REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL
JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá D.C., seis (6) de junio de dos mil veintitrés (2023)

Radicado:	11001-33-35-009-**2020**-00**340**-00
Naturaleza:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandante:	ELIZABETH DURAN FORERO
Demandado:	NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – ARMADA NACIONAL

Tema: *Inclusión factores salariales en IBC*

1. ASUNTO POR DECIDIR

Cumplidas las etapas del proceso y los presupuestos procesales del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho laboral sin causales de nulidad, el Juzgado, en primera instancia, dicta la sentencia correspondiente, según los artículos 179 y 187 de la Ley 1437 de y conforme esta motivación.

2. ANTECEDENTES

2.1. Pretensiones:

Elizabeth Duran Forero, mediante apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho de carácter laboral contra la Nación – Ministerio de Defensa – Armada Nacional, solicitó inaplicar por inconstitucional el Decreto Reglamentario 1158 de 1994, por vía de excepción con fundamento en el artículo 4° de la Constitución Política, y así declarar la nulidad de los oficios N°2020042333004167/ MDN-COGFM-COARC-SECARJEDHU-DIPER-DINOM-1.10 del 31-01-2020, N°20200423330066931/ MDN-COGFM-COARC-SECAR-JEDHU-DIPER-DINOM1.10 del 14-02-2020 y, N°20200423310137101/MDN-COGFM-COARC-SECAR-JEDHU-DIPER-JDIPER1.10 del 31-03-2020, por medio de los cuales la entidad demandada negó el reajuste del ingreso base de cotización de la demandante.

Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho solicitó que:
i) se reconozca y reajuste el Ingreso Base de Cotización de la Seguridad Social (IBC) de la demandante desde la fecha de ingreso al Ministerio de Defensa Nacional, debidamente actualizados conforme al IPC (Índice de Precios al Consumidor) (Índice de Precios al Consumidor) (Índice de Precios al Consumidor) certificado por el DANE, incluyendo para su cálculo los factores salariales: Sueldo básico, Prima de servicio, Prima de alimentación, Prima de actividad, Subsidio familiar y Prima de antigüedad.
ii) Que el Ministerio de Defensa Nacional, asuma el reajuste del aporte que le corresponde pagar a los servidores públicos, o en su defecto, se dé un plazo de DIEZ (10)

años para pagar esta suma, la cual será descontada mensualmente de su salario como servidor público o de su pensión pagadera por la Administradora de Pensiones que tenga la obligación de asumir el pago de la misma.
iii) Que dichos aportes en mora sean consignados de inmediato a la Administradora de Pensiones, teniendo en cuenta los perjuicios a la accionante y al Sistema General de la Seguridad Social por la omisión y el no pago de los aportes.
iv) Que se condene en Costas a la parte demandada.

2.2. Hechos relevantes. La parte demandante informa como hechos relevantes los siguientes:

2.2.1. La actora manifestó, que ingresó a la planta global del Ministerio de Defensa Armada Nacional, acumulando un tiempo de servicio mayor a veinte (20) años; devengando desde el nombramiento, y de manera ininterrumpida y continua hasta la presente fecha, las siguientes partidas salariales: Sueldo básico, Prima de servicio, Prima de alimentación, Prima de actividad, Subsidio familiar, Prima de antigüedad; destacando que todos los anteriores emolumentos son partidas computables y constituyen salario, que se puede ver reflejado en cada uno de los certificados de pago mensual.

2.2.2. Que el Decreto Ley 1214 de 1990, en el artículo 102, prescribe claramente las partidas computables para prestaciones sociales para el personal de empleados públicos del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional que se retire o sea retirado, se 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 partidas de Sueldo básico, Prima de servicio, Prima de alimentación, Prima de actividad, Subsidio familiar y, Prima de antigüedad.

2.2.3. Dijo que, a los empleados civiles del Ministerio de Defensa Nacional, se les tenía como base de cotización para la pensión, pero con la Ley 100 de 1993 se eliminaron los regímenes especiales dejando solo el de las Fuerzas Militares y de policía o personal uniformado y el régimen de transición del decreto ley 1214 de 1990, según se estableció en el artículo 279.

2.2.4. El Ministerio de Defensa aplica a su personal civil el Decreto 1158 de 1994, que indica que el salario mensual base para calcular las cotizaciones al Sistema General de Pensiones de los servidores públicos incorporados al mismo, estará constituido por los siguientes factores: a) La asignación básica mensual; b) Los gastos de representación; c) La prima técnica, cuando sea factor de salario; d) Las primas de antigüedad, ascensional y de capacitación cuando sean factor de salario. e) La remuneración por trabajo dominical o festivo; f) La remuneración por trabajo suplementario o de horas extras, o realizado en jornada nocturna; g) La bonificación por servicios prestados.

2.2.5. El 28 de enero de 2020 se elevó petición a la que se le dio respuesta mediante oficio No. OFI20-13064 MDN-DSGDA-GTH del 20 de febrero del 2020; contra dicha decisión se interpuso recurso de reposición en subsidio de apelación ante la negativa del Ministerio de Defensa Nacional, quien mediante Oficio No. OFI20- 19254 MDN-DSGA-GTH del 11 de marzo de 2020, confirmó la negativa a los requerimientos efectuados.

2.2.6. El 3 de noviembre de 2020 se realizó audiencia de conciliación extrajudicial, ante la Procuraduría 5 Judicial I para Asuntos Administrativos de Bogotá, declarando fallida la audiencia al no existir ánimo conciliatorio de la entidad accionada.

2.3 Normas violadas y concepto de violación.

Como normas violadas se citan en la demanda el preámbulo, artículos 1°, 2° Inciso 2, 4°, 11, 13, 25, 29, 48, 49, 53, 55, 56, 58, 87, 209, 243 de la Constitución Política; Decreto Ley 1214 de 1990; Ley 4ª de 1992, Ley 100 de 1993; ley 6 de 1982, 393 de 1997, 784 de 2002.

La actora consideró que los actos administrativos acusados incurrieron en violación de normas superiores, al desconocer que la Ley 100 de 1993, no derogó o modificó los factores salariales del personal civil del Ministerio de Defensa Nacional, y prueba de ello es que actualmente los factores salariales del personal civil del Ministerio de Defensa están consagrados en el Decreto No. 1214 de 1990.

Subrayó que la Ley 100 de 1993 únicamente integró al personal civil del Ministerio de Defensa al Sistema General de Seguridad de Social, sin revocar lo relativo a factores salariales recibidos actualmente por la demandante.

Resaltó que el Decreto Ley 1214 de 1990, se encuentra vigente respecto a las partidas salariales del personal civil del Ministerio de Defensa, como se observa en el artículo 114 del Decreto 1792 de 2000, que estipuló que dicho decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial las del Decreto-ley 1214 de 1990 y el Decreto 2909 de 1991, con excepción de las relativas a los regímenes pensional, salarial y prestacional, hecho que obliga al Ministerio de Defensa tener en cuenta estas partidas como base de cotización por cuanto no hacerlo se estaría ante una vulneración de derechos y violación al principio de legalidad, por parte de la administración; tanto así, que ese artículo fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Proceso C-757- 01 del 17 de julio de 2001, Magistrado Ponente Dr. Álvaro Tafur Galvis.

Manifestó que, según la Jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado, la noción de salario comprende "*todo pago recibido del empleador que además de tener un propósito retributivo constituya un ingreso personal del funcionario y sea habitual*", lo cual es importante tratándose de relaciones laborales de tipo legal y reglamentaria, "*pues para el empleado público, todo pago de NATURALEZA salarial, es decir, retributivo, habitual y que constituye parte del ingreso personal, debe considerarse salario para todos los efectos laborales (…).*" Que conforme a los artículos 2º (efectividad de los derechos) 25 (derecho al trabajo en condiciones dignas y justas) y 53 de la Constitución (derecho a remuneración vital y móvil e irrenunciabilidad de los beneficios mínimos establecidos en normas laborales), el salario del trabajador está protegido por un principio general de intangibilidad, que se refleja, entre otros aspectos, en el derecho a mantener su valor y a que no sea afectado sino por las causas previstas en la ley.

2.4. Actuación procesal. El 23 de noviembre de 2020, se presentó la demanda y

mediante auto del 8 de junio de 2021, se resolvió su inadmisión, para que una vez subsanada la demanda en los aspectos enunciados con proveído del 31 de enero de 2022, el Despacho la admitió, notificada el 21 de febrero del 2022, mediante correo electrónico a la parte demandada, el Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Posteriormente, el extremo pasivo contestó la demanda de la referencia a través de memorial radicado el 4 de abril de 2022.

Con proveído del 3 de febrero de 2023, se resolvió lo pertinente sobre las excepciones y se dictó providencia para sentencia anticipada, por lo que se fijó el litigio, se incorporaron las pruebas documentales y se decretaron otras pruebas documentales de oficio, sin perjuicio de lo anterior, también se resolvió que, vencido el término concedido, se correría traslado a las partes para presentar sus alegatos de conclusión.

2.5. Contestación de la demanda.

El Nación – Ministerio de Defensa – Armada Nacional, por medio de apoderado judicial, contestó en término la demanda y se opuso a la prosperidad de las pretensiones, y si bien no formuló una excepción diferente a la de prescripción, sosteniendo que se reliquiden los aportes al sistema general de pensiones con las partidas que acompañan la asignación básica mensual establecidas en el Decreto 1214/90, operaria el fenómeno prescriptivo. Ya que la parte actora debió solicitar el reajuste desde que se vio desmejorada o en su defecto demandar la legalidad de los actos acusados en que se ampara la administración para liquidar los aportes a seguridad social, acción que no efectuó el demandante.

La entidad demandada señaló que la demandante se vinculó al Ministerio de Defensa Nacional a partir del año 1997, que su liquidación salarial se ha hecho con la asignación básica mensual que cada año Decreta el Gobierno Nacional según el grado que ostenta, incrementado por las primas y subsidios que establece el Decreto 1214/90, prima de actividad (art. 38), subsidio de alimentación (art. 39), prima de servicio (art. 46) y subsidio familiar (art. 49), que NO constituyen factor salarial.

Como quiera que la demandante hace parte del Sistema General de Seguridad Social, por afiliación obligatoria dispuesta en el art. 15 de la Ley 100 de 1993, la liquidación de aportes al Sistema General de Pensiones se efectúa según lo establecido en el art. 6 del Decreto 691 de 1994, modificado por el art. 1 del Decreto 1158 de 1994.

Con lo que concluyó, que la actuación de la administración en el pago de aportes a pensión del servidor público, se encuentra ajustada a derecho en razón a i) la presunción de legalidad de los citados Decretos reglamentarios y de conformidad con los pronunciamientos judiciales enunciados frente a la libertad de configuración del legislador para definir cuales partidas constituyen factor salarial y cuáles no; ii) la inescindibilidad normativa para aplicar en su integralidad un sólo régimen, sin pretender tomar apartes favorables de uno y otro; iii) el análisis de los aportes al sistema general de pensiones donde se predica legal y jurisprudencialmente que se deben liquidar sobre los factores que hayan servido de base para calcular los aportes y la correspondencia entre lo cotizado y lo liquidado, acogiendo el principio de solidaridad para evitar una afectación a la sostenibilidad fiscal del sistema pensional.

Finalizó, solicitando negar las pretensiones de la demanda, considerando evidente que la actuación de la administración se ha efectuado acorde al principio de legalidad, sin que se hayan transgredido o vulnerado derechos laborales ni de seguridad social.

2.6. Alegatos de conclusión.

En auto del 3 de febrero de 2023 esta Sede Judicial dispuso, entre otras cosas, correr traslado para que las partes presentaran sus alegatos de conclusión por escrito por el término común de 10 días. En la oportunidad procesal concedida, ninguna de las partes se rindió alegatos conclusivos, procesales así tampoco se rindió concepto del Ministerio Público.

III. CONSIDERACIONES

3.1. Problema jurídico

Conformidad con la fijación del litigio planteada en auto del 3 de febrero de 2023[1], el problema jurídico se contrae a resolver: Si hay lugar a declarar la nulidad de los oficios N°2020042333004167/MDNCOGFM-COARC-SECARJEDHU-DIPER-DINOM-1.10 del 31-01-2020, N°20200423330066931/ MDN-COGFM-COARC-SECAR-JEDHU-DIPERDINOM1.10 del 14-02-2020 y N°20200423310137101/MDN-COGFM-COARCSECAR-JEDHU-DIPER-DIPER1.10-del 31-03-2020, por medio de los cuales se atendió negativamente la solicitud de realizar el descuento para aportes a seguridad social de las partidas computables que la entidad dejó de cotizar.

Si como consecuencia de lo anterior, resulta procedente ordenar se reconozca y reajuste el Ingreso Base de Cotización de la Seguridad Social (IBC) de la demandante desde la fecha de ingreso, debidamente actualizados conforme al cambio en el Índice de Precios al Consumidor (IPC) certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), y en adelante, incluya para su cálculo los factores salariales de Sueldo básico, Prima de servicio, Prima de alimentación, Prima de actividad, Subsidio familiar y Prima de antigüedad.

Si corresponde al Ministerio de Defensa Nacional, asumir el reajuste del aporte que le corresponde pagar a la demandante, o en su defecto, se dé un plazo de DIEZ (10) años para pagar dicha suma, siendo descontada mensualmente de su salario o de su pensión, y consignados de inmediato a la Administradora de Pensiones.

Por último, si se debe condenar al pago de las costas a la entidad demandada.

3.2. 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

1 Ver archivo 30 expediente electrónico.

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 tuvieren 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 inexequibilidad del artículo 38 del Decreto-ley 3130 de 1988>>.*

Con posterioridad, el Decreto 1214 de 1990[2], reguló la administración del personal civil

[2] "por el cual se reforma el estatuto y el régimen prestacional civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional"

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 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 10.*** *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 20.*** *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>>.*

De conformidad con la Constitución Política de 1991, el artículo 150, numeral 19, dispuso que corresponde al Congreso hacer las leyes, dictar las normas generales y señalar los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para efectos de fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública; así mismo le corresponde al Congreso regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

En ejercicio de esta atribución, el Congreso expidió la ley 4ª de 1992, ley marco que regula en forma general las materias relacionadas con el régimen de las remuneraciones oficiales, y el de prestaciones de trabajadores oficiales y empleados públicos y la Fuerza

Pública.

La Corte Constitucional, en sentencia C - 432 de mayo 06 de 2004, Magistrado Ponente Dr. Rodrigo Escobar Gil, en relación con el régimen especial que cobija a la Fuerza Pública específicamente estableció:

> *"(…) Es claro entonces que la existencia de un régimen especial para los miembros de la fuerza pública, no sólo tiene su fundamento constitucional en la consagración expresa de los artículos 150, numeral 19, literal e), 217 y 218 del Texto Superior, sino también en la diversidad de vínculos jurídicos para acceder a la función pública y que, sin lugar a dudas, conducen a una distinta nominación del empleo, de la categoría del servidor y de la naturaleza de sus funciones, que lógicamente conllevan al señalamiento de un régimen salarial y prestacional distinto. (…)"*

Así, la Sala es claro que los miembros de la Fuerza Pública tienen un régimen especial, por lo que, en principio, a luces del artículo 279 de la ley 100 de 1993, el Sistema General de Seguridad Social no sería aplicable. En efecto, esta norma establece:

> *("…")*
> *Artículo 279. Excepciones. El Sistema Integral de Seguridad Social contenido en la presente Ley no se aplica a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional,* ***ni al personal regido por el Decreto ley 1214 de 1990****, con excepción de aquel que se vincule a partir de la vigencia de la presente Ley, ni a los miembros no remunerados de las Corporaciones Públicas. ("…") (Resalta la Sala).*

Como se viene de leer, se excluyó de la aplicación de la ley 100 de 1993 a miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional y al personal regido por el decreto ley 1214 de 19903, excepto el personal civil del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional vinculados desde el 1 de abril de 1994.

La anterior normativa fue adicionada por la ley 238 de 1995 en los siguientes términos:

> *("…")*
> *"ARTÍCULO 10. Adiciónese al artículo 279 de la Ley 100 de 1993 con el siguiente parágrafo:*
>
> *Parágrafo 4°. Las excepciones consagradas en el presente artículo no implican negación de los beneficios y derechos determinados en los artículos 14 y 142 de esta ley para los pensionados de los sectores aquí contemplados. ("…")*

Esta disposición primigenia como puede leerse en forma diáfana había sido prevista para pensiones del régimen general, pero quiso el legislador a través de la ley 238 de 1995, extender este beneficio a los miembros uniformados retirados de la Fuerza Pública y al personal civil pensionado del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional regulado por el decreto 1214 de 1990.

---

3 Por el cual se reforma el estatuto y el régimen prestacional civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional.

Así las cosas, es evidente que el régimen prestacional del personal civil vinculado al Ministerio de Defensa 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. 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[4] 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.

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

IV. DEL CASO CONCRETO

4.1. De lo acreditado:

4.1.1. Copia de la cédula de ciudadanía de la señora Elizabeth Duran Forero, que registra fecha de nacimiento 8 de enero de 1960[5].

4.1.2. Que la señora Elizabeth Duran Forero, fue vinculada como secretaria a la Armada Nacional mediante Orden Administrativa de Personal No. 179 del 9 de abril de 1997, así (archivo 20):

---

[4] Fecha en la que entra en vigencia el Decreto 1301 de 1994 y se crea el Instituto de Salud de las Fuerzas Militares.
[5] Página 38 del archivo 1 del expediente electrónico.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL No. S

ARMADA NACIONAL

ORDEN ADMINISTRATIVA DE PERSONAL

Nro. 179 DE 1997 09 ABR. 1997

"Por la cual se nombra a unos empleados
pùblicos para la Armada Nacional"

EL COMANDANTE DE LA ARMADA NACIONAL
en uso de sus facultades legales,

ORDENA:

ARTICULO 1o.- NOMBRAR en la categoria y para desempeñar el cargo que en cada caso se indica, a partir del quince (15) de abril de 1997, al siguiente personal para el servicio de la Armada Nacional, de conformidad con lo establecido en el Decreto No. 1214 de 1990, articulos 18 literal b y 19 literal c.

Adjunto Tercero Secretaria 51661655 ELIZABETH DURAN FORERO, para El Cuartel General del Comando de la Armada, en reemplazo de la Adjunto Segundo DORA VASQUEZ VELANDIA, retirada acuerdo Orden Administrativa de Personal No. 806 de diciembre 23 de 1996.

4.1.3. Mediante Resolución No. 774 de 2007 se incorporaron unos empleos públicos en la planta de personal del Ministerio de Defensa Nacional – Armada Nacional, establecida en el Decreto 4175 del 29 de octubre de 2007, incorporando a la demandante en el empleo con denominación *auxiliar de servicios código 6-1*, de la planta global y con el grado 6 (archivo 22).

4.1.4. A través de Resolución No.147 de 2009, se nombró en la categoría de Auxiliar de Servicios 6-1 Grado 07, a la señora Auxiliar de Servicios 6-1 Grado 06 a la señora Elizabeth Duran Forero, para desempeñar funciones de Auxiliar de Oficina, perteneciente al Cuartel General del Comando de la Armada (Archivo 26); posteriormente, por Resolución No.0947 de 1° de octubre de 2014 se le promovió al cargo de *técnico de servicios código 5-1 grado 12* (archivo 23); y en ese mismo año, con Resolución 1160 del 10 de diciembre de 2014, en el mismo cargo se le promovió al grado 14 (archivo 25).

4.1.5. Constancias de nómina de la señora Elizabeth Duran Forero, expedidas por el jefe Nóminas DINOM de la Armada Nacional, de varios años, en los que se incluye como extremos temporales el mes de febrero de 1998 y el de abril de 2019, como se ve[6]:

[6] Páginas 39 a 56 del archivo 1 del expediente electrónico.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

ARMADA NACIONAL

EL (LA) SUSCRITO(A) JEFE DE NÓMINAS

HACE CONSTAR

Que el (la) Señor (a) TS14 ELIZABETH DURAN FORERO, identificado con CC No. 51661655 está en la nómina mensual activos del mes de Febrero de 1998 y le figura la siguiente información:

Fecha Corte: 03-Diciembre-2019

DEVENGADO	PORC	VALOR	DESCUENTO	COD.	INICIO	TERMINO	VALOR
SUEL_BASICO	0	$289,368.00	COLPENSIONES	9001	200312	200312	$9,600.00
SUBFAMILIAR	0	$124,428.24	COMPENSARSALUD	9032	200312	200312	$12,000.00
SUBALIMENTA	0	$20,162.00	DESEGUVIDASUB	9206	200312	200312	$5,340.00
SEGVIDSUBS	0	$5,340.00					
PRIVACACIONAL	0	$23,859.82					
PRISERVANUAL	0	$23,859.82					
PRINAVIDAD	0	$44,219.64					
PRIACTICIVILES	0	$95,491.44					
TOTAL DEVENGADOS		626,728.96	TOTAL DESCUENTOS				26,940.00

RESUMEN		EMBARGO	INICIO	TERMINO	VALOR
TOTAL DEVENGADO	$626,728.96				
TOTAL DESCUENTOS	$26,940.00				
NETO A PAGAR	$599,788.96				

Nota: Con el fin de determinar la capacidad de endeudamiento para el descuento por libranza, el sector Cooperativo y Bancario debe tener en cuenta la normatividad establecida en la Ley 1527 de 2012 y el Código Sustantivo del Trabajo, por lo cual no serán autorizados descuentos que afecten el mínimo vital del funcionario, una vez efectuados los descuentos de Ley y Órdenes Judiciales.

Se expide en Bogotá D.C. al (los) 02 días del mes de Diciembre del 2019

(…)

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

ARMADA NACIONAL

EL (LA) SUSCRITO(A) JEFE DE NÓMINAS

HACE CONSTAR

Que el (la) Señor (a) TS14 ELIZABETH DURAN FORERO, identificado con CC No. 51661655 está en la nómina mensual activos del mes de Abril de 2019 y le figura la siguiente información:

Fecha Corte: 26-Noviembre-2019

DEVENGADO	PORC	VALOR	DESCUENTO	COD.	INICIO	TERMINO	VALOR
SUEL_BASICO		$978,273.00	PREVISORASAVOL	981L	201901	000000	$12,002.00
SUBFAMILIAR	30	$293,481.90	PREVISORASASUB	981K	201904	201904	$14,316.00
SUBALIMENTA	0	$56,786.00	COOSERPARK	9960	201901	202312	$14,406.00
SEGVIDSUBS	0	$14,316.00	COLPENSIONES	9001	201904	201904	$45,600.00
PRIANTIGU	16	$159,784.59	COMPENSARSALUD	9032	201904	201904	$45,600.00
PRIACTICIVILES	49.5	$484,245.13	REINTINCAPLABOR	955V	201904	201904	$133,054.18
AUXTRANSPORTE	0	$97,032.00	BANCOBBVA	9801	201708	202404	$485,199.00
TOTAL DEVENGADOS		2,083,918.62	TOTAL DESCUENTOS				750,177.18

RESUMEN		EMBARGO	INICIO	TERMINO	VALOR
TOTAL DEVENGADO	$2,083,918.62				
TOTAL DESCUENTOS	$750,177.18				
NETO A PAGAR	$1,333,741.44				

Nota: Con el fin de determinar la capacidad de endeudamiento para el descuento por libranza, el sector Cooperativo y Bancario debe tener en cuenta la normatividad establecida en la Ley 1527 de 2012 y el Código Sustantivo del Trabajo, por lo cual no serán autorizados descuentos que afecten el mínimo vital del funcionario, una vez efectuados los descuentos de Ley y Órdenes Judiciales.

Se expide en Bogotá D.C. al (los) 26 días del mes de Noviembre del 2019

4.1.6. Se dispuso el retiro del servicio de la señora Elizabeth Duran Forero, mediante Resolución No. 1157 del 9 de diciembre de 2021, en razón a su solicitud de retiro voluntario, a partir del 1° de enero de 2022, disponiéndose su alta por retiro por el término de tres meses (archivo 24), acto administrativo notificado personalmente el 23

de diciembre de 2021 (archivo 17).

4.2. Caso concreto

En el caso concreto, se encuentra acreditado que la demandante señora Elizabeth Duran Forero, fue vinculada como secretaria a la Armada Nacional mediante Orden Administrativa de Personal No. 179 del 9 de abril de 1997.

Como se expuso, fue la voluntad del constituyente, diferenciar dos situaciones: de una parte, la del personal que se había vinculado al Ministerio de Defensa, la Policía Nacional y la Justicia Penal Militar antes de entrar en vigencia la Ley 100 de 1993, es decir con anterioridad al 1° de abril de 1994, para quienes se mantendrán las disposiciones especiales en materia de seguridad social y en especial, el previsto en el Decreto-Ley 1214 de 1990, cuyos derechos adquiridos deben ser respetados y garantizados.

Sin embargo, también se contempló, el personal de las mismas instituciones que se vinculó a partir de la vigencia de la citada ley, a quienes se les aplica el Sistema Integral de Seguridad Social consagrado en la Ley 100 de 1993, y que por consiguiente no gozan de derechos adquiridos, razón por la cual es procedente, dada la fecha de su vinculación, aplicarles el Sistema Integral de Seguridad Social consagrado en la Ley 100 de 1993[7].

Es así, que como también lo mencionó la parte demandante, el artículo 279 de la Ley 100 de 1993, dispone:

> *"**ARTÍCULO 279. Excepciones**. El Sistema Integral de Seguridad Social contenido en la presente Ley no se aplica a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, ni al personal regido por el Decreto-Ley 1214 de 1990, con excepción de aquel que se vincule **a partir de la vigencia de la presente Ley**, ni a los miembros no remunerados de las Corporaciones Públicas.*
> *(...)"*

Ante esta circunstancia, considera el Despacho que, la anterior disposición superó de forma favorable el control de constitucionalidad, la disposición acusada no quebranta preceptos de orden constitucional, pues el legislador está autorizado para establecer excepciones a las normas generales, atendiendo razones justificadas, que, en el caso sometido a estudio, tienen fundamento pleno en la protección de derechos adquiridos para los antiguos servidores pertenecientes a las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

Y que el régimen salarial y prestacional del personal no uniformado del Ministerio de Defensa ha ocupado la jurisprudencia del Alto tribunal de lo contencioso administrativo, en múltiples oportunidades, en las que se ha concluido su determinación en razón al parámetro temporal dispuesto por el legislador, se hace pertinente concluir que las pretensiones de la demandante no tiene vocación de prosperidad, pues la entidad ha venido realizando los descuentos de aportes de la forma legalmente dispuesta por el

---

[7] Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección "B", Ponente: César Palomino Cortés, Radicado: 25000-23-42-000-2017-03431-01, sentencia del 25/11/2021.

régimen general de pensiones.

Por su parte el Consejo de Estado[8], respecto al régimen aplicable para determinar el Ingreso Base de Cotización de los servidores públicos, dispuso:

> *"INGRESO BASE DE COTIZACION PENSIONAL – Concepto*
>
> *Como cotización o aporte se entiende que es el pago que efectúa el trabajador y su empleador, o sólo el primero en el caso de ser contratista o independiente, para tener derecho, previo el cumplimiento de los requisitos legales, a los beneficios que el régimen pensional consagra. La medida para determinar el aporte se conoce como ingreso base de cotización (IBC), el cual en ningún caso podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente (Artículo 19 de la ley 100 de 1993). Para los servidores del sector público el ingreso base de cotización "será el que señale el Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 4ª de 1992" (Artículos 18 de la ley 100 de 1993, 5 ley 797 de 2003."*
> *(Subrayado fuera del texto)*

De las normas y jurisprudencia citadas, se puede inferir que el Legislador buscó unificar el Sistema General de Seguridad Social para todos los habitantes del territorio nacional, tal y como se desprende del artículo 11; así las cosas, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 691 de 1994 que en su artículo 6 modificado por el artículo 1° de la Ley 1158 del mismo año, estableció:

> *"ARTICULO 1. El Artículo 6 del Decreto 691 de 1994, quedará así:*
>
> *Base de cotización". El salario mensual base para calcular las cotizaciones al Sistema General de Pensiones de los servidores públicos incorporados al mismo, estará constituido por los siguientes factores:*
>
> *a) La asignación básica mensual;*
>
> *b) Los gastos de representación;*
>
> *c) La prima técnica, cuando sea factor de salario;*
>
> *d) Las primas de antigüedad, ascensional de capacitación cuando sean factor de salario;*
>
> *e) La remuneración por trabajo dominical o festivo;*
>
> *f) La remuneración por trabajo suplementario o de horas extras, o realizado en jornada nocturna;*
>
> *g) La bonificación por servicios prestados; "*

De otra parte, los factores salariales para liquidar aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud, a la luz del Artículo 17 del Decreto 1295 de 1994, señala:

---

[8] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda - Subsección A, Consejero Ponente: Gabriel Valbuena Hernández, sentencia del veintiocho (28) de enero de 2021, Radicación: 08001-23-33-000-2016-01491-01 (4077-2019).

"ARTICULO 17. BASE DE COTIZACION. La base para calcular las cotizaciones del Sistema General de Riesgos Profesionales es la misma determinada para el Sistema General de Pensiones, establecida en los artículos 18 y 19 de la Ley 100 de 1993 y sus decretos reglamentarios."

Igualmente, el artículo 65 del Decreto 806 de 1998, serán los establecidos para el Sistema General de Pensiones, así:

"ARTICULO 65. BASE DE COTIZACIÓN DE LOS TRABAJADORES CON VINCULACIÓN CONTRACTUAL, LEGAL Y REGLAMENTARIA Y LOS PENSIONADOS. Las cotizaciones para el en ningún caso podrán ser inferiores al equivalente al 12% de un salario mínimo legal mensual vigente.

(….)

Para los servidores públicos las cotizaciones se calcularán con base en lo dispuesto en el Artículo 6 del Decreto 691 de 1994 y las demás normas que lo modifiquen o adicionen. (Subrayado fuera del texto)
(….)"

De lo expuesto se concluye, que los factores salariales a considerar para la liquidación de los aportes a los Sistemas Generales de Pensiones serán los mismos establecidos en la Decreto 1158 de 1994, tal como lo ha ido realizando la demandada.

En conclusión, **y, comoquiera que, no se logró desvirtuar la presunción de legalidad de los actos administrativos acusados, se impone para el Despacho el deber de negar las pretensiones de la demanda.**

4.3. Condena en costas

Finalmente, y comoquiera que, de conformidad con el artículo 188 del CPACA[9], en la sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, pasa el Despacho a pronunciarse.

Para ello se advierte que, si bien, en el presente asunto la parte vencida es el extremo activo, lo cierto es que, de conformidad con el inciso 2° del artículo 367 del CGP[9] y el numeral 8° del artículo 365[10] del mismo estatuto, estas deber ser tasadas y liquidadas de acuerdo con criterios **verificables** y solo habrá lugar a ellas **cuando aparezcan causadas y en la medida de su comprobación,** y en el presente asunto, la parte interesada no demostró su causación, por lo que, no se accederá a ellas.

---

9 <<Artículo 361. Composición Las costas están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y por las agencias en derecho.
Las costas serán tasadas y liquidadas con criterios objetivos y verificables en el expediente, de conformidad con lo señalado en los artículos siguientes>>.
10 Artículo 365. Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:
(…) 8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación>>.

Así lo ha entendido el Consejo de Estado, por ejemplo, en la sentencia proferida el 17 de noviembre de 2022[11], en la cual no condenó en costas, por las siguientes razones:

> *<<No procede la condena en costas, pues conforme con el artículo 188 del CPACA, en los procesos ante esta jurisdicción, la condena en costas, que según el artículo 361 del C.G.P. incluye las agencias en derecho, se rige por las reglas previstas el artículo 365 del Código General del Proceso, y una de estas reglas es la del numeral 8, según la cual "solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación", requisito que no se cumple en este asunto>>.*

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Noveno Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá**, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda, de conformidad con las consideraciones expuestas.

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

TERCERO: 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: carlosy07@hotmail.com; reyzon.hernandez@mindefensa.gov.co; notificaciones.bogota@mindenfensa.gov.co;

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

QUINTO: 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.

MARÍA CECILIA PIZARRO TOLEDO
JUEZ

MCPT/nbm

11 Sentencia proferida por la Sección Cuarta, con ponencia del consejero Milton Chaves García, dentro del proceso con radicado No. 73001233300020190037301.

Firmado Por:

Maria Cecilia Pizarro Toledo

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: **7dd0112ec2bceca97443a60a40d4b4185ada72d4c6258c0a68e56a3ba64e6d21**

Documento generado en 06/06/2023 03:54:24 PM

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