



JUZGADO DIECISIETE ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN SEGUNDA

Sentencia No.105

Bogotá D.C., 22 de noviembre de 2021

Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Radicado: 110013335-017-2018-00383-00¹

Demandante: MARÍA MARITZA LA ROTTA RUIZ

Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL

Tema: Reliquidación – Decreto 1214 de 1990 – Decreto 2701 de 1988.

Procede el Despacho, agotadas las etapas previstas dentro de la presente actuación; y una vez transcurrido el término de alegatos concedido a las partes, a dictar de forma escrita sentencia de primera instancia en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho laboral de la referencia, con base en las siguientes:

Consideraciones

Pretensiones

1. Que se declare la nulidad del acto administrativo compuesto por el Oficio 020496/ARPRE-GRUPE-1.10 del 13 de abril de 2018, comunicado el 18 de abril de 2018 y el Oficio S-2018-028569/ARPRE-GROIN-1.10 del 21 de mayo de 2018, comunicado el 24 de mayo de 2018 mediante los cuales se negó lo ahora pretendido. Como pretensión subsidiaria solicita la nulidad del acto ficto o presunto surgido con ocasión al recurso de apelación interpuesto el día 18 de abril de 2018, con radicado No. 035456 en contra del Oficio 020496/ARPRE-GRUPE-1.10 del 13 de abril de 2018.
2. Como consecuencia, solicita se ordene a la demandada reconocer y pagar los factores de prima de servicio en un 15%, la prima de actividad en un 20%, subsidio familiar en un 39%, prima de alimentación, auxilio de transporte y el aumento de la duodécima (1/12), desde que la demandante fue trasladada al INSSPONAL y hasta el 02 de febrero de 2011.
3. Cumplido lo anterior, solicita se ordene a la demandada reajustar indefinidamente la pensión de jubilación reconocida a la demandante, con fundamento en lo establecido en el artículo 102 del Decreto 1214 de 1990, incluyendo la prima de servicio en un 15%, la prima de actividad en un 20%, subsidio familiar en un 39%, prima de alimentación, auxilio de transporte y el aumento de la duodécima (1/12) parte de la prima de navidad, a partir del 02 de febrero de 2011, sacando la diferencia de lo pagado por la demandada con lo dejado de pagar a la accionante.
4. La condena en costas y el cumplimiento de la sentencia, pago de intereses y actualización del capital de acuerdo a lo establecido en los artículos 187 y 192 del CPACA.

Hechos.

1.- El día primero (01) de abril de 1991, la demandante ingresó a la Policía Nacional, para ser posteriormente trasladada al Instituto Para la Seguridad Social y Bienestar Social de la Policía Nacional. En el año 1997, fue trasladada a la Dirección de Bienestar Social de la Policía Nacional, hasta el día de su retiro (02 de febrero de 2011).

¹ edwinricardo.leon@outlook.com decun.notificacion@policia.gov.co

2.- A la demandante se le reconoció pensión de jubilación de acuerdo a lo establecido en el artículo 98 del Decreto 1214 de 1990, mediante Resolución No. 473 del 04 de abril de 2011, a partir del 02 de febrero de 2011.

3.- El 01 de febrero de 2018, la demandante solicitó la reliquidación de su pensión de jubilación para que se incluyera en su prestación los factores salariales señalados en el artículo 102 del Decreto 1214 de 1990. Su petición fue despachada desfavorablemente.

Tesis del demandante: Señala que los actos administrativos demandados deben ser declarados nulos en atención a que la demandada incurrió en error de derecho en su modalidad de violación directa de la ley al aplicar indebida y parcialmente la ley. Explica que la demandada se equivocó al aplicar el Decreto 2701 de 1988, como quiera que el mismo es aplicable a los empleados públicos u oficiales de los establecimientos públicos y/o empresas industriales y comerciales del Estado adscritas o vinculadas al Ministerio de Defensa. Indica que los empleados de la Dirección de Bienestar Social de la Policía Nacional, fueron vinculados directamente a la institución conforme al artículo 60 de la Ley 352 de 1997. Refiere que la entidad demandada inaplicó el principio de inescindibilidad normativa, pues reconoció la pensión por jubilación de acuerdo al artículo 98 de la Ley 1214 de 1990, pero la liquidó conforme al Decreto 2701 de 1998. Manifestó además que el Decreto 2701 de 1998, en ningún aparte ordena liquidar los factores salariales en doceavas como lo efectuaron con la demandante.

Que si bien el personal que laboraba para la Dirección de Bienestar Social de la Policía Nacional, al entrar en vigencia el Decreto 352 de 1994, se debía someter al régimen salarial dispuesto para dicha entidad, también es cierto que el parágrafo del artículo 21 estableció que para quienes ya laboraban, prestacionalmente se les aplicaría lo establecido en el título VI del Decreto 1214 de 1990, en respeto de los derechos adquiridos por los mismos. Indica que con posterioridad la Ley 352 de 1997, liquidó el Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional, pero igualmente respetó los derechos adquiridos y el régimen de transición del personal vinculado a la Policía Nacional, antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993.

Referencia lo expuesto por el H. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "B" en sentencia del 27 de noviembre de 2014, con ponencia del Doctor Gerardo Arenas Monsalve, proceso 2012-905, sentencia del 29 de enero de 2015, proferida por la Sección Segunda, Subsección "A" con ponencia del Doctor Gustavo Gómez Aranguren y Sentencia de tutela AC-17-00473 accionante Blanca Cecilia Avendaño Moreno, expedida por el Consejo de Estado.

Tesis de la demandada: La entidad accionada se opone a la prosperidad de las pretensiones al considerar que el Decreto 1214 de 1990, no rige salarialmente al personal que laboró para el Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional, quienes al extinguirse, regresaron a cobijarse por los regímenes que amparaban a la Dirección de Sanidad y Bienestar Social, cuyo régimen prestacional se encuentra establecido en el Decreto 2701 de 1988.

Refiere que la Policía Nacional, tiene un régimen de carrera, prestacional y disciplinario especial conforme al cual se expidió la Ley 62 de 1993, que en su artículo 33 dispuso la creación de un establecimiento público de orden nacional para atender la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional. Al efecto, referencia los artículos 20 y 21 del Decreto 352 de 1994, que tratan sobre el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales del Instituto de Seguridad Social y Bienestar para la Policía Nacional, para concluir que los trabajadores de dicho organismo no se registrarán por las normas establecidas para el personal civil del Ministerio de Defensa Nacional, pues quedan sometidos a los sistemas generales de pensiones y salud establecidos en la Ley 100 de 1993.

Posteriormente referencia el artículo 1 del Decreto 2701 de 1988 "Por el cual se reforma el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales de las entidades descentralizadas, establecimientos públicos o empresas industriales y comerciales del Estado adscritos o vinculados al Ministerio de Defensa Nacional" y los artículos 87,88 y 89 del Decreto 1301 de 1994, para explicar que el personal civil que prestaba sus servicios en el Instituto, conservó las condiciones legales que venía disfrutando. Adicionalmente, considera que la Dirección de Bienestar de la Policía Nacional, es un establecimiento público regulado en la Ley 489 de 1998.

Referencia la Ley 352 de 1997 y el Decreto 1214 de 1990, para indicar que acceder a las pretensiones de la demandante atentaría contra el principio de inescindibilidad de la norma, pues cuando se incorporó al INSSPONAL, empezó a percibir un salario superior que recogía los factores salariales anteriores por lo que reconocer la pensión en la forma y términos en los que se solicitó sería asignarle lo favorable del nuevo sistema, más lo propicio del anterior. Que de darse aplicación al Decreto 1214 de 1990, se le estaría vulnerando el principio de progresividad a la demandante y que cuando dicha norma expresa que quienes se hayan vinculado en vigencia del Decreto 1214 de 1990, seguirán siendo regulados por el Título VI del mismo, hace referencia al régimen de seguridad y bienestar y no al régimen salarial o prestacional.

Finaliza indicando que no es viable acceder a las pretensiones de la demandante respecto al reconocimiento y pago de la prima de actividad ni demás emolumentos reclamados por cuanto están contenidos en el Decreto 1214 de 1990, régimen especial cuyos destinatarios son el personal civil del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional, disposición que no comprende al personal que ingresó al INSSPONAL y luego a la Dirección de Bienestar Social y de Sanidad, como quiera que el régimen de estos se encuentra contenido en el Decreto 2701 de 1988.

Formuló las excepciones denominadas “PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS ACUSADOS, INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN, COBRO DE LO NO DEBIDO, ENRIQUECIMIENTO SIN CAUSA Y EXCEPCIÓN GENÉRICA”

Alegatos de conclusión:

Demandante: Con memorial allegado a través del correo institucional del Despacho el día 10 de noviembre de 2020, el apoderado de la parte demandante alegó de conclusión indicando que la demandante ingresó a la Policía Nacional antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 y que existe legalmente un régimen de transición para los empleados que se trasladaron al INSSPONAL, que debe ser respetado en su integridad, en aplicación a lo dispuesto en los artículos 55, 89 y 21, respectivamente de la Ley 352 de 1997, el Decreto 1301 de 1994 y el Decreto 352 de 1994. Que no se puede afirmar que por el hecho de que la Demandante no devengó en servicio activo los factores salariales solicitados no se le puedan incluir dentro de su pensión, toda vez que, la demandada no se puede beneficiar de su mismo error.

Que no es válido afirmar que el Decreto 352 de 1994 como la Ley 352 de 1997 protegió a los trabajadores civiles del Ministerio de Defensa que ingresaron antes de la Ley 100 de 1993 solo y únicamente prestacionalmente mas no salarialmente. Que la norma debe ser interpretada de modo sistemático y finalista bajo el entendido de lo que quiso decir el legislador al momento de proferir normas.

Que al legislador le preocupó grandemente los derechos adquiridos de esos empleados antiguos y por eso hizo esa distinción entre empleados nuevos y los que ya venían trabajando, por lo tanto lo que tiene que hacer el Operador Judicial es proteger de igual forma a esos empleados. Afirma que lo anterior se materializa ordenando el reajuste de sus pensiones conforme al art 102 del Decreto 1214 de 1990.

Refiere que sería un craso error argumentar que por no haber recibido los factores salariales no se podrían incluir en la pensión, esto en vez de ser justo, sería someter a un doble perjuicio al pensionado, toda vez que, por un lado la Policía Nacional no le pagó en servicio activo esos factores salariales y por otro el Operador judicial no ordena su inclusión en la pensión, esto a todas luces sería ilegal e injusto.

Afirma que quedó demostrado que la demandante si devengó los mencionados factores salariales antes de la entrada al INSSPONAL, allí se observa que la señora María devengaba un 35% de subsidio familiar, un 30% de prima de actividad y \$9.602 de subsidio de alimentación, por lo tanto está demostrado que la Policía Nacional desmejoró tanto salarial como prestacionalmente a la hoy Demandante.

Respecto a la inclusión de los factores salariales referidos desde que la demandante fue trasladada al INSSPONAL hasta el momento que adquirió el derecho a la pensión considera que la demandada vulnera el principio de inescindibilidad normativa toda vez que, para reconocer la pensión aplicó el artículo 98 del Decreto 1214 de 1990 y para liquidarla utiliza el Decreto 2701 de 1988.

Afirma que la demandada debió aplicar en su integridad el Decreto 1214 de 1990, toda vez que, si aplica el Decreto 2701 de 1988 la Demandante no tendría derecho a pensión, en razón a que no cumple con el requisito de la edad.

Finalizó referenciando casos en los que el Consejo de Estado, se refirió a la aplicación del Decreto 1214 de 1990 para el personal que ingresó a la Policía Nacional antes de la vigencia de la Ley 100 de 1990.

Demandada: Con escrito remitido a través del buzón electrónico del Despacho el día 10 de noviembre de 2020, el apoderado judicial de la parte demandada alegó de conclusión expresando que cuando se produjo la incorporación de la accionante al INSSPONAL, aumentó el salario percibido, recogiendo en él todos los factores salariales, a lo cual no se opuso la demandante en aquel momento. Refiere que acceder a las pretensiones implicaría la creación de un tercer régimen salarial tomando por una parte el que reguló el sueldo básico y por otro el Decreto – Ley 1214 de 1990, situación incompatible como quiera que ésta última señala que se reconocerá la pensión y se liquidará conforme a lo devengado el último año. Expresa que lo devengado por la actora incluyendo los factores salariales referidos, no superan el valor del salario básico devengado por la misma en el INSSPONAL y por tanto haber pasado de devengar varios factores a uno solo no significa vulneración a derecho alguno.

Refiere que con la Ley 352 de 1997, se creó la Dirección de Bienestar y Sanidad, suprimándose el INSSPONAL, y se advirtió que quienes se habían vinculado en vigencia del Decreto 1214 de 1990, seguirían siendo regulados por el Título VI del mismo, siendo necesario aclarar que el título mencionado hizo referencia al régimen de seguridad y bienestar y no al salarial o prestacional, siendo así dichos empleados tendrían derecho a una pensión como la del personal civil que presta sus servicios en las fuerzas militares por un tiempo de 20 años sin importar la edad.

Finaliza indicando que no le asiste el derecho a la actora de acceder a los beneficios contemplados en el Decreto 1214 de 1990, por estar vinculada con un régimen diferente, toda vez que su vinculación a la planta de la Dirección de Bienestar Social de la Policía Nacional, se llevó a cabo en el año 1987, razón por la que solicita no acceder a las pretensiones de la demanda.

Identificación del acto enjuiciado: Se pretende la nulidad del Oficio 020496/ARPRE-GRUPE-1.10 del 13 de abril de 2018, y del Oficio S-2018-028569/ARPRE-GROIN-1.10 del 21 de mayo de 2018, mediante los cuales se negó lo ahora pretendido. Como pretensión subsidiaria solicita la nulidad del acto ficto o presunto surgido con ocasión al recurso de apelación interpuesto el día 18 de abril de 2018, con radicado No. 035456 en contra del Oficio 020496/ARPRE-GRUPE-1.10 del 13 de abril de 2018.

Problema jurídico: El litigio se contrae a establecer si los actos administrativos por medio de los cuales se negó la reliquidación de la pensión de jubilación de la demandante adolecen de nulidad por haberse expedido con infracción de las normas en que deberían fundarse y en consecuencia si es procedente a título de restablecimiento del derecho el reconocimiento y pago de los factores salariales establecidos en el artículo 102 del Decreto 1214 de 1990, desde la vinculación de la accionante al INSSPONAL y hasta el 02 de febrero de 2011, con su respectiva reliquidación pensional desde esta última fecha en adelante.

Solución al problema jurídico: No es procedente la nulidad de los actos administrativos demandados pues en el *sub lite* se observa que la señora MARIA MARITZA LA ROTTA RUIZ ingresó a la Policía Nacional el primero (01) de abril de 1991; así, su **régimen salarial**, es el establecido para los empleos de la Rama Ejecutiva del poder público del orden nacional, siendo inviable en este caso, la aplicación del Decreto 1214 de 1990, además no se probó que en su último salario devengado hubiese percibido los factores salariales ahora reclamados. En cuanto al **régimen prestacional** que regula su caso, es el contemplado en el Decreto 1214 de 1990, por haberse vinculado con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993.

Para resolver el problema jurídico planteado, el Despacho abordará los siguientes aspectos: (i) Del régimen salarial y prestacional del personal adscrito a la Dirección de Bienestar de la Policía Nacional, y (ii) Caso concreto.

Análisis del despacho

Régimen salarial y prestacional del personal de la Dirección de Bienestar de la Policía Nacional: La pensión de jubilación es un derecho económico de carácter social reconocido en el inciso 3° del

artículo 53 de la Constitución Política, como garantía a cargo del Estado, el cual debe hacer el reconocimiento oportuno y el reajuste periódico; esta protección ha sido establecida a nivel internacional, en el artículo 161 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en el numeral 1 del artículo 92 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, normas aplicables en el ordenamiento interno en virtud del artículo 93 Superior.

El Decreto 1214 de 1990 *"Por el cual se reforma el estatuto y el régimen prestacional civil del ministerio de defensa y la policía nacional"* regulaba el régimen salarial y prestacional del personal civil no uniformado del Ministerio de Defensa, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, y en lo pertinente estableció:

"ARTICULO 2o. PERSONAL CIVIL. Integran el personal civil del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional, las personas naturales que presten sus servicios en el Despacho del Ministro, en la Secretaría General, en las Fuerzas Militares o en la Policía Nacional.

En consecuencia, las personas que presten sus servicios en los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta y las unidades administrativas especiales, adscritos o vinculadas al Ministerio de Defensa, no tienen la condición de personal civil del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional y se regirán por las normas orgánicas y estatutarias propias de cada organismo." (Negrilla fuera del texto original)

Por su parte, el artículo 279 de la Ley 100 de 1993, estableció que el personal regido por el Decreto 1214 de 1990 vinculado a partir de la vigencia de dicha ley se regirá por esta, al señalar que *"no se aplica a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, ni al personal regido por el Decreto ley 1214 de 1990, con excepción de aquel que se vincule a partir de la vigencia de la presente Ley, ni a los miembros no remunerados de las Corporaciones Públicas. (...)"*.

De conformidad con el decreto 352 de 1994, artículo 1, Bienestar social de la Policía Nacional para el año de 1992 cuando la demandante se vincula, era un establecimiento público del orden nacional adscrito al Ministerio de Defensa creado por la ley 62 de 1993 art. 33

ARTICULO 1o. NATURALEZA JURÍDICA Y DENOMINACIÓN. El establecimiento público del orden nacional adscrito al Ministerio de Defensa, creado por el artículo 33 de la Ley 62 de 1993, está dotado de personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonio independiente y se denominará "Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional".

Según el artículo 20 ibidem. Los empleados públicos y trabajadores oficiales del Instituto de Seguridad Social y Bienestar para la Policía Nacional, para efectos de remuneraciones, primas, bonificaciones, viáticos, horas extras y subsidios, se regirán por las normas legales que para esta clase de servidores establezca el Gobierno Nacional. En consecuencia, los empleados públicos y trabajadores oficiales de dicho organismo para efectos de remuneraciones, primas, bonificaciones, viáticos y subsidios, no se regirán por las normas establecidas para el personal civil del Ministerio de Defensa Nacional.

PARAGRAFO. Los empleados públicos y trabajadores oficiales, que al entrar en vigencia el presente decreto se encuentren prestando sus servicios en las Direcciones de Sanidad y Bienestar Social o en cualquier otra dependencia de la Policía Nacional, y que ingresen al Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional, se someterán al régimen salarial establecido para la entidad.

En cuanto al régimen prestacional el artículo 21 señala que los empleados públicos y trabajadores oficiales del Instituto, para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional, quedarán sometidos a los sistemas generales de pensiones y salud establecidos en la Ley 100 de 1993. En lo relativo a las demás prestaciones sociales, se les aplicará el Decreto ley 2701 de 1988.

PARAGRAFO. En concordancia con lo establecido en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993, los empleados públicos y trabajadores oficiales, que al entrar en vigencia el presente decreto se encuentren prestando sus servicios en las Direcciones de Sanidad y Bienestar Social o cualquier otra dependencia de la Policía Nacional, y por lo tanto se hallen sometidos al régimen establecido en el Decreto ley 1214 de 1990, e ingresen al Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional, continuarán

cobijados por el régimen de seguridad y bienestar social establecido en el Título VI del precitado Decreto ley 1214 de 1990.

De las normas transcritas, ha de advertirse que los empleados públicos y trabajadores oficiales de la Dirección de Bienestar de la Policía Nacional, para beneficiarse del régimen prestacional del Decreto Ley 1214 de 1990, han debido vincularse a la misma antes de la vigencia de la Ley 100 de 1993. Por su parte, respecto al régimen salarial, es claro que es el establecido para los empleos de la Rama Ejecutiva del poder público del orden nacional.

El anterior decreto fue derogado por la Ley 352 de 1997 "*Por la cual se reestructura el Sistema de Salud y se dictan otras disposiciones en materia de Seguridad Social para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional*", creo la Dirección General de Sanidad como una dependencia del comando general de las fuerzas militares cuyo objeto es el de administrar los recursos del subsistema de salud de las fuerzas Militares e implementar los políticas, planes y programas que adopte el Consejo Superior de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional y, el Comité de Salud de las Fuerzas Militares

En su artículo 53 dispuso la supresión y liquidación de los establecimientos públicos del sistema de salud (Instituto de Salud de las Fuerzas Militares e Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional) y creó la Dirección General de Sanidad Militar como una dependencia del Comando General de las Fuerzas Militares.

El artículo 54 de esta Ley reguló la incorporación de los servidores públicos del Instituto de Salud de las Fuerzas Militares y el Instituto para la Seguridad Social y bienestar de la Policía Nacional a las plantas de personal de salud del Ministerio de Defensa o de la Policía Nacional y los artículos 55 y 56 ibídem regularon el régimen prestacional y salarial al que quedarían sometidos, así:

“ARTÍCULO 55. RÉGIMEN PRESTACIONAL. A los empleados públicos y trabajadores oficiales del Instituto de Salud de las Fuerzas Militares y del Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional que se incorporen a las plantas de personal de salud del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional, respectivamente, y que se hubieren vinculado a estas entidades antes de la vigencia de la Ley 100 de 1993, se les continuará aplicando en su integridad el Título VI del Decreto-ley 1214 de 1990 o las normas que lo modifiquen o adicionen.

PARÁGRAFO. Los demás empleados públicos y trabajadores oficiales que se incorporen al Ministerio de Defensa Nacional o a la Policía Nacional por virtud de la presente ley quedarán sometidos al régimen de la Ley 100 de 1993. En lo no contemplado en la Ley 100 de 1993, se les aplicará lo dispuesto en el Título VI del Decreto-ley 1214 de 1990 o las normas que lo modifiquen o adicionen.

*ARTÍCULO 56. RÉGIMEN SALARIAL. Los empleados públicos y trabajadores oficiales que se incorporen a las plantas de personal del Ministerio de Defensa Nacional y de la Policía Nacional por virtud de la presente ley, **continuarán sometidos al mismo régimen salarial que se les aplicaba en el Instituto de Salud de las Fuerzas Militares o en el Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional, según sea el caso.***”

En ejercicio de las facultades conferidas en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, y de los artículos 53 y 54 de la Ley 352 de 1997, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 133 de 1998 «por el cual se dictan normas para la liquidación del Instituto para la seguridad social y bienestar de la Policía Nacional ». Según el artículo 2 de este acto Los empleados públicos que actualmente prestan sus servicios en el Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional-Inssponal, se incorporarán a la planta de personal de la Policía Nacional, respetando los derechos adquiridos conforme a lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley 352 de 1997 así:

1. El personal que se incorpore a las plantas de personal en las Direcciones de Sanidad y Bienestar de la Policía Nacional, cuya estructura orgánica fue desarrollada mediante Decreto número 2158 del 1° de septiembre de 1997, no requerirán la presentación o cumplimiento de ningún requisito adicional.
2. En ningún caso la incorporación implica solución de continuidad para ningún efecto legal ni desmejoramiento en las condiciones laborales y salariales, ni liquidación de prestaciones sociales para

los empleados públicos que presten sus servicios en el Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional y que se incorporen a la planta de personal de la Policía Nacional.

3. La incorporación no produce la terminación, suspensión o modificación del vínculo laboral existente de los empleados públicos a incorporar en la planta de personal de la Policía Nacional.

4. En materia prestacional a los empleados públicos del Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional que se incorporen a la planta de personal de la Policía Nacional y que se hubieren vinculado a esta entidad antes de la vigencia de la Ley 100 de 1993 se les continuará aplicando en su integridad el Título VI del Decreto 1214 de 1990 y las normas que lo modifiquen o adicionen. Los demás empleados públicos que se incorporen a la Policía Nacional por virtud de la Ley 352 de 1997 quedarán sometidos al régimen de la Ley 100 de 1993, y en lo no contemplado en la Ley 100 de 1993, se les aplicará lo dispuesto en el Título VI del Decreto 1214 de 1990 o las normas que lo modifiquen o adicionen.

5. A los empleados públicos del Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional que se incorporen a la planta de personal de la Policía Nacional se les aplicará el régimen salarial que rige a los empleados de la Rama Ejecutiva del Poder Público del Orden Nacional.

Caso concreto: La demandante pretende la reliquidación de su pensión de jubilación que le fue reconocida incluyendo las partidas computables establecidas en el decreto 1214 de 1990, esto es la incluyendo la prima de actividad, prima de servicios, subsidio familiar, prima de alimentación, auxilio de transporte desde el 2 de febrero de 2011.

Advierte que su pensión de jubilación no puede ser reconocida utilizando parcialmente el Decreto 2701 de 1988 y el Decreto 1214 de 1990, pues se atentaría contra el principio de inescindibilidad de la norma, en perjuicio de sus derechos pensionales. El derecho reclamado lo funda por haber sido vinculada con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, razón por la que en su caso se debe aplicar íntegramente el Decreto-ley 1214 de 1990.

A fin de resolver el litigio planteado resulta prudente referenciar lo expuesto por el H. Consejo de Estado, que en reciente jurisprudencia del 11 de julio de 2019, analizó un caso de identidad fáctica² a la estudiada y en la que se indicó:

“(…) el Tribunal accionado determinó que a la accionante no le asistió el derecho de percibir los factores salariales que reclama y, por ende, a que estos sean incluidos en la liquidación de su pensión, por las siguientes razones:

“(…) Caso concreto

En el sub lite se observa que la señora GLORIA STELLA MELLADO ARANZALEZ ingresó a la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional el 19 de febrero de 1990; así, su régimen salarial, es

² CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN PRIMERA - Consejera ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN - Bogotá D.C., once (11) de julio de dos mil diecinueve (2019) - Radicación número: 11001-03-15-000-2019-01001-01(AC) - Actor: GLORIA STELLA MELLADO ARANZALEZ:

“Hechos:

Indicó que el 19 de febrero de 1990 ingresó a la Policía Nacional, para ocupar el cargo de mecanógrafa en la Dirección de Inteligencia de dicha institución. Preciso que el 2 de octubre de 1995 fue trasladada al Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional –INSSPONAL², entidad en la que se desempeñó como técnica profesional.

Agregó que en enero de 1998, como consecuencia de la supresión del INSSPONAL, fue reincorporada a la Dirección de Bienestar Social de la Policía Nacional, en donde laboró hasta el 19 de febrero de 2010, fecha en la que cumplió el tiempo para acceder a su pensión.

Preciso que, desde que fue reincorporada a la Dirección de Bienestar Social de la Policía Nacional, dejó de percibir la prima de actividad, la prima de servicio, el subsidio familiar, la prima de alimentación y el auxilio de transporte, que venía devengando conforme con el Decreto 1214 de 8 de junio de 1990².

Anotó que, a través de la Resolución 00259 de 2 de marzo de 2010, el Director General de la Policía Nacional le reconoció la pensión de jubilación con base en el 75% de los últimos haberes devengados computables conforme con el Decreto 2701 de 29 de diciembre de 1988², sin tener en cuenta los factores salariales señalados en el Decreto 1214 de 1990.

Manifestó que el 8 de abril de 2014 solicitó ante la Dirección General de la Policía Nacional el pago de la prima de actividad, la prima de servicio, el subsidio familiar, la prima de alimentación y el auxilio de transporte, conforme con el Decreto 1214 de 1990, lo cual incidiría en la reliquidación de su pensión.

Adujo que la referida petición le fue negada mediante el acto administrativo contenido en el Oficio núm. 147859 de 7 mayo de 2014.”

el establecido para los empleos de la Rama Ejecutiva del poder público del orden nacional, siendo inviable en este caso, la aplicación del Decreto 1214 de 1990.

En cuanto al régimen prestacional que regula su caso, es el contemplado en el Decreto 1214 de 1990, por haberse vinculado con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993.

(...) Ahora bien, el artículo 98 del Decreto 1214 de 1990 estableció que las pensiones de jubilación se liquidarán y pagarán con base en setenta y cinco por ciento (75%) del último salario devengado, cualquiera que sea su edad, tomando como base las partidas señaladas en el artículo 103 ibídem. Y como quiera que el artículo 103 no establece las partidas para liquidar la pensión de jubilación, se entiende que se remite al artículo 102 el cual prevé:

"ARTÍCULO 102. PARTIDAS COMPUTABLES PARA PRESTACIONES SOCIALES. A partir de la vigencia del presente Decreto, al personal de empleados públicos del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional que se retire o sea retirado, se le liquidarán y pagarán las pensiones de jubilación, de retiro por vejez, de invalidez y demás prestaciones sociales a que tuvieran derecho, sobre la suma de las siguientes partidas:

- a. Sueldo básico.*
- b. Prima de servicio.*
- c. Prima de alimentación.*
- d. Prima de actividad.*
- e. Subsidio familiar.*
- f. Auxilio de transporte.*
- g. Duodécima (1/12) parte de la prima de navidad.*

PARAGRAFO 1. El subsidio familiar que se reconozca y pague por parte de las Cajas de Compensación Familiar a los trabajadores oficiales, no será computable como partida para las prestaciones sociales. Para este efecto, se tendrá en cuenta la suma que se acuerde en el respectivo contrato de trabajo.*

PARAGRAFO 2. Fuera de las partidas específicamente señaladas en este artículo, ninguna de las demás primas, subsidios y auxilios consagrados en este Estatuto será computables para efectos de cesantías, pensiones y demás prestaciones sociales."*

Se encuentra probado, que a la demandante le fue reconocida pensión de jubilación mediante la Resolución No. 00259 de 2 de marzo de 2010, en cuantía equivalente al 75% de los últimos haberes devengados, con las siguientes partidas: sueldo para el grado, bonificación por servicios prestados, prima de servicios, prima de vacaciones y prima de navidad; toda vez, que los demás factores enlistados en la norma, no fueron percibidos por la actora, según se advierte de la documental que obra en el plenario.

Con fundamento en lo anterior, estima la Sala, que debe confirmarse la sentencia apelada, dado que no se desvirtuó la presunción de legalidad del acto demandado (...)"

De lo reseñado, el despacho encuentra que en lo que respecta al régimen salarial por haberse vinculado desde 01 de abril de 1991³ es el establecido para los empleos de la Rama Ejecutiva del poder público del orden nacional, siendo inviable en este caso, la aplicación del Decreto 1214 de 1990 en términos del artículo 20 del decreto 352 de 1994 pues al ingresar a la planta de personal de INSSPONAL su régimen salarial cambio, así indica la norma:

"(...) ARTICULO 20.REGIMEN SALARIAL. Los empleados públicos y trabajadores oficiales del Instituto de Seguridad Social y Bienestar para la Policía Nacional, para efectos de remuneraciones, primas, bonificaciones, viáticos, horas extras y subsidios, se regirán por las normas legales que para esta clase de servidores establezca el Gobierno Nacional.

En consecuencia, los empleados públicos y trabajadores oficiales de dicho organismo para efectos de remuneraciones, primas, bonificaciones, viáticos y subsidios, no se regirán por las normas

³ Fl. 9 y 28 del expediente digital.

establecidas para el personal civil del Ministerio de Defensa Nacional.

PARAGRAFO. Los empleados públicos y trabajadores oficiales, que al entrar en vigencia el presente decreto se encuentren prestando sus servicios en las Direcciones de Sanidad y Bienestar Social o en cualquier otra dependencia de la Policía Nacional, y que ingresen al Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional, se someterán al régimen salarial establecido para la entidad.

ARTICULO 21.REGIMEN PRESTACIONAL. Los empleados públicos y trabajadores oficiales del Instituto, para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional, quedarán sometidos a los sistemas generales de pensiones y salud establecidos en la Ley 100 de 1993. En lo relativo a las demás prestaciones sociales, se les aplicará el Decreto-ley 2701 de 1988.

PARAGRAFO. En concordancia con lo establecido en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993, los empleados públicos y trabajadores oficiales, que al entrar en vigencia el presente decreto se encuentren prestando sus servicios en las Direcciones de Sanidad y Bienestar Social o cualquier otra dependencia de la Policía Nacional, y por lo tanto se hallen sometidos al régimen establecido en el Decreto-ley 1214 de 1990, e ingresen al Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional, continuarán cobijados por el régimen de seguridad y bienestar social establecido en el Título VI del precitado Decreto-ley 1214 de 1990.(...)"

La norma en cita fue clara en establecer que, los empleados públicos vinculados al **INSSPONAL**, como la actora, en lo que respecta al régimen salarial se regirían por las normas expedidas para dicho tipo de servidores por parte del Gobierno Nacional, siendo expresa en señalar que dicho personal no se regiría, sobre ese aspecto, por las normas establecidas para el **personal civil del Ministerio de Defensa, es decir, no estarían regulados por el Decreto 1214 de 1990**, en razón que esta normativa establecía el "(...) Régimen Prestacional del Personal Civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional(...)".

Ahora bien, el **INSSPONAL** fue suprimido por la Ley 352 de 1997, razón por la cual la actora fue reincorporada a la planta de la Policía Nacional según certificado de última unidad laborada en el Colegio San Luis, de la Dirección de Bienestar Social dicha institución⁴ y si bien Ley 352 de 1997 derogó en su totalidad el Decreto 352 de 1994, esta última resultaba aplicable habida cuenta de que éste era régimen salarial el vigente al momento en el que la actora decidió aceptar el cargo en el **INSSPONAL**

Respecto al régimen prestacional aplicables para los empleados del INSSPONAL que se reintegraran a la Policía Nacional, los artículos 54 y 55 de la Ley 352 de 1997 preceptuaron:

"(...) Artículo 55.Régimen prestacional. A los empleados públicos y trabajadores oficiales del Instituto de Salud de las Fuerzas Militares y del Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional que se incorporen a la plantas de personal de salud del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional respectivamente, y que se hubieren vinculado a estas entidades antes de la vigencia de la Ley 100 de 1993, se les continuara aplicando en su integridad el Título VI del Decreto-ley 1214 de 1990 o las normas que lo modifiquen o adicionen.

Parágrafo. Los demás empleados públicos y trabajadores oficiales que se incorporen al Ministerio de Defensa Nacional o a la Policía Nacional por virtud de la presente ley quedarán sometidos al régimen de la Ley 100 de 1993. En lo no contemplado en la Ley 100 de 1993, se les aplicara lo dispuesto en el Título VI del Decreto-ley 1214 de 1990 o las normas que lo modifiquen o adicionen.

Artículo 56.Régimen salarial. Los empleados públicos y trabajadores oficiales que se incorporen a las plantas de personal del Ministerio de Defensa Nacional y de la Policía Nacional por virtud de la presente ley, continuaran sometidos al mismo régimen salarial que se les aplicaba en el Instituto de Salud de las Fuerzas Militares o en el Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional, según sea el caso (...)"

La norma en cita estableció que, en relación con el régimen salarial, a los empleados del INSSPONAL que se reincorporaran a las plantas de personal de la Policía Nacional se les aplicarían las normas que rigieron dicho aspecto durante su vinculación en el instituto en mención, esto es, aquellas dispuestas por el Gobierno Nacional, para el personal de los establecimientos públicos, lo que les excluyó de la aplicación del régimen

⁴ Fl. 15 del expediente digital.

establecido en el Decreto 1214 de 1990, dispuesto únicamente para el personal civil del Ministerio de Defensa.

Lo anterior significa que, de conformidad con el artículo 56 de la Ley 352 de 1997, con la reincorporación de la actora a la Policía Nacional, luego de la supresión del **INSSPONAL**, en lo concerniente a su régimen salarial, continuó regida por las normas establecidas por el Gobierno Nacional, para los empleados de los establecimientos públicos y, en consecuencia, quedó excluida de la aplicación del Decreto 1214 de 1990, por lo que no le asiste el derecho a recibir el pago de los factores salariales allí previstos y, por ende, tampoco que dichos emolumentos sean tenidos en cuenta al momento de liquidar su pensión.

Ahora, en lo que respecta únicamente al régimen prestacional, el Despacho advierte que a la accionante le son aplicables los preceptos del Decreto 1214 de 1990, teniendo en cuenta que se vinculó a la Policía Nacional antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 23 de diciembre de 1993⁵.

No obstante, si bien el artículo 102 del Decreto 1214 de 1990⁶ prevé como partidas computables para la liquidación de las pensiones de jubilación, entre otras, los emolumentos aquí reclamados, lo cierto es que en el caso de la accionante, debido a que no los devengó **durante su último año de servicio** estos no pueden ser tenidos en cuenta para liquidar su pensión.

Una vez revisado el expediente a la luz de las normas y pronunciamientos jurisprudenciales precitados, el Despacho encuentra que, según los hechos probados, y el cargo propuesto contra los actos administrativos demandados las pretensiones deberán ser negadas.

Costas: El Despacho, teniendo en cuenta que el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, estableció que “Salvo en los procesos que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil”.

Así también el numeral 4° del artículo 366 del CGP, aplicable por remisión expresa del artículo 188 del CPACA, prevé: “Para la fijación de agencias en derecho deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas....”.

Ahora bien, el numeral 3.1.3 del Acuerdo 1887 del 26 de junio de 2003 expedido por el Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, fijó como agencias en derecho en los procesos de primera instancia una tarifa equivalente hasta el veinte por ciento (20%) del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia.

Respecto de la condena en costas a la luz del Código General del Proceso⁷, la Corte Constitucional ha dicho lo siguiente: “La condena en costas no resulta de un obrar temerario o de mala fe, o siquiera culpable de la parte condenada, sino que es resultado de su derrota en el proceso o recurso que haya propuesto, según el artículo 365. Al momento de liquidarlas, conforme al artículo 366 se precisa que tanto las costas como las agencias en derecho corresponden a los costos en los que la parte beneficiaria de la condena incurrió en el proceso, siempre que exista prueba de su existencia, de su utilidad y de que correspondan a actuaciones autorizadas por la ley. De esta manera, las costas no se originan ni tienen

⁵ “Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”

⁶ “[...] ARTÍCULO 102. PARTIDAS COMPUTABLES PARA PRESTACIONES SOCIALES. A partir de la vigencia del presente Decreto, al personal de empleados públicos del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional que se retire o sea retirado, se le liquidarán y pagarán las pensiones de jubilación, de retiro por vejez, de invalidez y demás prestaciones sociales a que tuvieron derecho, sobre la suma de las siguientes partidas:

- a. Sueldo básico.
- b. Prima de servicio.
- c. Prima de alimentación.
- d. Prima de actividad.
- e. Subsidio familiar.
- f. Auxilio de transporte.
- g. Duodécima (1/12) parte de la prima de navidad [...]”.

⁷ Cfr. La sentencia C-157/13 M.P. Mauricio González Cuervo, en la que se declaró exequible el parágrafo único del artículo 206 de la Ley 1564 de 2012, por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones, bajo el entendido de que tal sanción- por falta de demostración de los perjuicios-, no procede cuando la causa misma sea imputable a hechos o motivos ajenos a la voluntad de la parte, ocurridos a pesar de que su obrar haya sido diligente y esmerado.

el propósito de ser una indemnización de perjuicios causados por el mal proceder de una parte, ni pueden asumirse como una sanción en su contra.”. (Subrayas propias)

Ahora bien, el Consejo de Estado⁸ ha señalado, al igual que lo hace la Corte Constitucional que la condena en costas es un criterio objetivo y que en cada caso concreto debe aplicarse la regla del numeral 8, esto es que sólo habrá lugar a condena en costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación: “Con la adopción del criterio objetivo para la imposición de las costas, no es apropiado evaluar la conducta asumida por las partes si no que es el resultado de la derrota en el proceso o del recurso interpuesto. Es decir, la condena en costas procede contra la parte vencida en el proceso o en el recurso, con independencia de las causas de la decisión desfavorable, lo que deja en evidencia el criterio objetivo adoptado por el ordenamiento procesal civil. Lo que no obsta para que se exija “prueba de existencia, de su utilidad y de que correspondan actuaciones autorizadas por la ley” Esta Sección de manera reiterada ha dicho que la regla que impone la condena en costa (rela nro. 1, 2, 4 y 5) <<debe analizarse en conjunto con la regla del numeral 8, que dispone que “Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación>>⁹”

Por lo anterior, el Despacho se abstendrá de condenar en costas a la parte demandante en tanto no se han comprobado las mismas en esta instancia procesal¹⁰.

En mérito de lo anteriormente expuesto, la **JUEZ DIECISIETE ADMINISTRATIVA ORAL DE BOGOTÁ**, Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO.- NEGAR las pretensiones de la demanda, por las rones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO.- NO CONDENAR EN COSTAS, por no aparecer probadas, conforme a lo expuesto en precedencia.

TERCERO.- RECONOCER personería adjetiva al Doctor Sadalim Herrera Palacio, para actuar como apoderado judicial de la parte demandada, conforme al poder radicado el día 10 de noviembre de 2020.

CUARTO.- En firme esta sentencia, **DEVUÉLVASE** a la parte demandante el remanente de los gastos del proceso si lo hubiere y **ARCHÍVESE** el proceso, previas las correspondientes anotaciones en el Sistema Justicia Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


LUZ MATILDE ADAIME CABRERA
Juez

JARA

⁸ Consejo de Estado, seis (6) de julio de dos mil dieciséis (2016), Sección Cuarta con ponencia del Consejero OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ, Radicación No. (20486) Actor Diego Javier Jiménez Giraldo Demandado: Dirección De Impuestos Y Aduanas Nacionales DIAN.

⁹ Cfr. las sentencias del 19 de mayo de 2016, radicados Nros. 20616 y 20389, Consejera Ponente: MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA, en las que se reiteró el criterio de la Sala expuesto en sentencia complementaria del 24 de julio de 2015, radicado Nro. 20485, Consejera Ponente: MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA y otros.

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, Sentencia del 25 de mayo de 2006. Rad. 2001-04955-01 (2427-2004) “(...) sólo cuando el Juez, después de valorar la conducta de las partes, compruebe que hubo uso abusivo de los medios procesales es del caso condenar en costas lo que, contrario sensu, significa que si la conducta procesal fue correcta no es posible acceder a la condena en costas”.

Firmado Por:

**Luz Matilde Adaime Cabrera
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
Sala 017 Contencioso Admsección 2
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

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

Código de verificación: **dbaa1ccfd24029427567464f03df0bed7d521f79096d9059bf470327fc432fd5**

Documento generado en 23/11/2021 07:23:00 AM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>