RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO 28 ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
-SECCIÓN SEGUNDA-

Bogotá D.C., veintisiete (27) de junio de dos mil veintitrés (2023)

Expediente:	**11001-33-35-028-2022-00295-00**
Demandante:	**Sandra Cecilia Rojas Ibarra**
Demandado:	**Nación-Ministerio de Defensa Nacional-Policía Nacional-Dirección de Sanidad.**
Controversia:	**Reliquidación de pensión de vejez de conformidad con el Decreto 1214 de 1990.**

Procede el Despacho a proferir sentencia en el proceso de la referencia, incoado por la demandante **Sandra Cecilia Rojas Ibarra**, identificada con cédula de ciudadanía número 51.793.232, por intermedio de apoderado 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, en contra de la **Nación-Ministerio de Defensa Nacional-Policía Nacional.**

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones[1]

La parte demandante, solicita:

> *"PRIMERA: Se declare la nulidad parcial de la Resolución 05374 de 9 de diciembre de 2008, por la cual le fue reconocida la pensión de jubilación al señor SANDRA CECILIA ROJAS IBARRA, por incurrir en vulneración por los derechos salariales adquiridos del peticionario, en tanto que no tuvo en cuenta que su REGIMEN PRESTACIONAL es el previsto en el decreto 1214/90, por tanto, le debían ser incluidas todas las partidas computables previstas en el artículo 102 de la citada norma.*
>
> *SEGUNDA: Se declare la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio No. GS-2021-042399-SEGEN/ARPRE-GRUPE-1.10 de 22 de octubre de 2021, suscrito por la Capitán NINI JOHANNA PERDOMO HERNANDEZ, asesora Jurídica de la demandada, por medio de la cual, NEGO el reconocimiento, reliquidación y pago de la pensión de jubilación del señor SANDRA CECILIA ROJAS IBARRA, bajo la inclusión de los beneficios y partidas computables del decreto 1214/90 artículo 102, de acuerdo con las razones expuestas en la presente demanda.*
>
> *TERCERA: Se declare que el demandante tiene derecho a que se reliquide la pensión de jubilación otorgada mediante resolución No. 05374 de 9 de diciembre de 2008, en el sentido de que además de la base salarial, se deben incluir las correspondientes partidas adicionales como la prima de actividad en un porcentaje del 49.5% adicional; la Prima de servicios en un porcentaje del 16% y demás beneficios consagrados en el decreto 1214/90 conforme al artículo 102*

[1] Archivo Digital No. 1

CUARTA: Como consecuencia de lo anterior, proceda la entidad a efectuar el reconocimiento, pago, reliquidación y reajuste de la pensión de jubilación de mi cliente, incluyendo dentro del valor devengado el porcentaje equivalente a la prima de actividad en cuantía del 49.5% adicional al valor del salario mensual; la Prima de servicios en un porcentaje del 16% adicional y demás beneficios prestacionales consagrados en el Dc 1214/90 título VI artículo 102, dada su condición de jubilada – personal civil de la Dirección General de Sanidad, a partir de la fecha en que le fue reconocida su pensión de jubilación y reconociendo la correspondiente reliquidación de las respectivas partidas aplicables para su pensión de jubilación hasta su pago.

QUINTA: Como consecuencia de lo anterior, se efectúe la reliquidación de la pensión de jubilación, tomando como base el reconocimiento de la prima de actividad, prima de servicios y demás prestaciones del decreto 1214/90 y seguidamente proceder a indexar de manera permanente y al futuro, los nuevos valores, arrojados por la reliquidación de que tratan los numerales anteriores, hasta que se extinga su derecho.

SEXTA: Ordenar a la Entidad demandada al pago de gastos y costas procesales, así como las agencias en Derecho.

SEPTIMA: Ordenar a la Entidad demandada el cumplimiento a la sentencia que ponga fin a la presente acción en la forma y términos señalados en los artículos 192 y ss del C.P.A.C.A."[2]

Las pretensiones están fundadas en los siguientes:

2. Hechos[3]

Se indica que la demandante prestó sus servicios a la entidad demandada desde el 14 de septiembre de 1988 hasta el 1° de octubre de 2008, por lo cual mediante Resolución No. 05374 del 9 de diciembre de 2008, le fue reconocida la pensión de jubilación.

Indica que, pese al ingreso al servicio de la demandante desde septiembre de 1988, no le fueron reconocidas las prestaciones conforme lo establecido en el Decreto 1214 de 1990, pues asegura que para el año 2010, esta prestación periódica quedaría de la siguiente manera, si todo el tiempo de servicios se le hubieran reconocido los emolumentos respectivos[4].

SANDRA CECILIA ROJAS IBARRA					
DISCUSIÓN PRESTACIONAL POR LA NO INCLUSIÓN DE TODAS LAS PARTIDAS COMPUTABLES SEGÚN ART. 102 DEL DECRETO 1214/90					
LIQUIDACION SEGÚN POLICÍA RESOLUCIÓN 01182 de 28/07/2010			**LIQUIDACIÓN SOLICITADA – ARTICULO 102 DECRETO 1214/90**		
AÑO	**PARTIDA**	**VALOR**	**AÑO**	**PARTIDA**	**VALOR**
	SUELDO BÁSICO	1.018.572,00		SUELDO BASICO	1.018.572,00
	BONIF. SERVIC. PRESTA	42.440,50		1/12 PRIMA DE NAVIDAD	99.333,18
	PRIMA DE SERVICIOS 1/12	37.533,00	2010	49.5% PRIMA DE ACTIVIDAD	674.907,74
	PRIMA DE VACACIONES 1/12	45.772,73		16% PRIMA DE SERVICIOS	107.543,97
2010	1/12 PRIMA DE NAVIDAD	99.333,18		**TOTAL**	1.997.455,47

[2] Archivo digital No. 2.
[3] Folio 2
[4] La tabla precedente corresponde al archivo digital No. 2 páginas 1 y 2.

	TOTAL	1.291.331,34					
Aplicación 75% de la sumatoria		968.498,51	Aplicación 75% de la sumatoria				1.598.091,60
PENSIÓN RECLAMADA A 2003 = $1.598.091,60 – PENSIÓN CANCELADA: $864.520,31 EN CONSECUENCIA SE ADEUDA UNA DIFERENCIA DE $844.490,91 MESUALES + INCREMENTOS ANUALES DE 2001 A 2021 cuando se presenta la demanda, MULTIPLICADA POR LAS 13 MESADAS DE CADA AÑO							
AÑO	**% ANUAL** INCREMENTO)	**VALOR**	**13 MESADAS ANUALES**	**AÑO**	**% ANUAL** INCREMENTO	**VALOR**	**13 MESADAS ANUALES**
2018	3.66%	690.384,00	8.974.992,00	2020	5.75%	704.303,00	9.155.939,00
2019	6.77%	711.017,00	9.243.221,00	2021	4.09%	693.248,00	9.012.224,00

Insiste la accionante que es beneficiaria de la liquidación pensional que al efecto establece el artículo 102 del Decreto 1214 de 1990 y para este caso fue liquidado con fundamento en el Decreto 2701 de 1988, que no resulta aplicable en este caso.

Por lo anterior, refiere que el 2 de septiembre de 2021 radicó una petición ante la entidad demandada en cual solicitó una reliquidación pensional con la inclusión de la prima de servicios y prima de actividad.

Mediante correo electrónico recibió la comunicación Oficio No. GS-2021-042339-SEGEN/ARPRE-GRUPE-1.10 del 22 de octubre de 2021, mediante el cual se negó lo solicitado, sin determinar recursos procedentes en la vía administrativa.

3. Normas violadas y concepto de violación[5]

Indica que el acto administrativo atacado desconoció los artículos 39 y 73 del Decreto 2137 de 1983, Decreto 1214 de 1990, Ley 62 de 1993, Decreto 352 de 1994, Ley 352 de 1997, Decreto 133 de 1998.

Precisa que inicialmente la Dirección de Bienestar Social de la Policía Nacional se creó como una dependencia de la Policía Nacional, adscrita a la Dirección General de Sanidad de la Policía Nacional, por lo que le resultaban aplicables las pautas del Decreto 1214 de 1990 para el personal que laboraba allí.

Indica que con la Ley 352 de 1997, se liquidó el establecimiento público de Seguridad Social y Bienestar para la Policía Nacional y se creó la Dirección de Sanidad de Policía Nacional como una dependencia de la Dirección General de la Policía Nacional, lo que significa que la accionante siempre perteneció a los empleados civiles de este sector por lo que considera la aplica el Decreto 1214 de 1990.

Además, invoca como fundamento jurídico la sentencia de unificación del 12 de diciembre 2019, No. SUJ-019 CE 2 de 2019, mediante la cual se indicó que es aplicable para empleados civiles vinculados antes de la vigencia de la Ley 100 de 1993, el Decreto 1214 de 1990.

Por otro lado, refirió que se desconoció el derecho fundamental a la igualdad, al no incluirle las partidas computables en la pensión de acuerdo con el artículo 102 del Decreto 1214 de 1990.

[5] Archivo Digital No. 1

Señaló que por virtud del principio de favorabilidad es aplicable el artículo 102 del Decreto 1214 de 1990 y no el Decreto 2701 de 1988, que refiere se aplicó en su caso.

Propone también el cargo de falsa motivación, porque el acto demandado indica que en su caso es aplicable el Decreto 2701 de 1988, norma que regula el sector descentralizado del Ministerio de Defensa Nacional y no el sector central al que ha permanecido siempre la accionante.

Alega que como consecuencia de lo anterior, le fue desconocida a la parte demandante, la aplicación del Decreto 1214 de 1990 desde su vinculación, lo que constituye desconocimiento de un derecho adquirido.

4. Trámite del proceso

La demanda fue admitida mediante auto del 6 de octubre de 2022 y se ordenó notificar al extremo pasivo, actuación que fue surtida de manera oportuna.

5. Contestación de la demanda[6]

Mediante escrito allegado vía correo electrónico el 11 de enero de 2023, la Nación-Ministerio de Defensa Nacional-Policía Nacional, se opuso a las pretensiones de la demanda precisando que la Ley 60 de 1993, creó un establecimiento público para seguridad social y bienestar de la Policía Nacional, que vino siendo desarrollado por el Decreto 352 de 1994, indicando en el artículo 20 que el régimen salarial no se regirá por las del personal civil del Ministerio de Defensa Nacional y respecto del prestacional, que lo sería el Decreto 2701 de 1988 y la Ley 100 de 1993, salvo para el personal vinculado con antelación a la vigencia de esta última normativa.

Seguidamente, se expidió el Decreto 1301 de 1994, mediante el cual se estructuró el sistema de seguridad social para las fuerzas militares y de Policía pero fue derogado de manera expresa por la Ley 352 de 1997.

Esta última Ley, en el artículo 88 sobre el régimen salarial, que el personal no se regiría por las normas del personal civil del Ministerio de Defensa Nacional, sino por aquellas que establezca el Gobierno Nacional para estos servidores y en materia prestacional quedó igual la disposición.

Lo anterior significa que la demandante no se encuentra regida por el Decreto 1214 de 1990 y es más, por virtud del artículo 4º del Decreto 1407 de 1995, devengaran dentro de la asignación básica corresponderá al salario básico, la prima de actividad, la prima de alimentación y el subsidio familiar que pagaba la Policía Nacional como factor salarial.

Destaca que el personal vinculado antes de la vigencia de la Ley 100 de 1993, continuaban regidos en materia prestacional en la forma prevista el Decreto 1214 de 1990 título VI.

---

[6] Archivo Digital No. 18.

Por lo que solicita que se nieguen las pretensiones de la demanda y se declaren probadas las excepciones de ***"presunción de legalidad de los actos administrativos acusados", "inexistencia de la obligación", "cobro de lo no debido", "enriquecimiento sin causa" y "excepción genérica".***

6. Alegatos de conclusión

Con auto del 16 de febrero de 2023, se fijó el litigio y se decretaron las pruebas ordenando la práctica de unos informes que debían ser remitidos por la entidad demandada.

Por medio de auto del 11 de mayo de 2023, se incorporaron las últimas documentales remitidas y se corrió traslado común a las partes y al Ministerio Público, para presentar sus alegaciones finales y concepto respectivamente.

6.1. Parte demandante

La parte demandante reitera los argumentos expuestos en la demanda y precisa que la vinculación de la demandante lo fue el 14 de septiembre de 1998, por lo que tenía derecho a la prima de actividad y a la prima de servicios con antigüedad y que fuera computada en la pensión de jubilación que le fue reconocida por aplicación integral del régimen descrito en el Decreto 1214 de 1990.

Indica que de acuerdo con el artículo 56 de la Ley 352 de 1997, el personal incorporado conservaría el régimen salarial que les aplicaba en el Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional.

Por lo que insiste en la aplicación integral del Decreto 1214 de 1990 y que le reajusten la mesada pensional, aplicando también la sentencia de unificación del 12 de diciembre de 2019 del Consejo de Estado bajo el radicado No. SUJ-019-CE-S2 de 2019.

6.2. Parte demandada

La parte demandada, reitera los argumentos de la contestación de la demanda, precisando que el régimen salarial es el contemplado en el Decreto 2701 de 1988 y que luego con el Decreto 352 de 1994, se reguló lo pertinente al régimen salarial de estos servidores, sin que sea posible dar aplicación al Decreto 1214 de 1990 en la parte salarial como se reclama en la demanda.

Dentro de la oportunidad legal el Ministerio Público, guardó silencio.

II. CONSIDERACIONES

1-. Problema jurídico.

De conformidad con lo que aparece demostrado en este proceso, el objeto del mismo consiste en determinar si es procedente declarar la nulidad de los actos administrativos acusados, y en consecuencia, si la parte demandante tiene derecho a la reliquidación de la pensión jubilación de conformidad con el artículo

102 del Decreto 1214 de 1990.

2. Marco normativo y jurisprudencial.

2.1. Marco legal de la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional y del Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional.

Como primera medida debe indicarse que la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional perteneció desde un principio a la Policía Nacional pues con el Decreto 2137 de 1983, se integró la misma a la Dirección General de la Policía Nacional, pues en el artículo 39 y 122 se estableció:

> *"Artículo 39 . El Director General de la Policía Nacional ejercerá sus funciones directivas y de mando por medio de las siguientes dependencias:*
>
> *Subdirección General*
>
> *Inspección General*
>
> *Dirección de Planeación*
>
> *Dirección Operativa*
>
> *Dirección de Policía Judicial e Investigación*
>
> *Dirección Administrativa*
>
> *Dirección de Personal*
>
> *Dirección Docente*
>
> ***Dirección de Sanidad***
>
> *Dirección de Bienestar Social*
>
> *(...)*
>
> *Artículo 122 . La Dirección de Sanidad tiene asu cargo la prestación delosservicios indispensables para mantener y mejorar el estado sanitario del personal de la Policía y de quienes tengan el derecho a estos servicios y el cumplimiento de las disposiciones sobre requisitos sicofísicos para ingreso y retiro de Ios miembros de la institución.*
>
> *A esta Dirección corresponde dirigir, supervisar y controlar el funcionamiento del hospital central y de las clínicas regionales."*

Esa normativa fue derogada de manera expresa por la Ley 62 de 1993, que en el artículo 33 dispuso:

> ***"ARTÍCULO 33**. - Seguridad Social. Créase un Establecimiento Público del orden nacional para atender la seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, adscrito al Ministerio de Defensa, encargado de desarrollar los siguientes programas:*
> *a) Salud;*
> *b) Educación;*
> *c) Recreación;*

d) Vivienda propia y vivienda fiscal;
e) Readaptación laboral y subsidios para los discapacitados físicos."[7]

En el artículo 35 numeral 5º de la Ley 62 de 1993, se facultó al Gobierno Nacional para expedir un Decreto en el que organizara la estructura de seguridad social de la Policía Nacional, por lo que expidió el Decreto 352 de 1994, mediante el cual se creó el Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional, como un establecimiento público del orden nacional adscrito al Ministerio de Defensa Nacional.

No obstante, la Ley 100 de 1993, en el artículo 248 numeral 6º, fue un poco más amplia en las facultades otorgadas al Gobierno Nacional y lo autorizó para regular todo lo pertinente a la seguridad social de las Fuerzas Militares, de Policía y Personal Civil regido por el Decreto 1214 de 1990.

Fue así como se expidió el Decreto 1301 de 1994, que organizó el sistema de salud de las Fuerzas Militares, Policía Nacional y Personal Civil del Ministerio de Defensa Nacional y que en el artículo 5º dispuso:

"Artículo 5º. Características básicas del SMP. El SMP se regirá por las siguientes reglas básicas:

1. El SMP contará con dos (2) subsistemas, el de las Fuerzas Militares y el de la Policía Nacional. El Subsistema de las Fuerzas Militares será administrado por el Instituto de Salud de las Fuerzas Militares y el Subsistema de la Policía Nacional lo será por el Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional.

2. Cada uno de los Institutos que administra un Subsistema será el encargado de la prestación de los servicios de salud en los diferentes niveles de atención. Para tal efecto, se organizará por regionales a través de las cuales se atenderá en unidades prestadoras de servicios propias o contratadas.

3. Serán afiliados al SMP el personal en servicio activo, en goce de asignación de retiro o de pensión de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, el personal civil, activo y pensionado, del Ministerio de Defensa Nacional, el personal no uniformado, activo o pensionado, de la Policía Nacional, así como los beneficiarios de asignación de retiro o de pensión.

Los servidores públicos y los pensionados de las entidades descentralizadas adscritas o vinculadas al Ministerio de Defensa Nacional podrán vincularse, en condiciones de afiliados, al SMP.

4. Todos los afiliados al SMP y sus beneficiarios tendrán derecho a un plan integral de protección de la salud, con atención preventiva, médico quirúrgica y medicamentos.

5. El SMP se financiará con recursos del presupuesto nacional, cotizaciones, recursos de solidaridad, ingresos por prestación de servicios, ingresos territoriales y recursos de los afiliados y beneficiarios. La totalidad de los recursos de cada Subsistema se manejará en un Fondo Cuenta.

6. Cada uno de los institutos administradores de los subsistemas registrará la afiliación y el recaudo de la cotización respectiva con la colaboración de las entidades responsables definidas en el artículo 9º de este Decreto.

[7] Ley 62 de 1993.

> *7. Por cada persona afiliada y beneficiara, el SMP recibirá una Unidad Percápita Especial, UPE, con la cual se financiará el Plan Integral de Salud.*
>
> *8. El valor de la UPE estará conformada por el valor de la UPC del Sistema General de Seguridad Social en Salud incrementado en un veinte por ciento (20%).*
>
> *9. El SMP prestará servicios directamente a sus afiliados y beneficiarios a través de sus propias entidades o unidades de servicios, o indirectamente mediante la contratación de instituciones prestadoras de servicios o profesionales independientes, o con grupos de práctica profesional, en los términos previstos en la Ley 100 de 1993, y en este Decreto."*[8]

Esta norma creó a los dos Institutos para la seguridad social y Bienestar tanto de la Policía como del Ejército Nacional, como establecimientos públicos del orden nacional adscritos al Ministerio de Defensa Nacional.

Posteriormente con la Ley 352 de 1997, se creó el Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y de Policía Nacional y se crearon las Direcciones Generales de Sanidad tanto de la Policía Nacional como del Ejército Nacional, como dependencias del comando de cada Fuerza, es decir, con esta normativa son parte del sector central.

Ya con la Ley 1033 de 2006, se ordenó regular lo pertinente al sistema de carrera administrativa del personal civil del Ministerio de Defensa Nacional, para lo cual se otorgaron sendas facultades al gobierno nacional.

Para el efecto se expidió el Decreto 91 de 2007 *"Por el cual se regula el Sistema Especial de Carrera del Sector Defensa y se dictan unas disposiciones en materia de administración de personal"* y el Decreto 92 de 2007, *"Por el cual se modifica y determina el Sistema de Nomenclatura y Clasificación de los empleos de las entidades que integran el Sector Defensa."*.

En el primero de los Decretos mencionados, ha quedado claro que las Direcciones de Sanidad tanto Militar como de Policía hacen parte del personal del Ministerio de Defensa Nacional y son Dependencias del Comando del Ejército Nacional como de la Dirección General de la Policía Nacional, respectivamente.

2.2. Marco legal del Régimen Salarial y prestacional del personal de sanidad de la Policía Nacional.

Conforme con el marco legal expuesto en precedencia, se tiene la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional pertenecía desde sus inicios al sector central porque como se indicó inició como una dependencia de la Dirección General de la Policía Nacional, lo que implica que se trata de personal civil del Ministerio de Defensa Nacional.

En este punto es importante precisar que el Decreto 1214 de 1990, sobre el personal al que aplica indicaba:

> ***"Artículo 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*

[8] Decreto 1301 de 1994.

> *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."*[9]

Como se desprende de la norma citada, dentro del personal civil del Ministerio de Defensa Nacional, no se encontraban las personas que prestaran sus servicios para los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del estado, sociedad de economía mixta y unidades administrativas especiales, adscritas al Ministerio de Defensa Nacional, lo que no ocurría en ese entonces con sanidad de la Policía Nacional al ser una dependencia de la Dirección General.

Para ese personal excluido a que se refiere el Decreto en cita, estaba regulado expresamente el régimen salarial y prestacional en el Decreto 2701 de 1988.

Luego con el Decreto 352 de 1994, que como se dijo creó el Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional, sobre el régimen salarial y prestacional de los empleados que se incorporaban allí, establecía lo siguiente:

> *"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 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***

[9] Decreto 1214 de 1990.

establecido en el Título VI del precitado Decreto-ley 1214 de 1990."[10]***(Negrillas y subrayas del Despacho)***

Esta normativa, indica que los servidores del Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional, cuentan con un régimen salarial que depende de los decretos que para el efecto expidiera el Gobierno Nacional año a año, como lo establece la Ley 4ª de 1992, es decir, para el caso de sanidad de la Policía Nacional dejaron de aplicarse las normas salariales del personal civil del Ministerio de Defensa Nacional.

Cuatro meses después, se expidió el Decreto 1301 de 1994, que reguló todo el sistema general de seguridad social materia de análisis y sobre el régimen salarial y prestacional indicó:

*"**Artículo 88. RÉGIMEN SALARIAL DEL PERSONAL.** 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 **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 dichos organismos 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.***

Parágrafo.** Los empleados públicos y trabajadores oficiales, que al entrar en vigencia el presente Decreto se encuentren prestando servicios en el Ministerio de Defensa Nacional y que ingresen al Instituto de Salud de las Fuerzas Militares o al Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional, **se someterán al régimen salarial establecido para la entidad respectiva.

Artículo 89. RÉGIMEN PRESTACIONAL DEL PERSONAL.** 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, **quedarán sometidos al régimen de la Ley 100 de 1993. En lo relativo a las demás prestaciones sociales se les aplicará el Decreto-ley 2701 de 1988 y normas que lo modifiquen y adicionen.

Parágrafo**. En concordancia con lo establecido en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993, los empleados públicos y trabajadores oficiales que ingresen al instituto de Salud de las Fuerzas Militares o al Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional y se hubieren vinculado al Ministerio de Defensa Nacional o a la Policía Nacional **antes de la vigencia de la Ley 100 de 1993 continuarán cobijados por el Título VI del Decreto-ley 1214 de 1990."[11] **(Negrillas y subrayas del Despacho)**

La norma en cita reitera el cambio de régimen salarial del personal vinculado al Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional, destacando que no pertenecen al personal civil del Ministerio de Defensa Nacional, pero en materia prestacional se aclara que es aplicable el Decreto 2701 de 1988 y la Ley 100 de 1993, según la vinculación del servidor, pues si se trata del personal al que

[10] Decreto 352 de 1994
[11] Decreto 1301 de 1994.

inicialmente le aplicaba el Decreto 1214 de 1990, continúa aplicándosele seste olo en lo dispuesto en el título VI.

El parágrafo del artículo 88 del Decreto en cita, fue regulado con el Decreto 1407 de 1995, que reguló la incorporación del personal civil de la Policía Nacional a la planta de personal del Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional, estableciendo sobre el régimen salarial lo siguiente:

> ***"Artículo 4º.*** *De acuerdo con lo establecido en el parágrafo del artículo 89 del Decreto 1301 de 1994, y en concordancia con el artículo 102 del Decreto 1214 de 1990, para efectos de la liquidación de prestaciones sociales del personal incorporado a la planta del Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional, a que hace referencia el artículo 19 del presente Decreto* ***estarán incluidas dentro de la asignación básica mensual que corresponde al cargo en que fue incorporado, el salario básico, la prima de actividad, la prima de alimentación y el subsidio familiar que le pagaba la Policía Nacional como factor salarial.*** *"*[12] *(Negrillas y subrayas del Despacho).*

El Decreto en cita establece que la asignación básica mensual que devenga este personal desde 1995, cuenta con la integración del salario básico, prima de actividad, prima alimentación y subsidio familiar que se pagaban a la Policía Nacional como factor salarial.

Así se mantuvo la regulación hasta la expedición de la Ley 352 de 1997, que como se expresó en precedencia nuevamente centralizó la prestación del servicio de sanidad, estableciendo las Direcciones como dependencias del Comando de las Fuerzas Militares o de la Dirección General de la Policía Nacional.

> ***"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."***[13]

El régimen prestacional se mantuvo y se dispuso que el salarial sería el que correspondía para cada Instituto, es decir, un régimen salarial distinto del personal civil del Ministerio de Defensa Nacional, correspondiente a los decretos que expide

[12] Decreto 1407 de 1995.
[13] Ley 352 de 1997

el Gobierno Nacional año a año. Así lo precisó el Decreto 133 de 1998 que fue dictado para la liquidación del Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional, y sobre el régimen salarial y prestacional precisó:

> ***"Artículo 2°.*** *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 vinculo 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."***[14] ***(Negrillas y subrayas fuera del texto).***

Entonces ha quedado claro que el régimen salaria de los servidores de los empleados públicos del Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional, es el que corresponde al personal de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional y el prestacional depende de la fecha de vinculación al servicio público.

Posteriormente con la Ley 1033 de 2006, los Decretos 91 y 92 de 2007, que modernizaron la planta de personal del Ministerio de Defensa Nacional, regulando las particularidades de la carrera de los empleados civiles del Ministerio de Defensa Nacional y a partir de la incorporación de los servidores de la Dirección Sanidad de la Policía Nacional comenzaron a devengar sus salarios conforme con las equivalencias determinadas para los empleados civiles del Ministerio de Defensa Nacional.

---

[14] Decreto 133 de 1998.

Para el caso de Sanidad Militar, con el Decreto 4783 de 2008, se estableció en el artículo 6° que el personal vinculado a esa dirección devengaría el salario que venía percibiendo, es decir, el del régimen general y que una vez se presentara la incorporación a que se refiere ese Decreto devengarían el salario del cargo al que se incorporaron.

Esta multiplicidad de normas y la diferenciación entre Sanidad Militar y Sanidad de la Policía Nacional, conllevó al Consejo de Estado a proferir sentencia de unificación sobre la materia, en la que se establecieron las siguientes reglas:

> *"FALLA*
>
> *Primero: Sentar jurisprudencia del Consejo de Estado sobre el régimen salarial y prestacional del personal civil vinculado al Sistema de Salud de las Fuerzas Militares que se incorporó a las plantas de personal de salud del Ministerio de Defensa Nacional - Dirección General de Sanidad Militar. Con este fin, se establece lo siguiente:*
>
> ***Entre la vigencia del Decreto 1301 de 1994[15] y de la Ley 352 de 1997[16] , aplican las siguientes reglas:***
>
> *1. En materia salarial: Los empleados públicos vinculados e incorporados[17] al Instituto de Salud de las Fuerzas Militares, se regían por las normas establecidas por el Gobierno Nacional para los servidores de los establecimientos públicos del orden nacional.*
>
> *Por lo tanto, como quiera que estaban vinculados a un órgano del nivel descentralizado no se regían por las normas establecidas para el personal civil del Ministerio de Defensa Nacional.*
>
> *2. En materia de Seguridad Social Integral el régimen aplicable era el previsto en la Ley 100 de 1993 para los empleados públicos que se vincularan al Instituto de Salud de las Fuerzas Militares y del Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional. En lo relativo a las demás prestaciones les aplicaba el Decreto 2701 de 1988 y normas que lo modificaron o adicionaron.*
>
> *Los empleados públicos vinculados al Ministerio de Defensa Nacional o a la Policía Nacional antes de la vigencia de la Ley 100 de 1993 y que se incorporaron al Instituto de Salud de las Fuerzas Militares o al Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional, continuaron cobijados por el Decreto 1214 de 1990.*
>
> ***A partir de la vigencia de la Ley 352 de 1997 los empleados públicos que antes prestaban sus servicios en el Instituto de Salud de las Fuerzas Militares y que fueron incorporados a la planta de salud del Ministerio de Defensa Nacional, dejaron de pertenecer al sector descentralizado, y para ellos aplican las siguientes reglas:***
>
> *1. En materia salarial los empleados públicos del Instituto de Salud de las Fuerzas Militares que fueron incorporados a la planta de personal de salud del Ministerio de Defensa quedaron sometidos al régimen salarial previsto para los empleados de la Rama Ejecutiva del Poder Público del Orden Nacional (Artículo 3 Num.6 Decreto 3062 de 1997).*

---

[15] Publicado en el Diario Oficial No. 41.409, del 27 de junio de 1994
[16] Publicada en el Diario Oficial No. 42.965 de 23 de enero de 1997
[17] Entiéndase aquellos que a la fecha de entrada en vigencia del Decreto 1301 de 1994 se encontraran prestando servicios en el Ministerio de Defensa e ingresaran al Instituto de Salud de las Fuerzas Militares

2. En materia prestacional los empleados públicos del Instituto de Salud de las Fuerzas Militares incorporados a la planta de personal de Salud del Ministerio de Defensa Nacional y que se hubieran vinculado antes de la vigencia de la Ley 100 de 1993 se les aplicará en su integridad el Decreto 1214 de 1990 o las normas que lo modifiquen o adicionen.

Al personal vinculado con posterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993 se les aplicará dicha normativa. En lo no contemplado en materia prestacional en la Ley 100 de 1993 se les aplicará el Título VI del Decreto 1214 de 1990 (Parágrafo artículo 55 de la Ley 352 de 1997).

Con la Ley 1033 de 2006 se unificó el régimen de administración de personal que se aplica al personal civil vinculado a los Organismos y Dependencias del Sector Defensa. Por ello, los empleos públicos del personal civil y no uniformado asignados a la Dirección General de Sanidad Militar pertenecen a la planta de personal del Ministerio de Defensa Nacional, a quienes se les aplican las siguientes reglas:

1. A partir de la entrada en vigencia del Decreto Ley 92 de 2007[18] se reajustaron las plantas de personal, se establecieron las equivalencias y se fijaron los sueldos con fundamento en la nomenclatura y clasificación especial, por ello, los sueldos de los empleados civiles no uniformados del sector Defensa se empezaron a pagar con base en la nueva nomenclatura.

Los empleados civiles no uniformados del sector Defensa vinculados a la Planta de Personal del Ministerio de Defensa Nacional - Dirección General de Sanidad Militar, debieron continuar percibiendo la remuneración correspondiente a los empleos que desempeñaban a la entrada en vigencia del Decreto 4783 de 2008 mientras ocupen el cargo en el que fueron incorporados.

2. En el momento en el que el empleado ocupó el cargo al que fue incorporado por disposición del Decreto 4783 de 2008, de acuerdo con la nomenclatura y clasificación especial para los empleados civiles no uniformados del sector Defensa, empezó a devengar la asignación básica fijada por el Gobierno Nacional para los empleados civiles no uniformados del Ministerio de Defensa Nacional[19].

Lo que quiere decir, que mientras se produjo la incorporación en el cargo equivalente en la planta global del sector Defensa, de acuerdo con el sistema de nomenclatura y clasificación de empleos, el servidor debió continuar percibiendo la remuneración correspondiente al empleo que desempeñaba, esto es, según el régimen salarial fijado por el Gobierno para los empleos de la Rama Ejecutiva del Poder Público del Orden Nacional[20]. Efectuada la incorporación al cargo equivalente en la planta global del Ministerio de Defensa Nacional, el empleado queda sometido a la escala de asignación básica fijada por el Gobierno Nacional para los empleados civiles no uniformados del Ministerio de Defensa Nacional.

3. En materia prestacional la Ley 1033 de 2006 no introdujo ninguna modificación, por lo tanto se mantiene el régimen prestacional fijado en la Ley 352 de 1997.''[21]

Si bien es cierto, se trata de la unificación del régimen salarial y prestacional del personal de sanidad militar, que como se indicó antes sus inicios fueron como un

---

[18] Publicado en el Diario Oficial No. 46.514 de 17 de enero de 2007
[19] Cfr. Decretos 738 de 2009, 1529 de 2010, 1049 de 2011, 843 de 2012, 1020 de 2013, 190 de 2014, 1120 de 2015, 238 de 2016, 1007 de 2017, 326 de 2018 y 1012 de 2019
[20] Cfr. Decretos 600 de 2007, 643 de 2008 y 708 de 2009.
[21] Consejo de Estado-Sección Segunda, sentencia de unificación del 12 de diciembre de 2019 identificada con el No. SUJ-019-CE-S2-19 con ponencia del Consejero Dr. Cesar Palomino Cortes dentro del expediente No. 25000-23-42-000-2016-04235-01 (0901-18).L**as 6 citas precedentes corresponden al texto jurisprudencial citado.**

establecimiento público descentralizado, para el caso de la Policía Nacional, el estudio normativo que realiza el Consejo de Estado, necesariamente vincula a ese personal, estableciendo precisiones en materia salarial y prestacional como se dejó anotada.

2.3. Marco jurídico-Pensiones del Personal Civil del Ministerio de Defensa Nacional y la Policía Nacional.

Como primera medida debe destacarse que el personal civil del Ministerio de Defensa Nacional y la Policía Nacional, han contado con diversos regímenes pensionales hasta antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, destacando que con la Ley 6ª de 1945 artículo 17 literal b), se le exigía a este personal para pensionarse como a todo servidor público, que acreditara 20 años de servicios prestados y 50 años de edad y una mesada pensional equivalente a las dos terceras partes del promedio de sueldos devengados en el último año de servicios.

Posteriormente la Ley 82 de 1947, en su artículo 26, comenzó a imponer la diferenciación de este personal de los demás trabajadores al servicio del Estado, indicando en su artículo 26, que bastaba con que dicho personal acreditara 20 años de servicio a cualquier edad y tenían derecho a una mesada pensional a las dos terceras partes del promedio de los sueldos devengados en el último año de servicios. La remisión a las normas antes anotadas, la realizó el Decreto 351 de 1964 en su artículo 51.

En el mismo sentido, el Decreto 2339 de 1971 exigía en el artículo 80 como requisitos, 20 años de servicio continuo, pero indicaba que mesada pensional sería el equivalente al 75% de las partidas computables devengadas. La exigencia de la edad, era para tiempos discontinuos, pues pese a que se exigían 20 años de servicio estos debían acreditarse a los 50 años para las mujeres y 55 años para los hombres, no obstante, la cuantía de la mesada pensional se calculaba de igual forma a lo indicado en precedencia.

Esa reglamentación de la pensión de jubilación, fue reiterada en el Decreto 610 de 1977, pero ya con los Decretos 2247 de 1984 y 1214 de 1990, se presentó una variación en cuanto al IBL, ya que la norma dispuso que este se obtiene del 75% del último salario devengado y no del promedio de los haberes devengados el último año, así lo señala el artículo 98 de la última normatividad mencionada:

> ***"ARTÍCULO 98. PENSIÓN DE JUBILACIÓN POR TIEMPO CONTINUO.*** *El empleado público del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional que acredite veinte (20) años de servicio continuo a éstas, incluido el servicio militar obligatorio, hasta por veinticuatro (24) meses, prestado en cualquier tiempo, tendrá derecho a partir de la fecha de su retiro, a que por el Tesoro Público se le pague una pensión mensual vitalicia de jubilación* ***equivalente al 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 de este Decreto.*
>
> ***PARÁGRAFO.*** *Para los reconocimientos que se hagan a partir de la vigencia del presente Decreto, se entiende por tiempo continuo, aquel que no haya tenido*

> *interrupciones superiores a quince (15) días corridos, excepto cuando se trate del servicio militar." (Resaltado del Despacho).*

Dicha norma, junto con otras relacionadas con la asignación de retiro, reguladas en los Decretos 1211, 1212 y 1213 del 1990, fueron objeto de pronunciamiento sobre su exequibilidad por parte de la Corte Constitucional, Corporación que precisó:

> *"…4.6. Finalmente, el Decreto 1214 de 1990 consagra en las normas demandadas la pensión de jubilación y la pensión por aportes para el personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, una vez cumplan los requisitos a que se refieren los artículos 98 y 100 acusados, pero solamente cobija a aquellas personas que se incorporaron con anterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993, como lo dispone el artículo 279 de esa normatividad, artículo éste que fue declarado exequible por esta Corte, en aras de proteger los derechos adquiridos de quienes se encontraban en esa particular situación, como quedó visto en esta sentencia. Ello se traduce en que los civiles que laboran para el servicio de esas entidades, vinculados con posterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993 no cuentan con un régimen especial, sino que por el contrario, se encuentran sujetos a la normatividad general del régimen de seguridad social, aplicable a todos los servidores del Estado."*[22]

Entonces la jurisprudencia de la Corte Constitucional admitió que las diferencias de regímenes, no vulnera el derecho a la igualdad, sin embargo, destacó que para el personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, les aplicaría el régimen general de la Ley 100 de 1993, según la fecha de vigencia de ésta y la de incorporación de dicho personal. Sin embargo, se mantiene el régimen exceptuado de las fuerzas militares y de policía, porque encuentra asidero constitucional en los artículos 216 y 218 de la Constitución de 1991.

2.4. Principio de favorabilidad en materia pensional

De conformidad con el artículo 53 de la Constitución de 1991, el principio de favorabilidad cobra relevancia en situaciones en las que se encuentra en duda la aplicación dos o más fuentes formales del derecho, para casos en materia laboral o de seguridad social. Para la aplicación de este principio el Consejo de Estado, ha indicado que deben verificarse previamente los siguientes requisitos:

> *"88. De acuerdo con lo expuesto en precedencia, es plausible concluir que, para la aplicación de este principio, es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:*
>
> *- La existencia de varias fuentes formales de derecho que regulen la misma situación fáctica.*
>
> *-Que dichas fuentes se encuentren vigentes al momento de causarse el derecho.*
>
> *-Que exista duda sobre cuál de ellas se debe aplicar.*
>
> *-La fuente formal elegida debe aplicarse en su integridad*
>
> *89. Igualmente, puede aplicarse este principio cuando una norma admite más de una interpretación, caso en el cual siempre habrá de escogerse aquella que es más favorable al trabajador."*[23]

---

[22] Corte Constitucional Sentencia C-1143 de 2004, M.P. Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

[23] Consejo de Estado-Sección Segunda, sentencia de unificación de pensión de sobrevivientes de Suboficiales muertos en simple actividad del 1º de marzo de 2018, radicación No. 68001-23-33-000-2015-00965-01 (3760-16), sentencia CE-SUJ-SII-

Como se desprende de la cita precedente, es necesario que las fuentes del derecho que se contrastan se encuentren vigentes, siendo de beneficio una norma frente a otra en el caso que se estudie o que de una norma se desprendan varias interpretaciones, llevando al Juzgador a escoger la que más le convenga a quien promueve una pretensión pensional.

El principio de favorabilidad ha potencializado la aplicación de otras figuras del derecho y otros principios, dando lugar a discusiones que se desarrollan con el fin de proteger sujetos de especial relevancia constitucional, como es el caso de personas en estado de discapacidad o familias que reclaman la sustitución pensional por muerte del pensionado o el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, y se encuentran en estado de debilidad manifiesta por la pérdida de la persona que era la fuente económica del hogar respectivo.

La Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, al analizar los principios de favorabilidad e *indubio pro operario*, precisó:

> *"4º) Los principios de favorabilidad e indubio pro operario difieren de la condición más beneficiosa.*
>
> *El primero se presenta en caso de duda sobre* ***la aplicación*** *de normas* ***vigentes*** *de trabajo.*
>
> *Las características primordiales son: (i) la duda surge sobre la* ***aplicación*** *de dos o más normas, entendidas éstas como "un enunciado hipotético al cual se enlaza una determinada consecuencia jurídica"; (ii) las disposiciones deben ser válidas y estar en vigor; (iii) deben regular la misma situación fáctica, y (iv) al emplearse debe respetarse el principio de la inescindibilidad o conglobamento, es decir, la norma escogida no solamente se utiliza íntegramente, sino como un todo,, como un cuerpo o conjunto normativo.*
>
> *A contrario sensu, el principio in dubio pro operario, se presenta cuando frente* ***a una misma norma laboral*** *surgen* ***varias interpretaciones*** *sensatas, la cual implica la escogencia del ejercicio hermenéutico que más le favorezca al trabajador. Además, Tiene como particularidades las siguientes: (i) su aplicación se restringe para aquellos eventos en que nazca en el juez una duda en la interpretación, es decir, si para él no existe, así la norma permita otras interpretaciones, no es obligatorio su empleo; (ii) los jueces no están obligados en todos los casos a acoger como correctas las interpretaciones que de las normas propongan las partes, tanto demandante como demandado, y (iii) no se hace extensivo a los casos en que al juzgador pueda surgirle incertidumbre respecto de la valoración de una prueba, esto es, la que resulta de defecto o insuficiencia en la prueba de los hechos, dado que el artículo 61 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social consagra la potestad de los jueces de formar libremente su convencimiento y no los sujeta a una tarifa legal de prueba.*
>
> *Por último, la condición más beneficiosa, se distingue porque: (i) opera en el tránsito legislativo, y ante la ausencia de un régimen de transición; (ii) se debe cotejar una norma derogada con una vigente, y (iii) el destinatario posee una situación jurídica concreta, la cual es protegida, dado que con la nueva ley se le desmejora."*[24]

009-2018, SUJ-009-52.

[24] Corte Suprema de Justicia-Sala de Casación Laboral-Sentencia del 15 de febrero de 2011, con ponencia del Magistrado Dr. Carlos Ernesto Molina Monsalve, exp. 40.662.

Como se desprende de las consideraciones en cita, sin perjuicio de la diferenciación aludida por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, es claro que en materia laboral siempre se debe perseguir la aplicación de condiciones más favorables o de beneficio, para quien acude a la jurisdicción.

3. Caso Concreto

En el expediente ser encuentra demostrado que la accionante Sandra Cecilia Rojas Ibarra, se vinculó a la Policía Nacional el 14 de septiembre de 1988 y se retiró por solicitud propia el 1º de octubre de 2008, por lo que se le reconoció la pensión de jubilación mediante Resolución No. 5374 del 9 de diciembre de 2008[25], en aplicación del artículo 53 del Decreto 2701 de 1988 y artículos 98, 115, 117, 118 y 119 del Decreto 1214 de 1990, lo que significa que se le reconoció el 75% de los últimos haberes devengados que son: sueldo para el grado, 1/12 por bonificación por servicios prestados, subsidio de alimentación, 1/12 prima de servicios, 1/12 prima de navidad y 1/12 prima de vacaciones.

Mediante Oficio No. GS-2021-042339-SEGEN/ARPRE-GRUPE-1.10 del 22 de octubre de 2021, signado por la Asesora Jurídica de la Secretaría General de la Policía Nacional, se negó la reliquidación pensional reclamada por la demandante por considerar que para personal como la demandante, aplica el Decreto 2701 de 1988 y el Decreto 1214 de 1990, en lo pertinente, por lo que considera correctamente liquidada la prestación.

La parte demandante alega que el oficio referido es susceptible de la declaración de nulidad por cuanto *i)* no se basó en las normas en las que debería fundarse, *ii*) incurrió en falsa motivación por indebida interpretación de la normativa aplicable a su pensión, iii) desconoció el principio de favorabilidad en materia pensional y *iv)* desconoció el derecho a la igualdad.

3.1. Sobre la infracción de la norma en que debía fundarse el acto administrativo

Alega la parte demandante que se desconoció la aplicación del artículo 102 del Decreto 1214 de 1990, pues al momento de liquidar el IBL, debió incluirse los valores a los que asegura tener derecho de prima de actividad y prima de servicios que devengan las personas con antigüedad superior a los 15 años de servicios.

Para resolver advierte el Despacho que no es aplicable en este caso el artículo 102 del Decreto 1214 de 1990, en la medida que la accionante no devengó las partidas que allí se enlistan, especialmente la prima de actividad y la prima especial de servicios, prestaciones que pertenecen al título III de ese Decreto, que no le aplica a la accionante por el régimen salarial que la cobijaba a partir de la expedición del Decreto 352 de 1994, como se describió en el marco normativo.

Revisado el desprendible de nómina para el mes de octubre de 2008, se tiene que la accionante devengó los factores de asignación básica, subsidio de alimentación y bonificación por seguro de vida[26], no obstante, se observa que en los desprendibles

[25] Archivo digital No. 5.
[26] Archivo digital 28 página 132.

anteriores a octubre de 2007, puede establecerse que en efecto devengó la bonificación por servicios prestados, prima de servicio anual, prima de vacaciones y prima de navidad[27].

Entonces, tomando en consideración que en efecto la accionante ingresó a la Policía Nacional como empleada civil, y posteriormente, el 15 de junio de 1989, tomó posesión como auxiliar de odontología en la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional[28] y atendiendo al contenido de los desprendibles de nómina allegados a este proceso[29], es posible concluir que la demandante todo el tiempo se desempeñó en el área de sanidad de la Policía Nacional, lo que implica que sufrió todos los cambios de régimen salarial a que se hizo referencia en el marco normativo de esta decisión destacando principalmente que a partir del Decreto 352 de 1994, comenzó a devengar los salarios de conformidad con lo establecido por el Gobierno Nacional para los servidores públicos del sector central nacional y se le dio aplicación también al Decreto 2701 de 1988, en materia de prestaciones sociales.

Así las cosas, se concluye que la entidad respetó el régimen prestacional del título VI del Decreto 1214 de 1990 (pensiones y cesantías), atendiendo a que la demandante ingresó al servicio con anterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993, pues en la Resolución No. 5374 del 9 de diciembre de 2008[30], mediante la cual la entidad accionada le reconoció la pensión de jubilación, dio aplicación al artículo 98 de ese Decreto que hace referencia a la manera como se liquida la pensión, esto es, con una tasa de reemplazo el 75% del último ingreso devengado.

En este aspecto, destaca el Despacho que la entidad demandada tomó lo devengado en el último año de servicios por los factores de sueldo para el grado, 1/12 por bonificación por servicios prestados, subsidio de alimentación, 1/12 prima de servicios, 1/12 prima de navidad y 1/12 prima de vacaciones, pues de haber dado estricta aplicación al artículo 98 en comento, solo podría incluir lo devengado en el último mes de servicios, que para octubre de 2008, solo fue la asignación básica y subsidio de alimentación.

Ahora bien aunque el artículo 98 del Decreto 1214 de 1990 remite a los factores regulados en el artículo 102 ibidem, de los allí enlistados la parte demandante sólo demostraría haber devengado asignación básica y subsidio de alimentación, lo que arrojaría una liquidación inferior a la que fue reconocida y que incluyó más factores.

A lo anterior, se suma el hecho de que la demandante no fue beneficiaria del régimen salarial del título III del Decreto 1214 de 1990, con posterioridad a 1996, precisamente en el que se ubica la deprecada prima de actividad regulada en el artículo 38, que equivale al 20% del sueldo mensual y la prima especial de servicio, regulada en el artículo 46, que es un pago mensual a partir de los quince (15) años de servicios, por el 10% del salario y que se incrementa cada año. en un 1% del salario. Por consiguiente, es claro que no existe error en la liquidación de la pensión

---

[27] Ibidem páginas 118 a 132.
[28] Archivo digital 29.
[29] Archivo digital 28.
[30] Archivo digital No. 5.

de jubilación y que la normativa aplicada, para el efecto, era la que regía el caso de la accionante y fue aplicada de la manera más favorable.

Vale la pena anotar, que de acuerdo con las facultades que tiene el Gobierno Nacional de regular lo pertinente al régimen salarial y prestacional de los empleados públicos en los términos de la Ley 4ª de 1992, un régimen salarial no constituye un derecho adquirido como lo sugiere la demandante, pues puede ser variado por medio de una regulación pertinente como en efecto ha venido ocurriendo en el caso de la sanidad de la Policía Nacional, por lo que en esa medida no puede asegurarse que la administración desconoció los artículos 38, 46 y 102 del Decreto 1214 de 1990 y debió demostrarse que se procuró el reconocimiento en sede administrativa de los emolumentos que reclama por esta vía.

Por otra parte, las pruebas practicadas especialmente la obrante en el archivo digital No. 23, consistente en los reportes de nómina, que fueron remitidos en lo pertinente a entre otros meses, el de junio de 1995[31], se pone en evidencia que la demandante devengaba, sueldo básico, prima de actividad, subsidio familiar, prima de vacaciones, subsidios de alimentación y transporte, lo que significaría que en aplicación del artículo 4º del Decreto 1407 del 23 de agosto de 1995, el salario básico, el subsidio familiar y la prima de actividad fueron integrados en la asignación básica, para evitar una desmejora con la transformación que por esa época sufrió la dirección de sanidad y en la forma expuesta en precedencia.

No obstante lo anterior, no se puede asegurar que ese cambio de salario se presentó, porque no fue remitida la información salarial correspondiente a septiembre de 1995, en adelante, hasta enero de 1998, época en la que se puede constatar si se dio aplicación a al Ley o simplemente se le retiraron las aludidas prestaciones.

En suma, el Despacho considera que la liquidación de la mesada pensional de la demandante se hizo con observancia a lo dispuesto en las normas aplicables al presente caso y conforme con las prestaciones en efecto devengadas, pues de incluirse otros factores como se reclama, debió intentar el reconocimiento en sede administrativa de manera oportuna, para modificar el histórico de devengos.

3.2. De la falsa motivación

En torno al cargo de nulidad por la causa de falsa motivación el Consejo de Estado ha precisado que: *"...los motivos de un acto administrativo constituyen uno de sus fundamentos de legalidad, a tal punto que cuando se demuestra que estas razones que se expresan en el acto, como fuente del mismo, no son reales, no existen o están distorsionadas, se presenta un vicio que lo invalida, llamado falsa motivación...."*[32].

[31] Archivo digital 23 página 8.
32 Consejo de Estado-Sección Segunda, Sentencia del 25 de noviembre de 2021 con ponencia del Consejero Dr. William Hernández Gómez dentro del expediente No. 19001-23-33-000-2016-00338-01(1931-20). Esta sentencia es reiteradora de línea jurisprudencial.

La parte demandante alega que en el oficio demandado se indicó que en el caso de la accionante se daba aplicación al Decreto 2701 de 1988, cuando es del sector descentralizado por defensa y no el Decreto 1214 de 1990, que es el que aplica para el caso de la pensión del personal civil del Ministerio de Defensa Nacional, al que perteneció la accionante.

Como ya se advirtió en precedencia, la Resolución mediante la cual se reconoció la pensión indicó claramente que aplicaba el artículo 98 del Decreto 1214 de 1990 norma que establece la tasa de reemplazo del 75% y si bien existe similitud normativa con el Decreto 2701 de 1988 en el artículo 44, lo cierto es que la pensión de la demandante se reconoció de la manera más favorable, incluyendo factores distintos a los enunciados en el artículo 102 del primer Decreto, ya que no devengó las prestaciones sociales que por esta vía reclama como lo es la prima de actividad y la prima de servicios mensual.

En este caso, se insiste la parte demandada da aplicación a las dos normas en lo que encuentra que son compatibles, por ejemplo, el artículo 98 no exige edad para retiro sino simplemente la acreditación de haber prestado 20 años de servicio, en cambio el artículo 44 del Decreto 2701 de 1988, exige 50 años de edad si es mujer, para el estudio del reconocimiento de la pensión de jubilación.

Lo anterior es relevante atendiendo que la demandante acreditó los 20 años de servicio, pero no la edad, pues nació el 17 de marzo de 1965 y la pensión se le reconoció con efectividad del 1° de octubre de 2008, cuando contaba apenas con 43 años de edad, por lo que no es de recibo el argumento consistente en que no se dio aplicación el Decreto 1214 de 1990, artículo 98.

Si bien es cierto el oficio atacado resalta la aplicación concreta del Decreto 2701 de 1988, no se puede desconocer que la Resolución No. 5374 del 9 de diciembre de 2008[33], dio aplicación tanto a esa normativa como al Decreto 1214 de 1990, en lo que era posible hacerlo, pues la accionante dejó de devengar los factores a que se refiere el artículo 102 de este último Decreto, luego no los devengó el último año de servicios y por lo tanto, no había lugar a incluirlos.

3.3. Sobre la aplicación del principio de favorabilidad

Refiere la accionante que la administración dejó de aplicar el principio de favorabilidad porque en su caso prefirió el Decreto 2701 de 1988 y no el Decreto 1214 de 1990, en su artículo 2º.

Al respecto debe indicarse, que como quedó demostrado la entidad aplicó el Decreto 1214 de 1990 en lo pertinente, pues la demandante no acreditó haber devengado en el último año de servicios la prima de actividad y la prima mensual del servicio, razón por la cual no podía integrarse esos factores en la liquidación, además que si fueron contemplados como lo indica el Decreto 1407 de 1995, implicaría calcularlos de manera doble.

[33] Archivo digital No. 5.

La parte demandante aduce que no se dio aplicación a este principio constitucional, pero su ilustración se basa en la inclusión del IBL de los dos de la prima de actividad y la prima mensual de servicios, no devengados, cuando el principio se aplica frente a lo que en realidad aparezca y ante dos normas que regulan un mismo caso.

En este asunto, el Decreto 2701 de 1988, en efecto no regula la pensión de la demandante, no obstante, si la entidad no da aplicación al artículo 53 de esa normativa, no podría incluir todos los factores que tuvo en cuenta, sino simplemente al tenor del artículo 102 del Decreto 1214 de 1990, la asignación básica y el subsidio de alimentación, lo que hubiera arrojado una mesada inferior a la que en efecto fue reconocida.

Lo anterior implica que la entidad demandada no desconoció el referido principio.

3.4. Sobre el derecho a la igualdad en el presente caso

Al respecto debe indicarse, que la demandante no identifica el grupo poblacional para efectuar un comparativo y así determinar el desconocimiento de este derecho, tampoco las condiciones en las que se reconoce a favor de las personas pensiones con inclusión de factores no devengados durante la relación legal.

La igualdad se predica de la aplicación de la Ley y en este caso, se estableció que la pensión se regulaba por el Decreto 1214 de 1990, normativa que como se ilustró en precedencia en efecto se aplicó, luego no se le está dando un trato distinto negándole la aplicación de las normas que regulan su caso.

En suma, la parte demandante no logró desvirtuar la presunción de legalidad del Oficio No. GS-2021-042339-SEGEN/ARPRE-GRUPE-1.10 del 22 de octubre de 2021, por lo que en esa medida se declararán probadas las excepciones denominadas ***"presunción de legalidad de los actos administrativos acusados", "inexistencia de la obligación", "cobro de lo no debido", "enriquecimiento sin causa",*** todas con fundamento en que no se demostró la obligación de la entidad demandada de reliquidar la pensión de la demandante, conforme con lo expuesto.

5. De la condena en costas

Finalmente, el Despacho no impone condena en costas, en la medida que no se observó una conducta dilatoria o de mala fe de ninguno de los sujetos procesales, y además porque no se encuentra prueba de su causación conforme lo consagrado en el artículo 365 numeral 8º del Código General del Proceso.

Bajo las consideraciones que anteceden, el Juzgado Veintiocho Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá D.C., administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley:

FALLA:

PRIMERO: **DECLARAR PROBADAS** las excepciones de mérito denominadas: ***"presunción de legalidad de los actos administrativos acusados",***

"inexistencia de la obligación", "cobro de lo no debido" y "enriquecimiento sin causa", propuestas por la entidad demandada y conforme con lo expuesto.

SEGUNDO: En consecuencia, **SE NIEGAN** las pretensiones de la demanda.

TERCERO: No condenar en costas a la entidad demandada de acuerdo con las consideraciones de la presente sentencia.

CUARTO: Ejecutoriada la presente providencia, por secretaría **ARCHÍVESE** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
MÓNICA LORENA SÁNCHEZ ROMERO
JUEZ

Firmado Por:
Monica Lorena Sanchez Romero
Juez
Juzgado Administrativo
028
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: **3debeb2c218a0649ff856c63fe870c371dabc8bd2911011e17df4ff14ffbf8c7**
Documento generado en 27/06/2023 09:50:16 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica