer y pagar a la demandante CECILIA VÁSQUEZ DE MUÑOZ, la pensión de sobrevivientes prevista en el **artículo 27 del Decreto 4433 de 2004** como consecuencia de la muerte de su hijo, el patrullero Edinson Muñoz Vásquez, a partir del 1 de septiembre de 2010, pero con efectos fiscales desde el 30 de agosto de 2013 por aplicación de la prescripción prevista en el artículo 43 ibídem.

La pensión de sobreviviente deberá liquidarse con el grado conferido póstumamente, esto es, Subintendente, y será equivalente al 100% de las partidas establecidas en el artículo 23 del Decreto 4433 de 2004, devengadas por el causante, según se desprende de la liquidación allegada al folio 68 del expediente.

CUARTO: Las sumas que se reconozcan serán ajustadas en su valor, con fundamento en el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011, de conformidad con la siguiente fórmula:

$$R = Rh \times \frac{\text{Índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

QUINTO: A la presente sentencia se le dará cumplimiento en los términos del artículo 192 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

SEXTO: Condenar en costas de ambas instancias a la entidad demandada, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, la cuales serán liquidadas por el *a quo*.

SÉPTIMO: En firme esta decisión devuélvase el expediente al Tribunal de origen y efectúense las anotaciones en el programa "SAMAI".

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Esta providencia fue firmada electrónicamente. La autenticidad e integridad de su contenido pueden ser validadas escaneando con su celular el código QR que aparece a la derecha, o ingresando a la dirección <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080> , en donde debe colocarse el código alfanumérico que aparece en el acto de notificación o comunicación.

