



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN A
CONSEJERO PONENTE: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Bogotá, D.C., primero (1) de agosto de dos mil dieciocho (2018)

Radicación: 08001 23 33 000 2014 01663 01 (4121–2016)
Demandante: JANIRE DEL CARMEN CUMPLIDO DE ORDOÑEZ
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL – CASUR

SO. 0152

LEY 1437 DE 2011
APELACIÓN SENTENCIA

Decide la SALA DE SUBSECCIÓN el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia de 17 de junio de 2016, proferida por el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO, que negó las súplicas de la demanda radicada por la señora JANIRE DEL CARMEN CUMPLIDO DE ORDOÑEZ.

I. ANTECEDENTES

1.1. PRETENSIONES DE LA DEMANDA

Por intermedio de apoderado judicial, la demandante radicó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL – CASUR, en la que solicitó lo siguiente:

“(…) se declare la nulidad a “título” (sic) de restablecimiento del derecho del acto administrativo contenido en el oficio 28614 del 6 de mayo de 2014, en cuyo contenido la entidad demandada manifiesta que el causante no cumple con lo dispuesto en el decreto 609 de 1977, en lo referente al tiempo de servicio.



Radicación: 08001 23 33 000 2014 01663 01 (4121-2016)
Demandante: JANIRE DEL CARMEN CUMPLIDO DE ORDOÑEZ
Demandado: CASUR

2

APELACIÓN SENTENCIA

1. Que con fundamento en el “titulo” (sic) séptimo, “capítulo” (sic) primero artículo 269, 270, 271 de la ley 1437 del “1014” (sic) “APLICACIÓN Y EXTENSIVIDAD DE LA JURISPRUDENCIA”, la entidad accionada caja de sueldo policía nacional “CASUR” de aplicación al fallo de honorable “consejo de estado” (sic) de 11 de marzo de 1981, en el cual se reconoce al A.G (R) NAVARRO HERALDO EUDORO, el tiempo doble del mandato presidencial del DR. ALFONSO LOPEZ MICHELLSEN de un año 5 meses 5 días, y cuyo cumplimiento a este documento se “realizo” (sic) y “proyecto” (sic) la resolución “numero” (sic) 4134 de 14 de septiembre de 1981 y se reconoció asignación de retiro.
2. Que con fundamento a este fallo se debe solicitar en la sentencia que se profiera el grupo de hoja de servicio de la policía nacional, adicione el tiempo doble del DR. ALFONSO LOPEZ MICHELLSEN a la hoja de servicio del causante, extinto A.G (R) ORDOÑEZ TORRES PABLO, el tiempo de un año 5 meses 5 días, que sumado a los 18 años 9 meses 21 días, con lo cual totaliza un tiempo de 20 años 2 meses 26 días y cumple el requisito subrayado en el decreto 609 de 1977.
3. Que al acatarse el fallo subrayado en igual circunstancia se debe aplicar el contenido del “artículo” (sic) 29 de la C.N, y con lo cual la accionante **JANIRE DEL CARMEN CUMPLIDO DE ORDOÑEZ** se le debe otorgar la pensión de sobrevivencia del causante su extinto esposo ORDOÑEZ PABLO TORRES.
4. Que la entidad demandada caja de sueldo de retiro policía nacional CASUR en cumplimiento al fallo que se profiera “otorgara” (sic) y reconocerá la pensión de sobrevivencia a la accionante **JANIRE DEL CARMEN CUMPLIDO DE ORDOÑEZ**, con efecto retroactivo desde 1 de septiembre de 1981y hasta la fecha en que se produzca el acto administrativo que así lo contenga.
5. Que una vez reconocida y otorgada la pensión de sobrevivencia a la accionante **JANIRE DEL CARMEN CUMPLIDO DE ORDOÑEZ** sea incluida en la “nomina” (sic) del Departamento de Policía Atlántico, en La Nómina de CASUR.
6. Que se reconozca la pensión de sobrevivencia con efecto retroactivo desde el 1 de septiembre de 1981, debidamente indexada con intereses moratorios con corrección monetaria y ajustes de I.P.C.” (SIC)

1.2. HECHOS QUE FUNDAMENTAN LA DEMANDA

El causante A.G. (R) PABLO ORDOÑEZ TORRES ingresó a la POLICÍA NACIONAL el 4 de marzo de 1968. Solicitó su retiro voluntario el 1 de septiembre de 1981, acreditando, conforme a su hoja de servicios, un tiempo de 18 años 9 meses y 21 días. El agente falleció el 9 de febrero de 2012, y su cónyuge, JANIRE DEL CARMEN CUMPLIDO DE ORDOÑEZ, solicitó ante la CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL CASUR,



APELACIÓN SENTENCIA

el reconocimiento de tiempos dobles y posteriormente la asignación de retiro y la pensión de sobreviviente a su favor.

Mediante Oficio No. 28614 de 6 de mayo de 2014, proferido por el SUBDIRECTOR DE PRESTACIONES SOCIALES DE LA CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL, se negó su solicitud indicando que el agente ORDOÑEZ TORRES no cumplió con el tiempo de servicio en la Policía Nacional exigido en el Decreto 609 de 1977.

1.3. NORMAS VULNERADAS Y CONCEPTO DE LA VULNERACIÓN

En el escrito de demanda, el apoderado de la demandante consideró que con el acto administrativo demandado se vulneran los artículos 13, 29 y 55 de la CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Además solicitó que le fuese extendida la jurisprudencia, dictada por el Consejo de Estado, sin especificar cuál.

1.4. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La entidad accionada no contestó la demanda.

1.5. DECISIÓN DE PRIMERA INSTANCIA OBJETO DE APELACIÓN¹

En sentencia proferida el 17 de junio de 2016, el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO, negó las pretensiones de la demanda, con fundamento en los argumentos que se resumen a continuación:

Consideró que para que acceder a las pretensiones de la demanda y reconocer los tiempos dobles, era necesario acreditar la prestación del servicio en las zonas afectadas y el decreto que lo determinó a su favor, por cuanto, de conformidad con la sentencia de 22 de julio de 2005 proferida por el CONSEJO DE ESTADO bajo el radicado 5865 – 2003, no basta con indicar los decretos que declararon turbado el

¹ Folios 207 a 217 del expediente.



APELACIÓN SENTENCIA

orden público y el estado de sitio, sino que debe demostrarse para qué zonas y cuál fue el Decreto que reconoció el beneficio.

Indicó que al revisar el servicio prestado por el fallecido PABLO ORDOÑEZ TORRES, se encontró que conforme a los Decretos 739 de 1970 y 1386 de 1974 le fueron reconocidos los tiempos dobles de servicio. No obstante, respecto al periodo correspondiente al mandato del expresidente Dr. ALFONSO LÓPEZ MICHELSEN no se mencionaron los decretos y en el expediente no reposa constancia que demuestre efectivamente la prestación del servicio en la zona declarada con turbación del orden público por el GOBIERNO NACIONAL.

Finalizó señalando que, para que proceda el reconocimiento de los periodos solicitados no basta con la simple declaratoria del estado de sitio, sino que, además, es indispensable que en la demanda se señalen los decretos expedidos por el GOBIERNO NACIONAL, previo concepto del CONSEJO DE MINISTROS, en los que se especifiquen las zonas en las cuales se aplicaría dicho beneficio. En ese sentido, argumentó que en el expediente no reposaban las pruebas suficientes para demostrar que se tiene derecho a lo solicitado en la demanda por lo que denegó las pretensiones de la accionante.

1.6. RECURSO DE APELACIÓN²

La demandante, JANIRE DEL CARMEN CUMPLIDO DE ORDOÑEZ, interpuso el recurso de alzada en contra del fallo dictado por el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO dentro del proceso de la referencia.

Indicó, que la decisión tomada por el *a quo* tuvo su argumento central en que no se acreditó que el causante hubiese laborado en sitios afectados en el orden público, apartándose del “concepto y filosofía” de la facultad de solicitar pruebas de oficio, puesto que el juez de conocimiento “está en el deber constitucional de decretar las pruebas de oficio que considere conducente, con el objeto de demostrar la

² Folios 225 a 232 del expediente.



Radicación: 08001 23 33 000 2014 01663 01 (4121-2016)
Demandante: JANIRE DEL CARMEN CUMPLIDO DE ORDOÑEZ
Demandado: CASUR

5

APELACIÓN SENTENCIA

responsabilidad del accionado o en su defecto la exoneración", y por lo cual consideró que con tal omisión el *a quo* incurrió en causal de nulidad por vulneración del debido proceso. Finalmente, manifestó que no se dio aplicación al fallo de 11 de marzo de 1981, expedido por la SECCIÓN SEGUNDA DEL CONSEJO DE ESTADO³, a través del cual se ordenó a la POLICÍA NACIONAL modificar y adicionar la hoja de vida del allí accionante.

1.7. TRÁMITE CORRESPONDIENTE A LA SEGUNDA INSTANCIA

Mediante autos calendados el 9 de mayo de 2017 y el 28 de febrero de 2018⁴, el despacho sustanciador (i) admitió el recurso de apelación, y (ii) corrió traslado para que las partes alegaran de conclusión, respectivamente.

Tanto la parte demandante, JANIRE DEL CARMEN CUMPLIDO ORDOÑEZ, como la parte demandada, la CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL y el Agente del Ministerio Público, guardaron silencio en esta etapa procesal.

II. CONSIDERACIONES

2.1. PROBLEMA JURÍDICO

Consiste en determinar si el causante PABLO ORDOÑEZ TORRES, en calidad de Agente® de la POLICÍA NACIONAL, tenía derecho al reconocimiento de tiempos dobles laborados durante el periodo de gobierno del presidente ALFONSO LÓPEZ MICHELSEN (7 de agosto de 1974 – 7 de agosto de 1978), y por lo tanto la demandante JANIRE DEL CARMEN CUMPLIDO DE ORDOÑEZ tiene derecho al reconocimiento, liquidación y pago de la pensión sobreviviente como cónyuge supérstite.

³ Copia de ese fallo fue solicitado por el *a quo* a la relatoría de esta Corporación, no obstante, a folio 143 se dio respuesta en la cual se indicó que no se encontró tal providencia.

⁴ Folios 241 y 247 respectivamente.



APELACIÓN SENTENCIA

Previo a resolver el problema planteado, la Sala se permite aclarar que si bien una de las pretensiones de la demanda está encaminada a la extensión de la jurisprudencia de una sentencia del CONSEJO DE ESTADO al caso concreto de la hoy demandante, se debe recordar que dicha institución cuenta con un procedimiento totalmente independiente al del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Es por ello, que en aplicación del artículo 171⁵ del CPACA, si bien la actora solicitó la extensión de la jurisprudencia, el trámite correspondiente y aplicado, tanto en primera como en segunda instancia, es el relativo al medio de control previamente indicado.

2.2. TIEMPOS DOBLES

La **Ley 2ª de 1945**⁶, en su artículo 47, consagró que se reconocería como doble el tiempo de servicio bajo estado de sitio por turbación del orden público. La norma citada expresó:

“El tiempo de servicio en guerra, desde la fecha en que se declare turbado el orden público, hasta la expedición del decreto por el cual se restablezca la normalidad, se computa doble para todos los efectos, con excepción de ascensos.

Parágrafo. Para el cómputo de que trata el presente artículo, es condición indispensable que la prestación del servicio se efectúe en la zona afectada.”

Dichos tiempos han sido reconocidos desde el 11 de septiembre de 1932 para el personal que se encontraba en las regiones del sur del país durante el conflicto de Colombia con el Perú. Posteriormente se reconocieron otros tiempos dobles mediante los Decretos Nos. 1632 de 1944, 438 de 1945, 4144 de 1948, 1238 de 1955, 3518 de 1955, 0749 de 1955, 0329 de 1958, 001 de 1959, 10 de 1961, 20 de 1961, 1288 de 1965, 3070 de 1968, 0739 de 1970, 1386 de 1974 y 590 de 1979.

⁵ “**Artículo 171. Admisión de la demanda.** El juez admitirá la demanda que reúna los requisitos legales y le dará el trámite que le corresponda aunque el demandante haya indicado una vía procesal inadecuada...”

⁶ Por la cual se organiza la carrera de Oficiales del Ejército, se señalan prestaciones sociales para los empleados civiles del ramo de Guerra y se dictan otras disposiciones sobre prestaciones sociales a los individuos de tropa.



Radicación: 08001 23 33 000 2014 01663 01 (4121-2016)
 Demandante: JANIRE DEL CARMEN CUMPLIDO DE ORDOÑEZ
 Demandado: CASUR

APELACIÓN SENTENCIA

Disposiciones posteriores han consagrado el derecho al cómputo de tiempos dobles en caso de guerra o conmoción interior condicionando su reconocimiento a la recomendación previa del Consejo de Ministros que justifique su aplicación.

El artículo 99 del **Decreto 2340 de 1971**⁷, dispuso:

"El tiempo de servicio en guerra internacional o conmoción interior, en las zonas que determine el gobierno a juicio del Consejo de Ministros si las condiciones justifican la medida desde la fecha en que se establezca el estado de sitio por perturbación del orden público hasta la expedición del decreto por el cual se restablece la normalidad se computará como tiempo doble de servicio para efectos de prestaciones sociales.

Parágrafo. El reconocimiento del tiempo doble a que se refiere este artículo se hará a partir de la fecha en que se levante el estado de sitio o a la fecha de retiro del Agente en caso de que esta novedad se produzca con anterioridad."

A su vez, el **Decreto 1213 de 1990**⁸ en su artículo 111, consagró el reconocimiento de los tiempos dobles para efectos prestacionales, con el siguiente tenor literal:

"Parágrafo.- Los tiempos dobles que en virtud de lo dispuesto en el artículo 99 del Decreto 2340 de 1971 y disposiciones legales anteriores sobre la misma materia, se hayan reconocido o se reconozcan por servicios prestados con anterioridad a la vigencia del presente Decreto, se tendrán en cuenta para la liquidación de las prestaciones sociales de los Agentes favorecidos con tales reconocimientos. Dichos tiempos en ningún caso serán computables para el reconocimiento de prestaciones sociales de los Agentes favorecidos con tales reconocimientos. Dichos tiempos en ningún caso serán computables para el reconocimiento de prestaciones por servicios al Estado en calidad de empleado civil, diferentes al Ramo de Defensa."

De otra parte el **Decreto 4433 del 31 de diciembre de 2004**, por medio del cual se fija el régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública, en su artículo 8 reglamentó lo relacionado con el reconocimiento de tiempos dobles con el siguiente tenor literal:

"**Cómputo de tiempo doble.** A quienes hubieren adquirido derecho al cómputo de tiempo doble por servicios prestados antes de 1974, se les continuará

⁷ Por el cual se reorganiza la carrera de Agentes de la Policía Nacional.

⁸ Por el cual se reforma el estatuto del personal de agentes de la Policía Nacional.



APELACIÓN SENTENCIA

teniendo en cuenta para efecto del cómputo del tiempo para la asignación de retiro o pensiones, conforme lo hubieren señalado las normas correspondientes.”

De lo anterior se concluye que se requiere tanto la declaratoria del Estado de sitio o conmoción interior como la justificación del Gobierno sobre las zonas del país en las cuales la situación de orden público, ameriten tal reconocimiento.

2.3. DE LA CARGA DE LA PRUEBA COMO REQUISITO PARA EL RECONOCIMIENTO DEL TIEMPO DOBLE LABORADO

En cuanto a la necesidad de acreditar ante el juez de conocimiento las zonas en que la prestación del servicio podía ser objeto del reconocimiento de tiempos dobles, la jurisprudencia de esta Sección ha sido reiterada; así se indica en un reciente pronunciamiento 24 de enero de 2002⁹, en el que se reproducen los requisitos necesarios para dictar una decisión de fondo.

“1. Declaratoria de Estado de sitio por turbación del orden público, hasta el decreto que levante la medida.

2. Concepto previo del Consejo de Ministros.

3. Decreto del Gobierno reconociendo expresamente a determinados agentes, suboficiales, etc.

Sin el cumplimiento de estos requisitos no hay lugar al reconocimiento de tiempo doble por servicios prestados por los Agentes y Suboficiales de la Policía Nacional. (...)”

En consecuencia, la jurisprudencia ha sido reiterada en exigir que, para poder acceder a las pretensiones de reconocimiento de tiempos dobles, se debe cumplir con los requisitos antes mencionados y acreditarlos en el expediente; esto es, los decretos que ha expedido el gobierno respecto del otorgamiento de tiempos dobles, la indicación de las zonas en que opera este beneficio o que opera para todo el territorio nacional, y demostrar que se configuró una prestación del servicio en la zona indicada y por el mismo tiempo por parte del interesado.¹⁰

⁹ Consejo de Estado, Sección Segunda. Radicación: 63001 23 31 000 1999 00708 01 (2709–2000).

¹⁰ En el mismo sentido ver las sentencias de la Sección Segunda del Consejo de Estado 9549–2005 de fecha 25 de septiembre de 2008; 1705–2017 de fecha 8 de febrero de 2018; y 5230–2016 de fecha 12 de julio de 2018, entre otras.



APELACIÓN SENTENCIA

2.4. CASO CONCRETO

Dentro del expediente de nulidad y restablecimiento del derecho, se encuentran los siguientes documentos:

- Solicitud elevada ante CASUR con el fin de que sea reconocido el tiempo doble de servicio y en consecuencia la asignación de retiro a favor de la hoy demandante. Folios 20 a 22.
- Registro civil de defunción de PABLO ORDÓÑEZ TORRES. Folio 23.
- Registro civil de matrimonio entre el causante y la demandante. Folio 32.
- Copia de la liquidación de servicios para cesantías y prestaciones unitarias de oficiales, suboficiales y agentes, a nombre del Agente ORDÓÑEZ TORRES PABLO; en ésta se reconoce un tiempo de servicios de 18 años, 9 meses y 21 días, incluidos 2 años, 10 meses y 28 días de tiempo doble bajo los Decretos 0739 de 1970 y 1386 de 1974. Folio 36.
- Resolución 00669 de 30 de enero de 2002, mediante la cual se niega el reconocimiento de una asignación de retiro a favor de PABLO ORDÓÑEZ TORRES, por no cumplir con el tiempo mínimo exigido en la legislación aplicable. Folios 175 a 176.
- Hoja de servicio, con reconocimiento de tiempos dobles, valido para el posterior reconocimiento de la asignación de retiro a favor del señor EUDORO NAVARRO HERALDO. Folios 179 a 182.

De los expedientes reseñados, se observa que al causante se le reconocieron 2 años, 10 meses y 28 días de tiempo doble de acuerdo a los Decretos 0739 de 1970 y 1386 de 1974, los cuales fueron computados para el tiempo total de servicio, para un total de 18 años, 9 meses y 21 días, tal como se observa a folio 36.

Inconforme con la decisión dictada en la Resolución 00669 de 30 de enero de 2002, por medio de la cual se le negó la asignación de retiro por el no cumplimiento del tiempo mínimo de servicios (20 años), la cónyuge supérstite pretende el reconocimiento de un nuevo tiempo doble de servicio. Sin embargo, no cumple con los requisitos ya indicados para su reconocimiento, como quiera que no se especifica cuál es el decreto aplicable, ni cuál es la zona en que prestó sus servicios para determinar si le era aplicable o no el beneficio durante el tiempo determinado para ello.



APELACIÓN SENTENCIA

De la revisión del expediente, se observa que la parte demandante se limitó a pedir el tiempo doble de servicio por el periodo presidencial de ALFONSO LÓPEZ MICHELSEN (1974 – 1978) y que se le reconozca en iguales condiciones que al agente EUDORO NAVARRO HERALDO. Es decir, no aporta documentos que demuestren que el causante laboró en las condiciones específicas para acceder al beneficio del conteo del tiempo doble de servicios como agente de la Policía Nacional.

En ese sentido se comparte la decisión del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO, por medio de la cual se negaron las pretensiones de la demanda al considerar que en el expediente no reposaban las pruebas suficientes para demostrar que se tiene derecho a lo solicitado.

III. DE LA CONDENA EN COSTAS ¹¹

El concepto de las costas del proceso está relacionado con todos los gastos necesarios o útiles dentro de una actuación de esa naturaleza y comprende los denominados gastos del proceso, que incluye los honorarios de abogado o agencias del derecho¹², los llamados en el CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO gastos ordinarios del proceso¹³ y otros como son los necesarios para traslado de testigos y para la práctica de la prueba pericial, los honorarios de auxiliares de la justicia como peritos y de secuestres, transporte de expediente al superior en caso de apelación. En cuanto a la condena en costas en vigencia del CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO esta Corporación ya lo ha analizado con detenimiento.

En cuanto al recurso de apelación surtido ante esta Corporación, no se condenará en costas a la parte demandante porque si bien resulta vencida en segunda instancia de acuerdo con el numeral 3 del artículo 365 del CGP, la entidad demandada no intervino en esta instancia.

¹¹ Sobre el particular: CONSEJO DE ESTADO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN A. Sentencias de 3 de marzo de 2016. Número interno 1753-2014. Consejero ponente GABRIEL VAÑBUENA HERNÁNDEZ, y de 7 de abril de 2016. Número interno 1291-2014. Consejero ponente WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ.

¹² Artículo 361 del Código General del Proceso.

¹³ Artículo 171 No. 4 en conc. Art. 178 ib.



Radicación: 08001 23 33 000 2014 01663 01 (4121-2016)
Demandante: JANIRE DEL CARMEN CUMPLIDO DE ORDOÑEZ
Demandado: CASUR

11

APELACIÓN SENTENCIA

Por las razones expuestas en esta providencia, la Sala confirmará la sentencia de primera instancia dictada por el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO, que negó las súplicas de la demanda.

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 de Colombia y por autoridad de la Ley,

IV. FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 17 de junio de 2016, proferida por el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO, que negó las súplicas de la demanda dentro del proceso de la referencia, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

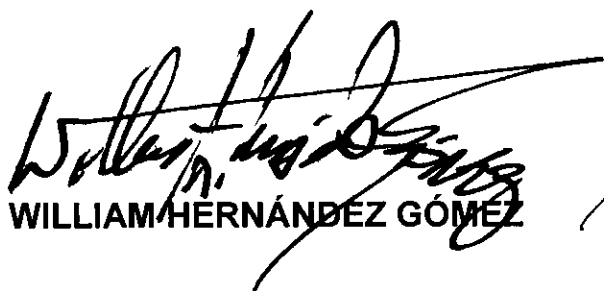
SEGUNDO: Sin condena en costas en la instancia.

TERCERO: Efectuar las anotaciones correspondientes en el programa “Justicia Siglo XXI” y ejecutoriada esta providencia devolver el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la presente sesión.


GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ


WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ


RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS