CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN B

CONSEJERA PONENTE: DRA. SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Bogotá D.C., catorce (14) de febrero de dos mil diecinueve (2019).

Radicado No.	**76001233300020140034601**
No. Interno:	**4680-2017**
Actora:	**Martha Lucía Medina Cadavid.**
Demandado:	**Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional.**
Trámite:	**Medio de Control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho / Segunda Instancia.**
Asunto:	**Improcedencia de aplicar la Ley 100 de 1993 de manera retrospectiva para efectos de reconocer la pensión de sobrevivientes**

Ha venido el proceso de la referencia con el informe de la Secretaría de la Sección[1], después de surtidas a cabalidad las demás etapas procesales y de establecer que no obra en el proceso irregularidades o nulidades procesales que deban ser saneadas, para decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 22 de agosto de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, por medio de la cual negó las pretensiones de la demanda incoada por la señora Martha Lucía Medina Cadavid en contra de la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional.

1. ANTECEDENTES[2]

1.1 La demanda y sus fundamentos.

En ejercicio del Medio de Control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la señora Martha Lucía Medina Cadavid, por intermedio de apoderado judicial[3], demandó el Oficio S-2013-362280 de 9 diciembre de 2013, suscrito por el Jefe de Grupo de Orientación e Información

[1] Informe visible a folio 256.
[2] Demanda visible a folios 2 a 6.
[3] La abogada Nayibe Aristizabal Aristizabal.

de la Policía Nacional, por medio de la cual se negó el reconocimiento y pago de la pensión de sobreviviente en calidad de cónyuge supérstite del señor Wolfran Armando Meza Castañeda (q.e.p.d.).

Como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho solicitó, el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes a que tiene derecho en calidad de cónyuge supérstite del señor Wolfran Armando Meza Castañeda (q.e.p.d.) a partir del 8 de julio de 1989[4], con el correspondiente pago de los intereses de que trata el artículo 141 de la Ley 100 de 1993; y, dar aplicación a la sentencia en los términos del artículo 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Para una mejor compresión del caso, la Sala se permite realizar un resumen de la situación fáctica presentada por la apoderada de la demandante, así:

Relató que el señor Wolfran Armando Meza Castañeda (q.e.p.d) laboró al servicio de la Policía Nacional, en el grado de Agente desde el 1° de febrero de 1984 hasta el 8 de julio de 1989, fecha en que falleció por parte de un grupo al margen de la Ley, mientras desempeñaba sus funciones como escolta del entonces Alcalde del municipio de Tibú, Norte de Santander, el señor Eduardo Rolón Ríos.

Aseguró que la señora Martha Lucía Medina Cadavid contrajo nupcias el 4 de enero de 1986 con el señor Wolfran Armando Meza Castañeda y que fruto de esta relación nacieron las señora Yesica Andrea y Martha Liliana Meza Medina.

Expresó que el 1° de noviembre de 2013 solicitó al ente demandado el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes establecido en el artículo 46 de la Ley 100 de 1993, sin embargo, por medio del Oficio S-2013-362280 de 9 diciembre de 2013 le fue negada tal solicitud bajo el entendido de que el señor Wolfran Armando Meza Castañeda (q.e.p.d) se encontraba regido en material salarial y prestacional por el Decreto 97 de 1989[5].

---

[4] Fecha en que falleció.
[5] *"(...) Por el cual se reforma el estatuto de carrera de Agentes de la Policía Nacional (...)".*

1.2 Normas violadas y concepto de violación.

Como disposiciones violadas citó las siguientes:

De la Constitución Política, los artículos 13, 29, 48 y 53; de la Ley 100 de 1993, los artículos 46, 47 y 288.

Como concepto de violación de las normas invocadas, la demandante consideró que el acto acusado está viciado de nulidad, porque:

Desconoce los mandatos expresos e imperativos de la Constitución que garantizan la vigencia de un orden justo y los reiterados precedentes jurisprudenciales que al respecto han adoptado la aplicación retrospectiva de normas pensionales de manera que sean más favorables para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes.

Indicó que al negar la pensión de sobreviviente en los términos que establece la Ley 100 de 1993 para el personal de Agentes en servicio activo, no solo se desconoce una norma legal vigente de obligatorio cumplimiento, sino las pautas de la hermenéutica jurídica sobre interpretación de la Ley.

1.3 Contestación de la demanda[6].

La Policía Nacional, mediante apoderado, se opuso a la prosperidad de las pretensiones incoadas por la parte actora con fundamento en los siguientes argumentos:

Afirmó que en el acto acusado se estableció que la parte actora no tiene derecho al reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes porque el causante, quien se encontraba prestando sus servicios a la Policía Nacional, era beneficiario del Decreto 97 de 1989, el cual señaló que para tener derecho a este tipo de prestación debía acreditar 15 años de servicio, requisito éste que no se cumplió.

Adujo que si bien la Ley 100 de 1993 desarrolló principios de favorabilidad e igualdad, no se puede desconocer que el artículo 279 *ibídem* dispuso que esta

[6] Visible a folios 96 a 100 vto.

norma no sería aplicable a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, lo que significa que en materia pensional y de salud se seguirán rigiendo por las normas de carácter especial.

En su sentir, no existe una discriminación entre el régimen especial de la Policía Nacional y el régimen general de la Ley 100 de 1993, pues las prestaciones a que hacen referencia en cada uno de los sistemas se encuentran calculadas de manera distinta y en cada caso existen compensaciones diferentes que imposibilitan aplicar un mismo patrón de medición. Ciertamente, a pesar de que el tiempo de servicio en la Policía Nacional es más estricto con miras a obtener la pensión de sobrevivientes por parte de los beneficiarios del agente muerto en actividad, es claro que el régimen de la Fuerza Pública presenta ventajas que no tienen los beneficiarios en el régimen general.

1.4 La sentencia apelada[7].

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca mediante sentencia de 22 de agosto de 2017 negó las pretensiones de la demanda y condenó en costas a la parte demandante. Lo anterior con fundamento en los siguientes argumentos:

Precisó que la señora Martha Lucía Medina Cadavid es la cónyuge supérstite de quien fuera el Agente Wolfran Armando Meza Castañeda, quien falleció el 8 de julio de 1989 y laboró en la Policía Nacional por un lapso de 6 años y 8 días.

Enunció que el Consejo de Estado[8] rectificó la posición adoptada en las sentencias de abril de 2010 en las que, en materia de sustitución pensional, aplicó una ley nueva o posterior a hechos acecidos antes de su vigencia en ejercicio de la retrospectividad de la ley, pues precisó que no hay lugar a la aplicación de esa figura como quiera que la ley que gobernaba el reconocimiento de la pensión de beneficiarios es la vigente al momento del fallecimiento del causante y no una posterior.

---

[7] Folios 207 a 211 vto.
[8] CONSEJO DE ESTADO, sentencia de 25 de abril de 2013, radicado No. 76001233100020070161101 (1605-2009), C. P. Dr. Luis Rafael Vergara Quintero.

Por lo anterior afirmó que no hay lugar a reconocer la pensión de sobrevivientes, toda vez que los derechos prestacionales causados con la muerte de su cónyuge se consolidaron en vigencia de la normatividad anterior, esto es, Decreto 097 de 1989[9], el cual exigía el requisito de 15 años de servicio, exigencia que no se acreditó.

Finalmente atendiendo lo dispuesto en el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo condenó en costas a la parte demandante.

1.5 El recurso de apelación[10].

El apoderado de la parte demandante interpuso recurso de apelación, por los motivos que se exponen a continuación:

Consideró que se quebrantaron los principios constitucionales al condenarlo en costas, máxime cuando se puede evidenciar que consolidó el derecho a la sustitución pensional y, además, no se encuentra acreditada la causación de las mismas.

Señaló que existen varias sentencias del Consejo de Estado en donde se han reconocido pensiones de sobreviviente aplicando el principio de favorabilidad y la retrospectividad de la Ley 100 de 1993, luego entonces no hay porque negar el reconocimiento de la citada prestación.

Anotó que se debe tener en cuenta que para el año de 1989 existía una norma que le resultaba aplicable al causante, esta es, el Decreto 3041 de 1966, la cual

---

[9] *"(...) ARTÍCULO 119. MUERTE SIMPLEMENTE EN ACTIVIDAD. <Decreto derogado por el artículo 183 del Decreto 1213 de 1990> Durante la vigencia del presente estatuto, a la muerte de un Agente de la Policía Nacional en actividad, sus beneficiarios en el orden establecido en este estatuto, tendrán derecho a las siguientes prestaciones:*
a) A que por el Tesoro Público se les pague una compensación equivalente a dos (2) años de los haberes correspondientes, tomando como base las partidas señaladas en el artículo 98 del presente estatuto;
b) Al pago de cesantía por el tiempo de servicio del causante;
c) Si el Agente hubiere cumplido quince (15) o más años de servicio a que por el Tesoro Público se les pague una pensión mensual la cual será liquidada y cubierta en la misma forma de la asignación de retiro, de acuerdo con la categoría y tiempo de servicio del causante.
(...)".

[10] Visible a folios 218 a 222.

concedía la pensión de sobrevivientes con un mínimo de 150 semanas cotizadas dentro de los 6 años anteriores al fallecimiento.

II. CONSIDERACIONES

De acuerdo a lo señalado en la sentencia de primera instancia y atendiendo los motivos de inconformidad aducidos por la parte demandante en calidad de apelante único, se contrae a determinar:

Problemas jurídicos

- ¿Si es posible conceder la pensión de sobrevivientes a la señora Martha Lucía Medina Cadavid, por la muerte del señor Wolfran Armando Meza Castañeda (q.e.p.d.), atendiendo el principio de favorabilidad aplicando de forma retrospectiva la Ley 100 de 1993, a un hecho acaecido antes de su expedición y entrada en vigencia?.

Para el efecto, la Sala decidirá el asunto sometido a su consideración en el siguiente orden: (i) régimen aplicable en materia de sustitución pensional de los miembros de la Policía Nacional; (ii) marco jurisprudencial sobre la pensión de sobrevivientes; (iii) del caso en concreto; y, (iv) la condena en costas.

i) Régimen aplicable en materia de sustitución pensional de los miembros de la Policía Nacional.

Como antecedentes jurídicos en materia de sustitución pensional de los miembros de la Policía Nacional, se tiene que el Decreto 609 de 1977[11], 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, en los siguientes términos:

> *"(...) **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.*

[11] *"Por el cual se reorganiza la Carrera de Agentes de la Policía Nacional"*

> *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 2o., 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."*

La norma jurídica precedente, fue derogada por el artículo 177 del Decreto 2063 de 1984[12], que reorganizó la carrera de los Agentes de la Policía Nacional y en su artículo 123 estableció las prestaciones sociales causadas por la muerte del Agente en actos meritorios del servicio, a saber:

> *"ARTÍCULO 122. MUERTE EN ACTOS MERITORIOS DEL SERVICIO. <Decreto derogado por el artículo 179 del Decreto 97 de 1989> Durante la vigencia del presente estatuto, el Agente de la Policía nacional que muera en servicio activo y en actos meritorios del servicio o encontrándose en acciones de orden público, o por razón de combate o conflicto internacional, será ascendido en forma póstuma al grado de Cabo Segundo, cualquiera que fuere el tiempo de servicio. Además sus beneficiarios en el orden establecido en este estatuto, tendrán derecho a las siguientes prestaciones:*
> *A que el Tesoro Público les pague por una sola vez una indemnización equivalente a cuatro (4) años de los haberes correspondientes al grado de Cabo Segundo, tomando como base las partidas señaladas en el artículo 98 de este estatuto.*
> *Al pago doble de la cesantía, por el tiempo servido por el causante.*
> ***Si el Agente hubiere cumplido doce (12) o más años de servicio, a que por el Tesoro Público se les pague una pensión mensual, la cual será liquidada y cubierta en la misma forma de la asignación de retiro, de acuerdo con el grado conferido póstumamente***.". (Subrayas y negrilla fuera del texto original).

La norma transcrita estableció como único requisito para tener derecho al reconocimiento y pago de la pensión de sobreviviente de un policial muerto en servicio activo y en actos meritorios del servicio o encontrándose en acciones de orden público, o por razón de combate o conflicto internacional, que el Agente hubiere cumplido 12 años o más de servicio.

Esta norma fue derogada posteriormente por los Decretos 97 de 1989 *"Por el cual*

---

[12] "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."

se reforma el estatuto de carrera de Agentes de la Policía Nacional", artículo 120[13] y 1213 de 1990 *"Por el cual se reorganiza la carrera de Agèntes de la Policía Nacional"*, artículo 122[14], con el mismo tenor literal, esto es, con el cumplimiento de los requisitos ya señalados.

Ahora bien, con la expedición de la Constitución Política de 1991, se estableció en los artículos 217 y 218 la existencia de un régimen de prestaciones sociales dirigido exclusivamente a los miembros de la Fuerza Pública. En concreto, respecto de la Policía Nacional, determinó lo siguiente:

> *"(...) ARTICULO 218. La ley organizará el cuerpo de Policía. La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.*
> *La ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario."*
> (Subrayas de la Sala)

Así mismo, el artículo 279 de la Ley 100 de 1993, excluyó a los miembros de la Fuerza Pública de su aplicación y de otro lado, empezó a regir según el artículo 151 a partir del 1º de abril de 1994, así:

> ***"ARTICULO. 279.-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 aquél que se vincule a partir de la vigencia de la presente ley (...)".*

---

[13] *"ARTÍCULO 120. MUERTE EN ACTOS DE SERVICIO. <Decreto derogado por el artículo 183 del Decreto 1213 de 1990> Durante la vigencia del presente estatuto, a la muerte de un Agente de la Policía Nacional en servicio activo, ocurrida en actos del servicio, sus beneficiarios en el orden establecido en el presente 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, tomando como base las partidas señaladas en el artículo 98 de este Decreto;
b) Al pago doble de la cesantía por el tiempo servido por el causante;
c) Si el Agente hubiere cumplido doce (12) años o más de servicio a que por el Tesoro Público se les pague una pensión mensual, la cual será liquidada y cubierta en la misma forma de la asignación de retiro, según el tiempo de servicio del causante."

[14] *"ARTÍCULO 122. MUERTE EN ACTOS DEL SERVICIO. Durante la vigencia del presente Estatuto, a la muerte de una Agente de la Policía Nacional en servicio activo, ocurrida en actos del servicio o por causas inherentes al mismo, sus beneficiarios en el orden establecido en el presente 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, tomando como base las partidas señaladas en el artículo 100 de este Decreto.
b. Al pago doble de la cesantía por el tiempo servido por el causante.
c. Si el Agente hubiere cumplido doce (12) o más años de servicio, a que por el Tesoro Público se les pague una pensión mensual la cual será liquidada y cubierta en la misma forma de la asignación de retiro, según el tiempo de servicio del causante."

> ***ARTICULO. 151.-Vigencia del sistema general de pensiones.*** *El sistema general de pensiones previsto en la presente ley, regirá a partir del 1° de abril de 1994. No obstante, el gobierno podrá autorizar el funcionamiento de las administradoras de los fondos de pensiones y de cesantía con sujeción a las disposiciones contempladas en la presente ley, a partir de la vigencia de la misma [...]."*

Por su parte la Ley 923 de 2004 "*Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que deberá observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literal e) de la Constitución Política*", estableció en el artículo 3 *ibídem,* los requisitos mínimos para el reconocimiento de la asignación de retiro, el derecho pensional de sobreviviente y de invalidez, en los siguientes términos:

> *"(...)*
> *ARTÍCULO 3o. ELEMENTOS MÍNIMOS. El régimen de asignación de retiro, la pensión de invalidez y sus sustituciones,* ***la pensión de sobrevivientes****, y los reajustes de estas, correspondientes a los miembros de la Fuerza Pública, que sea fijado por el Gobierno Nacional, tendrá en cuenta como mínimo los siguientes elementos:*
> *(...)*
> *3.6. El derecho para acceder a la pensión de sobrevivientes, así como su monto, será fijado teniendo en cuenta criterios diferenciales de acuerdo con las circunstancias en que se origine la muerte del miembro de la Fuerza Pública y el monto de la pensión en ningún caso podrá ser inferior al cincuenta por ciento (50%) de las partidas computables para la asignación de retiro en el evento de la muerte en combate, en actos meritorios del servicio o en misión del servicio. En el caso de muerte simplemente en actividad el monto de la pensión no podrá ser inferior al cincuenta por ciento (50%) cuando el miembro de la Fuerza Pública tenga quince (15) o más años de servicio al momento de la muerte, ni al cuarenta por ciento (40%) cuando el tiempo de servicio sea inferior.* ***Solo en el caso de muerte simplemente en actividad se podrá exigir como requisito para acceder al derecho, un tiempo de servicio que no sea superior a un (1) año a partir de la fecha en que se termine el respectivo curso de formación y sea dado de alta en la respectiva carrera como miembro de la Fuerza Pública.*** *(...)"* (Se destaca).

Nótese que se estipuló el monto de la pensión de sobrevivientes de acuerdo al tiempo de servicio. En cuanto a los beneficiarios de la pensión de sobrevivencia, la norma en cita dispuso:

> *"(...) 3.7. El orden de beneficiarios de las pensiones de sobrevivencia y de la sustitución de la asignación de retiro o de la pensión de invalidez será establecido teniendo en cuenta los miembros del grupo familiar y el parentesco con el titular.*
> *(...)"*

Posteriormente la Ley Marco 923 de 2004, extendió sus efectos para el reconocimiento pensional de invalidez y sobrevivientes a los hechos ocurridos en servicio o simple actividad desde el **7 de agosto de 2002**, cuando estableció:

> *"(...) ARTÍCULO 6o. El Gobierno Nacional deberá establecer el reconocimiento de las pensiones de invalidez y sobrevivencia originadas en hechos ocurridos en misión del servicio o en simple actividad desde el 7 de agosto de 2002, de acuerdo con los requisitos y condiciones de la presente ley (...)".*

El artículo transcrito fue declarado exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-924 de 2005, bajo el argumento de que el legislador tiene la discrecionalidad para determinar la vigencia de las normas, siempre que ello no implique un retroceso al reconocimiento de los derechos de carácter prestacional.

Ahora bien, para reglamentar la Ley Marco 923 de 2004, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 4433 de 31 de diciembre 2004 *"Por medio del cual se fija el régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública"*, y previó en el artículo 1° su campo de aplicación, en los siguientes términos:

> ***"(...) Artículo 1°.*** *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".*

Con respecto a la pensión de sobrevivientes de cada una de las instituciones que conforman la Fuerza Pública, entre las cuales se encuentra la Policía Nacional, señaló que en aquellos casos en que se produzca la muerte en actos especiales del servicio de un Oficial, Suboficial, o Agente en servicio activo, o del personal que ingrese al Nivel Ejecutivo a partir de la entrada en vigencia del Decreto, esto es, el **31 de diciembre de 2004**, sus beneficiarios tendrán derecho desde la fecha del fallecimiento, a que se le pague una pensión mensual, a saber:

> *"PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES*
> *ARTICULO 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, (...)".*

En este orden de ideas, es ostensible que los miembros de la Fuerza Pública tienen un régimen prestacional especial, el cual se rige por disposiciones diferentes a las del Régimen General de Seguridad Social previsto en la Ley 100 de 1993, precisamente, por ser diferentes los sujetos sobre quienes recaen dichas disposiciones teniendo en cuenta la naturaleza de los servicios prestados, por ende, no puede pretenderse aplicar una normatividad general a un régimen expresamente excepcionado por la Constitución y por la ley.

ii) Antecedentes jurisprudenciales.

El Consejo de Estado mediante sentencia de 29 de abril de 2010[15], reconoció una pensión de sobrevivientes con base en la aplicación retrospectiva de la Ley 12 de 1975, pese a que el fallecimiento había ocurrido en octubre de 1970, con base en los siguientes argumentos:

> *"(...) 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.*
> *(...)".*

Este criterio jurisprudencial fue ratificado por esta Corporación en sentencia de 1° de noviembre 1° de 2012[16], que reconoció una pensión de sobrevivientes con

---

[15] 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.

[16] Radicación No. 13001-23-31-000-2005-02358-01 (0682-11) Consejero Ponente Víctor Hernando Alvarado Ardila, en que se 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*

base en la aplicación retrospectiva de la Ley 100 de 1993, no obstante, que el deceso del causante se produjo el 20 de febrero de 1991. Igualmente, en sentencia del 7 de febrero de 2013[17], señaló que si bien existían regímenes pensionales anteriores a la vigencia de la Ley 100 de 1993, se había admitido la posibilidad de que a los beneficiarios de un régimen especial le fueran aplicables las disposiciones de naturaleza general, en tanto estas últimas pueden resultar más favorables a sus pretensiones. Al respecto, consideró:

> *"(...) No obstante lo anterior, tal como lo afirmó la entidad demandada en el acto administrativo acusado, debe decirse que en el caso concreto el señor Carlos Mario Castro Hoyos al momento de su muerte no acumulaba un tiempo de servicio como Agente de la Policía Nacional igual a 15 años que permitiera el reconocimiento y pago de una pensión de sobreviviente a favor de su cónyuge supérstite, en los términos del artículo 121 del Decreto 1213 de 1990, toda vez que, desde el momento en que inició sus labores como Agente de la referida institución, esto es, el 21 de abril de 1985 hàsta su muerte, 24 de diciembre de 1992, transcurrieron 7 años, 9 mèses y 11 días (fl. 8).*
>
> *Sin embargo, tal y como lo afirma la señora Donelly Caro Usuga en el escrito de la demanda, el Régimen General de Seguridad Social en Pensiones, previsto en la Ley 100 de 1993 consagra en su artículo 46 la misma prestación pensional por sobrevivencia, cuyos requisitos resultan ser más favorables a su situación particular.*
>
> *Bajo estos supuestos, se observa que los requisitos previstos por el artículo 46 de la Ley 100 dè 1993 para el reconocimiento de una pensión de sobreviviente resultan ser menos exigentes que los establecidos por el Decreto 1213 de 1990, en tanto sólo se requiere haber cotizado 50 semanas dentro de los 3 años anteriores a la muerte del afiliado, en contraste a los 15 años de servicios que se exigen en el régimen especial aplicable a los Agentes de la policía Nacional.*
>
> *En este punto, estima la Sala que si bien el régimen especial aplicable a los Agentes de la Policía Nacional y el régimen general de pensiones, son regímenes diversòs, con reglas jurídicas propias, debe decirse que tanto la jurisprudencia constitucional como la de esta Corporación han admitido la posibilidad de que a los beneficiariòs de un régimen especial le sean aplicables las disposiciones de naturaleza general, en tanto estas últimas resulten más favorables a sus pretensiones (...)"*

---

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".

[17] Honorable Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del siete (7) de febrero de dos mil trece (2013), Consejero Ponente Gerardo Arenas Monsalve, radicado 05001233100020080138401 01 (0998-2012).

No obstante, en Sentencia del 25 de abril de 2013[18], el Consejo de Estado en Sala Plena de la Sección Segunda, rectificó expresamente su posición anterior e indicó que si bien se venía adoptando una posición favorable para los beneficiarios en cuanto al régimen pensional, es decir, que cuando el régimen especial no cumpliera unas mínimas garantías y por el contrario el general sí lo hiciera, en virtud del principio de favorabilidad debía preferirse la aplicación retrospectiva de este último. Pero también precisó, que la ley favorable que se debe aplicar es la que esté vigente al momento en que se habría causado el derecho, es decir, al momento del fallecimiento del causante. Al respecto, específicamente señaló:

> *"(...) La jurisprudencia de esta Corporación[19] ha considerado que en circunstancias especiales, cuando un régimen pensional especial no satisface las mínimas garantías que sí satisface el régimen general y cuando éste resulta más favorable que el especial, debe preferirse su aplicación; no obstante, es necesario tener en cuenta que la ley favorable que se debe aplicar es la que esté vigente al momento en que se habría causado el derecho.*
> *El derecho a la pensión de sobrevivientes se causa al momento del fallecimiento del pensionado, es decir, en el caso analizado las normas que gobiernan la pensión de sobrevivientes que hubiera podido surgir con ocasión del fallecimiento del señor 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 1° 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,*

---

[18] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia del veinticinco (25) de abril de dos mil trece (2013), Consejero Ponente Luis Rafael Vergara Quintero, radicado 76001 23 31 000 2007 01611 01 (1605-09)

[19] 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 Gómez Aranguren, radicación No. 08001-23-31-000-2004-00283-01(1514-08); abril 16 de 2009, Consejero ponente Víctor Hernando Alvarado Ardila, radicación No. 76001-23-31-000-2004-00293-01(2300-06).

> *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 1° de abril de 1994.*
> *En las anteriores condiciones, la demandante no tiene derecho a acceder al derecho pensional consagrado en los artículos 46 a 48 de la Ley 100 de 1993, toda vez que los derechos prestacionales causados con la muerte de su cónyuge se consolidaron en vigencia de la normatividad anterior[20], 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.".*

En este orden de ideas, el Consejo de Estado ha reiterado que en materia de reconocimiento de pensión de sobrevivientes, la norma aplicable es la vigente para la fecha del fallecimiento del causante, pues es en este momento en que se causa el derecho a la sustitución pensional.

iii) Del análisis del caso concreto.

Al respecto, se tiene que la señora Martha Lucía Medina Cadavid pretende el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes establecida en el artículo 46 de la Ley 100 de 1993, pretensión que en primera instancia fue negada, con fundamento en que para la fecha de fallecimiento del Agente Wolfran Armando Meza Castañeda (q.e.p.d.), esto es, 8 de julio de 1989, la norma vigente (Decreto 097 de 1989[21], artículo 119) exigía un tiempo de servicio que no cumplió el causante.

Por su parte, el recurso de alzada interpuesto por la parte actora en calidad de apelante único, solicitó que se reconozca la mencionada prestación conforme los principios de retrospectividad, favorabilidad y la situación más favorable.

En consonancia con lo anterior, la Sala advierte que en el *sub lite*, es objeto de debate el hecho de establecer si para efectos de conceder una pensión de sobrevivientes a la señora Martha Lucía Medina Cadavid, por la muerte del señor Wolfran Armando Meza Castañeda (q.e.p.d.), es posible aplicar por favorabilidad y de forma retrospectiva la Ley 100 de 1993, a un hecho acaecido antes de su expedición y entrada en vigencia.

---

[20] Artículo 120 del Decreto 2063 de 1984.
[21] *"(...) Por el cual se reforma el estatuto de carrera de Agentes de la Policía Nacional (...)".*

Pues bien, con miras a resolver el punto objeto de controversia, conforme al material probatorio obrante en el expediente, la Sala realizará las siguientes precisiones:

De acuerdo con la Hoja de Servicios que se encuentra a folio 13 del expediente se observa que el señor Wolfran Armando Meza Castañeda (q.e.p.d.) prestó sus servicios desde el 1 de febrero de 1984 hasta el 8 de julio de 1989 fecha en que falleció[22].

A folios 20 y 21 se encuentran los Registros Civiles de Nacimiento de las señoras Yesica Andrea y Martha Liliana Meza Medina quienes fueron los hijos de los señores Martha Lucía Medina Cadavid y Wolfran Armando Meza Castañeda (q.e.p.d.). Así mismo se evidencia, a folio19 el Registro Civil de Matrimonio de los citados señores, quienes contrajeron nupcias el 4 de enero de 1986 en la ciudad de Cali.

Conforme al material de prueba obrante en el expediente, se encuentra acreditado y no es objeto de controversia, que el señor Agente Wolfran Armando Meza Castañeda (q.e.p.d.), prestó sus servicios a la Policía Nacional desde el 1 de febrero de 1984 hasta el 8 de julio de 1989, para un total de 6 años y 8 días.

De lo probado en el proceso así como del marco legal y jurisprudencial de la pensión de sobrevivientes desarrollado en esta providencia, es claro entonces, que la norma aplicable para definir los derechos pensionales de la actora, es la vigente al momento de la ocurrencia del fallecimiento del causante.

Ahora bien, dado que la muerte del señor Wolfran Armando Meza Castañeda (q.e.p.d.) quien era miembro activo de la Policía Nacional, cónyuge de la demandante, acaeció el 8 de julio de 1989, fecha para la cual no había entrado en vigencia y ni siquiera se había expedido la Ley 100 de 1993, por cuanto la misma comenzó a regir a partir del 1° de abril de 1994 y para el nivel territorial el 30 de junio de 1995, la normatividad aplicable al caso es el Decreto 097 de 1989.

---

[22] Registro civil de defunción visible a folio 7.

Conforme a lo anterior, es evidente que la señora Martha Lucía Medina Cadavid no tiene derecho a acceder a la pensión de sobrevivientes establecida en los artículos 46 a 48 de la Ley 100 de 1993, toda vez que las expectativas prestacionales causadas con la muerte de su esposo se consolidaron en vigencia de la normatividad anterior, cuyos requisitos de tiempo de servicios no se colmaron, en la medida en que laboró solo 6 años y 8 días al servicio de la entidad demandada, de los 15 necesarios para el reconocimiento de la pensión de que trata el artículo 119 del Decreto 097 de 1989[23].

En este orden de ideas, se reitera el criterio jurisprudencial prohijado por esta Corporación en sentencia del 25 de abril de 2013[24], que estableció la postura que en materia de reconocimiento de pensión de sobrevivientes, la ley que gobierna la situación prestacional de los beneficiarios es la vigente al momento del fallecimiento del causante y no una posterior, toda vez que es en este momento en que se causa el derecho a la sustitución pensional[25].

Es necesario destacar, que si bien anteriormente se habían resuelto asuntos en los cuales se debatía un problema jurídico similar al planteado por la demandante, en los cuales se aplicó una norma jurídica a casos en los que se reclamaba pensión de sobrevivientes por hechos ocurridos con anterioridad a su vigencia, posteriormente, la Sección Segunda del Consejo de Estado, rectificó la posición sobre este asunto y coligió que no es posible efectuar un reconocimiento pensional en tales eventos, en tanto ello contraría el principio de irretroactividad de la ley.

---

[23] *"(...) Artículo 119. MUERTE SIMPLEMENTE EN ACTIVIDAD. Durante la vigencia del presente estatuto, a la muerte de un Agente de la Policía Nacional en actividad, sus beneficiarios en el orden establecido en este estatuto, tendrán derecho a las siguientes prestaciones:*
(...)
c) Si el Agente hubiere cumplido quince (15) o más años de servicio a que por el Tesoro Público se les pague una pensión mensual la cual será liquidada y cubierta en la misma forma de la asignación de retiro, de acuerdo con la categoría y tiempo de servicio del causante.
mente.
(...)".

[24] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia del veinticinco (25) de abril de dos mil trece (2013), Consejero Ponente Luis Rafael Vergara Quintero, radicado 76001 23 31 000 2007 01611 01 (1605-09)

[25] 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 Gómez Aranguren, radicación No. 08001-23-31-000-2004-00283-01(1514-08); abril 16 de 2009, Consejero ponente Víctor Hernando Alvarado Ardila, radicación No. 76001-23-31-000-2004-00293-01(2300-06).

Igualmente, esta Corporación ha señalado que el principio de favorabilidad debe emplearse respetando el de inescindibilidad de la ley, el cual consiste en que la norma que se adopte debe ser aplicada en su integridad quedando prohibido, dentro de una sana hermenéutica, el desmembramiento de las normas legales que regulan la misma situación de hecho, para tomar de cada una de ellas sus aspectos más favorables[26]..

En relación con los mencionados principios, así se ha referido el Consejo de Estado, en su Jurisprudencia:

> *"La Ley 100 de 1993 creó el Sistema de Seguridad Social Integral, con el objetivo de amparar a la población en las contingencias de vejez, invalidez y muerte, a través del reconocimiento de pensiones y otras prestaciones, para los afiliados y sus beneficiarios, encaminadas a proteger sus derechos fundamentales y a crear mecanismos de carácter económico que contrarrestaran las circunstancias de desamparo, pérdida de capacidad laboral o vulnerabilidad a las que se veían sometidos. Se observa, entonces, que la Ley 100 de 1993 creó un régimen de transición, que ha sido entendido como un beneficio consagrado en favor de las personas que cumplan determinados requisitos, para que al entrar en vigencia la nueva ley, en lo que atañe a la edad, tiempo de servicio o número de semanas cotizadas y monto de la pensión, se sigan rigiendo por lo establecido en el régimen anterior al cual se encontraban afiliados. En ese orden de ideas, se reitera, que en virtud de que la demandante prestó sus servicios durante más de 10 años en la Contraloría General de la República, su situación pensional se debe regir por los mandatos del Decreto 929 de 1976. En efecto, como las situaciones fácticas que rodearon a la actora se encuentran amparadas en el Decreto 929 de 1976, por ser más favorable, no es posible tomar los factores enlistados en el Decreto 1158 de 1994 para determinar el ingreso base de liquidación, como lo pretende la entidad demandada, porque al principio de favorabilidad le secunda el de inescindibilidad de las leyes, en virtud del cual, la norma que se adopte debe ser aplicada en su integridad quedando prohibido, dentro de una sana hermenéutica, el desmembramiento de las normas legales que regulan la misma situación de hecho, para tomar de cada una de ellas sus aspectos más favorables."*[27].

De otra parte, la recurrente manifestó que en caso de no aplicarse la Ley 100 de 1993, en todo caso se le reconociera la pensión de sobrevivientes conforme al régimen consagrado en el Decreto 3041 de 1966, por medio la cual se expidió el

---

[26] Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia de 14 de septiembre de 2011. Radicación N°: · 25000-23-25-000-2010-00031-01(0899-11), Consejero Ponente: Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia de 27 de noviembre de 2014. Radicación N°: 25000-23-42-000-2013-00322-01(4250-13). Consejera Ponente: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

[27] Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de 14 de septiembre de 2011. Radicación N°: 25000-23-25-000-2010-00031-01(0899-11), Consejero Ponente: DR. Víctor Hernando Alvarado Ardila.

reglamento general del Seguro Social Obligatorio de invalidez, vejez y muerte, en donde en el artículo 1º se estableció:

> *"(...) ARTICULO 1o. Estarán sujetos al Seguro Social obligatorio contra los riesgos de invalidez y muerte de origen no profesional y contra el riesgo de vejez;*
> *a. Los trabajadores nacionales y extranjeros que en virtud de un contrato de trabajo presten servicios a patronos de carácter particular, siempre que no sean expresamente excluidos por la ley o por el presente reglamento;*
> *b. Los trabajadores que presten servicios a entidades empresas de derecho público semioficiales o descentralizadas cuando no estén excluidos por disposición legal expresa;*
> *c. Los trabajadores que mediante, contrato de trabajo presten servicios a entidades de derecho público, en la construcción y conservación de las obras públicas y en las empresas o institutos comerciales, industriales, agrícolas, ganaderos o forestales, que aquellas entidades exploten directa o indirectamente o de los cuales sean accionistas o copartícipes;*
> *d. Los trabajadores que presten servicios a un sindicato para la ejecución de un contrato sindical, caso en el cuál la entidad profesional se entiende patrono de los trabajadores.*
> *PARAGRAFO. Para los trabajadores independientes, los de servicio doméstico, los trabajadores a domicilio y los trabajadores agrícolas de empresas no mecanizadas se hará efectiva la obligación al Seguro en el Instituto Colombiano de Seguros Sociales contra los mencionados riesgos, cuándo se adopten los reglamentos que determinen la forma de protección y las modalidades tanto de las prestaciones, como financiación y de administración del seguros, que correspondan a las condiciones laborales, económicas y sociales de las citadas categorías de trabajadores.*
> *(...)".*

Conforme a la norma citada, queda claro entonces, que se excluyó de pertenecer al Seguro Obligatoria de invalidez, vejez y muerte a aquellos trabajadores que prestaran servicios a entidades o empresas de derecho público, como es el caso que hoy nos ocupa, en tanto la entidad demandada *«Nación – Ministerio de Defensa - Policía Nacional»*, para el reconocimiento de las prestaciones económicos de sus servidores tiene un régimen especial, y siendo el extinto señor Wolfran Armando Meza Castañeda, Agente de la Policía Nacional, el régimen aplicable era el consagrado en el artículo 119 del Decreto 097 de 1989, más no el contemplado en el Decreto 3041 de 1966, como lo quiere hacer ver la recurrente, por cuanto de ese régimen general, se reitera, se excluyó a aquellas personas que laboraran en entidades públicas, y más aún cuando laborando al servicio de las entidades estatales contaran con regímenes pensionales especiales, como ocurre con la entidad demandada.

Conforme a lo antes señalado, resulta obvio para la Sala que el Decreto 3041 de 1966, mediante el cual pretende la parte demandante se le reconozca la pensión de sobrevivientes, no puede ser aplicado, por las razones anteriormente expuestas.

iv. De la condena en costas

Debe reiterar la Sala lo expuesto por ambas subsecciones de la Sección Segunda[28] de esta Corporación sobre el particular, en la medida que el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo entrega al juez la facultad de disponer sobre su condena, lo cual debe resultar de analizar diversos aspectos dentro de la actuación procesal, tales como la conducta de las partes, y que principalmente aparezcan causadas y comprobadas, siendo consonantes con el contenido del artículo 365 del Código General del Proceso; descartándose así una apreciación objetiva que simplemente consulte quien resulte vencido para que le sean impuestas.

En el caso, la Sala no se observa una mala conducta de las partes o que hayan actuado de mala fe, echándose de menos además, alguna evidencia de causación de expensas que justifiquen su imposición a la parte demandada, razón por la cual se negará la pretensión relacionada con la imposición de costas.

En las anteriores condiciones se confirmará la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que negó las pretensiones de la demanda incoada por la señora Martha Lucía Medina Cadavid en contra de la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, a excepción del numeral segundo en cuanto a la condena en costas, la cual se revocará.

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,

---

[28] Sentencia del 19 de enero de 2015, No. Interno 4583-2013, Consejero Ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren; Sentencia del 16 de julio de 2015, No. Interno 4044-2013, Consejera Ponente (e) Sandra Lisset Ibarra Vélez.

FALLA

PRIMERO: CONFÍRMASE con modificación la sentencia de 22 de agosto de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, por medio de la cual negó las pretensiones de la demanda incoada por la señora Martha Lucía Medina Cadavid en contra de la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: REVOCAR el numeral segundo a través de la cual el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca condenó en costas a la parte demandante.

En su lugar, se dispone:

NEGAR la condena en costas.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, Y DEVUÉLVASE EL EXPEDIENTE AL TRIBUNAL DE ORIGEN. CÚMPLASE.

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

CARMELO PERDOMO CUÉTER **CÉSAR PALOMINO CORTÉS**

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ