

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO CUARENTA Y SIETE ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá D.C., seis (6) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

Clase de Proceso : **Nulidad y Restablecimiento del Derecho**

Demandante : **MYRIAM DOLLY CÁRDENAS QUIROGA**
C.C. No. 41.578.065

Demandado : **NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-**
POLICÍA NACIONAL

Radicación : **No. 11001334204720180035900**

Asunto : **Reliquidación pensión de jubilación personal civil,**
Decreto 1214 de 1990.

Como toda la actuación de la referencia se ha efectuado conforme a las reglas adjetivas que le son propias, sin que se observe causal alguna que invalide lo actuado, es procedente proferir decisión de mérito, para lo cual el **Juzgado Cuarenta y Siete Administrativo del Circuito de Bogotá**, en ejercicio legal de la Función Pública de administrar Justicia que le es propia, y con observancia plena al derecho aplicable, dicta la presente

S E N T E N C I A

1.- ANTECEDENTES

1.1.- DEMANDA:

1.1.1 ASUNTO A DECIDIR Y COMPETENCIA

Vencido el término establecido en providencia del 9 de noviembre de 2021¹ y según los parámetros normativos contenidos en el artículo 13 del Decreto Ley

¹ Ver expediente digital “16AutoAlegatos”

806 de 2020 y en los artículos 182A², numeral 1, 187 y 189 de la Ley 1437 de 2011, procede el Despacho a decidir en primera instancia, la demanda dentro del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho regulado por el artículo 138 ibidem, promovido por la señora **MYRIAM DOLLY CARDENAS QUIROGA** actuando a través de apoderado especial, contra la **NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-POLICÍA NACIONAL**.

La parte demandante solicita las siguientes:

1.1.2 PRETENSIONES³

(...)

PRIMERA: Se declare la nulidad del acto ficto-silencio administrativo negativo provocado-ante la negativa de la administración en dar respuesta a la petición de 13 de marzo de 2018, y toda vez que transcurrieron los tres (3) meses señalados en el artículo 83 del C.P.A.C.A y mediante los cuales la administración negó el reconocimiento, reliquidación y pago de la pensión de jubilación de la señora MYRIAM DOLLY CÁRDENAS QUIROGA, 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.

SEGUNDA: Se declare que el demandante tiene derecho a que se reliquide la pensión de jubilación otorgada mediante resolución N° 00506 de 19 de febrero de 2001, 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.

TERCERA: 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 se pensión de jubilación y reconociendo la correspondiente reliquidación de las respectivas partidas aplicables para su pensión de jubilación hasta su pago.

CUARTA: Como consecuencia a 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.

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

² Adicionado por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021.

³ Ver expediente digital "03SubsanaciónAdmite" hoja 6-7 del PDF.

SEXTA: Ordenar a la Entidad demanda 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.C.A.

1.1.3. HECHOS

Los principales hechos el Despacho los resume así:

1. La señora Cárdenas Quiroga nació el 14 de enero de 1953, e ingresó a trabajar al Ministerio de Defensa Nacional, en el área la Dirección de Bienestar Social, el 26 de mayo de 1980.
2. El día 2 de octubre de 1995 la accionante fue posesionada en el cargo de profesional universitario, código 3020, grado 08, a través del acta de posesión 1505.
3. Teniendo en cuenta la reorganización de la Policía Nacional ordenada por medio del Decreto 2137 de 29 de julio de 1983, se incorporó a la Dirección de Bienestar Social como una de las ocho direcciones de la institución policial, ley 352 de 1997 *“Por la cual se reestructura el Sistema de Salud y se dictan otras disposiciones en materia de Seguridad Social para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.”*.
4. A través del Decreto 1214 de 1990 *“...Por el cual se reforma el estatuto y el régimen prestacional civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional...”*, se estableció quienes de las personas que prestaran sus servicios en los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado, sociedades de economía mixta y unidades administrativas especiales, adscritos o vinculados al Ministerio de Defensa Nacional, no tienen la condición de personal civil de esa cartera ni de la Policía Nacional, por lo que se regirían por las normas orgánicas y estatutarias propias de cada uno de ellos.
5. Cumplidos 20 años, 9 meses y 25 días de servicio, mediante Resolución 506 de 19 de febrero de 2001, el Director General de la Policía Nacional, reconoció y ordenó pagar a la accionante una pensión de jubilación equivalente al 75% a partir del 4 de diciembre de 2000.

6. Por lo anterior, la accionante mediante petición del 13 de marzo de 2018 solicitó a la Dirección General de Sanidad Militar, reliquidar su pensión de jubilación incluyendo como partidas computables contenidas en el artículo 102 del Decreto 1214 de 1990, prima de servicios artículo 46 y prima de actividad artículo 38.
7. Sin respuesta alguna por parte de la entidad accionada el día 7 de septiembre de 2018, se radicó solicitud de conciliación extrajudicial el día 25 de junio de 2018, declarada fallida el 30 de julio del mismo año por falta de ánimo conciliatorio entre las partes.

1.1.4. Normas Violadas

Fundamentos de derecho.

Fueron señaladas como transgredidas, las siguientes disposiciones:

1. **Constitucionales**, artículo 53, 13
2. **Legales** Decreto 1214 de 1990, ley 352 de 1997, Decreto 1301 de 1994, Decreto 133 de 1998, ley 100 de 1993.

II. POSICIÓN DE LAS PARTES

2.1 Demandante:

La posición de la parte demandante se extrae del acápite IV. Disposiciones Violadas y Conceptos de la Violación, contenido en libelo introductorio de la acción⁴, así:

Se asegura por el extremo demandante que la razón por la cual la Policía Nacional evade su deber de cumplir la ley es porque el ejecutivo varió la naturaleza jurídica de algunos entes del sector defensa.

⁴ Ver anexo digital “02DemandaParte2” hoja 130-133 del PDF.

Por tanto, los pensionados que prestaron sus servicios en la Dirección de Sanidad les asistía el derecho a percibir como partidas computables, cada una de las descritas en el artículo 102 del Decreto 1214 de 1990.

Con el fin de sustentar su defensa la parte actora hace un recuento normativo, citando el artículo 53 de la constitución que refiere los principios mínimos fundamentales a tener en cuenta al momento en que el congreso expide el estatuto del trabajo, estos son, remuneración mínima vital y móvil, en proporción a la cantidad y calidad del empleo, irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales, entre otros.

Se considera vulnerado el derecho fundamental a la igualdad pues el acto administrativo demandado adoptó un tratamiento inequitativo y discriminatorio, pues el legislador a través del Decreto 1214 de 1990 fijó un régimen de personal distinto para el personal de sanidad, vinculado con anterioridad a la ley 100 de 1993, citando la sentencia de la Corte Constitucional T-432 de 1992.

De igual forma, existe vulneración al principio de favorabilidad laboral, in dubio prooperativo, pues la Policía Nacional, Dirección de Sanidad liquidó la pensión de jubilación de la señora Cárdenas Quiroga con las partidas computables contenidas en el Decreto 2701 de 1988 a pesar de que la fecha de vinculación de la demandante se da a partir del 26 de mayo de 1980, por tanto, teniendo en cuenta que su vinculación se efectuó directamente ante la Policía Nacional, Sector Central se debió aplicar el Decreto 1214 de 1990; así mismo, se citan sentencias emitidas por la Corte Constitucional C-168 de 1995 que interpretan el artículo 53 de la Constitución Política.

Por lo expuesto, el acto administrativo incurre en el desconocimiento de normas superiores, falsa motivación pues el régimen prestacional aplicado a la señora Cárdenas Quiroga no es el que corresponde, haciéndose en la demanda los siguientes cuadros comparativos:

MOTIVACION DEL ACTO ACUSADO	NORMA DESCONOCIDA
<p><i>Igualmente la norma ibidem en su artículo 21, en cuanto al régimen prestacional establece: "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</i></p>	<p>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.</p> <p>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, <u>continuarán cobijados por el régimen de seguridad y bienestar social establecido en el Título VI del precitado Decreto-ley 1214 de 1990.</u></p>

Aunado a lo anterior, con relación a los derechos adquiridos para personas vinculadas con anterioridad a la expedición del Decreto 352 de 1994, se afirma que quedó ratificada al momento de expedirse la ley 352 de 1997 en el artículo 55:

(...)

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.

En concordancia con el Decreto 133 de 1998 y las garantías laborales del extinto INSPONAL, así:

(...)

CAPITULO II **Personal**

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:

(...)

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.

2.1.1 Demandada:

Vencido el término otorgado en los artículos 172, 175 y 199 de la Ley 1437 de 2011, la entidad accionada no contestó la demanda.

III. TRAMITE PROCESAL

La demanda se presentó ante la Oficina de Apoyo el día 7 de septiembre de 2018 asignada por reparto a esta sede judicial; se admitió por auto calendarado de 27 de agosto de 2019, se notificó a la entidad accionada sin contestación de la demanda en el término legal.

Mediante auto del 9 de noviembre de 2021⁵ se incorporaron las pruebas documentales allegadas, se fijó el litigio y se corrió traslado para que las partes presentaran sus alegaciones finales; lo anterior, con fundamento en el numeral 1° del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, adicionado por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021.

3.1. Alegatos de Conclusión:

3.1.1. Parte actora

Vencido el término la parte actora no presentó alegatos de conclusión.

⁵ Ver expediente digital “09AutoTrasladoAlegatos”

3.1.2. Demandada:

Se observa que mediante memorial allegado el 24 de noviembre de 2021⁶ la Dra. Bernate Gutiérrez presentó alegatos de conclusión en nombre de la NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL en término legal, indicando que no es posible acceder a las pretensiones de la demanda, ya que las prestaciones contenidas en el Decreto 1214 de 1990 no rigen a la señora MYRIAM DOLLY CÁRDENAS cuyo régimen prestacional se encuentra contenido en el Decreto 2701 del 29 de diciembre de 1988 “*Por el cual se reforma el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales de las entidades descentralizadas, establecimientos públicos o empresas industriales y comerciales del estado, adscritos o vinculados al Ministerio de Defensa Nacional*”, al ingresar a la Policía Nacional el 26 de mayo de 1980 en calidad de personal civil.

En materia pensional, la accionante percibe lo siguiente:

CAPITULO II. DEL REGIMEN DE ASIGNACIONES, PRIMAS Y PRESTACIONES SOCIALES.

(...)

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.

La asignación básica mensual.

Los auxilios de alimentación y transporte.

La prima de navidad. La bonificación por servicios prestados.

La prima de servicios.

La prima de vacaciones.

En concordancia con la norma ibidem, el artículo 44 dispone que el porcentaje de jubilación es equivalente al 75% del promedio de las asignaciones devengadas durante el último año de servicio.

De otra parte, se hace mención a la creación de un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada a través de la ley 62 del 12 de agosto de 1993.

⁶Ver expediente digital “18AlegatosPolicia”

En desarrollo de las facultades recibidas, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 352 del 11 de febrero de 1994 “*Por el cual se determina la estructura orgánica, objetivos y funciones del establecimiento público encargado de la seguridad social y bienestar para la policía nacional y se dictan otras disposiciones*”, cuya naturaleza y régimen de personal dispone lo siguiente:

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

(...)

PERSONAL.

ARTICULO 19. REGIMEN LEGAL. *Para todos los efectos legales, las personas que presten sus servicios en el Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional, tendrán el carácter de empleados públicos.*

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.*

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. RÉGIMEN 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.***

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

Con relación a lo anterior, la entidad accionada aclaró que los empleados y trabajadores oficiales no se regirán por las normas prestaciones del personal civil.

Se resalta, lo anotado en el parágrafo del artículo 21 de la norma ibidem ya que los empleados públicos que estuvieren laborando en bienestar social de

la policía e ingresen al nuevo instituto, (caso exacto de la demandante) continuaran cobijados SOLAMENTE por el título VI del decreto 1214 de 1990, esto es, se seguirían beneficiando de lo estatuido en el título VI de la norma en cita, excluyéndoseles de las demás disposiciones del referido decreto 1214 de 1990.

Ahora bien, el Decreto 1407 del 23 de agosto de 1995 *“Por el cual se establecen unas equivalencias de cargos para el personal civil de la Policía Nacional que se incorpore a la planta del Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional”*, en sus artículo 1° al 4°, precisó que al incorporarse la demandante a la planta de personal del Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía, se le dio un cargo similar al que tenía en la Policía Nacional, pero con una nueva denominación, esto es, simplemente se cambiaron los nombres o denominaciones del cargo, haciendo una equivalencia de los cargos que existían en Bienestar Social de la Policía Nacional, con los nuevos cargos creados en el nuevo instituto. Ello tal como lo dispuso el artículo primero (1°) del decreto antes referido.

Es así, que la señora Cárdenas Quiroga, con su nueva vinculación tuvo la denominación de asignación básica mensual y estuvo integrada nominal o dinerariamente hablando, por el mismo valor que devengaba en la policía por concepto de sueldo básico, primas y subsidios; todos los emolumentos incluidos dinerariamente (en pesos) pero con una sola denominación llamada asignación básica.

En consecuencia, no es posible reconocer y pagar dos veces los mismos conceptos económicos, debido a que monetariamente estas prestaciones ya estaban incluidas en la asignación básica que devengaba en actividad, al momento en que acreditó el derecho a la pensión de jubilación, ésta se liquidó de acuerdo a lo que legalmente tenía derecho, teniendo de presente lo estatuido en el artículo cuarto (4) del mismo Decreto 1407 de 1995.

Finalmente, se concluye por la entidad accionada que los actos administrativos demandados cumplen con los presupuestos procesales de existencia, validez y eficacia que debe tener todo acto demandado de la administración.

3.1.3 Ministerio Público:

La Representante del Ministerio Público no emitió concepto alguno dentro del presente asunto.

Cumplido el trámite de Ley, sin que se observe causal de nulidad procesal, se decide mediante las siguientes

IV. CONSIDERACIONES

4.1. Problema Jurídico

Conforme con lo señalado en la providencia del 9 de noviembre de 2021, se estableció la fijación del litigio en los siguientes términos:

(...)

*En virtud de lo anterior, la fijación del litigio consiste en establecer si la demandante tiene derecho a que la Nación - Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional, reliquide su pensión de jubilación incluyendo todas las partidas dispuestas en el artículo 102 del Decreto Ley 1214 de 1990, al haber prestado sus servicios como personal civil de la Dirección General de Sanidad. De esta manera, **queda fijado el litigio.***

Para resolver las controversias, el Despacho en primer lugar realizará el análisis normativo y jurisprudencial correspondiente, luego valorará las pruebas aportadas, para finalmente resolver cada caso concreto.

Del régimen prestacional previsto para el personal civil del Ministerio de Defensa Nacional y de la Policía Nacional.

A través del Decreto 2137 de 1983, el presidente de la República reorganizó la Policía Nacional e incorporó a bienestar social como una de las ocho direcciones de la institución policial⁷. Dentro de sus funciones se encontraban la proyección y ejecución de toda la política de la Policía

⁷ Dirección de planeación, dirección operativa, dirección de policía judicial e investigación, dirección administrativa, dirección de personal, dirección docente, dirección de sanidad y dirección de bienestar social.

Nacional en materia de bienestar social, en busca del mejoramiento moral, intelectual y social de los miembros de la institución.

Haciendo énfasis en el régimen salarial y prestacional del personal civil, dispuso que se regía por las disposiciones consagradas en el Decreto 610 de 1977, el cual modificó el estatuto del personal civil del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacionales; norma que con posterioridad fue derogada por el presidente de la República, en uso de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 19 de 1983, a través del Decreto 2247 del 11 de septiembre de 1984.

A través del el Decreto 2701 de 1988, el presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le otorgó la Ley 5ª de 1988, 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 como factores prestacionales, estableció entre otros, la bonificación por servicios prestados y las primas de servicios, vacaciones y navidad, y para liquidación de las pensiones, estipuló:

(...)

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

Con posterioridad, la Ley 62 de 1993 creó el Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional (**INSSPONAL**) como un establecimiento público del orden nacional adscrito al Ministerio de Defensa Nacional; y, en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas en el artículo 2º de dicha norma al presidente de la República, se expidió el Decreto 1214 de 1990, "*...Por el cual se reforma el estatuto y el régimen prestacional civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional...*", el cual previó que las personas que prestaran sus servicios en los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado, sociedades de economía mixta y unidades administrativas especiales, adscritos o vinculados al Ministerio de Defensa Nacional, no tienen la condición de personal civil de esa cartera ni de la Policía Nacional, por lo que se regirán por las normas orgánicas y estatutarias propias de cada uno de ellos.

El Decreto 1214 de 1990 en su artículo segundo, señala que el personal civil del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional lo integran las personas naturales que presten sus servicios en el Despacho del Ministro, en la Secretaría General, en las Fuerzas Militares o en la Policía Nacional, exceptuando a aquellos que prestan 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. Para lo cual, estos últimos se regirán por las normas orgánicas y estatutarias propias de cada organismo.

Este decreto en el título III desarrolló las asignaciones, primas y subsidios, entre ellas, la de actividad, alimentación, de bucería, de calor, de instalación, de navidad, de orden público, de salto en paracaídas, de servicio, vacacional, subsidio familiar y auxilio de transporte. El título V reguló las situaciones administrativas y el título VI las prestaciones médico asistenciales, a saber, los auxilios por enfermedad, licencia por maternidad, vacaciones, anticipo de cesantía, pensión de jubilación, pensión de retiro por vejez y prestaciones por incapacidad sicofísica.

Con la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993⁸, se otorgaron facultades extraordinarias al Presidente de la Republica para organizar el sistema de salud de las Fuerzas Militares y de Policía⁹, concediéndole un término de seis (6) meses a partir de la publicación de la referida norma para entre otras, organizar el sistema de salud de las Fuerzas Militares y de Policía y al personal regido por el Decreto Ley 1214 de 1990¹⁰ excluido de forma expresa por el legislador¹¹.

En criterio de la Corte, el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 diferencia dos situaciones que no constituyen discriminación:

(...)

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, 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, y de la otra, 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.

⁸ “Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral”

⁹ Dichas facultades extraordinarias se sometieron a los siguientes parámetros previstos en el artículo 6º, de los cuales se resaltan la unificación del régimen de administración del personal civil vinculado al sector defensa, previa garantía de los derechos adquiridos y la adecuación del sistema de nomenclatura y clasificación de empleos:

“b) Unificar el régimen de administración de personal que aplica al personal civil vinculado a los Organismos y Dependencias del sector Defensa”.

“c) Conservar y respetar al personal civil al servicio del sector Defensa, todos los derechos, garantías, prerrogativas, servicios y beneficios adquiridos o establecidos conforme a disposiciones normativas anteriores a la fecha de la presente ley”.

“g) Al modificar y determinar el sistema de nomenclatura y clasificación de empleos, se adecuarán las funciones y requisitos de los empleos de las entidades que integran el Sector Defensa, a las necesidades del servicio”.

¹⁰ “**ARTÍCULO 248. FACULTADES EXTRAORDINARIAS.** De conformidad con lo previsto en el ordinal 10 del artículo 150 de la Constitución Política, **revístase al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses, contados desde la fecha de publicación de la presente Ley para:**

(...) 6. Facultase al Gobierno Nacional para que en el término de seis meses, contados a partir de la fecha de la presente Ley, organice el sistema de salud de las Fuerzas Militares y de Policía y al personal regido por el Decreto ley 1214 de 1990, en lo atinente a:

a) Organización estructural; b) Niveles de Atención Médica y grados de complejidad; c) Organización funcional; d) Régimen que incluya normas científicas y administrativas; e) Régimen de prestación de servicios de salud.”.

¹¹ 26. La Corte Constitucional, en sentencia C- 665 de 1996 , consideró que la referida exclusión no desconocía la Carta Política, en la medida que “el legislador está facultado constitucionalmente para establecer excepciones a las normas generales, siempre y cuando estén razonablemente justificadas, como así sucede en el asunto sub-examine, donde la inaplicabilidad del Sistema tiene fundamento en la protección y garantía de los derechos adquiridos contemplados en los Decretos 1211, 1212 y 1214 de 1990 (Fuerzas Militares, Policía Nacional y personal civil, respectivamente)”

Ahora bien, mediante el Decreto 352 de 1994 fue fijada su estructura orgánica, objetivos y funciones, así como el régimen prestacional de sus empleados, de la siguiente manera:

(...)

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

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

En atención a la orden encomendada en la ley marco en salud, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1301 de 1994¹² por el cual organizó el Sistema de Salud de las Fuerzas Militares, de la Policía Nacional y del personal no uniformado de la Policía Nacional, regulando en torno al régimen prestacional lo siguiente:

En cuanto al régimen legal del personal indicó que quienes prestaran 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 tendrían el carácter de empleados públicos, haciendo la salvedad frente a los trabajadores oficiales, que realizan actividades operativas, de conservación y mantenimiento de inmuebles (art. 87).

En materia salarial y prestacional precisó:

(...)

ARTICULO 88. RÉGIMEN SALARIAL DEL PERSONAL. *Los empleados públicos y trabajadores oficiales del Instituto de Salud de las Fuerzas Militares y del Instituto para*

¹² “...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 del de sus entidades descentralizadas...”

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.*

ARTICULO 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” (Subrayado y negrilla fuera de texto).*

Conforme la norma transcrita se tiene que:

- a) El régimen salarial de los empleados públicos y trabajadores oficiales del Instituto de Salud de las Fuerzas Militares, esto es, para efectos de remuneraciones, primas, bonificaciones, viáticos, horas extras y subsidios, será regido por las normas legales que para esta clase de servidores establezca el Gobierno Nacional. En cuanto al régimen prestacional quedan sometidos a las disposiciones de la Ley 100 de 1993 y frente a las demás prestaciones sociales se les aplicará el Decreto Ley 2701 de 1988 “*Por el cual se reforma el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales de las entidades descentralizadas, establecimientos públicos o empresas industriales y comerciales del estado, adscritos o vinculados al Ministerio de Defensa Nacional.*” y las normas que lo modifiquen y adicionen.
- b) A los empleados públicos y trabajadores oficiales del Instituto de Salud de las Fuerzas Militares, para efectos de remuneraciones, primas, bonificaciones, viáticos, horas extras y subsidios, no se les aplican las normas establecidas para el personal civil del Ministerio de

Defensa Nacional, esto es, las contenidas en el Decreto 1214 de 1990¹³.

- c) A los empleados públicos y trabajadores oficiales del Instituto de Salud de las Fuerzas Militares que a la entrada en vigencia del Decreto 1301 de 1994, se encontraban prestando servicios en el Ministerio de Defensa Nacional y que ingresaren al Instituto de Salud de las Fuerzas Militares, se someten al régimen prestacional aplicable al Instituto de Salud para las fuerzas Militares, esto es, por las normas legales que para esta clase de servidores establezca el Gobierno Nacional. Sin embargo, estos frente al régimen prestacional continuarán cobijados por el Título VI del Decreto Ley 1214 de 1990¹⁴.

Así las cosas, el régimen salarial de quienes se vincularon al establecimiento público nacional -Instituto de Salud de las Fuerzas Militares- fue el previsto por el Gobierno Nacional para la entidad respectiva, **excluyéndose las normas establecidas para el personal civil del Ministerio de Defensa Nacional.**

Igualmente, en materia prestacional se garantizaron los derechos adquiridos para quienes estuvieran vinculados con anterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993.

Para efectos de determinar la planta de personal del Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional (INSSPONAL), se expidió el Decreto 1407 de 1995¹⁵, determinando la equivalencia de los servidores vinculados con anterioridad, incorporados a la nueva entidad así:

Artículo 1º. Que para efectos de la incorporación del personal civil de la Policía Nacional a la Planta del Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional establécense las siguientes equivalencias de cargos:

(...)

13

Por el cual se reforma el estatuto y el régimen prestacional civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional.
¹⁴ Por el cual se reforma el estatuto y el régimen prestacional civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional.

¹⁵ Por el cual se establecen unas equivalencias de cargos para el personal civil de la Policía Nacional que se incorpore a la planta del Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional.

Policía Nacional	Instituto para la Seguridad y Bienestar de la Policía Nacional						
Grado	Nivel	profesional	Nivel	técnico	Nivel	Asistencial	
Policial	Médicos U Odontólogos	Otros Profesionales	Tecnólogos	Técnicos	Auxiliares Administrativos y del Area de Salud	Secretaria	Operativos

Especialista Segundo	3020-08	3020-09	4165-16 4165-15 4165-11	5040-212
	3020-07	3020-08		
	3020-05	3020-07		
		3020-06		
		3020-05		
		3020-04		

De igual forma, este Decreto en sus artículos 2° y 4° estimó:

(...)

Artículo 2°. El personal a que se refiere el artículo anterior que para efectos de la incorporación en virtud de las equivalencias señaladas anteriormente, resultara devengando una remuneración inferior a la que tenía en la Policía Nacional por concepto de sueldo básico, subsidio familiar y primas mensuales que estuviese devengando tendrán derecho a recibir por concepto de la asignación básica mensual en el cargo que sea incorporado un valor equivalente al que había alcanzado en la Policía Nacional mientras permanezca en este empleo. Para quienes la incorporación no implique disminución en su remuneración, la asignación básica mensual será la que corresponda al cargo del cual sea incorporado en el Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional.

(...)

Artículo 4°. De acuerdo con lo establecido en el párrafo 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. (negrilla y subrayado fuera del texto)

El Despacho advierte que los cargos enunciados en la normativa anterior, según la aludida equivalencia, corresponden a los estimados en la planta de personal del Instituto de las Fuerzas Militares adoptada por el Decreto 1406 de 1995, "...por el cual se aprueba el Acuerdo número 023, del 23 de junio de 1995 de la Junta Directiva del Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional, por el cual se establece la Planta de Personal del Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional, INSSPONAL...", los cuales coinciden con la

nomenclatura de empleos de la rama ejecutiva del orden nacional y, en tal sentido, en relación con quienes fueron vinculados con posterioridad a su entrada en vigor, la asignación básica les fue reajustada conforme a los grados previstos en las normas que anualmente expidió el presidente de la República para tales empleados.

Posteriormente con la expedición de la Ley 352 de 1997¹⁶ se derogó el Decreto 1301 de 1994 y se ordenó la creación de la Dirección General de Sanidad Militar¹⁷ como una dependencia del Comando General de las Fuerzas Militares y se dispuso la supresión y liquidación del establecimiento público denominado Instituto de Salud de las Fuerzas Militares, ordenando la incorporación de su personal a la Planta del Ministerio de Defensa Nacional o de la Policía Nacional, según fuera el caso, en atención a la reglamentación que para el efecto el Gobierno Nacional debía expedir¹⁸. Frente al régimen salarial y prestacional de los empleados y trabajadores, dispuso:

(...)

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. (Subrayado y negrilla fuera de texto).*

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.*

¹⁶ 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.

¹⁷ Con el objeto de administrar los recursos del Subsistema de Salud de las Fuerzas Militares e implementar las políticas, planes y programas que adopten el Consejo Superior de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional y el Comité de Salud de las Fuerzas Militares

¹⁸ Artículo 54: *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.*

De acuerdo con la normativa trascrita, se tiene que:

1. 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 fueron incorporados a las Plantas de Personal de Salud del Ministerio de Defensa Nacional y de la Policía Nacional y que se vincularon a esas entidades con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, se les continuará aplicando el régimen prestacional dispuesto en el título VI del Decreto Ley 1214 de 1990¹⁹ (seguridad y bienestar social²⁰) y las normas que lo modifiquen o adicionen.
2. Los empleados públicos y trabajadores oficiales que se vinculen al Ministerio de Defensa Nacional y la Policía Nacional en virtud de la norma en estudio (Ley 352 de 1997) y con posterioridad, quedarán sometidos al régimen salarial que se les aplicaba en el Instituto de Salud de las Fuerzas Militares, que es el regido por las normas legales que para este tipo de trabajadores establece el Gobierno Nacional (artículo 88 del Decreto 1301 de 1994).

Durante el proceso de liquidación del Instituto se expidió el Decreto 3062 de 1997 que incluyó un listado de garantías laborales para los servidores que fueron incorporados a la planta de personal de salud del Ministerio de Defensa; en este sentido dispuso en materia prestacional 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”*. 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”*

¹⁹ Por el cual se reforma el estatuto y el régimen prestacional civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional.

²⁰ Al respecto ver: Consejo de Estado, sección segunda, subsección B, sentencia de 21 de junio de 2018, expediente: 2012-00646 (240-2015), consejero ponente: Carmelo Perdomo Cuéter.

A su turno, el Decreto 133 de 1998²¹, determinó similares condiciones para la incorporación de servidores a la planta 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. (subrayado y negrilla fuera del texto).

Posteriormente, fue expedido el Decreto 1792 de 2000 “*Por el cual se modifica el Estatuto que regula el Régimen de Administración del Personal Civil del Ministerio de Defensa Nacional, se establece la Carrera Administrativa Especial*” derogando lo previsto en el Decreto 1214 de 1990, con excepción de las disposiciones relativas a los regímenes pensional, salarial y prestacional de este personal.

Con posterioridad, la Ley 1033 de 2006²² estableció el régimen de Carrera Especial para los empleados públicos civiles no uniformados del Ministerio de Defensa Nacional, sus entidades descentralizadas, adscritas y vinculadas, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, dando paso a un proceso de modernización y tecnificación de los servicios públicos civiles del sector defensa.

Finalmente, los Decretos 91 y 92 de 2007 modificaron la nomenclatura y clasificación de empleos de asistencia en materias directas o de apoyo con la seguridad y defensa, incluida el área misional de salud, sin desmejorar la situación salarial de los empleados civiles no uniformados en dicho sector y

²¹ Por el cual se dictan normas para la liquidación del Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional.

²² *Por la cual se establece la Carrera Administrativa Especial para los Empleados Públicos no uniformados al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, de las Fuerzas Militares, de la Policía Nacional y de sus entidades descentralizadas, adscritas y vinculadas al sector Defensa, se derogan y modifican unas disposiciones de la Ley 909 de 2004 y se conceden unas facultades conforme al numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política.*

que la nomenclatura especial y la equivalencia de empleos, no afectaría sus derechos prestacionales, ajuste aprobado con el Decreto 4783 de 2008.

De lo anterior, cabe concluir que aquellos empleados que se vincularon al sector central del Ministerio de Defensa, Fuerzas Militares o Policía Nacional con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 y que posteriormente fueron incorporados al Instituto de Salud de las Fuerzas Militares y a la Dirección de Sanidad Militar, tienen derecho a que sus prestaciones sean reconocidas con fundamento en las disposiciones contenidas en el Decreto 1214 de 1990, título VI.

Ahora, en cuanto al régimen prestacional establecido en el título VI del Decreto 1214 de 1990, se tiene que el artículo 98 del citado estatuto establece que el empleado público del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional que acredite 20 años de servicio continuo a la institución, incluido el servicio militar obligatorio prestado en cualquier tiempo, tendrá derecho a partir de la fecha de su retiro a que le sea pagada una pensión vitalicia de jubilación equivalente al 75% del último salario devengado, sin importar la edad y que las partidas a tener en cuenta para el efecto serían las de: **suelo básico, prima de servicio, prima de alimentación, prima de actividad, subsidio familiar, auxilio de transporte y una duodécima parte de la prima de navidad.**

Posición reiterada en sentencia de unificación SUJ-019-CE-S2-19, proferida por el Consejo de Estado el día 12 de diciembre de 2019, en la cual se concluye respecto al caso que nos ocupa como regla de unificación lo siguiente:

(...)

63. Entre la vigencia del Decreto 1301 de 1994²³ y de la Ley 352 de 1997²⁴, aplican las siguientes reglas:

1. En materia salarial: *Los empleados públicos vinculados e incorporados²⁵ 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*

²³ Publicado en el Diario Oficial No. 41.409, del 27 de junio de 1994

²⁴ Publicada en el Diario Oficial No. 42.965 de 23 de enero de 1997

²⁵ 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.

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 se 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. (negrilla y subrayado fuera del texto).

En cuanto a los efectos de dicha sentencia de unificación, se advierte su retrospectividad para aquellos casos pendientes de solución tanto en vía administrativa como vía judicial.

5. Caso Concreto.

Pruebas relevantes que se encuentran en el presente proceso y que respaldan lo pretendido:

- Resolución 00506 de 19 de febrero de 2001, por medio de la cual se reconoce una pensión de jubilación a la señora Myriam Dolly Cárdenas Quiroga, Código 3020, grado 12²⁶.
- Derecho de petición radicado el día 13 de marzo de 2018 por la apoderada judicial de la accionante, a través del cual solicitó la reliquidación de la pensión de jubilación incluyendo las partidas computables, conforme a lo previsto en el artículo 102 del Decreto 1214 de 1990²⁷.
- Contrato a término fijo N° 00725 de 25 de junio de 1980 suscrito por la accionante y con el Ministerio de Defensa Nacional-Policía Nacional-Bienestar Social, en el que se contrata para laborar como trabajadora social de tiempo completo²⁸.

²⁶ Ver expediente digital "01DemandaParte1" hoja 5-7.

²⁷ Ver expediente digital "01DemandaParte1" hoja 10-12.

²⁸ Ver expediente digital "01DemandaParte1" hoja 19-25.

- Acta de Posesión 1505 del 3 de octubre de 1983, por medio de la cual se nombra a la señora Cárdenas Quiroga en el cargo de trabajadora social, de la categoría especialista²⁹.
- Administrativa de personal N° 1-177 mediante la cual la Dirección General de la Policía, nombró a la señora Cárdenas Quiroga como Trabajadora Social en la categoría de Especialista Segundo³⁰.
- Soporte de radicación de la conciliación extrajudicial el día 25 de junio de 2018 ante la Procuraduría de lo Contencioso Administrativo³¹.
- Constancia expedida dentro de la Conciliación extrajudicial bajo el radicado N° 218-2018 SIAF. 19670 de 25 de junio de 2018, a través de la cual se declara fallido por falta de ánimo conciliatorio entre las partes, el día 30 de julio de 2018³².
- Acta de posesión 512 del 2 de octubre de 1995 por medio del cual el Ministerio de Defensa Nacional, Instituto para la Seguridad y Bienestar Social de la Policía Nacional, nombró a la demandante en el cargo de Profesional Universitario, código 3020, grado 8³³.
- Acta de Posesión 0324 del 31 de enero de 1997, por medio del cual se nombra a la señora Cárdenas Quiroga en el cargo de profesional universitario código 320, grado 8, incorporado mediante Decreto 2421 de 30 de diciembre de 1996³⁴.
- Acta de Posesión N° 0697 del 3 de marzo de 1997, por medio de la cual se nombra a la accionante en el cargo de profesional universitario 3020 grado 9³⁵.
- Acta de Posesión N° 1106 del 19 de diciembre de 1997, a través de la cual el Ministerio de Defensa Nacional, Instituto Para la Seguridad Social

²⁹ Ver expediente digital “01DemandaParte1” hoja 27.

³⁰ Ver expediente digital “01DemandaParte1” hoja 28-33 del PDF.

³¹ Ver expediente digital “01DemandaParte1” hoja 35 del PDF.

³² Ver expediente digital “01DemandaParte1” hoja 37 del PDF.

³³ Ver expediente digital “07RespuestaOficio” hoja 14 del PDF.

³⁴ Ver expediente digital “07RespuestaOficio” hoja 12 del PDF.

³⁵ Ver expediente digital “07RepuestaOficio” hoja 13 del PDF.

y Bienestar de la Policía Nacional nombra a la señora Cárdenas Quiroga en el cargo de Profesional Universitario Código 3020, Grado 12, 6 horas³⁶.

- Constancia de tiempo de servicios del 19 de diciembre de 2000 certificada por el Jefe Grupo Talento Humano de la Dirección de Sanidad a través se hace constar una prestación total de tiempo de servicios de 20 años, 6 meses y 7 días, de los cuales 3 años, 4 meses y 4 días fueron presados en la Dirección de Bienestar Social de la Policía Nacional³⁷.
- Resolución 366 del 27 de noviembre de 2000 por medio de la cual se aceptó la renuncia de la accionante a partir del 4 de diciembre de 2000³⁸.
- Certificación expedida por el Jefe de Unidad Personal no Uniformado de la Policía Nacional, a través de la cual se hace constar que la señora Cárdenas Quiroga laboró en Bienestar Social de la Policía Nacional desde el 26 de mayo de 1980 hasta el 30 de septiembre de 1983, por 3 años y 4 meses, a través de contrato tiempo continuó; de igual forma, a partir del 1° de octubre de 1983 y hasta el 1° de octubre de 1995 fue vinculada por resolución y retirada por supresión del cargo al INSSPONAL a través de la Resolución 3624 de 15 de noviembre de 1995³⁹.
- Relación de los pagos realizados a la accionante por la Policía Nacional desde febrero de 1990 hasta el mes de septiembre de 1995⁴⁰.
- Certificaciones emitidas por el área de tesorería de la Policía Nacional en las que se hace constar los emolumentos devengados por la señora Cárdenas Quiroga desde febrero de 1998 a marzo de 2001 en la Policía Nacional⁴¹.

³⁶ Ver expediente digital “07RespuestaOficio” hoja 11 del PDF.

³⁷ Ver expediente digital “07RespuestaOficio” hoja 19 del PDF.

³⁸ Ver expediente digital “07RespuestaOficio” hoja 20-21 del PDF.

³⁹ Ver expediente digital “07RespuestaOficio” hoja 70 del PDF.

⁴⁰ Ver expediente digital “07RespuestaOficio” hoja 540-603 del PDF.

⁴¹ Ver expediente digital “07RespuestaOficio” hoja 603-638 del PDF.

5.1 Resolución al problema jurídico planteado.

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la señora Cárdenas Quiroga pretende la nulidad del acto ficto o presunto configurado por el silencio administrativo respecto a la petición elevada ante la Policía Nacional el 13 de marzo de 2018, por medio de la cual se solicitó la reliquidación de la pensión de jubilación de la demandante equivalente al 75% de los últimos haberes devengados a partir del 4 de diciembre del 2000, reconocida a través de la Resolución 506 de 19 de febrero de 2001, incluyendo como partidas computables las previstas en el artículo 102 del Decreto 1214 de 1990, prima de servicios y prima de actividad.

Ahora bien, este debate procesal ha de centrarse en determinar si se configuró alguna de las causales de nulidad contenidas en el artículo 137 del C.P.A.C.A. El cual establece como causales de procedencia de la declaratoria de nulidad de los actos administrativos, cuando hayan sido expedidos:

1. con infracción de las normas en que deberían fundarse;
2. sin competencia;
3. en forma irregular;
4. con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa;
5. mediante falsa motivación;
6. con desviación de las atribuciones propias de quien las profirió.

Y, de los reiterados argumentos de la demanda, se evidencian como cargos contra los actos demandados, el desconocimiento de los derechos constitucionales contenidos en los artículos 53 y 13 de la carta política, por lo cual debe prevalecer la irrenunciabilidad de los beneficios mínimos y la situación más favorable al trabajador.

A través de los alegatos de conclusión presentados por la Policía Nacional, se indicó que no es posible acceder a las pretensiones de la demanda, ya que las prestaciones contenidas en el Decreto 1214 de 1990 no rigen a la señora MYRIAM DOLLY CÁRDENAS cuyo régimen prestacional se encuentra

contenido en el Decreto 2701 del 29 de diciembre de 1988 "*Por el cual se reforma el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales de las entidades descentralizadas, establecimientos públicos o empresas industriales y comerciales del estado, adscritos o vinculados al Ministerio de Defensa Nacional*", al ingresar a la Policía Nacional el 26 de mayo de 1980 en calidad de personal civil.

De acuerdo con el material probatorio aportado al expediente, se encuentra que la señora Cárdenas Quiroga fue vinculada a la Dirección de Bienestar Social por medio de un contrato laboral desde el **26 de mayo de 1980** como Trabajadora Social en el empleo de Profesional Universitario Código 3020 grado 8, la categoría de especialista segundo, cargo desempeñado **hasta el 1° de octubre de 1995**, siendo incorporada sin solución de continuidad en la planta de personal Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional - INSSPONAL-, según lo dispuesto en la ley 62 de 1993.

Con el ánimo de desatar la cuestión litigiosa, resulta oportuno advertir que, de acuerdo con el análisis normativo efectuado en precedencia, la situación salarial de la demandante se gobernó por las disposiciones generales aplicables a los empleados públicos no uniformados al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, habida cuenta de que su régimen salarial cambió como consecuencia del ingreso a la planta de personal del entonces Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional (INSSPONAL), y con posterioridad a la Ley 352 de 1997, que suprimió el mencionado Instituto y prescribió que el personal que fuera incorporado a la planta del Ministerio de Defensa Nacional o de la Policía Nacional se rige por las normas que el Gobierno nacional fijó para los empleados públicos no uniformados al servicio del Ministerio de Defensa Nacional.

Así las cosas, el régimen pensional aplicable a la accionante es el de los empleados públicos del Ministerio de Defensa Nacional y la Policía Nacional, que se determina por la fecha de ingreso de cada servidor, para el caso de la señora Cárdenas Quiroga fue vinculada por la Policía Nacional desde el **26 de mayo de 1980**, en condición de personal civil del Ministerio de Defensa Nacional, antes de la entrada en vigor de la Ley 100 de 1993 y, luego, fue incorporada como empleado público del entonces Instituto para

la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional (el 2 de octubre de 1995), razón por la cual, de acuerdo con los artículos 279 de la Ley 100 de 1993 y 55 de la ley 352 de 1997, **es beneficiaria del régimen de jubilación contenido en el Decreto en el Título VI del Decreto 1214 de 1990.**

Con fundamento en lo anterior, considera el Despacho que a la señora Cárdenas Quiroga le fue reconocida su pensión mensual vitalicia de jubilación a partir del 4 de diciembre de 2000, dando estricto cumplimiento al régimen prestacional establecido en el título VI artículo 98 del Decreto 1214 de 1990, que estableció:

(...)

ARTÍCULO 98. PENSION DE JUBILACION 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.*

La prescripción normativa, aludida se encuentra acreditada en la Resolución 506 del 19 de febrero de 2001, por medio de la cual se reconoce una pensión de jubilación a la demandante, veamos:

(...)

Que de conformidad con lo previsto en el artículo 53 del Decreto 2701 del 29 de diciembre de 1988 en concordancia con los Artículos 99, 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	\$969.093.00
Bonificación por servicios prestados 1/12	29.265.21
Prima de servicios 1/12	41.526.59
prima de vacaciones 1/12	43.298.11
prima de Navidad 1/12	<u>90.183.57</u>
Total	1'172.366.48 X75%
Valor de la pensión	\$ 879.289.86

Por lo anterior, no se comparten los argumentos deprecados por el extremo demandante, toda vez, que por disposición del Decreto 1407 de 1995 la señora Cárdenas Quiroga fue incorporada a la planta de personal del del Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional en el

cargo equivalente profesional universitario, código 3020, grado 08, categoría de especialista segundo cuyo numeral cuarto dispuso claramente que en concordancia con el 89 del Decreto 1301 de 1994 y 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, **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.**

Es así, como dichas equivalencias fueron creadas para garantizar los derechos adquiridos de aquellos trabajadores que se encontraban vinculados al momento de reorganizar el sistema de salud.

Adicionalmente, el reconocimiento pensional efectuado por el Ministerio de Defensa Nacional mediante la Resolución 506 del 19 de febrero de 2001 mantuvo la aplicación del Título VI del Decreto Ley 1214 de 1990, pues existen dos situaciones normativas a diferenciar respecto de la aplicación del Decreto 1301 de 1994, una para los servidores que fueron vinculados a los citados Institutos y ya se encontraban laborando para el Ministerio de Defensa antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, "*se conservó la aplicación del régimen prestacional consagrado en el Título VI del Decreto Ley 1214 de 1990, en lo que tiene que ver con las cesantías y la pensión de jubilación. Pero en lo que respecta a las demás prestaciones sociales se les aplicará el Decreto Ley 2701 de 1988*"; y dos para los trabajadores que se vincularon con el Ministerio de Defensa después de la vigencia de la Ley 100 de 1993, pues el régimen prestacional que se les aplicaría sería el contenido en la Ley 100 de 1993 y el Decreto 2701 de 1988.

Dicha interpretación fue adoptada por la ley 352 de 1997, artículos 54 55 y 56, en tanto que su régimen prestacional estaría condicionado a la fecha de vinculación laboral del empleado, de manera que si la misma ocurrió con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 se les continuaría aplicando lo dispuesto en el Título VI del Decreto 1214 de 1990, en tanto, que si la vinculación se da con posterioridad a dicha fecha, esto es, entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, se aplicaría lo dispuesto en ella y el Decreto 2701 de 1988.

Es así, como la continuidad de lo dispuesto en el mencionado Decreto 1214 de 1990, se refiere al régimen prestacional establecido en el Título VI, **pero no el régimen salarial que incluye las primas y las bonificaciones, pues este último régimen pertenece al capítulo III de la norma ibidem, quedando sometido a las normas que para el efecto dictara el Gobierno Nacional, aunado a que no se pueden incluir dos veces los factores ya incorporados a la asignación básica de la demandante al momento de su transición de una entidad a otra, no siendo posible que para efectos de las liquidaciones de las prestaciones sociales se tengan en cuenta tales emolumentos, que para la fecha del reconocimiento pensional ya habían desaparecido, por tanto, su inclusión configura a una doble liquidación en la correspondiente pensión.** análisis jurídico que no permite acceder a lo solicitado por la aquí accionante, pues no basta acreditar la mera vinculación con anterioridad a la ley 100 de 1993 sino que es necesario demostrar una sustracción injusta y en detrimento de los derechos adquiridos de la demandante por parte de la administración, la cual, dentro de este asunto dio cumplimiento estricto a los parámetros normativos impuestos por el legislador con el fin de estructurar el sistema de salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, sin que su actuar se constituya arbitrario o en uso inadecuado de las competencias otorgadas por la ley, pues se contempló dentro del cambio de personal adscrito al Ministerio de Defensa-Policía Nacional al Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional, Decreto 1407 de 1995 creando unas equivalencias respectivas frente a cada uno de los cargos⁴².

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarenta y Siete Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda instaurada por la señora **MYRIAM DOLLY CÁRDENAS QUIROGA** identificada con cédula de

⁴² Ver sentencia de tutela Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala de lo Contencioso Administrativo, radicado 11001-03-15-000-2020-05163-00, M.P Jorge Roberto SÁCHICA MÉNDEZ. En dónde se estudia la posición adoptada por este Despacho, la cual no implica el desconocimiento de precedente judicial, al evidenciarse en el presente asunto una situación fáctica distinta a la analizada en la sentencia de unificación SUJ-019-CE-S2-19.

ciudadanía No. 41.578.065 contra la **NACIÓN –MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL- POLICÍA NACIONAL**, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: RECONOCER PERSONERÍA a la **Dra. MARÍA MARGARITA BERNATE GUTIERREZ**, identificada con la cédula de ciudadanía número 1.075.213.373 y T.P 192.012 del C.S de la Judicatura, como apoderada de la entidad demandada de conformidad con el poder otorgado por el Secretario General de la Policía Nacional **PABLO ANTONIO CRIOLLO REY**, en los términos allí referidos⁴³.

TERCERO: NOTIFICAR la providencia con el uso de las tecnologías de la información, a las cuentas de correo que aparecen registradas en el expediente así:

Parte demandante	kellyeslava@statusconsultores.com ; contacto@statusconsultores.com
Parte demandada	maria.bernateg@correo.policia.gov.co ; notificaciones.bogota@mindefensa.gov.co ; decun.notificacion@policia.gov.co ; ardej@policia.gov.co
Ministerio Público	zmladino@procuraduria.gov.co
Defensa Jurídica del Estado	procesosnacionales@defensajuridica.gov.co

CUARTO: Sin costas en la instancia.

QUINTO: Una vez en firme esta sentencia, **ARCHIVAR** el expediente.

CARLOS ENRIQUE PALACIOS ÁLVAREZ
Juez

⁴³ Ver expediente digital “18AlegatosPolicia” hoja 11-19 del PDF.

Firmado Por:
Carlos Enrique Palacios Alvarez
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
047
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: **0c7934064eb5d3e0356fa74fb74456c8d0e9eb4b4ba1b95b99280c446d1b8bb1**

Documento generado en 06/09/2022 06:34:12 PM

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