

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ D.C.  
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá D.C., veintinueve (29) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

**Radicado:** 11001-33-35-009-2019-00372-00  
**Naturaleza:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Demandante:** MARÍA LIGIA TAPIAS ROJAS  
**Demandado:** NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL

---

Están las diligencias al Despacho para proferir la sentencia que en derecho corresponde, en los términos del artículo 42 de la Ley 2080 de 2021, que adicionó el artículo 182 A de la Ley 1437 de 2011, en el proceso iniciado por la señora María Ligia Tapias Rojas contra la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional.

### I. Antecedentes

#### 1.1. La demanda y su contestación

##### 1.1.1. Pretensiones

Según el libelo inicial, la parte actora en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (art. 138 del CPACA), pretende la nulidad de los Oficios Nos. 020456/ARPRE-GRUPE-1.10 del 13 de abril de 2018 y S-2018-032677/ARPRE-GROIN-1.10 del 7 de junio de 2018, por medio de los cuales **la entidad demandada negó el reajuste de su pensión de jubilación.**

Como consecuencia de lo anterior y, a título de restablecimiento del derecho, solicita que se ordene: **i)** reconocer y pagar, con fundamento en el Decreto 1214 de 1990, la prima de servicios en un 15%, la prima de actividad en un 30%, el subsidio familiar en un 35%, la prima de alimentación, el auxilio de transporte y el aumento de la duodécima parte de la prima de navidad, a partir del momento en que fue trasladada al Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional (INSSPONAL) y que fueron suprimidos de manera unilateral por la administración, sin justificación alguna; **ii)** reliquidar indefinidamente la **pensión de jubilación**, con fundamento en el artículo 102



del Decreto 1214 de 1990, incluyendo la prima de servicios en un 15%, la prima de actividad en un 20%, el subsidio familiar en un 35%, la prima de alimentación, el auxilio de transporte y el aumento de la duodécima parte de la prima de navidad, a partir del 27 de julio de 2010; **iii)** dar cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 187 y 192 del CPACA; y **iv)** condenar en costas a la demandada.

### 1.1.2. Fundamentos fácticos

Narró que, ingresó a la Policía Nacional el 1º de octubre de 1990, fue trasladada al Instituto para la Seguridad Social y Bienestar Social de la Policía Nacional y, tras su supresión, en el año 1997, fue trasladada a la Dirección de Bienestar Social de la Policía Nacional hasta la fecha de su retiro.

Expuso que, la entidad demandada, le reconoció pensión de jubilación de conformidad con el artículo 98 del Decreto 1214 de 1990, mediante la Resolución No. 1694 del 14 de febrero de 2010, a partir del 27 de julio de 2010.

Manifestó que, el 1º de febrero de 2018, solicitó el reajuste de su pensión de jubilación con la inclusión de los factores salariales enlistados en el artículo 102 del Decreto 1214 de 1990, petición que fue resuelta en forma desfavorable a través del oficio No. 020456/ARPRE-GRUPE-1.10 del 13 de abril de 2018.

Puso de presente que, el 18 de abril de 2018, radicó nueva petición con el fin de obtener el reconocimiento de los factores salariales reseñados, **en actividad, desde el momento en que fue trasladada al INSSPONAL** y hasta su fecha de retiro y, como consecuencia de ello, el reajuste de su pensión, pero dicha solicitud también fue negada, por medio del Oficio No. S-2018-032677/ARPRE-GROIN-1.10 del 7 de junio de 2018.

### 1.1.3. Fundamentos de derecho y concepto de violación

Argumentó que los actos administrativos acusados, están viciados de nulidad por las siguientes causales:

- **Por error de derecho en su modalidad de violación directa de la ley:** se configura por la aplicación indebida de la norma, toda vez que la entidad se equivocó al aplicar el Decreto 2701 de 1988, ya que dicha disposición no aplica para los establecimientos públicos o empresas industriales y comerciales del



Estado, adscritos al Ministerio de Defensa, como es el caso de Bienestar Social de la Policía Nacional.

A su juicio, tampoco resulta aplicable el artículo 98 del Decreto 1214 de 1990, para reconocer la pensión de jubilación de la demandante, pero liquidada con el Decreto 2701 de 1988, por ello viola el principio de inescindibilidad normativa; además, si la entidad pretendía incluir los factores enlistados en el artículo 53 del citado Decreto 2701, no debió computar los factores en la duodécima parte, sino completos, porque la norma así lo señala.

- **Violación directa de la ley por inaplicación del Decreto 1214 de 1990:** argumentó que la entidad incurrió en error de derecho al inaplicar el artículo 102 del Decreto 1214 de 1990, en donde enlistan los factores salariales a tener en cuenta en la pensión de jubilación, la cual si era aplicable, toda vez que, la demandante ingresó a la Policía Nacional el 1º de octubre de 1990, se incorporó al INSSPOL y a finales de 1997, por la supresión del Instituto fue incorporada a la Dirección de Bienestar de la Policía Nacional hasta la fecha de su retiro.

Citó las normas de creación del INSSPOL y el régimen salarial dispuesto para el personal que allí laboraba; señaló que, con posterioridad a la liquidación del Instituto se definió que el personal que había ingresado a la institución antes de la Ley 100 de 1993 seguirían con el régimen previsto en el Decreto 1214 de 1990 y concluyó que, dicha norma aplica para todo el personal civil vinculado con anterioridad a la expedición de la referida Ley 100 sin importar si se ingresó a la Policía Nacional, a la Dirección de Sanidad, a la Dirección de Bienestar Social o a cualquier otra dependencia en dicha calidad.

Trajo a colación la definición de *personal civil*>> entendido como persona natural no uniformada que presta sus servicios a la Policía Nacional, como es el caso del personal que laboraba para el Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional y que posteriormente pasó a la Dirección de Sanidad o a la Dirección de Bienestar Social de la Policía y, concluyó que, al ostentar dicha calidad tiene el derecho a que sus pensiones se liquiden de conformidad con el Decreto 1214 de 1990.

#### 1.1.4. Escrito de contestación



El apoderado de la entidad demandada explicó que, por virtud del Decreto 1407 de 1995, cuando se dispuso la incorporación del personal civil de la Policía Nacional a la planta de personal del Instituto para la Seguridad Social y Bienestar, se estableció una equivalencia de cargos, con fundamento en la cual, si el cargo al que la persona iba a ser incorporada representaba una desmejora salarial debía devengar como asignación básica la que venía percibiendo mientras se desempeñara en dicho cargo, pero si no representaba desmejora devengaría la asignación básica del nuevo cargo.

Explicó que, la Ley 62 de 1993, creó un establecimiento público del orden nacional para atender el bienestar social de la Policía Nacional y se denominó el Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional y, con ello, desapareció la dependencia que se denominaba *Bienestar Social de la Policía*; el personal vinculado al nuevo instituto adquirió la calidad de empleado público y la misma norma estableció que, **no se regiría por las normas establecidas para el personal civil del Ministerio de Defensa Nacional** y, para aquellos que, estando vinculados al Bienestar Social de la Policía fuesen incorporados al nuevo Instituto **solo se beneficiarían del título VI del Decreto 1214 de 1990** y no de las demás normas.

Precisó que, al desaparecer Bienestar Social de la Policía, como dependencia, el funcionario tenía la libertad de terminar el vínculo laboral o incorporarse al nuevo instituto, para el cual, el Decreto 352 de 1994 definió el régimen legal, salarial y prestacional.

Adujo que, cuando la demandante pasó a la planta de personal del INSSPOL se le asignó un cargo equivalente al que tenía en la Policía Nacional y con una asignación integrada nominal similar a la que tenía, es decir, que la sumatoria de todos los valores que devengaba en la Policía la continuó devengando, pero bajo la denominación de asignación básica, es decir que, empezó a devengar en un solo concepto lo que antes estaba integrado por sueldo básico, primas y subsidio, lo que a la postre significa que está reclamando el pago de un dinero que ya le fue cancelado.

Reiteró que la norma estableció que para el personal incorporado al nuevo Instituto solamente le era aplicable el título VI del Decreto 1214 de 1990, pero la demandante pretende la aplicación del título III sin justificación alguna; y formuló las siguientes excepciones:

- **Innominada o genérica.**



- **De la inexistencia de la supuesta falsa motivación – expedición irregular e infracción de las normas en que debía fundarse:** con la expedición de los actos administrativos acusados, la Policía lo que pretendió fue acatar las disposiciones legales que regulan el vínculo laboral de la demandante con la administración.
- **Prescripción extintiva:** sin reconocer la existencia del derecho, alegó que, los valores reclamados están afectados por el fenómeno de la prescripción extintiva, que debe declararse en caso de acceder a las pretensiones de la demanda.

## 1.2. Trámite procesal

La demanda fue radicada el 11 de septiembre de 2019; mediante proveído del 7 de octubre de 2019, se admitió el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional.

Con auto del 20 de septiembre de 2021, se resolvió lo relacionado con las excepciones previas y, mediante proveído del 24 de mayo de 2022 se agotó el periodo probatorio, se fijó el litigio y se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que, si a bien lo tuviere, emitiera concepto.

### 1.2.1. Los Alegatos de conclusión.

En el término concedido por el Despacho, las partes guardaron silencio y el **Agente del Ministerio Público** no emitió concepto alguno; pese a estar notificados en debida forma a los correos electrónicos: [edwinricardo.leon@outlook.com](mailto:edwinricardo.leon@outlook.com); [decun.notificacion@policia.gov.co](mailto:decun.notificacion@policia.gov.co); [notificaciones.bogota@mindefensa.gov.co](mailto:notificaciones.bogota@mindefensa.gov.co); [aldemar.lozano@correo.policia.gov.co](mailto:aldemar.lozano@correo.policia.gov.co).

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1. Problema jurídico

De conformidad con la fijación del litigio planteada en auto del 24 de mayo de 2022, el problema jurídico se contrae en determinar si los actos administrativos acusados se encuentran viciados de nulidad y, si como consecuencia de ello, resulta procedente ordenar:



1. El reconocimiento y pago de la prima de servicios en un 15%, la prima de actividad en un 30%, el subsidio familiar en un 35%, la prima de alimentación, el auxilio de transporte y el aumento de la duodécima parte de la prima de navidad desde el momento en que le fueron suspendidos sin justificación alguna, luego de su traslado al INSSPONAL, es decir, mientras se encontraba en actividad.
2. El reajuste de la pensión de jubilación con la inclusión de las partidas computables enlistadas en el artículo 102 del Decreto 1214 de 1990.

## 2.2. De lo acreditado en el proceso

De las pruebas obrantes en el proceso se destacan:

- 2.2.1. Resolución No. 01694 del 14 de octubre de 2010, por medio de la cual la Policía Nacional reconoció pensión de jubilación en favor de la demandante. Allí se lee que dio aplicación al artículo 53 del Decreto 2701 de 1988 y a los artículos 98, 115, 117, 118 y 119 del Decreto 1214 de 1990 y que la liquidó con el 75% de los siguientes haberes computables, efectiva a partir del 27 de julio de 2010 (págs. 13 y 14 – archivo 5 – expediente electrónico):

Que de conformidad con lo previsto en el artículo 53 del Decreto 2701 del 29 de diciembre de 1988 en concordancia con los Artículos 98, 115, 117, 118 y 119 del Decreto 1214 de 1990, tiene derecho al reconocimiento de una pensión de jubilación equivalente al 75% de los últimos haberes devengados computables para prestaciones sociales, así:

Sueldo para el grado	\$1.477.710.00
Bonificación por servicios prestados 1/12	43.099.88
Prima de servicios 1/12	63.367.08
Prima de vacaciones 1/12	66.007.37
Prima de Navidad 1/12	<u>137.515.36</u>
Total	1.787.699.69 X75%

- 2.2.2. Petición radicada por la demandante ante la entidad demandada el 1º de febrero de 2018, bajo el No. 008322, por medio de la cual solicitó el reajuste de la pensión de jubilación con la inclusión de la prima de servicios, la prima de alimentación, la prima de actividad, el subsidio familiar y el auxilio de transporte, de conformidad con los artículos 98 y 102 del Decreto 1214 de 1990 (págs. 10 a 12 – archivo 5 – expediente electrónico).
- 2.2.3. Oficio No. 020456/ARPRE-GRUPE-1.10 del 13 de abril de 2018, por medio del cual la jefe del Área de Prestaciones Sociales de la Policía Nacional,



negó la petición de reajuste de la pensión de jubilación elevada por la demandante (págs. 3 a 5 – archivo 5 – expediente electrónico).

**2.2.4.** Oficio No. 032677/ARPRE-GRON-1.10 del 7 de junio de 2018, por medio del cual la entidad demandada informa a la demandante que resulta improcedente el recurso de apelación interpuesto en contra del oficio No. 020456 del 13 de abril de 2018, pero que se mantiene en su negativa de reajuste pensional (págs. 6 a 9 – archivo 5 – expediente electrónico).

**2.2.5.** Desprendibles de nómina en donde se lee que la demandante durante el último año de servicios 2009 – 2010 devengó asignación básica, bonificación seguro de vida, prima de vacaciones, salario por vacaciones, bonificación por recreación y prima de navidad (págs. 20 a 32 – archivo 5 – expediente electrónico).

**2.2.6.** Certificación en la que se lee que la fecha de ingreso de la demandante a la Policía Nacional fue el 01 de mayo de 1991 (pág. 35 – archivo 5 – expediente electrónico).

**2.2.7.** Oficio del 15 de septiembre de 1995, por medio del cual el director general de la Policía Nacional informó a la demandante que, el Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional incorporaría a su nómina 2.834 funcionarios que para esa fecha hacían parte de la Policía Nacional y que ella había sido nombrada en dicho instituto; además, le precisó que, continuaría beneficiada por las previsiones del Título VI del Decreto 1214 de 1990 y le indicó las fechas en las que podría tomar posesión del cargo (pág. 36 y 37 – archivo 5 – expediente electrónico).

### **2.3. De la normativa que consagra el régimen prestacional para el personal civil del Ministerio de Defensa Nacional**

A través del Decreto 2701 de 1988, se reformó 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 en materia de pensión de jubilación se previó:

*<<ARTÍCULO 44. PENSION DE JUBILACION. El empleado público o trabajador oficial que sirva veinte (20) años continuos o discontinuos y llegue a la edad de cincuenta y cinco (55) años si es varón, o cincuenta (50), Si es mujer, tiene derecho a que por la*



*respectiva entidad se le pague una pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del promedio de las asignaciones devengadas durante el último año de servicio, tomando como base los factores salariales señalados en el artículo 53 de este Decreto.*

*No quedan sujetas a esta regla general las personas que trabajan en actividades que por su naturaleza justifiquen excepción y que la ley determine expresamente.*

(...)

**ARTÍCULO 53. FACTORES DE SALARIO PARA LIQUIDACION DE CESANTIA Y PENSIONES.** *Para efectos del reconocimiento y pago del auxilio de cesantía y de las pensiones a que tuvieron derecho los empleados públicos y trabajadores oficiales, en la liquidación se tendrán en cuenta los siguientes factores de salario.*

*a) La asignación básica mensual.*

*b) Los gastos de representación.*

*c) Los auxilios de alimentación y transporte.*

*d) La prima de navidad.*

*e) La bonificación por servicios prestados.*

*f) La prima de servicios.*

*g) Los viáticos que reciban los empleados y trabajadores en comisión, cuando se hayan percibido por un término no inferior a ciento ochenta (180) días en el último año de servicio.*

*h) Los incrementos salariales por antigüedad adquiridos por disposiciones legales anteriores al Decreto-ley 710 de 1978.*

*i) La prima de vacaciones.*

*j) Las primas y bonificaciones que hubieren sido debidamente otorgadas con anterioridad a la declaratoria de inexecutable del artículo 38 del Decreto-ley 3130 de 1988>>.*

Con posterioridad, el Decreto 1214 de 1990<sup>1</sup>, reguló la administración del personal civil que presta sus servicios en el Ministerio de Defensa, la Policía Nacional y en la Justicia Penal Militar y su Ministerio Público, precisando que el personal civil se encuentra integrado por las personas naturales que prestan sus servicios en el Despacho del Ministro, en la Secretaría General, en las Fuerzas Militares o en la Policía Nacional y excluyó de forma expresa a quienes prestan sus servicios en establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del estado, sociedades de economía mixta y unidades administrativas especiales adscritas o vinculadas al Ministerio de Defensa.

Así mismo, en materia de pensión de jubilación, señaló en su Artículo 98 que tendrán derecho a la misma los empleados públicos que acrediten 20 años de

---

<sup>1</sup> "por el cual se reforma el estatuto y el régimen prestacional civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional"



servicios continuos y será el equivalente al 75% del último salario devengado, cualquiera sea su edad, incluyendo las partidas señaladas computables según este mismo decreto. Para mayor ilustración vale la pena citar el Artículo 102 *ejusdem*, que señala las partidas computables para prestaciones sociales, así:

**<<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 tuvieren 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 1o.** *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 2o.** *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>>.*

Para el año 1993, es promulgada la Ley 100, a través de la cual se creó el Sistema Integral de Seguridad Social y en su Artículo 248, numeral 6º, se revistió de facultades extraordinarias al presidente de la República para organizar el Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y de Policía, en desarrollo de las cuales se expidió el Decreto 1301 de 1994<sup>2</sup>, que creó el Instituto de Salud de las Fuerzas Militares y el Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional y se estableció en materia de **régimen prestacional** del personal, lo siguiente:

**<<ARTICULO 89. REGIMEN 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.*

**PARAGRAFO.** *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>>. (Resaltado fuera de texto)*

---

<sup>2</sup> "Por el cual se organiza el Sistema de Salud de las Fuerzas Militares, de la Policía Nacional y del personal civil del Ministerio de Defensa Nacional y del personal no uniformado de la Policía Nacional, así como de sus entidades descentralizadas".



Esta disposición normativa fue derogada por la Ley 352 de 1997<sup>3</sup>, en la cual se dispuso que <<el Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, SSMP, está constituido por el Ministerio de Defensa Nacional, el Consejo Superior de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, el Subsistema de Salud de las Fuerzas Militares, el Subsistema de Salud de la Policía Nacional y los afiliados y beneficiarios del Sistema. El Subsistema de Salud de las Fuerzas Militares lo constituyen el Comando General de las Fuerzas Militares, la Dirección General de Sanidad Militar, el Ejército Nacional, la Armada Nacional, la Fuerza Aérea y el Hospital Militar Central. El Subsistema de Salud de la Policía Nacional lo constituyen la Policía Nacional y la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional>> y se estableció un régimen de vinculación de personal y de transición en materia **prestacional**, así:

**<<ARTÍCULO 54. PERSONAL.** Los empleados públicos y trabajadores oficiales que actualmente prestan sus servicios en el Instituto de Salud de las Fuerzas Militares y en el Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional, se incorporarán a las plantas de personal de salud del Ministerio de Defensa Nacional o de la Policía Nacional, según sea el caso, conforme a la reglamentación especial que al respecto expida el Gobierno Nacional, garantizando los derechos adquiridos y sin tener que presentar o cumplir ningún requisito adicional.

**PARÁGRAFO 1o.** Inicialmente, las personas incorporadas continuarán prestando sus servicios en las mismas unidades y establecimientos en que laboraban antes de la expedición de la presente ley.

**PARÁGRAFO 2o.** El personal que actualmente presta sus servicios en la unidad prestadora de servicios Hospital Militar Central, se incorporará al establecimiento público de orden nacional, previsto en el artículo [40](#) de la presente ley.

**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>>.

Así las cosas, es evidente que el **régimen prestacional** del personal civil vinculado al sistema de salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional depende de la fecha de vinculación, pues las normas que han regulado la materia han previsto regímenes de transición con el fin de proteger los derechos adquiridos. Al respecto, el Consejo de Estado, mediante sentencia del 27 de noviembre de 2014, con ponencia del consejero Gerardo Arenas Monsalve, dentro del proceso No.

---

<sup>3</sup> "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".



25000234200020120090501, señaló que en este escenario se deben distinguir tres etapas, a saber:

- I. Empleados públicos – personal civil- vinculados al Ministerio de Defensa con anterioridad al 22 de junio de 1994<sup>4</sup> le eran aplicables las disposiciones previstas en el Decreto 1214 de 1990.
- II. Empleados públicos vinculados al Instituto de Salud de las Fuerzas Militares le serían aplicables las normas legales que para esta clase de servidores estableciera el Gobierno nacional, Artículo 88 del Decreto 1301 de 1994.
- III. Empleados públicos incorporados a la planta de personal del Ministerio de Defensa –sector salud-, con ocasión del proceso de supresión y liquidación del Instituto de salud de las Fuerzas Militares, continuarían sometidos al régimen salarial que se les aplicaba en el referido Instituto.

Con posterioridad, la misma Corporación en sentencia de unificación del 12 de diciembre de 2019<sup>5</sup>, luego de analizar ese tránsito normativo, llegó a las siguientes:

#### <<Conclusiones

1. (...)
2. *El régimen salarial aplicable a los empleados públicos vinculados al Instituto de Salud de las Fuerzas Militares era el regulado por el Gobierno Nacional para los servidores vinculados a establecimientos públicos del orden nacional, quienes, por hacer parte de un órgano descentralizado, NO se regían, en materia salarial, por las normas establecidas para el personal civil del Ministerio de Defensa Nacional.*
3. *Así pues, los empleados públicos, que al entrar en vigencia el Decreto Ley 1301 de 1994, se encontraran prestando sus servicios en el nivel central de la estructura organizacional, esto es, en el Ministerio de Defensa, y que ingresaron al Instituto de Salud de las Fuerzas Militares, quedaron cobijados por el régimen salarial contemplado para dicho establecimiento público.*
4. **En materia pensional, los empleados públicos del Instituto de Salud de las Fuerzas Militares y del Instituto de Salud de la Policía Nacional, fueron sometidos a la Ley 100 de 1993, y en lo relativo a las demás prestaciones sociales, se les aplicaría el Decreto ley 2701 de 1988 y normas que lo modificarán o adicionarán. Por otra parte, quienes se hubieran vinculado al Ministerio de Defensa Nacional o a la Policía Nacional antes de la vigencia de la Ley 100 de 1993 continuarían bajo las disposiciones del Decreto 1214 de 1990.**
5. (...)
6. ***El Decreto reglamentario 3062 de 1997 incluyó las siguientes garantías para los servidores que laboraban en el Instituto de Salud de las Fuerzas Militares y que***

<sup>4</sup> Fecha en la que entra en vigencia el Decreto 1301 de 1994 y se crea el Instituto de Salud de las Fuerzas Militares.

<sup>5</sup> Sección Segunda, Subsección B, sentencia proferida dentro del expediente No. 25000234200020160423501 (0901-18) SUJ-019-CE-S2-19.



fueron incorporados a la planta de personal de salud del Ministerio de Defensa; en **materia prestacional** se dispuso que los vinculados “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 o las normas que lo modifiquen o adicionen sobre el Régimen Prestacional y al personal vinculado con posterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993, se le aplicará esta disposición” (art. 3, num.4). Y, en **materia salarial** señaló que a “los empleados públicos y trabajadores oficiales del Instituto de Salud de las Fuerzas Militares que se incorporen a las Plantas de Personal de Salud que se creen en el Ministerio de Defensa Nacional se les aplicará el régimen salarial que rige a los empleos de la Rama Ejecutiva del Poder Público del Orden Nacional” (art. 3, num. 6).

7. Sin embargo, a partir de la **Ley 1033 de 2006, los Decretos Ley 91 y 92 de 2007, y el Decreto 4783 de 2008** se unificó el régimen de administración del personal civil del sector, se ajustó y modificó la planta de personal de Empleados Públicos del Ministerio de Defensa Nacional - Dirección General de Sanidad Militar, mediante la realización de las equivalencias de los empleos preexistentes frente a la nueva planta que fue ajustada con la tabla de organización “TO”, fijada en la Resolución 1453 de 2008. Así pues, el Decreto 4783 de 2008 ordenó la incorporación de los funcionarios de la Planta de Personal del Ministerio de Defensa Nacional - Dirección General de Sanidad Militar a los cargos equivalentes de la planta ajustada, frente a quienes se dispuso que continuarían “percibiendo la remuneración correspondiente a los empleos que desempeñan actualmente mientras ocupen el cargo en el que serán incorporados” (Resaltado por el Despacho).

Y fijó, entre otras, las siguientes reglas de unificación:

<<En este orden de ideas, la Sala fija las siguientes reglas de interpretación, atendiendo a los principios de igualdad y respeto por las garantías laborales, para **sentar** jurisprudencia 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.

(...)

**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**>> (Resaltado por el Despacho).

Entonces, bajo este panorama normativo y jurisprudencial, procede el Despacho a analizar el caso concreto.

## 2.4. Caso concreto

### 2.4.1. De la pretensión segunda de la demanda

Como quedó establecido en el problema jurídico planteado, una de las pretensiones de la demanda va encaminada a obtener el reconocimiento y pago de la prima de servicios en un 15%, la prima de actividad en un 30%, el subsidio familiar en un 35%, la prima de alimentación, el auxilio de transporte y el aumento de la duodécima parte



de la prima de navidad desde el momento en que le fueron suspendidos sin justificación alguna, luego de su traslado al INSSPONAL, hasta su fecha de retiro, es decir, **mientras se encontraba en actividad.**

Frente a esta pretensión, el Despacho se declarará inhibido para pronunciarse de fondo, toda vez que no fue objeto de debate en sede administrativa, como pasa a explicarse.

El artículo 161 del CPACA, prevé como requisito para demandar, entre otros, el siguiente:

<<(...)

*2. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo particular deberán haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios. El silencio negativo en relación con la primera petición permitirá demandar directamente el acto presunto.*

*Si las autoridades administrativas no hubieran dado oportunidad de interponer los recursos procedentes, no será exigible el requisito al que se refiere este numeral>>.*

Este requisito se ha conocido como agotamiento de la actuación administrativa y el Consejo de Estado<sup>6</sup> lo ha entendido así:

*<<La normativa citada consagró la denominada actuación administrativa **como un presupuesto procesal de carácter obligatorio para quien pretenda demandar la legalidad de un acto administrativo de contenido particular y concreto** ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.*

*En virtud de ella, **el ciudadano debe, antes de instaurar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, solicitar su reconocimiento ante la administración si esta no se ha pronunciado oficiosamente<sup>7</sup> y, de haberlo hecho, debatir la validez del acto ante esta; lo que puede hacer a través de la interposición de los recursos que la ley establece como obligatorios.** De esta manera, se logra que esta revise los argumentos fácticos y jurídicos de la decisión y si es del caso, la revoque, modifique o aclare<sup>8</sup>.*

*Bajo tales supuestos, el agotamiento de la actuación administrativa constituye:*

*i) **una garantía de los derechos al debido proceso y defensa** de los ciudadanos frente al actuar de la administración, porque permite debatir sus decisiones, ii) **una oportunidad para que la administración reevalúe sus actos administrativos** y corrija las equivocaciones contenidas en estos y, iii) **un presupuesto procesal** para presentar la demanda a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho<sup>9</sup>>> (Resaltado por el Despacho).*

Así las cosas, agotar la actuación administrativa no solo se refiere a la interposición de los recursos obligatorios, como lo sería el recurso de apelación, sino también

---

<sup>6</sup> Sentencia proferida por la Sección segunda Subsección A, el 22 de noviembre de 2018, con ponencia del consejero Rafael Francisco Suárez Vargas, dentro del proceso No. 08001233300020150084501.



otorgar a la administración la oportunidad de emitir un pronunciamiento de fondo frente a lo pretendido y de revisar su actuación antes de acudir a la sede judicial.

Ahora bien, en el caso concreto observa esta Sede Judicial que, el apoderado de la demandante en el líbello introductorio manifestó que:

5. El 01 de febrero de 2018 el (la) Demandante solicitó a la Policía Nacional el reajuste de su pensión de jubilación, para que se le incluyeran en su prestación los factores salariales señalados en el Art. 102 del Decreto 1214 de 1990.

6. Mediante oficio No. 020456/ARPRE-GRUPE-1.10 de fecha 13 de abril de 2018, la Policía Nacional dio respuesta negativa a la solicitud del Demandante, bajo el argumento que al Demandante no le es aplicable el Decreto 1214 de 1990, toda vez, que la norma pertinente es el Decreto 2701 de 1988.

7. El 18 de abril de 2018 la demandante reiteró su solicitud de que se reajustara su pensión conforme al artículo 102 del Decreto 1214 de 1990 y además petitionó que se le pagaran los factores salariales antes mencionado desde el momento en que la Policía Nacional la trasladó al INSSPONAL hasta la fecha de su retiro.

8. Mediante oficio No. S-2018-032677/ARPRE-GROIN-1.10 de fecha 07 de junio de 2018 la hoy Demandada dio respuesta negativa a la solicitud radicada el 18 de abril de 2018.

Es decir que, según su dicho, la primera petición que elevó en sede administrativa estuvo encaminada a obtener el reajuste de la pensión de jubilación y la segunda, radicada el **18 de abril de 2018**, a obtener el reconocimiento de las primas enlistadas en las pretensiones de la demanda en actividad, desde el momento que se trasladó al INSSPONAL hasta su fecha de retiro.

Sin embargo, de las pruebas obrantes en el expediente, no se logra evidenciar que ello hubiese ocurrido de esta manera, porque, la petición radicada el **1 de febrero de 2018** va encaminada a obtener únicamente la reliquidación pensional<sup>7</sup> y el memorial radicado el **18 de abril de 2018**, realmente es un recurso de apelación y no una nueva petición, que se limita a atacar la decisión contenida en el oficio del 13 de abril de 2018 y no presenta nuevos argumentos respecto de la solicitud de reconocimiento de partidas en servicio activo.

Sumado a lo anterior, el Oficio No. 020456/ARPRE-GRUPE-1.10 del **13 de abril de 2018**, resuelve de manera desfavorable la solicitud de la **reliquidación de la pensión de jubilación**; y el Oficio No. 032677/ARPRE-GROIN-1.10 del **7 de junio de 2018**

---

<sup>7</sup> Págs. 10 y 11 – archivo 5 – expediente electrónico.



desata un **recurso de apelación radicado el 13 de abril de 2018<sup>8</sup>** en contra del acto administrativo que negó la solicitud de **reliquidación pensional**, sin mencionar nada respecto de reconocimiento alguno de prestaciones en actividad.

Ahora, si la demandante solicitó el reconocimiento y pago de la prima de servicios en un 15%, la prima de actividad en un 30%, el subsidio familiar en un 35%, la prima de alimentación, el auxilio de transporte y el aumento de la duodécima parte de la prima de navidad desde el momento en que le fueron suspendidos sin justificación alguna, luego de su traslado al INSSPONAL, hasta su fecha de retiro, es decir, **mientras se encontraba en actividad**, debió, por lo menos, acreditarlo de esta manera ante el Despacho y si la entidad demandada omitió pronunciarse de manera expresa al respecto, lo procedente era atacar un eventual acto ficto o presunto originado por el silencio de la administración, pero ello no sucedió.

Incluso, la totalidad del debate judicial se centró en la pretensión de reliquidación pensional y, como el demandante guardó silencio en la etapa de alegaciones finales, no encuentra esta Sede Judicial argumentos contundentes que le permitan hacer prevalecer el derecho sustancial sobre las formalidades y pronunciarse de fondo frente a esta pretensión, contrario a ello, lo que sí evidencia es que emitir un pronunciamiento de fondo lesionaría los derechos de defensa y contradicción de la entidad, desde el mismo momento de la actuación administrativa.

Por lo expuesto, se impone para esta Sede Judicial el deber de declararse inhibida para dictar sentencia frente a este aspecto del problema jurídico y pasa a resolver sobre la pretensión de reliquidación pensional.

#### **2.4.2. De la reliquidación pensional**

Se encuentra acreditado dentro del proceso que, la señora María Ligia Tapias Rojas se vinculó como personal civil de la Policía Nacional el 1º de mayo de 1991, esto es, antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993<sup>9</sup>; fue incorporada al Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional, según el ofrecimiento efectuado a través del oficio enviado por el director general de la Policía el 15 de septiembre de 1995<sup>10</sup> y finalizó su vinculación laboral en la Dirección de Bienestar Social de la Policía Nacional en el año 2010<sup>11</sup>, es decir que, cumplió con los requisitos

---

<sup>8</sup> Pág. 12 – archivo 5 – expediente electrónico.

<sup>9</sup> Según información suministrada en la certificación que reposa en la pág. 35 – archivo 5 – expediente electrónico.

<sup>10</sup> Págs. 36 y 37 – archivo 5 – expediente electrónico.

<sup>11</sup> De ello da cuenta la certificación obrante en la pág. 16 – archivo 5 – expediente electrónico.



para ser beneficiaria de la pensión de jubilación prevista en el Artículo 98 del Decreto 1214 de 1990, como en efecto, la entidad lo reconoció mediante Resolución No. 01694 del 14 de octubre de 2010.

No le asiste razón a la entidad, cuando alega en su defensa que, a la demandante la cobija el inciso primero del artículo 21 del Decreto 352 de 1994, pues como quedó visto, la norma que define el régimen prestacional de la señora Tapias Rojas es **el párrafo** de dicho decreto, que regula la transición para quienes se encontraban vinculados con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993.

Por virtud de lo anterior, la señora María Ligia tiene derecho a que se le reconozca la pensión de jubilación en los términos del Decreto 1214 de 1990; sin embargo, al comparar las partidas computables enlistadas en el artículo 102 del referido decreto, frente a las devengadas por la demandante y las tenidas en cuenta por la entidad demandada no se observa que haya lugar a acceder a las pretensiones de la demanda.

La demandante acreditó haber devengado en actividad la **asignación básica, la bonificación por servicios prestados, la prima de vacaciones, la bonificación por recreación, el sueldo de vacaciones, la bonificación seguro de vida y la prima de navidad** (págs. 20 a 32 – archivo 5); mientras que la entidad demandada al momento de reconocer la pensión de jubilación tuvo en cuenta el **sueldo para el grado o asignación básica, la bonificación por servicios, la prima de servicios, la prima de vacaciones y la prima de navidad** (págs. 13 y 14 – archivo 5); y, por su parte, el artículo 102 del Decreto 1214 de 1990, enumera como partidas computables el **sueldo básico, la prima de servicios, la prima de alimentación, la prima de actividad, el subsidio familiar, el auxilio de transporte y la duodécima parte de la prima de navidad.**

Entonces, de los enlistados en el Decreto 1214, la entidad tuvo en cuenta **el sueldo básico, la prima de servicios, la prima de navidad y la bonificación por servicios prestados**, pero, además, incluyó **la prima de vacaciones**; no incluyó **la prima de alimentación, la prima de actividad, el subsidio familiar y el auxilio de transporte**, respecto de los cuales el Juzgado no puede ordenar su computo porque no fueron devengados por la demandante en servicio activo.



Entonces, como no se logró desvirtuar en juicio la presunción de legalidad que cobija a los actos administrativos acusados, **este Juzgado negará las pretensiones de la demanda.**

## **2.6. Condena en costas.**

Finalmente, el artículo 188 del CPACA, adicionado por el 47<sup>12</sup> de la Ley 2080 de 2021, y el artículo 365 del CGP, establecen la posibilidad de condenar en costas, si hubiere lugar a ello; sin embargo, en el caso concreto, no se observa que la parte actora hubiera presentado la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal; por lo tanto y conforme con lo expuesto, no se condenará en costas en esta instancia procesal.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ, D.C**, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### **F A L L A:**

**PRIMERO: DECLARARSE** inhibido para pronunciarse respecto de la pretensión segunda de la demanda, encaminada a obtener el reconocimiento y pago de la prima de servicios en un 15%, la prima de actividad en un 30%, el subsidio familiar en un 35%, la prima de alimentación, el auxilio de transporte y el aumento de la duodécima parte de la prima de navidad desde el momento en que le fueron suspendidos sin justificación alguna, luego de su traslado al INSSPONAL, hasta su fecha de retiro, es decir, **mientras se encontraba en actividad**, por las consideraciones expuestas.

**SEGUNDO: NEGAR** las demás pretensiones de la demanda, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

**TERCERO: SIN CONDENA EN COSTAS en esta instancia**, por lo señalado en la parte considerativa.

---

<sup>12</sup> <<ARTÍCULO 47. Adiciónese el siguiente inciso al artículo 188 de la Ley 1437 de 2011:

En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal>>.



**CUARTO: REMITIR** copia de esta providencia, en los términos del artículo 205 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 52 de la Ley 2080 de 2021, a los siguientes correos electrónicos:

[edwinricardo.leon@outlook.com](mailto:edwinricardo.leon@outlook.com);

[decun.notificacion@policia.gov.co](mailto:decun.notificacion@policia.gov.co);

[notificaicones.bogota@mindefensa.gov.co](mailto:notificaicones.bogota@mindefensa.gov.co);

[aldemar.lozano@correo.policia.gov.co](mailto:aldemar.lozano@correo.policia.gov.co)

**QUINTO:** Ejecutoriada la presente providencia, **ARCHIVAR** el expediente, previas las constancias de rigor.

**SEXTO:** Esta providencia DEBE incorporarse al expediente digitalizado, organizado en OneDrive, ordenando alimentar simultáneamente el sistema de información de Justicia Siglo XXI y el de la Rama Judicial Web.

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**GIOVANNI ANDRÉS CEPEDA SANABRIA**  
**Juez**

AM

Firmado Por:  
Giovanni Andres Cepeda Sanabria  
Juez  
Juzgado Administrativo  
009  
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: **cdee73ae05640eef2f88465342feccf3d2aad6f2a38365428f4d9f1c76f97fdf**

Documento generado en 29/09/2022 08:29:48 AM

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