



Rama Judicial

República de Colombia

**JUZGADO DIECISEIS ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ –
Sección Segunda**
Carrera 57 N° 43-91, CAN. Edificio Aydeé Anzola Linares, Piso 4°
Correo electrónico: admin16bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

Bogotá D.C., diecinueve (19) de octubre de dos mil veintidós (2022)

Acción:	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante:	Clara Inés Rodríguez Arroyo¹
Demandado:	Nación – Ministerio De Defensa²
Radicación:	11001333501620200002100
Asunto:	Sentencia Anticipada Primera Instancia

1. ASUNTO A DECIDIR

Cumplidas las etapas del proceso y los presupuestos procesales del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral sin que se adviertan causales de nulidad, el Juzgado, en primera instancia, dicta la sentencia anticipada que en derecho corresponda, de acuerdo con los artículos 179, modificado por el artículo 39 de la Ley 2080 de 2021, artículo 187 de la Ley 1437 de 2011 en concordancia con el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021 y conforme la siguiente motivación,

2. ANTECEDENTES

2.1. Pretensiones³. La señora **CLARA INÉS RODRÍGUEZ ARROYO**, por conducto de apoderado judicial y, en ejercicio del Medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho dirigido contra la Nación – Ministerio de Defensa, presentó demanda dentro de la cual solicita inaplicar por vía de excepción por inconstitucional el Decreto Reglamentario 1158 de 1994, en consecuencia se declare la nulidad de los actos administrativos contenidos en los Oficios N° OFI19-67231 MDN-DSGDA-GTH, OFI19-67178 MDN-DSGDA-GTH de 23 de julio de 2019 y el OFI19-75744 MDN-DSGDA-GTH de 16 de agosto de 2019 a través de los cuales negó la solicitud de reajuste del IBC de la seguridad social.

A título de restablecimiento del derecho se reconozca y reajuste el Ingreso Base de Cotización de la Seguridad Social desde la fecha de ingreso debidamente actualizado, incluyendo para su cálculo los factores salariales: sueldo básico, prima de servicio, prima de alimentación, prima de actividad, subsidio familiar y prima de antigüedad y se disponga que dicha suma, como consecuencia de la decisión unilateral adoptada por la entidad debe ser asumida por la demandada o en su defecto se le conceda un plazo de 10 años a la señora Rodríguez Arroyo para pagar esa suma y que dichos aportes en mora debe ser consignados de inmediato a la administradora de pensiones y se condene en costas a la accionada.

2.2. Hechos⁴. De los hechos expuestos en la demanda se desprende lo siguiente:

- a. Que ingresó a la planta global del Ministerio de Defensa desde hace más de 17 años y desde su ingreso devenga como factores salariales: sueldo básico, prima de servicio, prima de alimentación, prima de actividad, subsidio familiar y prima de antigüedad y constituyen partidas computables para prestaciones sociales, de conformidad con el artículo 102 del Decreto Ley 1214 de 1990, que se encuentra vigente en lo referente a las partidas salariales del personal civil del Ministerio de Defensa conforme se desprende del artículo 114 del Decreto 1792 de 2000, esta última disposición fue declarada exequible en sentencia C-757 de 2001.

¹ carlosyo7@hotmail.com

² notificaciones.bogota@mindefensa.gov.co; reyzon.hernandez@mindefensa.gov.co

³ Folios 2-3 archivo 01 expediente electrónico

⁴ Folios 3-5 archivo 01 expediente electrónico.

- b. Que hasta el 1° de abril de 1994 los empleados civiles del Ministerio de Defensa hacían parte del régimen especial de pensiones y un régimen especial de factores salariales del Ministerio de Defensa en el que se tenían en cuenta todos los factores como base de cotización para pensión.
- c. Con la expedición de la Ley 100 de 1993 se eliminaron los regímenes especiales a excepción del personal de las FF.MM y de policía o personal uniformado y el régimen de transición del Decreto 1214 de 1990, con excepción del que se vinculara a partir de la vigencia de la Ley.
- d. Que a través de Decreto 1158 de 1994 y artículo 6 del Decreto 691 de 1994 se determinó que la base de cotización estaba constituida por los siguientes factores: asignación básica mensual, los gastos de representación, la prima técnica, cuando sea factor de salario, las primas de antigüedad, ascensional y de capacitación, cuando sean factor de salario, la remuneración por trabajo dominical o festivo, la remuneración por trabajo suplementario o de horas extras, o realizado en jornada nocturna y la bonificación por servicios prestados, los que fueron tomados de la ley 33 de 1985, norma que no le era aplicable ante la vigencia del Decreto 1214 de 1990.
- e. Que la demandada con su interpretación de no cotizar con base en el Decreto 1158 de 1994 modificó arbitrariamente un decreto con fuerza de ley, a saber el 1214 de 1990, incumpliendo de manera flagrante con el pago a los sistemas y subsistemas de seguridad social.
- f. Con derecho de petición radicado el 12 de julio de 2019 solicitó lo aquí reclamado, obteniendo respuesta negativa a través de los Oficios OFI1967231 y 37178 MDN-DSGA-GTH de 23 de julio de 2019.
- g. Contra los anteriores oficios interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación, resueltos desfavorablemente en Oficio OFI19-75744 MDN-DSGA-GTH de 16 de agosto de 2019, que fue notificado el 21 de agosto de 2019.
- h. El 2 de diciembre se declaró fallida la convocatoria extrajudicial de conciliación adelantada en la Procuraduría 192 Judicial I para Asuntos Administrativos.

2.3. Normas violadas y concepto de violación: Como normas violadas se citan en la demanda las siguientes: Artículos 13, 25, 29, 53 y 58 de la Constitución, Decreto Ley 1214 de 1990, Ley 4° de 1992 y Ley 100 de 1993.

Y como concepto de violación indicó que la Ley 100 de 1993 no modificó ni derogó los factores salariales del personal civil del Ministerio de Defensa Nacional, tan sólo integró al personal civil del Ministerio de Defensa al Sistema General de Seguridad Social, por lo que los factores salariales sobre los cuales se debe efectuar el pago de aportes o cotizaciones son los contenidos en el Decreto 1214 de 1990.

2.4. Actuación procesal: La demanda se presentó el 24 de enero de 2020⁵ y mediante auto del 21 de febrero de 2020⁶, se admitió la demanda de la referencia; asimismo, el 10 de diciembre de 2020⁷ fue notificada mediante correo electrónico las entidades demandadas, el Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

En el término de traslado de la demanda, la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional allegó escrito de contestación.

A través de auto de 6 de mayo de 2022⁸, se declaró no probada la excepción previa planteada por la accionada y mediante auto de 8 de agosto de 2022⁹ se fijó el litigio y se corrió traslado para las alegaciones de las partes.

⁵ Numeral 03 expediente electrónico

⁶ Numeral 04 expediente electrónico

⁷ Numeral 06 expediente electrónico

⁸ Numeral 13 expediente electrónico

⁹ Numeral 15 expediente electrónico

2.5 Contestación de la demanda: Mediante escrito recibido el 24 de marzo de 2021¹⁰, la Nación – Ministerio de Defensa se opuso a la prosperidad de las pretensiones y para el efecto indicó, por una parte la accionan se te vinculó en el año 2002, por otra, que el personal civil vinculado al Ministerio de Defensa Nacional percibe su asignación mensual de conformidad con las disposiciones que se mantienen vigentes respecto del régimen salarial contenido en el Decreto 1214 de 1990 por expresa disposición del artículo 114 del Decreto 1792 de 2000, sin que ello implicara que la liquidación de aportes al sistema general de pensiones, como quiera que el legislador estableció claramente las excepciones.

Citó el Concepto N° 52341 de 21 de febrero de 2019 emitido por el Departamento Administrativo de la Función Pública y concluyó que por inescindibilidad de la norma no se puede aplicar la Ley 100 de 1993 para unas cosas y no para otras.

Presentó como excepción previa la de ineptitud de la demanda y como excepciones de fondo las de *presunción de legalidad* y *prescripción*.

2.6. Alegatos de conclusión.

2.6.1 Alegatos de la parte demandante: Dentro del término concedido guardó silencio.

2.6.2. Alegatos de la Nación – Ministerio de Defensa Nacional¹¹. Dentro del término allegó escrito en el que indicó que la accionante se vinculó a la entidad desde 2002, por lo que hace parte del Sistema General de Seguridad Social por afiliación obligatoria dispuesta en el artículo 15 de la Ley 100 de 1993, razón por la cual la liquidación de aportes se efectúa de conformidad con lo establecido en el artículo 6° del Decreto 961 de 1994, modificado por el artículo 1° del Decreto 1158 de 1994, que adicional a ello para ese momento se encontraba vigente el Decreto 1792 de 2000 que derogó el Decreto 1214 de 1990 con excepción de las disposiciones relativas a los regímenes pensional, salarial y prestacional, es decir, mantuvo vigente dichas disposiciones para la aplicación incólume en la liquidación de quienes se vincularon en su vigencia y a quienes les aplica en su integridad, valga decir, desde 1990 hasta la fecha de entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993. Adicionalmente, el Decreto 1214/90 no expresa taxativamente que las partidas, primas y subsidios allí contempladas, constituyen factor salarial

3. CONSIDERACIONES

Con fundamento en lo preceptuado en el artículo 155 numeral 2° y 156 numeral 2° de la Ley 1437 de 2011, este Juzgado es competente para resolver el conflicto planteado.

3.1. Problema Jurídico a resolver o fijación del litigio, el cual consiste en determinar: En primer lugar, si para el caso de autos deberá declararse la nulidad de los actos administrativos contenidos en los oficios OFI 19-67231 MDN-DSGDA-GTH y OFI 19-67178 MDN-DSGDA-GTH de 23 de julio de 2019 y OFI 19-75744 MDN-DSGDA-GTH de 16 de agosto de 2019 por medio de los cuales la entidad negó al demandante el reajuste del ingreso base de cotización a seguridad social del demandante aplicando los factores salariales de que trata el Decreto 1214 de 1990.

De la misma manera, si como consecuencia de la anterior a título de restablecimiento del derecho deberá condenarse al Ministerio de Defensa, al reajuste del IBC del demandante desde su fecha de ingreso, conforme al Índice de Precios al Consumidor, incluyendo los factores salariales de Sueldo Básico,

¹⁰ Numerales 7-8 expediente electrónico

¹¹ Numeral 16 expediente electrónico

Prima de Servicio, Prima de Alimentación, Prima de Actividad, subsidio familiar y prima de antigüedad.

Para tal fin, se abordará el siguiente orden conceptual: **i)** Régimen salarial y prestacional de los empleados civiles no uniformados del ministerio de defensa, **ii)** Personal civil vinculado por posterioridad a la entrada en vigencia de la ley 100 de 1993, **iii)** Ingreso Base de cotización del Sistema General de Pensiones de la Ley 100 de 1993 y **iv)** caso concreto.

3.2 - Normas y Jurisprudencia aplicable¹²

3.2.1. Régimen salarial y prestacional de los empleados civiles no uniformados del ministerio de defensa.

El Decreto 1214 de 1990, expedido por el Presidente de la República con fundamento en las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 66 de 1989, reformó el estatuto y el régimen prestacional del personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, estableciendo que se conformaba por *“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”*.

Posteriormente, 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”* dispuso:

“ARTICULO 114. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial las del Decreto-ley 1214 de 1990 y el Decreto 2909 de 1991, con excepción de las relativas a los regímenes pensional, salarial y prestacional”.

A su vez, el citado Decreto 1792 de 2000 indicó que se *“entiende por Personal Civil, para todos los efectos del presente Decreto, el personal civil del Ministerio de Defensa Nacional y el personal no uniformado de la Policía Nacional. Los servidores públicos que prestan sus servicios en las Entidades adscritas o vinculadas al Ministerio de Defensa Nacional se regirán por las normas vigentes propias de cada organismo”*. En cuanto a la planta dispuso que el Ministerio de Defensa tenía sistema de planta global y flexible conformada por un banco de cargos para todo el territorio nacional, distribuidos por el Ministro de Defensa Nacional, en el Comando General de las Fuerzas Militares, los Comandos de Fuerza y la Policía Nacional y demás dependencias del Ministerio.

3.2.2 Personal civil vinculado por posterioridad a la entrada en vigencia de la ley 100 de 1993

La Ley 100 de 1993 creó el Sistema de Seguridad Social Integral, que se instituyó para unificar la normativa sobre la materia, sin embargo, excluyó expresamente al personal civil regido por el Decreto 1214 de 1990 vinculado antes de la vigencia de dicha ley.

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*

¹² Ver entre otras: Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda – Subsección A, C.P.: William Hernández Gómez, Sentencias de 4 de marzo y 30 de septiembre de 2021, 10 de marzo de 2022, radicados 25000234200020130490401 (1005-17), 25000234200020160531101 (3820-19) y 25000234200020170521801 (6092-2019).

Decretos 1211, 1212 y 1214 de 1990 (Fuerzas Militares, Policía Nacional y personal civil, respectivamente)”. 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”. (subrayas y negrillas fuera de texto)

En el mismo sentido, la Corte Constitucional en sentencia C-1143 de 2004 precisó: «[...] mientras que todos los miembros de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional quedan excluidos total y definitivamente del régimen prestacional general, sin importar cuándo se vincularon a la institución, en el caso del personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional sólo se excluyó a aquellas personas que al momento de ser expedida la Ley 100 de 1993, se encontraban cobijados por el Decreto Ley 1214 de 1990.».

Por su parte, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado a través del concepto del 12 de agosto de 2003 indicó que: «el personal civil del Ministerio de Defensa Nacional que ingresó a la Institución con anterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993 continúa regido por el régimen pensional exceptuado, contenido en el Decreto Ley 1214 de 1990, en razón a que la Ley 797 de 2003 no modificó ni derogó la excepción contenida en el artículo 279 de la ley 100 respecto de estos servidores». Igualmente, en concepto emitido el 22 de febrero de 20113 se planteó respecto de este eje temático que:

*«[...] el Sistema de Seguridad Social integral de que trata la ley 100 de 1993 no se aplica a los miembros activos de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional independientemente de la fecha de su vinculación, ni al personal regulado por el decreto ley 1214 de 1990, esto es, al personal Civil del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional, que había sido vinculado antes de entrar en vigencia la ley 100 de 1993. Por el contrario, **al personal Civil de estas instituciones cuya vinculación fue posterior a la vigencia la ley 100, se le aplica en su totalidad el referido Sistema. [...]».***

3.2.3 Ingreso Base de Cotización del Sistema General de Pensiones de la Ley 100 de 1993

El sistema general de pensiones establecido en la Ley 100 de 1993 es un sistema especial de aseguramiento de carácter contributivo, es decir, se configuró como un sistema que debe ser financiado por los participantes del mismo a fin de proteger las contingencias de vejez, invalidez y muerte de sus afiliados.

Así las cosas, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 17 y 18 de la Ley 100 de 1993¹³, este sistema se financia a través de cotizaciones, es decir, a través de pagos mensuales que se deben efectuar a lo largo de la vida laboral y cuya base es el salario mensual, el cual para los servidores públicos es el que señale el Gobierno de conformidad con lo dispuesto en la Ley 4ª de 1992.

Y en atención al criterio fijado, a través del Decreto 691 de 1994, se fijó la base de cotización de los servidores públicos en el artículo 6º, que posteriormente fue

¹³ Que fueron modificados por los artículos 4º y 5º de la ley 797 de 2003.

modificado por el artículo 1° del Decreto 1158 de 1994, cuyo tenor literal es el siguiente:

“El salario mensual base para calcular las cotizaciones al Sistema General de Pensiones de los servidores públicos incorporados al mismo, estará constituido por los siguientes factores:

- a) La asignación básica mensual;*
- b) Los gastos de representación;*
- c) La prima técnica, cuando sea factor de salario;*
- d) Las primas de antigüedad, ascensional y de capacitación cuando sean factor de salario.*
- e) La remuneración por trabajo dominical o festivo;*
- f) La remuneración por trabajo suplementario o de horas extras, o realizado en jornada nocturna;*
- g) La bonificación por servicios prestados”*

3.2.4 Caso Concreto

Teniendo en cuenta que, de las pruebas obrantes en el plenario, se observa que la señora Clara Inés Rodríguez Arroyo ingresó al Ministerio de Defensa Nacional a partir del 3 de enero de 2002 y a 6 de febrero de 2019 se desempeñaba como Profesional de Defensa Código 3-1 Grado 08 en el Grupo Control Tesorería (Fl. 17 numeral 02 expediente electrónico) se tiene entonces que la vinculación de la parte actora ocurrió con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, por lo que, de acuerdo a lo expuesto en los puntos 3.2.1 y 3.2.2, se le aplica el sistema integral de seguridad social contemplado en la mencionada norma, es decir, en materia pensional tanto las prestaciones derivadas de las contingencias cubiertas por éste sistema, como la financiación del mismo a través de las cotizaciones obedece a la reglamentación dictada por el Gobierno Nacional en la materia.

Ahora bien, argumenta el apoderado de la accionante que el Decreto 1214 de 1990 contempla un régimen especial de factores salariales para el personal civil del Ministerio de Defensa sobre el cual se deben tener en cuenta todos los factores como base de cotización para pensión y que la adopción del Decreto reglamentario 1158 de 1994 por parte de la entidad demandada modifica arbitrariamente un Decreto con fuerza de Ley sin que la naturaleza jurídica de dicha norma así lo permita.

Considera el Despacho que es errónea la interpretación realizada por el representante judicial de la demandante, pues esta desconoce que la reglamentación efectuada en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993, incluyó dentro del sistema integral de seguridad social al personal civil del Ministerio de Defensa que se vinculara a partir de la vigencia de la norma, es decir a partir del 1° de abril de 1994, es decir, excluyó a dichos funcionarios del sistema prestacional referente a las contingencias de vejez, salud, invalidez y muerte que eran asumidas en forma directa por la entidad, pues estas contingencias fueron asumidas, a través de las cotizaciones dispuestas en la norma general, por los administradores de los sistemas y subsistemas creados en la Ley 100 de 1993 y en consecuencia debían ajustarse a la reglamentación que para tal fin diseñara el Gobierno Nacional, es decir, en lo referente a la base de cotización debe atender a lo dispuesto en el Decreto 1158 de 1994.

La aplicabilidad de lo pretendido por la actora sólo corresponde al personal civil vinculado con anterioridad al 1° de abril de 1994, cuyas contingencias deben ser atendidas en forma directa por el Ministerio de Defensa de acuerdo a los parámetros que, en ejercicio de la facultad contenida en la Ley 4ª de 1992, sean expedidos por el Gobierno Nacional en cabeza del Presidente de la República.

De modo que realizando una interpretación sistemática y finalista de las normas y principios aplicables y teniendo en cuenta el precedente jurisprudencial y los supuestos fácticos de la demanda, como se hizo, el Despacho arriba a la convicción de que las pretensiones de la parte demandante deben ser negadas.

4. De las costas y agencias en derecho. Siguiendo en este punto la sentencia de la sección segunda del 18 de julio de 2018³⁴, encuentra este Despacho que no se observó ninguna actitud temeraria por parte del extremo activo.

Por ello y en razón a las actuaciones realizadas en esta instancia y en aplicación del criterio valorativo ya enunciado, se abstendrá de condenar en costas a la parte demandante conforme las previsiones del artículo 365 del C.G.P.

En mérito de lo expuesto el **JUZGADO DIECISÉIS (16) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C., SECCIÓN SEGUNDA**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda impetradas por la señora **CLARA INÉS RODRÍGUEZ ARROYO** por las razones expuestas en la parte motiva de presente providencia.

SEGUNDO: ABSTENERSE de condenar en costas y agencias en derecho a la parte demandante, por las razones indicadas en esta providencia.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, por la Secretaría del Juzgado devuélvase a los interesados el remanente de los gastos del proceso si los hubiere, excepto los causados y hecha la liquidación del proceso y las anotaciones de ley **ARCHÍVESE** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

BLANCA LILIANA POVEDA CABEZAS
JUEZ

STLD

Firmado Por:
Blanca Liliana Poveda Cabezas
Juez
Juzgado Administrativo
016
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: 44d0ff586e776270504ff5f8e235e05ab3a3b48207a78c0ade3eb11d060c7b6d

Documento generado en 19/10/2022 10:05:54 AM

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