

INFORME ADMINISTRATIVO DE CALIFICACION DE MUERTE EN ACTOS ESPECIALES DEL SERVICIO – Acto preparatorio / INFORME ADMINISTRATIVO DE CALIFICACION DE MUERTE EN ACTOS ESPECIALES DEL SERVICIO – No es acto administrativo definitivo / INFORME ADMINISTRATIVO DE CALIFICACION DE MUERTE EN ACTOS ESPECIALES DEL SERVICIO - Su modificación no vulnera el derecho de defensa / VIA GUBERNATIVA - No procede contra los actos de preparatorios

Señala la parte demandante que mediante Resolución No. 04027 de 13 de noviembre de 2001, el Director de la Policía Nacional modificó el informe administrativo por el cual se había calificado la muerte del Sargento Primero de la Policía, Leuviseldo Urrego Rodríguez, como ocurrida en actos especiales del servicio sin que en la oportunidad legal, se le hubiera notificado con el fin de poder controvertirla en sede de la vía gubernativa. (...) La Resolución No. 04027 de 13 de noviembre de 2001 no es un acto administrativo definitivo sino un acto preparatorio, no le asiste la razón a la demandante cuando sostiene que la falta de notificación de dicho acto vulneró su derecho de defensa, al no poder controvertirlo mediante la vía gubernativa, toda vez que, según lo dispuesto por los artículos 49 y 50 del Código Contencioso Administrativo los recursos de la vía gubernativa proceden únicamente contra los actos que ponen fin a las actuaciones administrativas, y no contra los actos preparatorios como lo pretende la demandante en este caso.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 49 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 50

INFORME ADMINISTRATIVO DE CALIFICACION DE MUERTE EN ACTOS ESPECIALES DEL SERVICIO - Modificación. Facultad de los Directores de la Policía Nacional

En relación con el argumento de la parte actora, según el cual el Director de la Policía Nacional modificó la calificación de la muerte del Sargento Primero Leuviseldo Urrego Rodríguez sin estar legalmente facultado para ello dirá la Sala, que tal afirmación no resulta ser cierta toda vez que, el artículo 166 del Decreto 1212 de 1990 autoriza expresamente a la Dirección de la Policía Nacional para modificar dicha calificación

FUENTE FORMAL: DECRETO 1212 DE 1990 – ARTICULO 166

ASCENSO POSTUMO DE OFICIALES Y SUBOFICIALES DE LA POLICIA NACIONAL - Supuestos / ACTOS MERITORIOS DEL SERVICIO - Alcance

El real entendimiento de la norma, artículo 165 del Decreto 1212 de 1990, no admite una lectura distinta a aquella según la cual el ascenso póstumo de los oficiales o suboficiales de la Policía Nacional, sólo procede cuando la muerte tiene lugar: I) en servicio activo en cumplimiento de actos meritorios del servicio, II) en combate o, III) como consecuencia de la acción del enemigo. Entendiendo por actos meritorios del servicio aquellos en los que el oficial o suboficial se enfrenta a un grave e inminente peligro en defensa de la vida, honra y bienes de las personas, tal como lo dispone el parágrafo del artículo en cita.

ACTO MERITORIO DEL SERVICIO - Operativo de inteligencia de suboficial de la Policía en condiciones de excepcional riesgo / OPERATIVO DE INTELIGENCIA DE SUBOFICIAL DE LA POLICIA EN CONDICIONES DE EXCEPCIONAL RIESGO – Acto meritorio del servicio / ASCENSO POSTUMO

**DE SUBOFICIAL DE LA POLICIA POR ACTO MERITORIO DEL SERVICIO -
Operativo de inteligencia en condiciones de excepcional riesgo**

De acuerdo con lo probado en el proceso se advierte que al Suboficial Leuiseldo Urrego Rodríguez se le ordenó verificar la existencia de una supuesta banda delincriminal únicamente acompañado de una patrullera, tal como consta en el Informe Administrativo de 24 de septiembre de 2001, al igual que en los considerandos de la Resolución No. 04027 de 13 de noviembre de 2001, siendo previsible el riesgo al que se enfrentaba. Estima la Sala que, es deber del Estado la utilización adecuada de todos los medios de que está provisto, en orden a cumplir sus cometidos constitucionales en este caso, la salvaguarda de la honra y bienes de todas las personas. No obstante lo anterior, ese deber de protección que tiene el Estado frente a todos los ciudadanos, también se predica respecto de quienes, como se dijo, desarrollan esa trascendental tarea, estos son, los miembros y agentes de la fuerza pública, en razón a los constantes riesgos y peligros a los que se enfrentan en cumplimiento de su misión constitucional y legal. Así las cosas, a juicio de la Sala, el hecho de que el Suboficial Leuiseldo Urrego Rodríguez hubiera llevado a cabo la labor de inteligencia asignada por la Dirección de la DIJIN, sin contar con un mínimo de medidas de protección y seguridad destinadas a salvaguardar su integridad física, facilitó el accionar de los delincuentes que atentaron y pusieron fin a su vida. De acuerdo con lo antes expuesto, para la Sala resulta indiscutible el grave e inminente peligro al que se vio expuesto el señor Leuiseldo Urrego Rodríguez al ejecutar la tarea de investigación e inteligencia asignada por la Dirección de la Policía Judicial DIJIN, en condiciones de excepcional riesgo, así como el hecho de que en ningún momento contó con la protección suficiente para enfrentar la amenaza que suponía el verificar la existencia de un “desguazadero de vehículos” en el barrio Normandía de la ciudad de Bogotá D.C., lo que de acuerdo con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 165 del Decreto 1212 de 1990 constituyó un acto meritorio del servicio.

FUENTE FORMAL: DECRETO 1212 DE 1990 – ARTICULO 165

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION B

Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE

Bogotá D.C., ocho (8) de abril de dos mil diez (2010)

Radicación número: 25000-23-25-000-2002-10683-01(0816-09)

Actor: NANCY PATIÑO MARTIN

Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA Y POLICIA NACIONAL

AUTORIDADES NACIONALES

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia proferida el 20 de noviembre de 2008 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda promovida por NANCY PATIÑO MARTÍN contra la Nación, Ministerio de Defensa y la Policía Nacional.

ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del C.C.A., la señora Nancy Patiño Martín solicitó, por conducto de apoderado, la nulidad de los siguientes actos administrativos: Resolución No. 04027 de 13 de noviembre de 2001, proferida por el Director General de la Policía Nacional, por la cual se modifica el informe administrativo No. 026/2001 que determinó que la muerte del Sargento Primero Leuviseldo Urrego Rodríguez ocurrió en acto especial del servicio; Resolución No. 00245 de 28 de febrero de 2002 por la cual el Subdirector General de la Policía Nacional le reconoce una pensión por muerte, indemnización y auxilio de cesantías a los beneficiarios del Sargento Primero Urrego Rodríguez y del Oficio No. 7234 GRUSO – 9763 de 16 de julio de 2002 proferida por el Grupo de Prestaciones Sociales de la Policía Nacional, mediante la cual se deniega la solicitud de ascenso póstumo al grado de Sargento Mayor del señor Urrego Rodríguez.

Como consecuencia de las anteriores declaraciones y a título de restablecimiento del derecho, solicitó que se ordene el ascenso póstumo del señor Leuviseldo Urrego Rodríguez al grado de Sargento Mayor; que se ordene el pago, por una sola vez, de una compensación equivalente a cuatro (4) años de los haberes correspondientes al grado de sargento mayor, tomando como base las partidas señaladas en el Decreto 1212 de 1990; y que se le reconozca y pague una pensión mensual, de acuerdo a lo previsto en el artículo 165 del Decreto 1212 de 1990, así como el mayor valor respecto de la prestación pensional equívocamente reconocida en la Resolución 00245 de 28 de febrero de 2002.

También solicitó, ajustar las sumas resultantes de las diversas condenas conforme a los artículos 176, 177 y 178 del C.C.A.

Los hechos de la demanda se resumen así:

El señor Leuviseldo Urrego Rodríguez se desempeñó durante 20 años como Suboficial de Vigilancia, en el Grado de Sargento Primero, de la Policía Nacional, Dirección de Inteligencia Judicial D.I.J.I.N.

Sostuvo la parte actora que, el 13 de septiembre de 2001, la Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional le ordenó por radio que se dirigiera al barrio Normandía de la ciudad de Bogotá D.C., en compañía de la patrullera Francy Johana Castañeda Arias, toda vez que en ese sector se había detectado la existencia de un supuesto “desguazadero de vehículos”.

Manifestó que, una vez el Sargento Primero Urrego procedió a cumplir con la labor de vigilancia encomendada, fue abordado por dos hombres armados, pertenecientes a la banda delincencial de los “jaladores” quienes lo obligaron a bajar de su vehículo y le propinaron un impacto de bala causándole la muerte.

Señaló que, de acuerdo con el relato de la Patrullera Castañeda Arias, el Director Central de la Policía Judicial D.I.J.I.N., mediante informe de 24 de septiembre de 2001 determinó que la muerte del Sargento Primero ocurrió con ocasión de actos especiales del servicio.

Afirmó que, posteriormente de forma irregular el Director de la Policía Nacional mediante Resolución No. 04027 de 13 de noviembre de 2001 modificó la calificación de las circunstancias en que se produjo la muerte del Sargento Primero, atribuyéndola a actos ocurridos dentro del servicio.

Mediante escrito del 18 de junio de 2002, la parte demandante solicitó el ascenso póstumo del señor Urrego Rodríguez. El 16 de julio del mismo año, el Jefe de Prestaciones Sociales del Grupo de Prestaciones Sociales de la Policía Nacional, negó la referida solicitud con el argumento de que el Director General de la Policía

Nacional había modificado la calificación de las circunstancias en que había muerto el Sargento Primero Urrego Rodríguez.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Como normas violadas se citan en la demanda las siguientes:

Del Código Contencioso Administrativo, los artículos 44 y 45.

Del Decreto Ley 1212 de 1990, el artículo 165.

Al explicar el concepto de violación en la demanda se sostiene, que la modificación unilateral que hizo la administración del contenido del informe administrativo de la muerte del Sargento Primero Leuviseldo Urrego Rodríguez, vulneró el debido proceso toda vez que, la Dirección Nacional de la Policía nunca les notificó de la referida modificación, lo que en la práctica imposibilitó que fuera controvertida mediante los recursos de la vía gubernativa.

Consideró que, con la expedición de Resolución No. 04027 de 13 de noviembre de 2001, la Policía Nacional calificó la muerte del Sargento Urrego Rodríguez como ocurrida en actos del servicio dejando de aplicar el artículo 165 del Decreto 1212 de 1990, esto es, que la muerte ocurrió en actos especiales del servicio. Lo anterior, a su juicio desconoció el derecho que le asistía a la parte demandante de percibir las prestaciones por muerte en actividad del señor Leuviseldo Urrego Rodríguez.

LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, mediante sentencia de 20 de noviembre de 2008, negó las pretensiones de la demanda con las siguientes consideraciones (fls. 86 a 95).

Señala el Tribunal que, el Decreto 1212 de 1990 prevé que la calificación del fallecimiento de un suboficial u oficial puede ser considerada como muerte simplemente en actividad, muerte en actos del servicio o muerte en actos

especiales del servicio. Bajo este supuesto, resulta evidente que dicha calificación se hace con fundamento en los hechos que dieron lugar a la muerte, sin que se tengan en consideración otro tipo de circunstancias.

Sostuvo que, conforme a los hechos relatados por el Capitán Jairo Baquero Puentes, el fallecimiento del Sargento Primero Leuviseldo Urrego Rodríguez ocurrió en cumplimiento de una orden impartida por un superior, consistente en corroborar la información sobre la supuesta existencia de un “*desguazadero de carros*” en la ciudad de Bogotá D.C., lo que supone que se encontraba en ejercicio de actos propios del servicio, tal como lo sostuvo el Director General de la Policía en Resolución No. 04027 de 13 de noviembre de 2001.

Concluyó el a quo que, tales circunstancias no tienen el calificativo de actos especiales del servicio toda vez que, ellas hacen parte de las funciones propias de un agente de policía y no de un acto meritorio en el que hubiera enfrentado un peligro grave e inminente; o que, adicionalmente, su muerte hubiera sido producto de un combate o por acción directa del enemigo, según lo exige el artículo 165 del Decreto 1212 de 1990.

EL RECURSO DE APELACIÓN

La parte actora interpuso recurso de apelación contra el anterior proveído (fl. 108 a 112).

Sostuvo que, la Policía Nacional vulneró el derecho al debido proceso de los beneficiarios del Sargento Primero Urrego Rodríguez, al abstenerse de notificarles la Resolución No. 04027 de 13 noviembre de 2001, por medio de la cual calificó su muerte como ocurrida en actos del servicio. En efecto, manifestó que tal omisión hizo imposible que el citado acto fuera cuestionado en vía gubernativa lo que claramente constituye una irregularidad insaneable que da lugar a su nulidad.

Señaló que, en un procedimiento irregular la Dirección de la Policía Nacional modificó el informe administrativo de la muerte del Sargento Urrego Rodríguez imposibilitando, de esta manera, que su familia gozara de los beneficios que legalmente se han consagrado en los casos en que los Suboficiales mueren en actos especiales del servicio.

Concluyó que, bajo estos supuestos la Dirección de la Policía Nacional inaplicó en el caso concreto lo previsto en el artículo 165 del Decreto 1212 de 1990, esto es, el reconocimiento de una serie de derechos económicos y prestacionales a la familia del Suboficial fallecido como lo son, el auxilio de cesantías en doble proporción, cuatro años de salario y el respectivo ascenso póstumo al grado siguiente.

CONSIDERACIONES

Como no se evidencia causal que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir previas las siguientes consideraciones.

El problema jurídico

Se trata de determinar si en el presente asunto, resulta procedente el ascenso póstumo del Sargento Primero Leuviseldo Urrego Rodríguez al grado de Sargento Mayor de la Policía Nacional, y en consecuencia el reconocimiento de los derechos prestacionales a sus beneficiarios, para lo cual, la Sala deberá determinar si su muerte ocurrió en desarrollo de actos especiales del servicio, tal como lo exige el artículo 165 del Decreto 1212 de 1990.

Los actos administrativos acusados

1.- Resolución No. 04027 de 13 de noviembre de 2001, proferida por el Director General de la Policía Nacional, por la cual se modifica el informe administrativo No. 026/2001 en el que se determinó que la muerte del Sargento Primero Leuviseldo Urrego Rodríguez ocurrió en actos especiales del servicio (fl. 7).

2.- Resolución No. 00245 de 28 de febrero de 2002 por la cual el Subdirector General de la Policía Nacional le reconoce una pensión por muerte, indemnización y auxilio de cesantías a los beneficiarios del causante (fls. 8 a 11).

3.- Resolución No. 7234 GRUSO – 9763 de 16 de julio de 2002 proferida por el Grupo de Prestaciones Sociales de la Policía Nacional, mediante la cual se deniega la solicitud de ascenso póstumo al grado de Sargento Mayor del señor Urrego Rodríguez (fl. 14).

Hechos probados

Según el formato de extracto de la Hoja de vida, visible a folio 32 del expediente, el Sargento Urrego Rodríguez ingresó a la Policía Nacional desde el 10 de mayo de 1982 como Alumno Suboficial.

De acuerdo con la Resolución No. 0427 de 13 de noviembre de 2001, la muerte del Sargento Primero Leuiseldo Urrego Rodríguez tuvo lugar el 13 de septiembre de 2001, cuando dos personas armadas le propinaron un disparo a la altura del tórax momento en el cual, se encontraba verificando la existencia de un supuesto “desguazadero” de vehículos en el barrio Normandía de la ciudad de Bogotá (fl. 7).

El Director de la Policía Judicial D.I.J.I.N., en informe de 24 de septiembre de 2001 calificó la muerte del Sargento Primero Leuiseldo Urrego Rodríguez como ocurrida en actos especiales del servicio (fl. 12).

El 13 de noviembre de 2001, el Director General de la Policía Nacional modificó el Informe administrativo de 24 de septiembre de 2001, señalando que la muerte del Sargento Primero Urrego se presentó en actos del servicio (fl. 7).

El 28 de febrero de 2002 el Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional mediante Resolución No. 00245 le reconoció a la señora Nancy Patiño Martín una prestación pensional, indemnización y auxilio de cesantías definitivo, en su condición de cónyuge supérstite del Sargento Urrego Rodríguez (fls. 8 a 11).

Mediante escrito de 8 de junio de 2002, la señora Nancy Patiño Martín solicitó el ascenso póstumo del señor Leuiseldo Urrego Rodríguez al grado de Sargento Mayor (fls. 5 y 6).

El 16 de julio de 2002, el Jefe del Grupo de Prestaciones Sociales de la Policía Nacional, señaló que no era posible promover el ascenso póstumo del Sargento

Primero toda vez que, el Director de la Policía Nacional había modificado la calificación de las circunstancias en que ocurrió su muerte (fl. 14).

De la naturaleza de la Resolución No. 04027 de 2001.

Señala la parte demandante que mediante Resolución No. 04027 de 13 de noviembre de 2001, el Director de la Policía Nacional modificó el informe administrativo por el cual se había calificado la muerte del Sargento Primero de la Policía, Leuviseldo Urrego Rodríguez, como ocurrida en actos especiales del servicio sin que en la oportunidad legal, se le hubiera notificado con el fin de poder controvertirla en sede de la vía gubernativa.

En efecto, advierte la Sala, que mediante informe administrativo de 24 de septiembre de 2001 el Director Central de la Policía Judicial D.I.J.I.N., calificó la muerte del citado Sargento Primero como ocurrida en actos especiales del servicio. Así se lee en el informe (fl. 12):

“De acuerdo con las circunstancias en que sucedieron los hechos, se declara que el fallecimiento del señor Sargento Primero Leuviseldo Urrego Rodríguez el día 13 de septiembre de 2001, ocurrió de acuerdo con lo contemplado en el Decreto 1212/90, al tenor del artículo 165 que a la letra dice: “En actos especiales del servicio.”.

No obstante lo anterior, por Resolución No. 04027 del 13 de noviembre de 2001 el Director General de la Policía Nacional modificó el informe de 24 de septiembre de 2001 señalando, que la muerte del Sargento Primero Urrego Rodríguez se presentó en actos del servicio, de acuerdo con lo previsto en el artículo 164 del Decreto 1212 de 1990, lo que posteriormente serviría de fundamento para que la Dirección General de la Policía negara la solicitud de ascenso póstumo formulada por la parte demandante (fl.7).

Así las cosas, observa la Sala que la Resolución No. 04027 de 13 de noviembre de 2001, por si sola no crea modifica o extingue situación jurídica alguna a favor de la parte demandante. En efecto, la citada resolución al modificar el informe administrativo de la muerte del Sargento Urrego, simplemente definió la calificación de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrió su muerte, esto es, suministró una información que posteriormente fue tenida en cuenta por la Subdirección General de la Policía Nacional al momento de expedir

la Resolución No. 00245 de 28 de febrero de 2002, mediante la cual se le reconoció a sus beneficiarios una serie de prestaciones económicas y se negó la solicitud de ascenso póstumo.

Bajo estos supuestos, la Resolución No. 04027 de 2001 no tiene el carácter de acto administrativo definitivo sino el de acto preparatorio, en la medida en que no puso fin a la situación administrativa que siguió a la muerte del Sargento Primero Urrego Rodríguez por el contrario, facilitó con posterioridad la expedición de varios actos administrativos que si tienen el carácter de definitivos¹. Tal circunstancia es corroborada, en el caso concreto, por el numeral segundo del informe administrativo de 24 de septiembre de 2001, el cual ordena el envío del citado informe al Área de Prestaciones Sociales de la Policía Nacional para que haga parte del expediente prestacional de Sargento Primero Urrego Rodríguez (fl. 12).

De acuerdo con la tesis antes expuesta, en punto de los actos que contienen los informes de calificación por muerte de los miembros de la Fuerzas Militares, resulta pertinente citar el concepto No. 1558 de la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación, con ponencia del Dr. Gustavo Aponte Santos²:

“El Informe Administrativo por Muerte es un acto administrativo preparatorio, en la medida en que no pone fin a la actuación, pero dado que define una calificación de la modalidad de la muerte, aporta información que debe ser tenida en cuenta al momento de expedir el acto definitivo, la resolución de reconocimiento a los deudos de las prestaciones correspondientes.”.

En este mismo sentido, la doctrina³ sobre los actos preparatorios ha sostenido:

“Los actos preparatorios o accesorios son aquellos que se expiden como parte de un procedimiento administrativo que se encamina a adoptar una decisión o que cumplen un requisito posterior a ella. Aquí se incluyen también los llamados actos de trámite. Por ejemplo, el acto por el cual se solicita un concepto a otra autoridad antes de tomar la decisión o aquél por el cual se le imparte aprobación posterior a esta última”.

¹ Resolución No. 00245 de 28 de febrero de 2002, por la cual el Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional, mediante la cual se le reconoce a la demandante en su condición de cónyuge superviviente del Sargento Primero Urrego Rodríguez una prestación pensional y auxilio de cesantías y el Oficio No. 7234 GRUSO-9763 de 16 de julio de 2002 por el cual se negó la solicitud de ascenso póstumo del citado Sargento Primero (fls. 8 a 11 y 14)

² Al respecto, puede verse también el concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil No. 448. M.P. Jaime Betancur Cuartas.

³ Libardo Rodríguez R. Derecho Administrativo General y Colombiano. Editorial Temis, 1990, p. 204.

"Frente a los anteriores, los actos definitivos o principales son los que contienen la decisión propiamente dicha o, como dice el inciso final del artículo 50 del Código Contencioso Administrativo, "los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto."

Teniendo en cuenta, que como quedó dicho, la Resolución No. 04027 de 13 de noviembre de 2001 no es un acto administrativo definitivo sino un acto preparatorio, no le asiste la razón a la demandante cuando sostiene que la falta de notificación de dicho acto vulneró su derecho de defensa, al no poder controvertirlo mediante la vía gubernativa, toda vez que, según lo dispuesto por los artículos 49 y 50⁴ del Código Contencioso Administrativo los recursos de la vía gubernativa proceden únicamente contra los actos que ponen fin a las actuaciones administrativas, y no contra los actos preparatorios como lo pretende la demandante en este caso.

De otra parte, en relación con el argumento de la parte actora, según el cual el Director de la Policía Nacional modificó la calificación de la muerte del Sargento Primero Leuviseldo Urrego Rodríguez sin estar legalmente facultado para ello dirá la Sala, que tal afirmación no resulta ser cierta toda vez que, el artículo 166 del Decreto 1212 de 1990 autoriza expresamente a la Dirección de la Policía Nacional para modificar dicha calificación. Así se lee en el citado artículo:

*"ARTÍCULO 166. INFORME ADMINISTRATIVO. En los casos de muerte previstos en los artículos 163, 164 y 165 de este Estatuto, las circunstancias de modo, tiempo y lugar en las cuales se sucedieron los hechos serán calificadas por los Directores de las dependencias de la Dirección General de la Policía y de las Escuelas de Formación, Comandantes de Departamento y Jefes de Organismos Especiales, de acuerdo con el procedimiento que establezca la Dirección General, **la cual queda facultada para modificar la calificación de las circunstancias en las que ocurrieron los hechos.**"*

Así las cosas, no queda duda que, en el caso concreto, el Director General de la Policía se encontraba facultado para modificar el informe administrativo sobre la muerte del Sargento Primero Urrego Rodríguez que expidió la Dirección de la Policía Judicial como en efecto lo hizo, mediante la Resolución No. 04027 de 13 de noviembre de 2001.

⁴ "ARTICULO 49. IMPROCEDENCIA. No habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa.
[ARTICULO 50. RECURSOS EN LA VIA GUBERNATIVA.](#) Por regla general, contra los actos que pongan fin a las actuaciones administrativas (...)."

De acuerdo con los razonamientos que anteceden, la Sala se declarará inhibida para pronunciarse en relación con la Resolución No. 04027 de 13 de noviembre de 2001 toda vez que, como ya se dijo, se trata de un acto preparatorio el cual escapa al control de esta Jurisdicción.

Debe decirse entonces, que se entrará a estudiar el fondo de esta controversia respecto de los siguientes actos administrativos: I). Oficio No. 7234 GRUSO-9763 de 16 de julio de 2002, por el cual el Grupo de Prestaciones Sociales de la Policía Nacional le negó a la parte demandante la solicitud de ascenso póstumo del Sargento Primero Leuviseldo Urrego Rodríguez y, II). Resolución No. 00245 de 28 de febrero de 2002, por medio de la cual el Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional le reconoció a los beneficiarios del citado Sargento Primero una serie de prestaciones sociales *post mortem*.

I). Oficio No. 7234 GRUSO-9763 de 16 de julio de 2002

Del ascenso póstumo

La señora Nancy Patiño Martín, en su condición de cónyuge supérstite del Sargento Primero Leuviseldo Urrego Rodríguez, solicitó a la Dirección Nacional de la Policía el ascenso en forma póstuma al grado de Sargento Mayor con el argumento de que su muerte ocurrió en cumplimiento de actos especiales del servicio.

Sobre el particular, el Decreto 1212 de 8 de junio de 1990, por el cual se reforma el estatuto del personal y suboficiales de la Policía Nacional, en su capítulo IV establece el procedimiento previo al ascenso póstumo y las diferentes prestaciones económicas originadas con ocasión de la muerte de un oficial o suboficial en actividad, entre ellas las previstas en el artículo 165:

“ARTÍCULO 165. MUERTE EN ACTOS ESPECIALES DEL SERVICIO. A partir de la vigencia del presente Estatuto, el Oficial o Suboficial 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 este Estatuto, 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 los haberes correspondientes al grado conferido al causante, tomando como base las partidas señaladas en el artículo 140 de este Decreto.

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

c. Si el Oficial o Suboficial hubiere cumplido doce (12) o más años de servicio, a que el Tesoro Público les 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 tiempo de servicio del causante.

d. Si el Oficial o Suboficial no hubiere cumplido doce (12) años de servicio, sus beneficiarios en el orden establecido en este Estatuto, con excepción de los hermanos tendrán derecho a que el Tesoro Público les pague una pensión mensual equivalente al cincuenta por ciento (50%) de las partidas de que trata el artículo 140 de este Decreto.

PARAGRAFO. Se entiende por actos meritorios del servicio para todo efecto, aquellos en que el Oficial o Suboficial se enfrente a grave e inminente peligro en defensa de la vida, honra y bienes de las personas.”.

Observa la Sala, que una lectura ligera e inicial de la norma transcrita permitiría concluir que, el ascenso póstumo de los oficiales o suboficiales de la Policía Nación procede en uno de cuatro supuestos, a saber: I) cuando la muerte se produzca en servicio activo, II) en cumplimiento de actos meritorios del servicio, III) en combate o IV) como consecuencia del enemigo.

Sin embargo, el real entendimiento de la norma no admite una lectura distinta a aquella según la cual el ascenso póstumo de los oficiales o suboficiales de la Policía Nacional, sólo procede cuando la muerte tiene lugar: I) en servicio activo en cumplimiento de actos meritorios del servicio, II) en combate o, III) como consecuencia de la acción del enemigo. Entendiendo por actos meritorios del servicio aquellos en los que el oficial o suboficial se enfrenta a un grave e inminente peligro en defensa de la vida, honra y bienes de las personas, tal como lo dispone el parágrafo del artículo en cita.

Descendiendo al caso concreto, observa la Sala, que el señor Leuviseldo Urrego Rodríguez se venía desempeñando como Sargento Primero de la Policía Nacional desde el 10 de mayo de 1982, adscrito a la Dirección Central de Policía Judicial D.I.J.I.N. Precisamente, en cumplimiento de una labor de vigilancia asignada por esa Dirección, fue muerto por acción de dos hombres armados el 13 de septiembre de 2001 (fls. 7 y 32).

Así se advierte en la parte motiva del Informe Administrativo No. 026/2001, suscrito por el Director Central de la Policía Judicial, según el cual la muerte del Suboficial Leuviseldo Urrego Rodríguez ocurrió en cumplimiento de actos especiales del servicio, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones: *“De acuerdo con lo narrado en el informe del señor Capitán Jairo Baquero Puentes y lo narrado en versión de la señorita Patrullera Francy Johana Castañeda Arias, el hecho tuvo ocurrencia el 13 de septiembre de 2001 aproximadamente a las 22:30 horas cuando el Suboficial mencionada (sic) cumplía actividades propias del servicio en compañía de la Patrullera ya nombrada en el sector del barrio Normandía de esta ciudad (...) de donde se recibió una información sobre la posible existencia de un desguazadero de vehículos, **recibiendo orden superior de montar vigilancia** y mientras se cumplía tal actividad fueron abordados por dos hombres armados, quienes los obligaron a bajar del automotor en el que se encontraban y fue agredido el Suboficial con arma de fuego por parte de uno de ellos como consecuencia de lo cual falleció minutos más tarde.”* (fl. 12).

Esta calificación inicial, fue modificada por el Director General de la Policía Nacional mediante Resolución No. 04027 de 13 de noviembre de 2001, al señalar que la muerte del Suboficial Leuviseldo Urrego Rodríguez, tuvo lugar en cumplimiento de actos del servicio (fl. 7).

Debe decir la Sala, que aún cuando la calificación de las circunstancias de la muerte del Suboficial Leuviseldo Urrego Rodríguez variaron en la Resolución No. 04027 de 2001, los hechos o supuestos fácticos expuestos por la Dirección General de la Policía, en la citada resolución, siguen siendo los mismos que se habían señalado en el Informe Administrativo No. 026/2001. Para mayor ilustración se transcribe la parte motiva de la Resolución 04027 de 2001:

“Que el día 13 de septiembre de 2001 a las 22:30 horas aproximadamente, cuando el Sargento Primero LEUVISELDO URREGO RODRÍGUEZ y la Patrullera FRANCY

JOHANA CASTAÑEDA ARIAS, cumplían actividades propias del servicio relacionadas con la verificación de una información sobre la existencia de un desguazadero de vehículos y en momentos en que se encontraban haciendo vigilancia en el lugar indicado, fueron abordados por dos sujetos armados, quienes luego de obligarlos a bajar del automotor en que se encontraban, le propinaron al Suboficial un disparo a la altura del tórax que le causó la muerte.”. (fl. 7).

La Resolución antes transcrita da cuenta igualmente que el 13 de septiembre de 2001 el Suboficial Leuviseldo Urrego Rodríguez, en compañía de la Patrullera Francy Johana Castañeda Arias se dirigió al barrio Normandía de la ciudad de Bogotá, con el fin de verificar la existencia de un “desguazadero de vehículos”, lugar en el cual fue abordado por dos hombres quienes le propinaron un impacto de bala que le causó la muerte.

En este punto se advierte que, si bien es cierto la muerte del señor Leuviseldo Urrego Rodríguez ocurrió en desarrollo de una labor propia de la DIJIN, esto es, la de ejecutar procesos tendientes a detectar y prevenir amenazas y desafíos generados por personas, grupos u organizaciones que atenten contra las personas y el Estado, la misma labor iba dirigida a verificar la existencia de una banda criminal dedicada al hurto de vehículos, lo que le permite inferir que se trataba de una empresa criminal integrada por diferentes miembros.

Sobre este particular, debe decirse que no existe constancia dentro del informe administrativo de 24 de septiembre de 2001, como tampoco en la Resolución No. 04027 de 13 de noviembre de 2001, de que la Dirección de Policía Judicial DIJIN, le hubiera suministrado al Suboficial Leuviseldo Urrego Rodríguez la protección necesaria, consistente en el apoyo y refuerzo con personal armado y capacitado para desarrollar tareas de inteligencia e identificación de conductas delictivas como las que se le atribuyen a este tipo bandas delincuenciales.

En efecto, de acuerdo con lo probado en el proceso se advierte que al Suboficial Leuviseldo Urrego Rodríguez se le ordenó verificar la existencia de una supuesta banda delincencial únicamente acompañado de una patrullera, tal como consta en el Informe Administrativo de 24 de septiembre de 2001, al igual que en los considerandos de la Resolución No. 04027 de 13 de noviembre de 2001, siendo previsible el riesgo al que se enfrentaba (fl. 7).

Estima la Sala que, es deber del Estado la utilización adecuada de todos los medios de que está provisto, en orden a cumplir sus cometidos constitucionales en este caso, la salvaguarda de la honra y bienes de todas las personas. No obstante lo anterior, ese deber de protección que tiene el Estado frente a todos los ciudadanos, también se predica respecto de quienes, como se dijo, desarrollan esa trascendental tarea, estos son, los miembros y agentes de la fuerza pública, en razón a los constantes riegos y peligros a los que se enfrentan en cumplimiento de su misión constitucional y legal.

Así las cosas, a juicio de la Sala, el hecho de que el Suboficial Leuiseldo Urrego Rodríguez hubiera llevado a cabo la labor de inteligencia asignada por la Dirección de la DIJIN, sin contar con un mínimo de medidas de protección y seguridad destinadas a salvaguardar su integridad física, facilitó el accionar de los delincuentes que atentaron y pusieron fin a su vida.

De acuerdo con lo antes expuesto, para la Sala resulta indiscutible el grave e inminente peligro al que se vio expuesto el señor Leuiseldo Urrego Rodríguez al ejecutar la tarea de investigación e inteligencia asignada por la Dirección de la Policía Judicial DIJIN, en condiciones de excepcional riesgo, así como el hecho de que en ningún momento contó con la protección suficiente para enfrentar la amenaza que suponía el verificar la existencia de un “desguazadero de vehículos” en el barrio Normandía de la ciudad de Bogotá D.C., lo que de acuerdo con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 165 del Decreto 1212 de 1990 constituyó un acto meritorio del servicio. Así se lee en el citado parágrafo:

“PARÁGRAFO. Se entiende por actos meritorios del servicio para todo efecto, aquellos en que el Oficial o Suboficial se enfrente a grave e inminente peligro en defensa de la vida, honra y bienes de las personas.”

En consecuencia, no resulta ser cierto como lo afirma la Dirección General de la Policía Nacional, en la Resolución No. 04027 de 13 de noviembre de 2001, que la muerte del señor Leuiseldo Urrego Rodríguez haya tenido lugar en desarrollo de actos del servicio toda vez que, como quedó visto, su muerte ocurrió en cumplimiento de un acto meritorio del servicio, en razón al grave e inminente peligro al que estuvo expuesto, al tratar de verificar la existencia, no de un hecho delictivo aislado sino, del accionar propio de una empresa criminal en condiciones de absoluta indefensión.

Bajo estos supuestos, la Sala ordenará revocar la sentencia de 20 de noviembre de 2008, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las pretensiones de la demanda y, en su lugar, declarará la nulidad de los actos acusados accediendo a las súplicas de la demanda, en la forma que a continuación se expone.

II. Del restablecimiento del derecho

De acuerdo con el material probatorio allegado al expediente, se observa que mediante Resolución No. 00245 de 28 de febrero de 2002, el Ministerio de Defensa Nacional – Subdirección General de la Policía Nacional, le reconocieron a la señora Nancy Patiño Martín, en su condición de cónyuge supérstite del Sargento Primero Leuiceldo Urrego Rodríguez, las siguientes prestaciones, de acuerdo con el artículo 164 del Decreto 1212 de 1990: I) pensión mensual por muerte a partir del 14 de septiembre de 2001, de acuerdo con lo previsto en el artículo 164 del Decreto 1212 de 1990; II) auxilio definitivo de cesantías, en cuantía de 57.129.412.00 y III) indemnización por muerte, por valor de 51.416. 470.80 (fls. 9 a 11).

No obstante lo anterior, la demandante solicita en el escrito de la demanda, a título de restablecimiento del derecho, las siguientes prestaciones: que se ordene el pago, por una sola vez, de una compensación equivalente a cuatro (4) años de los haberes correspondientes al grado de sargento mayor, tomando como base las partidas señaladas en el Decreto 1212 de 1990 y que se le reconozca y pague una pensión mensual de acuerdo a lo previsto en el artículo 165 del Decreto 1212 de 1990, así como el mayor valor respecto de la prestación pensional equívocamente reconocida en la Resolución 00245 de 28 de febrero de 2002.

Bajo estos supuestos, en punto del restablecimiento del derecho, la Sala hará las siguientes consideraciones:

I) En primer lugar, se ordenará el ascenso póstumo del fallecido Suboficial Leuviseldo Urrego Rodríguez, al grado inmediatamente superior al que tenía al momento de su muerte, bajo los supuestos fácticos y jurídicos ya señalados.

II) Así mismo, se dispondrá que a la actora le asiste el derecho al reconocimiento y pago de una pensión mensual, en su condición de cónyuge superviviente del causante, la cual debe ser liquidada y cubierta en la misma forma que una asignación de retiro, en los términos previstos en el artículo 165 del Decreto 1212 de 1990. Sin embargo, como el Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional mediante Resolución No. 00245 de 28 de febrero de 2002 ya le había reconocido a la señora Nancy Patiño Martín una pensión mensual en los términos del artículo 164 del Decreto 1212 de 1990, la Sala ordenará el reconocimiento y pago del mayor valor dejado de percibir por la demandante, respecto de la prestación pensional reconocida en la Resolución No. 00245 de 2002, desde la fecha en que ocurrió la muerte del Sargento Primero Leuviseldo Urrego Rodríguez, hasta la ejecutoria de la presente sentencia.

A partir de esta última fecha, el reconocimiento y pago de la pensión mensual se hará en la forma prevista en el artículo 165 del Decreto 1212 de 1990.

III) En relación con la pretensión de reconocimiento a la actora de la compensación prevista en el literal a del artículo 165 del Decreto 1212 de 1990 dirá la Sala que, si bien es cierto, el Ministerio de Defensa Nacional, mediante Resolución No. 00245 de 28 de febrero de 2002 le reconoció a la señora Nancy Patiño Martín una indemnización por la muerte del Sargento Primero Leuviseldo Urrego Rodríguez no lo es menos que, dicha indemnización comparte el mismo objeto y causa que la compensación prevista en artículo 165 del decreto 1212 de 1990, esto es el resarcimiento a la actora del perjuicio ocasionado por la muerte intempestiva de su cónyuge.

Bajo estos supuestos, siendo evidente que para el caso concreto el reconocimiento de la indemnización por muerte y la compensación, son incompatibles, en tanto que implicarían un doble pago por el mismo concepto, la Sala ordenará que del valor que le corresponde a la actora por concepto de la compensación equivalente a cuatro (4) años de los haberes correspondientes al grado conferido al Suboficial Luviseldo Urrego Rodríguez, de acuerdo con lo dispuesto en el literal a, del artículo 165 del Decreto 1212 de 1990, se descuenta lo pagado por concepto de indemnización por muerte, por las razones que anteceden.

IV) Finalmente, estando probado que la situación prestacional de los beneficiarios del Sargento Primero Leuviseldo Urrego Rodríguez se rige por el artículo 165 del Decreto 1212 de 1990, toda vez que su muerte ocurrió en cumplimiento de actos especiales del servicio, la Sala dispondrá el pago del auxilio de cesantías en la forma prevista en el literal b del artículo 165 del Decreto 1212 de 1990, ordenando el descuento de lo que efectivamente se había pagado por este concepto, según la Resolución No. 00245 de 28 de febrero de 2002.

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

F A L L A

Primero. Revócase la sentencia de 20 de noviembre de 2008, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, que negó las pretensiones de la demanda promovida por Nancy Patiño Martín contra la Nación, Ministerio de defensa y, la Policía Nacional.

En su lugar se dispone:

Segundo. Declárase inhibida para pronunciarse en relación con la Resolución No. 04027 de 13 de noviembre de 2001, proferida por el Director General de la Policía Nacional, por la cual se modifica el informe administrativo No. 026/2001 que determinó que la muerte del Sargento Primero Leuviseldo Urrego Rodríguez ocurrió en acto especial del servicio, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Tercero. Declárase la nulidad de la Resolución No. 00245 de 28 de febrero de 2002 por la cual el Subdirector General de la Policía Nacional le reconoce una pensión por muerte, indemnización y auxilio de cesantías a los beneficiarios del Sargento Primero Urrego Rodríguez.

Cuarto. Declárase la nulidad de la Resolución No. 7234 GRUSO – 9763 de 16 de julio de 2002 proferida por el Grupo de Prestaciones Sociales de la Policía Nacional, mediante la cual se deniega la solicitud de ascenso póstumo al grado de Sargento Mayor del señor Urrego Rodríguez.

Quinto. Ordénase el ascenso póstumo del fallecido Suboficial Leuiseldo Urrego Rodríguez, al grado inmediatamente superior al que tenía al momento de su muerte.

Sexto. Ordénase a favor de la señora Nancy Patiño Martín, el reconocimiento y pago de una pensión mensual, la cual será liquidada y cubierta en la misma forma que una asignación de retiro, de acuerdo con el grado y tiempo de servicio del Suboficial Leuiseldo Urrego Rodríguez, en los términos del artículo 165 del Decreto 1212 de 1990.

No obstante lo anterior, teniendo en cuenta que el Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional mediante Resolución No. 00245 de 28 de febrero de 2002 ya le había reconocido a la señora Nancy Patiño Martín una pensión mensual, en los términos del artículo 164 del Decreto 1212 de 1990, se ordenará el reconocimiento y pago del mayor valor dejado de percibir por la demandante, respecto de la prestación pensional reconocida en la Resolución No. 00245 de 2002, desde la fecha en que ocurrió la muerte del Sargento Primero Leuiseldo Urrego Rodríguez, hasta la ejecutoría de la presente sentencia.

A partir de esta última fecha, el reconocimiento y pago de la pensión mensual se hará en la forma prevista en el artículo 165 del Decreto 1212 de 1990.

Séptimo. Condénase a la entidad demandada al reconocimiento y pago, en favor de la señora Nancy Patiño Martín, por una sola vez de una compensación equivalente a cuatro (4) años de los haberes correspondientes al grado conferido al Suboficial Luviseldo Urrego Rodríguez, tomando como base las partidas señaladas en el artículo 140 del Decreto 1212 de 1990, ordenando el descuento de lo pagado por concepto de indemnización por muerte, de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Octavo. Condénase a la entidad demandada al pago del auxilio de cesantías, a favor de la señora Nancy Patiño Martín, en la forma prevista en el literal b del artículo 165 del Decreto 1212 de 1990, ordenando el descuento de lo que efectivamente se había pagado por este concepto, según la Resolución No. 00245 de 28 de febrero de 2002.

Las sumas que se reconozcan a favor de la demandante serán ajustadas en los términos del artículo 178 del C.C.A., dando aplicación a la siguiente fórmula:

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

En la que el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (R.H), que es lo dejado de percibir por la demandante hasta la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el Dane, vigente en la fecha de ejecutoria de esta providencia, por el índice vigente en la fecha en que se causaron las sumas adeudadas, teniendo en cuenta los aumentos o reajustes producidos o decretados durante dicho período.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, devuélvase el expediente al Tribunal de origen y cúmplase.

Esta providencia se estudió y aprobó en sesión de la fecha.

VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA

GERARDO ARENAS MONSALVE

BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ

