



Rama Judicial del Poder Público
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

**TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO
DESPACHO 003 - SALA DE DECISIÓN ORAL - SECCIÓN B**

Barranquilla, diecinueve (19) de diciembre de dos mil veinticinco (2025)

RADICADO	08-001-33-33-006-2017-00213-02-W
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE	EDGAR ALVARADO MARTÍNEZ
DEMANDADO	NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - EJERCITO NACIONAL
TEMA	PENSIÓN DE INVALIDEZ - RETROACTIVIDAD DE LA LEY
MAGISTRADO PONENTE	OSCAR WILCHES DONADO

I. ASUNTO.

En acatamiento a lo ordenado por el Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera, en fallo de tutela de primera instancia de 03 de diciembre de 2025, en la cual figuró como accionante el señor **EDGAR ALVARADO MARTÍNEZ** y como accionado el Tribunal Administrativo del Atlántico, notificado al Despacho del ponente el día 05 de diciembre de 2025, procede la Sala de Decisión a proferir una nueva sentencia atendiendo las consideraciones efectuadas por la Sección Tercera del Consejo de Estado en el fallo de tutela mencionado.

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, señor **EDGAR ALVARADO MARTÍNEZ**, contra la sentencia de 31 de enero de 2025, proferida por el Juzgado Sexto Administrativo Oral de Barranquilla, mediante la cual se negaron las súplicas de la demanda.

II. ANTECEDENTES

El demandante instauró demanda de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral contra La Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional, con el fin de obtener la nulidad del oficio No. OFI15-9491 MDNSGDAGPSAP del 12 de febrero de 2015, por medio del cual se le negó al actor el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez. Como consecuencia de la nulidad anterior, a título de restablecimiento del derecho, solicita que se ordene a la entidad accionada reconozca y pague su pensión de invalidez por la disminución de la capacidad laboral del 58.37%, con fundamento en los Decretos 4433 de 2004 o 1157 de 2014 o, en su defecto, los artículos 39 y 40 de la Ley 100 de 1993, por virtud del principio de favorabilidad.

REF. EXP. No. 08-001-33-33-006-2017-00213-02-W
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: EDGAR ALVARADO MARTÍNEZ
DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – EJERCITO NACIONAL
PROVIDENCIA: SE REVOCA LA SENTENCIA APELADA QUE NEGÓ LAS SÚPLICAS DE LA DEMANDA Y EN SU LUGAR SE CONCEDEN LAS PRETENSIONES.

A la demanda de la referencia se le dio el trámite del proceso ordinario: se admitió mediante auto del día 21 de agosto de 2018, se fijó el día 19 de octubre de 2018 para llevar a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, llegado el día señalado, se declaró probada la excepción de ineptitud de demanda; decisión contra la cual se interpuso recurso de apelación que resuelto por esta Corporación en providencia de 8 junio de 2024 mediante la cual se revocó dicha decisión y ordenó continuar con el proceso. El en auto de 10 de julio de 2024 el juzgado dispuso obedecer y cumplir lo resuelto y fijó fecha para continuar con la audiencia inicial para el 29 de octubre de 2024.

En esa fecha señalada el juzgado de instancia abrió el periodo probatorio, incorporando las pruebas allegadas, prescindiendo de la audiencia de pruebas y corriendo traslado para alegar de conclusión.

El 31 de enero de 2025, se profirió sentencia mediante la cual se negaron las súplicas de la demanda; decisión contra la cual se interpuso oportunamente recurso de apelación por la parte accionante, a cuya solución se contrae la presente providencia.

III. SENTENCIA RECURRIDA E IMPUGNACION

3.1. La Sentencia Recurrída. El Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Barranquilla, mediante sentencia fechada 31 de enero de 2025, negó las súplicas de la demanda, argumentado que:

Para la época de los hechos, el Sistema de Seguridad Social aplicable al caso bajo examen, se regía por normas especiales contenidas en los estatutos de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional fijadas en el Decreto 094 de 1989, por el cual se reguló la capacidad psicofísica, incapacidades, invalideces e indemnizaciones del personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, Soldados, Grumetes, Agentes, Alumnos de las Escuelas de Formación y Personal Civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional.

El referido Decreto, exigía en su artículo 90, a los Soldados y Grumetes de las Fuerzas Militares, un porcentaje de la pérdida de la capacidad psicofísica del 75% para efectos de reconocer una prestación pensional por invalidez. En tal sentido, como el porcentaje de pérdida de la capacidad laboral asignado al demandante es inferior al requerido, se tiene que no le asiste el derecho al reconocimiento de dicha prestación, tal como se indicó en la Resolución No. 06805 de 25 de agosto de 1992.

El juzgado precisa que, el acto demandando en el presente asunto es el Oficio No. 15-9491 de 12 de febrero de 2015 en el cual se dio respuesta al

demandante indicando que la solicitud de reconocimiento de pensión de invalidez, se resolvió de fondo mediante Resolución No. 06805 de 25 de agosto de 1992 en la cual se reconoció una indemnización por la disminución de la capacidad laboral, estando ajustada a derecho dado el régimen aplicable al caso concreto para la época de los hechos, señalando que dicho acto goza de presunción de legalidad.

...

Si bien el actor omitió demandar expresamente la Resolución No. 06805 de 25 de agosto de 1992 y las actas de Junta Médica No. 579 de 1990 y Tribunal Médico laboral No. 679 de 1991, en primacía del principio pro actione como expresión del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia y de primacía de la realidad sobre las formalidades¹⁴, el juzgado procedió a analizar los actos enunciados de cara al concepto de violación invocado, con las pruebas aportadas, pudiendo establecer que, dichos actos administrativos no vulneraran las normas invocadas, pues como se indicó previamente, la norma aplicable para la época de los hechos es el Decreto 94 de 1989 que reconocía la pensión de invalidez frente a una disminución de la capacidad de laboral superior al 75%, porcentaje que superaba la disminución declarada al demandante.

Ahora bien, respecto de la valoración en equidad solicitada siguiendo lo dispuesto en la Ley 100 de 1993, es menester señalar que, el régimen de seguridad social de las fuerzas militares está exceptuado de esta norma, por lo que no les es aplicable.

No obstante, si en gracia de discusión se realiza el análisis desde la óptica del principio de favorabilidad contemplado en artículo 53 de la Constitución Política, consistente en la posibilidad de aplicar una nueva ley en retrospectiva, ante la existencia de un interés legítimo, pese a los efectos hacia el futuro de las nuevas normas, el juzgado encuentra que la parte actora no acreditó los requisitos contemplados en la Ley 100 de 1993 para el reconocimiento de la pretendida prestación económica.

...

La mencionada ley define como invalidez la pérdida de la capacidad laboral superior en un 50%, y señala como requisitos, para el reconocimiento pensional, por invalidez causada por accidente los siguientes i.) haber cotizado cincuenta (50) semanas dentro de los últimos tres (3) años inmediatamente anteriores al hecho causante de la misma y 2.) su cotización para con el sistema sea al menos del veinte por ciento (20%) del tiempo transcurrido entre el

momento en que cumplió veinte (20) años de edad y la fecha de la primera calificación del estado de invalidez.

Revisadas las pruebas obrantes en el proceso, de frente a la norma en cita, el juzgado encuentra que, el actor demostró tener una pérdida de la capacidad laboral del 50% sin embargo, no demostró los demás requisitos para acceder a la pensión por invalidez.

Así las cosas, se puede concluir que en el presente asunto que las pretensiones no están llamadas a prosperar y la presunción de legalidad del acto acusado, así como la de la Resolución No. 06805 de 25 de agosto de 1992 y las actas de Junta Médica No. 579 de 1990 y Tribunal Médico laboral No. 679 de 1991 no fueron desvirtuadas.”

3.2. La Impugnación. La sentencia de primera instancia fue objeto de recurso de apelación por la parte demandante, siendo concedido por el A-quo para ante este tribunal el 08 de abril de 2025.

La Parte demandante solicitó que se revoque la sentencia apelada y en su lugar se concedan las súplicas de la demanda, pues a su juicio erró el juez de instancia, por las siguientes razones:

1. Que se encuentra acreditado que, mediante acta de la Junta Médica de Sanidad de 23 de mayo de 1990, se calificó al actor con una pérdida de la capacidad laboral de: 58.37%; porcentaje que fue ratificado por la Junta médica de calificación de invalidez
2. Que la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, han aceptado la aplicación a los miembros de las Fuerzas pública con una disminución de capacidad laboral del 50%, de la ley 923 de 2004 más favorable a sus intereses, para acceder al reconocimiento de la pensión de invalidez.
3. Que ha sostenido la corte constitucional que el derecho a la pensión de invalidez es una expresión del derecho a la seguridad social, que tiene como objetivo proteger, mediante una compensación económica, a las personas a quienes su estado de salud les impide obtener recursos necesarios para solventar sus necesidades básicas y disfrutar de una vida digna.
4. Que la corte constitucional ha establecido que el principio de favorabilidad en materia pensional, no opera únicamente cuando existe conflicto entre dos normas, sino que, opera a su vez, cuando una sola norma admite varias interpretaciones.
5. Que a manera de conclusión señaló

"En el presente caso, tenemos que mi mandante ingreso al ejército nacional de manera voluntaria como soldado profesional y en cumplimiento de sus funciones como miliciano, fue herido en combate, con afectación de arma de fuego a nivel del musco que le afecto los tejidos blandos y fractura de fémur derecho: a) Atrofia bilateral de cuádriceps b) limitación flexo – extensión de ambas rodillas y fue calificado por la institución castrense en Junta Medico Laboral y Tribunal Medico laboral, que le otorgo el 58,37% de disminución de capacidad laboral, no apto para el servicio militar.

En ese mismo sentido, se recurrió a la Junta Regional de Calificación de Invalidez quien emitió dictamen con un porcentaje del 58.38% de disminución de capacidad laboral. Con ello, se cumple los requisitos establecidos en la ley para acceder a la pensión por invalidez y la negativa del A QUO, no dan justificación bajo la sana critica al negar el derecho adquirido del señor Edgar Alvarado Martínez, siendo así como, carece de fundamento lógico exigirle el cumplimiento de los artículos 38 y 39 de la ley 100 de 1993, que no solo exige mayores requisitos, sino que no es aplicable al caso propuesto en la presente litis.

Aunado a lo anterior, el despacho incurre en un defecto fáctico en dimensión negativa, por valoración defectuosa del material probatorio y defecto fáctico sustantivo: i) por decisión que se basa en una norma que no es aplicable al caso y ii) por aplicación errada de norma con interpretación inaceptable, apartándose de los análisis y jurisprudencia establecida por las altas cortes."

IV. ACTUACIÓN PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA

El Tribunal Administrativo, mediante auto de fecha 24 de abril de 2025, admitió el recurso de apelación y ordenó notificar personalmente al Ministerio Público, y por estado a las otras partes.

El Agente del Ministerio Público presentó concepto solicitando se confirme la sentencia apelada considerando que *"la incapacidad o pérdida de capacidad laboral del actor fue determinada mediante actas médico-laborales de los años 1990 y 1991, bajo el amparo del Decreto 094 de 1989, es jurídicamente improcedente aplicar normas posteriores, como los Decretos 4433 de 2004 o 1157 de 2014 o, en su defecto, la Ley 100 de 1993, para modificar retroactivamente los requisitos materiales del derecho, como lo sería el umbral porcentual de invalidez (reduciéndolo del 75 % al 50 %)."*

El Tribunal Administrativo del Atlántico profirió sentencia de 30 de mayo de 2025, mediante la cual confirmó la sentencia apelada, considerando que la estructuración de la pérdida de

la capacidad laboral del señor **EDGAR ALVARADO MARTÍNEZ** ocurrió el **01 de febrero de 1989**, siendo el régimen especial aplicable al sub judice en principio el establecido en Decreto 094 de 1989.

La parte demandante presentó acción de tutela ante el H. Consejo de Estado, solicitando la protección de su derecho fundamental a la seguridad social, a la igualdad, a la vida digna, al mínimo vital y de acceso a la administración de justicia. El H. Consejo de Estado mediante providencia de 3 de diciembre de 2025¹, protegió el derecho fundamental debido proceso de la parte actora, dejando sin efectos la Sentencia de 30 de mayo de 2025, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico.

VI. CONTROL DE LEGALIDAD.

Examinado el expediente, y no hallando ninguna irregularidad que deba ser subsanada o que impida dictar sentencia, se declararán saneadas todas las actuaciones surtidas hasta este momento procesal, de conformidad con el artículo 207 de la Ley 1437 de 2011.

VII. CONSIDERACIONES.

Pretende la parte actora que se declare la nulidad del oficio No. OFI15-9491 MDNSGDAGPSAP del 12 de febrero de 2015, por medio del cual se le negó al actor el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez. Como consecuencia de la nulidad anterior, a título de restablecimiento del derecho, solicita que se ordene a la entidad accionada reconozca y pague su pensión de invalidez por la disminución de la capacidad laboral del 58.37 %, con fundamento en los Decretos 4433 de 2004 o 1157 de 2014 o, en su defecto, los artículos 39 y 40 de la Ley 100 de 1993, por virtud del principio de favorabilidad. El a-quo negó las súplicas de la demanda, en síntesis, por considerar que no se logró desvirtuar la presunción de legalidad del acto acusado.

Al dirimir la controversia, el a-quo negó las súplicas de la demanda argumentando que el demandante no cumplió con los requisitos exigidos para el reconocimiento pensional solicitado. El apoderado de la parte accionante interpuso en tiempo recurso de apelación, que fue resuelto por esta Corporación mediante el fallo de 30 de mayo de 2025, confirmando la sentencia apelada que negó las súplicas de la demanda.

El Consejo de Estado en fallo proferido en sede de tutela, protegió el derecho fundamental a la seguridad social, a la igualdad, a la vida digna, al mínimo vital y de acceso a la administración de justicia invocados por la parte actora, dejando sin efectos la providencia

¹ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN A CONSEJERA PONENTE: MARÍA ADRIANA MARÍN Bogotá, D.C., tres (3) de diciembre de dos mil veinticinco (2025) Radicado: 11001-03-15-000-2025-06226-00

antedicha y ordenando se profiera una nueva decisión sobre el asunto, por la configuración del defecto fáctico.

Así las cosas y en acatamiento a las directrices impartidas por el Consejo de Estado, corresponde a la Sala entonces entrar a determinar si en el presente caso es procedente aplicar retroactivamente la Ley 923 de 2004 y en consecuencia reconocer la pensión de invalidez del actor, a la luz de la sentencia de tutela.

Para tales efectos, es relevante precisar que el Decreto 094 de 1989, mediante el cual se reformó el estatuto de la capacidad sicofísica, incapacidades, invalideces e indemnizaciones del personal de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, soldados, grumetes, agentes, alumnos de las escuelas de formación y personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional y estableció las condiciones para hacerse acreedor del derecho a la pensión de invalidez, así:

"Artículo 89. Pensión de invalidez del personal de Oficiales, Suboficiales y agentes. A partir de la vigencia del presente Decreto, cuando el personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y Agentes, adquieran una incapacidad durante el servicio, que implique una pérdida igual o superior al 75 % de su capacidad el sicofísica, tendrá derecho mientras subsista la incapacidad, a una pensión mensual pagadera por el Tesoro Público y liquidada con base en las partidas señaladas en los respectivos estatutos de carrera, así:

- a) El 50% de dichas partidas cuando el índice de lesión fijado determina una disminución del 75% de la capacidad sicofísica.*
- b) El 75% de dichas partidas, cuando el índice de lesión fijado determina una disminución de la capacidad sicofísica que exceda del 75% y no alcance al 75% y no alcance el 95%.*
- c) El 100 % de dichas partidas cuando el índice de lesión fijado determina una disminución de la capacidad sicofísica igual o superior al 95%."*

Mas adelante el Decreto 1211 de 1990² modificó el estatuto de las fuerzas militares, consignando como requisitos para acceder a la pensión de invalidez, entre otros que se acredite un porcentaje de pérdida de capacidad laboral igual o superior al 75%

En ese mismo sentido el Decreto 1796 del 2000 por el cual se regula la evaluación de la capacidad sicofísica y de la disminución de la capacidad laboral, y aspectos sobre incapacidades, indemnizaciones, pensión por invalidez e informes administrativos por

² "Por el cual se reforma el Estatuto del Personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares"

lesiones, entre otros, de los miembros de las Fuerza Militares, en sus artículos 38³, 39 y 40 se reiteró que para acceder a la pensión de invalidez se requería un porcentaje de pérdida de capacidad laboral igual o superior al 75%.

Posteriormente el legislador expidió la Ley 923 de 2004, mediante la cual se señalaron las normas, objetivos y criterios que debería observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública. En el artículo 3 numeral 3.5 se dispuso lo siguiente:

"Artículo 3. Elementos mínimos. El régimen de asignación de retiro, la pensión de invalidez y sus sustituciones, la pensión de sobrevivientes, y los reajustes de estas, correspondientes a los miembros de la Fuerza Pública, que sea fijado por el Gobierno Nacional, tendrá en cuenta como mínimo los siguientes elementos:

(...)

3.5. El derecho para acceder a la pensión de invalidez, así como su monto, será fijado teniendo en cuenta el porcentaje de la disminución de la capacidad laboral del miembro de la Fuerza Pública, determinado por los Organismos Médico Laborales Militares y de Policía, conforme a las leyes especiales hoy vigentes, teniendo en cuenta criterios diferenciales de acuerdo con las circunstancias que originen la disminución de la capacidad laboral. En todo caso no se podrá establecer como requisito para acceder al derecho, una disminución de la capacidad laboral inferior al cincuenta por ciento (50%) y el monto de la pensión en ningún caso será menor al cincuenta por ciento (50%) de las partidas computables para la asignación de retiro."

Asimismo, el artículo 6 ibidem estableció "El Gobierno Nacional deberá establecer el reconocimiento de las pensiones de invalidez y sobrevivencia originadas en hechos ocurridos en misión del servicio o en simple actividad **desde el 7 de agosto de 2002**, de acuerdo con los requisitos y condiciones de la presente ley.". Este artículo fue objeto de pronunciamiento de esta Corte en sentencia C-924 de 2005⁴, providencia en la cual la Sala Plena declaró exequible la norma cuestionada, considerando que no vulneraba el derecho a la igualdad en tanto "la retroactividad prevista por el legislador, no se orienta a brindar

³ Artículo 38. liquidación de pensión de invalidez para el personal de oficiales, suboficiales, agentes, y personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional. Cuando mediante Junta Médico-Laboral o Tribunal Médico-Laboral de Revisión Militar y de Policía, haya sido determinada una disminución de la capacidad laboral igual o superior al 75%, ocurrida durante el servicio, el personal a que se refiere el presente artículo, tendrá derecho, mientras subsista la incapacidad, a una pensión mensual, valorada y definida de acuerdo con la reglamentación que expida para el efecto el Gobierno Nacional, liquidada con base en las partidas establecidas en las normas que regulen la materia y de conformidad con los porcentajes que a continuación se señalan:

a. El setenta y cinco por ciento (75%) de dichas partidas, cuando la disminución de la capacidad laboral sea igual o superior al setenta y cinco por ciento (75%) y no alcance el ochenta y cinco por ciento (85%).

b. El ochenta y cinco por ciento (85%) de dichas partidas, cuando la disminución de la capacidad laboral sea igual o superior al ochenta y cinco por ciento (85%) y no alcance el noventa y cinco por ciento (95%).

c. El noventa y cinco por ciento (95%) de dichas partidas, cuando la disminución de la capacidad laboral sea igual o superior al noventa y cinco por ciento (95%).

PARAGRAFO 1o. Cuando el porcentaje de pérdida de la capacidad laboral no sea igual o superior al 75%, no se generará derecho a pensión de invalidez.

PARAGRAFO 2o. El personal civil al servicio del Ministerio de Defensa Nacional y de las Fuerzas Militares y el personal no uniformado de la Policía Nacional, vinculado con anterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993, continuará rigiéndose, en lo referente a las pensiones de invalidez, por las normas pertinentes del decreto 094 de 1989.

⁴ Sentencia C-924 de 2005, (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

protección a unas personas que hubiesen estado desprovistas de ella, sino que busca permitir que, dentro de las limitaciones que impone la situación de las finanzas públicas, algunas de tales personas, en razón de la proximidad de sus circunstancias con el momento del tránsito legislativo, pudiesen beneficiarse de las condiciones previstas en el nuevo régimen”.

Como resultado del marco anterior, se expidió el Decreto reglamentario 4433 de 2004⁵, el cual en sus artículos 30 y 32 respectivamente, consignó los requisitos específicos que deben cumplir los miembros de las Fuerzas Militares y de Policía para acceder a la pensión de invalidez:

*“Artículo 30. Reconocimiento y liquidación de la pensión de invalidez. Cuando mediante Junta Médico Laboral o Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía, al personal de Oficiales, Suboficiales, Soldados Profesionales y personal vinculado para la prestación del servicio militar obligatorio de las Fuerzas Militares, y de Oficiales, Suboficiales, miembros del Nivel Ejecutivo, Agentes y personal vinculado para la prestación del servicio militar obligatorio de la Policía Nacional se les determine una disminución de la capacidad laboral igual o superior al **setenta y cinco por ciento (75%)** ocurrida en servicio activo, tendrán derecho a partir de la fecha del retiro o del vencimiento de los tres meses de alta cuando se compute como tiempo de servicio, mientras subsista la incapacidad, a que el Tesoro Público les pague una pensión mensual, que será reconocida por el Ministerio de Defensa Nacional o por la Dirección General de la Policía Nacional, según el caso, liquidada de conformidad con los porcentajes que a continuación se señalan, con fundamento en las partidas computables que correspondan según lo previsto en el presente decreto”.*

(Subrayas por fuera del texto)

Al examinar la norma citada el Consejo de Estado en sentencia del 28 de febrero de 2013⁶ la declaró nula al considerar que el Gobierno Nacional excedió la facultad de regulación que le otorgó el legislador en la Ley marco 923 de 2004. Al respecto el Consejo de Estado anotó lo siguiente:

“Como puede observarse, si por Ministerio de la ley no existe el derecho al reconocimiento y liquidación de la pensión de invalidez, cuando la disminución de la capacidad laboral sea inferior al 50%; a contrario sensu, cuando tal disminución sea igual o superior a este porcentaje, surge el derecho a la obtención y reconocimiento de la misma. De tal manera que si esa fue la decisión del legislador, ella no puede ser variada sino por la propia ley, sin el

⁵ “por medio del cual se fija el régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública”

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Número de Radicación 11001-03-25-000-2007-00061-00(1238-07), (C.P. Bertha Lucía Ramírez de Paéz).

desconocimiento de los derechos adquiridos y, en tal virtud, no puede predicarse la validez de una norma que en desarrollo de los dispuesto en una Ley Marco, señale en detrimento de sus beneficiarios, requisitos superiores a los establecidos por esa ley.

(...)

Por tanto, el artículo 30 del Decreto 4433 de 2004 adolece de un vicio insubsanable de nulidad, pues fue expedido por el Presidente de la República fuera de la órbita competencial que expresamente le señaló el Congreso de la República en la Ley 923 de 2004, artículo 3º numeral 3.5 y, por consiguiente, resulta contrario a derecho y carente de validez.” (Subrayas por fuera del texto)

Así, mediante el Decreto 1157 de 2014 se consignaron nuevamente los requisitos para que los miembros de las Fuerzas Militares y de Policía accedan a la pensión de invalidez, determinándose que los miembros de las Fuerzas Militares y de Policía podrán ser acreedores del derecho a la pensión de invalidez con un porcentaje de pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50%⁷.

Definido lo anterior, debe precisar la Sala los aspectos facticos acreditados que resulten relevantes para la solución del problema jurídico, de acuerdo con las pruebas oportunamente arrimadas por las partes, así:

- Según consta en el acto acusado, el 3 de febrero de 2015 el demandante radicó solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de invalidez (Archivo 01 fl. 14-15); asimismo, obra a fl. 19 copia de la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de invalidez.
- Obra en el PDF01 fl. 14 copia del Oficio OFI15-9491 MDNSGDAGPSAP de fecha 12 de febrero de 2015 mediante el cual la entidad accionada dio respuesta a la petición informando que, el Ministerio de defensa mediante la Resolución No, 6805 de 1992 resolvió la situación prestacional del demandante reconociendo indemnización por disminución de

⁷ Artículo 2. Reconocimiento y liquidación de la pensión de invalidez. Cuando mediante Acta de Junta Médico-Laboral y/o Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía, realizada por los organismos médico laborales militares y de policía, se determine al Personal de Oficiales, Suboficiales, Soldados Profesionales y personal vinculado para la prestación del servicio militar obligatorio de las Fuerzas Militares y Oficiales, Suboficiales, miembros del Nivel Ejecutivo, Agentes y personal vinculado para la prestación del servicio militar obligatorio de la Policía Nacional, una disminución de la capacidad laboral igualo superior al cincuenta por ciento (50%) ocurrida en servicio activo, tendrán derecho a partir de la fecha del retiro o del vencimiento de los tres meses de alta cuando se compute como tiempo de servicio, mientras subsista la incapacidad, a que el Tesoro Público, les pague una pensión mensual, que será reconocida por el Ministerio de Defensa Nacional o por la Dirección General de la Policía Nacional, según el caso, liquidada de conformidad con los porcentajes que a continuación se señalan, con fundamento en las partidas computables que correspondan, según lo previsto en los Decretos 4433 de 2004 y 1858 de 2012; así:

2.1 El cincuenta por ciento (50%), cuando la disminución de la capacidad laboral sea igual o superior al cincuenta por ciento (50%), e inferior al setenta y cinco por ciento (75%).

2.2 El setenta y cinco por ciento (75%), cuando la disminución de la capacidad laboral sea igualo superior al setenta y cinco por ciento (75%), e inferior al ochenta y cinco por ciento (85%).

2.3 El ochenta y cinco por ciento (85%), cuando la disminución de la capacidad laboral sea igualo superior al ochenta y cinco por ciento (85%), e inferior al noventa y cinco por ciento (95%).

2.4 El noventa y cinco por ciento (95%) de dichas partidas, cuando la disminución de la capacidad laboral sea igualo superior al noventa y cinco por ciento (95%). ”

la capacidad laboral.

- Seguidamente se halla copia de la Resolución No. 06805 de 25 de agosto de 1992 por medio de la cual se reconoció y pagó con cargo al Ministerio de Defensa la suma de \$2.163.684 por concepto de indemnización por disminución de la capacidad laboral, con fundamento en el acta medica laboral No. 579 de 1990 y el acta del Tribunal Médico laboral No. 679 de 30 de enero de 1991. (Archivo 01 fl 16-17)

- En el PDF 01 fl 22 a 27 obra Dictamen No. 91.220.215 de 10 de octubre de 2014 la Junta Regional de Calificación de invalidez de Bogotá, determinó una pérdida de capacidad laboral del 58,38%.

- En el PDF 01 fl. 29 a 114 se hallan apartes de la historia clínica del actor.

- En el PDF 41 fl 43 se halla el acta de Junta Médica Laboral No. 579 de 23 de mayo de 1990 de Sanidad Militar del Ejército Nacional se determinó una disminución de la capacidad laboral del 58.37% debido a una lesión ocurrida por causa y en razón del servicio y en combate.

- En el PDF 41 fl 74 se halla copia de la solicitud de fecha 23 de septiembre de 1991 por medio de la cual el actor solicita reconocimiento de pensión.

Queda claro entonces que el señor Edgar Alvarado Martínez en su condición de soldado regular se le configuró una disminución de la capacidad laboral a partir del **1 de febrero de 1989**, en actos del servicio, por lo cual era beneficiario del régimen especial que cobija a los miembros de dicha Institución, en este caso en principio debería regirse por el Decreto No. 0094 de 1989, el cual establece como requisito para acceder a la pensión de invalidez la acreditación de una pérdida de la capacidad laboral equivalente al 75%. Maxime que tal como se pudo establecer los hechos ocurrieron en **1989**, es decir con anterioridad a la excepción consagrada en el artículo 6 de la Ley 923 de 2004 que le impuso al gobierno aplicar las condiciones y requisitos para el reconocimiento de pensiones de invalidez y sobrevivencia "... *originadas en hechos ocurridos en misión del servicio o en simple actividad **desde el 7 de agosto de 2002**, de acuerdo con los requisitos y condiciones de la presente ley.*".

En ese sentido el Consejo de Estado Sección Segunda Subsección "A" en providencia de 19 de febrero de 2015, dentro del expediente No. 05001-23-31-000-2011-00501-01(3533-13), al examinar la aplicación de la normatividad en el tiempo sostuvo: "*La ley sustancial, por lo general, tiene la virtud de entrar a regir frente a las situaciones que se produzcan a partir de su vigencia, pues aún no se encuentran consolidadas y, solo por excepción, rigen de manera retroactiva; sin embargo, para que ello ocurra, el contenido de la ley debe precisar lo pertinente, lo que no sucede en el caso de la Ley 100 de 1993,*

pues al tenor de lo dispuesto en su artículo 151 comenzó a regir a partir del 1º de abril de 1994.”

No obstante lo anterior, la Corte Constitucional en diferentes pronunciamientos relacionados del porcentaje mínimo de disminución de capacidad laboral requerido por los miembros de las Fuerzas Militares y de Policía para solicitar el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez; del recuento jurisprudencial realizado se puede establecer que la Corte ha aceptado (i) la aplicación retroactiva de la Ley 923 de 2004 a situaciones que han ocurrido con anterioridad al 7 de agosto de 2002 con fundamento en el principio de favorabilidad; (ii) que el porcentaje mínimo de pérdida de capacidad laboral requerido para que un miembro de la Fuerza Pública se haga acreedor de la pensión de invalidez es del 50%, en la medida que, la Ley 923 de 2004 derogó todas las disposiciones que le fueran contrarias y, por último, (iii) que la Ley 923 de 2004 no realizó distinción alguna en la imputación de las lesiones que produjeron la disminución de capacidad laboral, es decir que, no es relevante si se trata o no de lesiones relacionadas estrictamente con el servicio o no.⁸

En ese sentido en la sentencia 25 de noviembre de 2025, radicado 11001-03-15-000-2025-06488-00, la Sección Segunda del Consejo de Estado determinó:

"52. Frente a ello, en lo relacionado con el desarrollo jurisprudencial en materia de reconocimiento y pago de la pensión de invalidez para miembros de la Fuerza Pública, la Corte Constitucional se ha pronunciado extensamente sobre los criterios para acceder a dicha prerrogativa, sobre todo, de forma posterior a la expedición de la Ley 923 de 2004, norma que estableció que el porcentaje mínimo para el reconocimiento prestacional es del 50%.

53. Al respecto, se sintetiza el precedente mencionado: (i) en Sentencia T-829 de 2005, la Corte sostuvo que, frente al caso de un integrante del ESMAD con una pérdida de capacidad laboral del 62.44%, la Ley 923 de 2004 había derogado los regímenes que exigían porcentajes superiores –como el Decreto 1796 de 2000–, de modo que debía aplicarse la norma más favorable que fijaba el umbral en el 50%. Posteriormente, en la (ii) Sentencia T-681 de 2011, al revisar el caso de un soldado cuya capacidad laboral pasó del 50.5% en 1997 al 71.89% en 2006, la Corte consideró que la nueva calificación constituía un hecho nuevo que permitía aplicar el Decreto 4433 de 2004, más favorable que el Decreto 094 de 1989. Más adelante, (iii) en la Sentencia T 696 de 2011, la Corte reafirmó esta línea jurisprudencial al señalar que la Ley 923 de 2004 fijó un parámetro mínimo de protección que habilita el reconocimiento de la pensión de invalidez a los miembros de la Fuerza Pública cuya pérdida de capacidad laboral supere el 50%, criterio que se ha aplicado de manera uniforme incluso

⁸ T-165 de 2016

cuando la normativa previa exigía porcentajes superiores, como lo establecía el decreto 094 de 1989. A su vez, en la (iv) Sentencia T-599 de 2012, el Tribunal Constitucional reiteró que para un soldado retirado con una pérdida del 62.65%, la norma aplicable debía ser la Ley 923 de 2004 y su decreto reglamentario, por ser más favorable que el Decreto 094 de 1989 que exigía el 75%.

54. Más adelante, en la (v) Sentencia T-516 de 2013, respecto de un soldado con una pérdida del 65.04%, la Corte indicó que, dada su condición de sujeto de especial protección y la disminución superior al 50%, negarle la pensión con base en la distinción entre origen profesional y común violaba el derecho a la igualdad. Luego, en la (vi) Sentencia T-189 de 2014, se reiteró que la Ley 923 de 2004 estableció como requisito un porcentaje igual o superior al 50% y que esta disposición había derogado las normas que fijaban el 75%. Así, finalmente, en la (vii) Sentencia T-039 de 2015, la Corte aclaró que dicha ley no distingue el origen de la pérdida de capacidad laboral (común o profesional), y que mientras el porcentaje sea del 50% o más, procede el reconocimiento de la pensión.

55. De esta manera, con base en los fundamentos jurisprudenciales precitados, la Corte Constitucional ha aceptado:

- La aplicación retroactiva de la Ley 923 de 2004 a situaciones que hubiesen ocurrido con anterioridad al 7 de agosto de 2002, en aplicación del principio de favorabilidad.*
- Que el porcentaje mínimo de pérdida de capacidad laboral requerido para que un miembro de la Fuerza Pública se haga acreedor de la pensión de invalidez es del 50%.*
- Que no es relevante si se trata o no de lesiones relacionadas estrictamente con el servicio.*

56. Lo anterior, de acuerdo con lo siguiente:

"67. En conclusión, esta Corte se ha pronunciado en diferentes ocasiones acerca del porcentaje mínimo de disminución de capacidad laboral requerido por los miembros de las Fuerzas Militares y de Policía para solicitar el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez; del recuento jurisprudencial realizado se puede establecer que la Corte ha aceptado (i) la aplicación retroactiva de la Ley 923 de 2004 a situaciones que han ocurrido con anterioridad al 7 de agosto de 2002 con fundamento en el principio de favorabilidad; (ii) que el porcentaje mínimo de pérdida de

capacidad laboral requerido para que un miembro de la Fuerza Pública se haga acreedor de la pensión de invalidez es del 50%, en la medida que, la Ley 923 de 2004 derogó todas las disposiciones que le fueran contrarias y, por último, (iii) que la Ley 923 de 2004 no realizó distinción alguna en la imputación de las lesiones que produjeron la disminución de capacidad laboral, es decir que, no es relevante si se trata o no de lesiones relacionadas estrictamente con el servicio o no". (Subrayado y negrillas fuera del texto)

57. Ahora bien, en el asunto bajo estudio, el Tribunal Administrativo del Tolima consideró que no era de recibo la tesis consistente en aplicar en forma retroactiva la Ley 923 de 2004 y el Decreto 4433 de 2002 con fundamento en el principio de favorabilidad. Esto, por cuanto dicho principio opera cuando coexisten normas vigentes al tiempo de causación del derecho, existe duda razonable sobre cuál aplicar y exige además la aplicación íntegra del régimen escogido; supuesto que no se configura en el caso del señor Miller Alape Poloche, en razón a que "las lesiones y la calificación médico-laboral se produjeron bajo la vigencia del Decreto 94 de 1989, con antelación a la expedición de la Ley 923 y su reglamentación. Tampoco hay tránsito normativo que habilite la condición más beneficiosa respecto de situaciones ya consolidadas".

58. Concretamente, en la decisión del 25 de septiembre de 2025, el Tribunal accionado indicó:

"[...] Aquí no se configura tal escenario: las lesiones y la calificación médico-laboral se produjeron bajo la vigencia, primero, del Decreto 1836 de 1979 y, luego, del Decreto 94 de 1989, ambos con el mismo umbral del 75 % de pérdida de la capacidad psicofísica para causar pensión de invalidez; todo ello ocurrió con anterioridad a la expedición de la Ley 923 de 2004 y su reglamentación. Tampoco existe tránsito normativo que habilite la condición más beneficiosa respecto de situaciones ya consolidadas. En consecuencia, no procede desplazar el régimen especial aplicable por uno posterior, aunque resulte más favorable".

59. No obstante, como se explicó en párrafos anteriores, pese a que existe un debate acerca de la aplicación de la norma, en la medida en que, la calificación de invalidez del actor se realizó cuando se encontraba vigente el Decreto 94 de 1989, la jurisprudencia constitucional ha sido clara en señalar que, en virtud del principio de favorabilidad, es posible aplicar de forma retroactiva la Ley 923

de 2004, que establece el 50% de pérdida de capacidad laboral como porcentaje para otorgar el reconocimiento pensional.

60. En este contexto, la autoridad judicial demandada incurrió en un defecto de desconocimiento del precedente, al configurarse los requisitos de estos, como se muestra a continuación.

61. En cuanto al primer requisito, la Sala advierte que el Tribunal Administrativo del Tolima desconoció la ratio decidendi de la línea jurisprudencial consolidada por la Corte Constitucional sobre el reconocimiento de la pensión de invalidez a miembros de la Fuerza Pública con una pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50 %. En efecto, pese a que el señor Miller Alape Poloche presenta una disminución de la capacidad laboral del 50,04 % y las decisiones constitucionales han admitido la aplicación de la Ley 923 de 2004 y del Decreto 4433 de 2004, incluso respecto de contingencias consolidadas con anterioridad, el Tribunal optó por sujetarse de forma exclusiva al Decreto 94 de 1989 y al umbral del 75 %, sin armonizar su decisión con el precedente que resultaba obligatorio para resolver el caso.

En acatamiento al precedente jurisprudencial trazado por la Corte Constitucional la normatividad que debe aplicársele al actor es la Ley 923 de 2004 por virtud del principio de favorabilidad. En esa medida, el porcentaje de disminución de capacidad laboral del señor EDGAR ALVARADO MARTÍNEZ es suficiente para hacerlo acreedor de la pensión por invalidez, prestación que le permitirá garantizar para sí y para su familia una vida en condiciones de dignidad.

Así las cosas, atendiendo los criterios expuestos se revocará la sentencia apelada mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda y en su lugar, se concederán las pretensiones de la demanda, considerando que el actor cumplió con las exigencias previstas en el artículo de la Ley 923 de 2004, pues sufrió una pérdida de la capacidad laboral equivalente al 58.37%, razón por la cual se ordenará el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez en los términos determinados por la Ley 923 de 2004 y decreto reglamentario ,efectiva a partir de la fecha de estructuración de la invalidez que da origen al reconocimiento.

Con la indicación de que las sumas derivadas del reconocimiento anterior deberán ser indexadas conforme al Índice de Precios al Consumidor (IPC), en aplicación del artículo 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, de acuerdo con la siguiente fórmula reiterada por el Consejo de Estado, que tiene como finalidad traer a valor presente las sumas a pagar, así:

$$Ra = R.H \quad x \quad \frac{\text{INDICE FINAL}}{\text{INDICE INICIAL}}$$

En donde el valor presente (R), se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es la cantidad a pagar, por la suma que resulta de dividir el IPC certificado por el DANE para la fecha de ejecutoria de la sentencia, por el índice inicial vigente a la fecha en que debería efectuarse el pago. Por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula antes referida se aplicará separadamente, mes a mes, para cada mesada, teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada una de ellas; además se deberán tener en cuenta todos los ajustes de Ley.

PRESCRIPCIÓN. Teniendo en cuenta la prosperidad de las pretensiones, procederá la Sala a estudiar la excepción de prescripción, para lo cual es necesario recordar que a efectos de que opere el fenómeno prescriptivo se requiere que transcurra un determinado lapso durante el cual no se ejerzan las acciones que emanen de los derechos prestacionales, lo que supone, en primer lugar, la evidencia de la exigibilidad del derecho, y en segundo lugar, una inactividad injustificada del interesado.

En el caso bajo estudio vale aclarar que si bien es cierto el legislador le ha dado un tratamiento especial a las prestaciones sociales de naturaleza periódica, como las pensiones, confiriéndole un carácter imprescriptible, en razón del cual es viable jurídicamente que el interesado pueda elevar la solicitud de reconocimiento de tal derecho en cualquier tiempo, también lo es que las mesadas sí son prescriptibles; por tal motivo, al operar la prescripción de éstas, consecuentemente opera el mismo fenómeno extintivo para el pago del reajuste de las mismas, de conformidad con el término señalado por el legislador.

El artículo 43 del Decreto 4433 de 2004 estableció que *"Las mesadas de la asignación de retiro y de las pensiones previstas en el presente decreto prescriben en tres (3) años contados a partir de la fecha en que se hicieron exigibles."*

Aplicando lo anterior al caso bajo estudio se tiene que:

1. El señor EDGAR ALVARADO MARTÍNEZ acreditó una pérdida de la capacidad laboral del 58.37%, originada en hechos ocurridos el **01 de febrero de 1989**.
2. El día **3 de febrero de 2015**, el actor solicitó el reconocimiento de una pensión de invalidez.
3. Mediante el acto administrativo No. OF115-9491 MDNSGDAGPSAP de 12 de febrero de 2015, la entidad accionada negó la prestación solicitada.
4. Posteriormente el actor presentó su demanda el **27 de abril de 2015**.

De tal manera que, si contamos de manera retrospectiva desde el **3 de febrero de 2015**, se advierte que ha operado el fenómeno de la prescripción sobre el pago de las mesadas causadas con anterioridad al **3 de febrero de 2012**, situación que se declarará en la parte resolutive de esta providencia.

7.5. Costas.

Al respecto, la Sala indica que si bien no existe criterio único que gobierne su condena, se acude al de causación conforme los lineamientos del H. Consejo de Estado, en la medida que el artículo 188 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, impone al juez la facultad de disponer sobre su condena, lo cual debe resultar de analizar diversos aspectos, y que principalmente aparezcan causadas y comprobadas, siendo consonantes con el contenido del artículo 365 del Código General del Proceso.

En este orden, la Sala observa que al efectuar la valoración de las pruebas obrantes en el proceso, no existe ninguna que sugiera causación de expensas distintas a los gastos ordinarios del proceso, que son completa responsabilidad del demandante, razón que al margen de la conducta de las partes, sugiere que no se encuentran elementos que justifiquen razonablemente la imposición de una condena; en tal sentido, que no procede su imposición a la parte vencida, por lo que no se condenará en costas en esta instancia.

VIII. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Atlántico, Sala de Decisión Oral Sección "B", administrando justicia en nombre de la República, y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: REVÓCASE la sentencia de 31 de enero de 2025, proferida por el Juzgado Sexto Administrativo Oral de Barranquilla, mediante la cual se denegaron las súplicas de la demanda, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DECLARASE la nulidad acto administrativo No. OF115-9491 MDNSGDAGPSAP de 12 de febrero de 2015, por medio de la cual la entidad accionada le negó al señor EDGAR ALVARADO MARTÍNEZ, el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez solicitada, de acuerdo con lo expuesto en precedencia.

TERCERO: A Título de Restablecimiento del Derecho, **ORDÉNASE** a la demandada, **reconocer** al señor EDGAR ALVARADO MARTÍNEZ, la pensión de **invalidez** solicitada efectiva a partir del **01 de febrero de 1989**, liquidada conforme lo dispuesto en la Ley

REF. EXP. No. 08-001-33-33-006-2017-00213-02-W
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: EDGAR ALVARADO MARTÍNEZ
DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – EJERCITO NACIONAL
PROVIDENCIA: SE REVOCA LA SENTENCIA APELADA QUE NEGÓ LAS SÚPLICAS DE LA DEMANDA Y EN SU LUGAR SE CONCEDEN LAS PRETENSIONES.

923 de 2004 y su decreto reglamentario No. 4433 de 2004; asimismo se ordena, **Pagar** la pensión reconocida a partir del **3 de febrero de 2012** por haber operado el fenómeno de la prescripción de las mesadas causadas con anterioridad, de conformidad con la parte motiva de esta sentencia.

CUARTO.- Sin Costas

QUINTO. - Notifíquese personalmente el presente fallo al señor Procurador Judicial Delegado ante este Tribunal.

SEXTO. - De la presente sentencia se dará cumplimiento en los términos del artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

SÉPTIMO. - Ejecutoriada esta providencia, archivase el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Se hace constar que la presente providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha

LOS MAGISTRADOS,

OSCAR WILCHES DONADO

LUIS EDUARDO CERRA JIMENEZ

ÁNGEL HERNÁNDEZ CANO

CONSTANCIA: La presente decisión fue firmada electrónicamente, mediante el Sistema de Gestión Judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.