



OFI21-00031858

Bogotá D.C. lunes, 6 de septiembre de 2021

Señora Jueza

**BLANCA LILIANA POVEDA CABEZAS**

**JUZGADO DIECISÉIS (16) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO**

**JUDICIAL DE BOGOTÁ - Sección Segunda**

Santafé De Bogotá D.C.

E.S.D

**Medio de Control:** Nulidad y restablecimiento del derecho  
**Radicación:** N° 11001333501620210014600  
**Demandante:** MIGUEL ÁNGEL BONILLA GALINDO  
**Demandado:** UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN - UNP

**Asunto:** CONTESTACIÓN DEMANDA

**JUAN ANDRÉS SUÁREZ GUTIÉRREZ**, identificado con la cedula de ciudadanía No. 88.222.367 de Cúcuta., abogado en ejercicio, portador de la tarjeta profesional No. 134.130 del C.S.J., actuando como apoderado judicial de la Unidad Nacional de Protección – UNP conforme a poder adjunto, entidad con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, adscrita al Ministerio del Interior, creada mediante Decreto 4065 del 31 de Octubre de 2011, de la manera más comedida acudo a su Despacho con el fin de presentar dentro del término establecido, escrito de **Contestación de la Demanda** del proceso de la referencia, de conformidad con los siguientes argumentos:

## I. EL OBJETO DE LA CONTROVERSIA

En la demanda se solicita al Despacho que se declare la nulidad del acto administrativo OFI21-00004611 del 16 de febrero de 2021, suscrito por el subdirector de talento humano de la Unidad Nacional de Protección-UNP., por medio del cual se negaron las pretensiones del accionante, perseguidas mediante derecho de petición; consecuente con la nulidad del acto, se proceda al restablecimiento del derecho, con la declaratoria de la cancelación del monto de cotización especial, más los 10 puntos adicionales a seguridad social para pensión de alto riesgo de acuerdo a lo establecido en la ley 860 del año 2003, y demás emolumentos tales como: intereses moratorios, indexación, costas y agencias en derecho, y lo que ultra y extra petita se considere, a favor del señor MIGUEL ÁNGEL BONILLA GALINDO.

## II. FRENTE A LOS HECHOS

**Frente al Hecho 1°:** ES CIERTO, conforme se evidencia en los anexos de la demanda, sin aceptar lo pretendido por el demandante

**Frente al Hecho 2°:** ES CIERTO, conforme se evidencia en los anexos de la demanda, sin aceptar lo pretendido por el demandante.

**Frente al Hecho 3°:** ES CIERTO, conforme se evidencia en los anexos de la demanda, sin aceptar lo pretendido por el demandante

**Frente al Hecho 4°:** ES CIERTO, conforme se evidencia en los anexos de la demanda, sin aceptar lo pretendido por el demandante.



**Frente al Hecho 5°:** ES CIERTO, conforme se evidencia en los anexos de la demanda, sin aceptar lo pretendido por el demandante.

**Frente al Hecho 6°:** ES CIERTO, conforme se evidencia en los anexos de la demanda, sin aceptar lo pretendido por el demandante

**Frente al Hecho 7,** ES CIERTO, conforme se evidencia en los anexos de la demanda, sin aceptar lo pretendido por el demandante.

**Frente al Hecho 8°:** , ES CIERTO, conforme se evidencia en los anexos de la demanda, sin aceptar lo pretendido por el demandante..

**Frente al Hecho 9°:** , ES CIERTO, conforme se evidencia en los anexos de la demanda, sin aceptar lo pretendido por el demandante.

**Frente al Hecho 10°:** NO NOS CONSTA, me atengo a lo probado dentro del proceso.

**Frente al Hecho 11°:** ES CIERTO, conforme se evidencia en los anexos de la demanda, sin aceptar lo pretendido por el demandante.

**Frente al Hecho 12:** NO NOS CONSTA, me atengo a lo probado dentro del proceso.

**Frente al Hecho 13°:** ES CIERTO, conforme se evidencia en los anexos de la demanda, sin aceptar lo pretendido por el demandante.

**Frente al Hecho 14°:** NO NOS CONSTA, me atengo a lo probado dentro del proceso.

**Frente al Hecho 15°:** NO NOS CONSTA, me atengo a lo probado dentro del proceso.

**Frente al Hecho 16°:** NO NOS CONSTA, me atengo a lo probado dentro del proceso

**Frente al Hecho 17°:** NO NOS CONSTA, me atengo a lo probado dentro del proceso

**Frente al Hecho 18°:** NO NOS CONSTA, me atengo a lo probado dentro del proceso

**Frente al Hecho 19°:** NO NOS CONSTA, me atengo a lo probado dentro del proceso

**Frente al Hecho 20°:** ES CIERTO, conforme se evidencia en los anexos de la demanda, sin aceptar lo pretendido por el demandante.

**Frente al Hecho 21°:** ES CIERTO, conforme se evidencia en los anexos de la demanda, sin aceptar lo pretendido por el demandante.

**Frente al Hecho 22°:** ES CIERTO, conforme se evidencia en los anexos de la demanda, sin aceptar lo pretendido por el demandante.

**Frente al Hecho 23°:** ES CIERTO, conforme se evidencia en los anexos de la demanda, sin aceptar lo pretendido por el demandante.



**Frente al Hecho 24°:** ES CIERTO, conforme se evidencia en los anexos de la demanda, sin aceptar lo pretendido por el demandante.

**Frente al Hecho 25:** ES CIERTO, conforme se evidencia en los anexos de la demanda, sin aceptar lo pretendido por el demandante.

**Frente al Hecho 26°:** NO NOS CONSTA, me atengo a lo probado dentro del proceso.

**Frente al Hecho 27°:** No es un hecho, corresponde a una interpretación de la norma que hace el abogado

**Frente al Hecho 28°:** No es un hecho, corresponde a una interpretación de la norma que hace el abogado.

**Frente al Hecho 29°:** ES CIERTO, conforme se evidencia en los anexos de la demanda, sin aceptar lo pretendido por el demandante.

**Frente al Hecho 30°:** ES CIERTO, conforme se evidencia en los anexos de la demanda, sin aceptar lo pretendido por el demandante.

**Frente al Hecho 31°:** ES CIERTO, conforme se evidencia en los anexos de la demanda, sin aceptar lo pretendido por el demandante

**Frente al Hecho 32°:** ES CIERTO, conforme se evidencia en los anexos de la demanda, sin aceptar lo pretendido por el demandante.

**Frente al Hecho 33°:** ES CIERTO, conforme se evidencia en los anexos de la demanda, sin aceptar lo pretendido por el demandante.

**Frente al Hecho 34°:** NO NOS CONSTA, me atengo a lo probado dentro del proceso.

**Frente al Hecho 35°:** ES CIERTO, conforme se evidencia en los anexos de la demanda, sin aceptar lo pretendido por el demandante.

**Frente al Hecho 36°:** ES CIERTO, conforme se evidencia en los anexos de la demanda, sin aceptar lo pretendido por el demandante.

**Frente al Hecho 37°:** ES CIERTO, conforme se evidencia en los anexos de la demanda, sin aceptar lo pretendido por el demandante.

**Frente al Hecho 38°:** NO ES CIERTO, La UNP fue creada mediante Decreto 4065 del 31 de octubre de 2011 está sujeta al cumplimiento del Decreto 1065 de 2015

**Frente al Hecho 39°:** ES CIERTO, conforme se evidencia en los anexos de la demanda, sin aceptar lo pretendido por el demandante.

**Frente al Hecho 40°:** NO ES CIERTO, La UNP en la actualidad tiene algunos vehículos propios y cuenta con otros arrendados a través de contratos con entes privados

**Frente al Hecho 41°:** NO NOS CONSTA, me atengo a lo probado dentro del proceso

**Frente al Hecho 42°:** NO NOS CONSTA, me atengo a lo probado dentro del proceso



**Frente al Hecho 43°:** NO NOS CONSTA, me atengo a lo probado dentro del proceso

**Frente al Hecho 44°:** NO NOS CONSTA, me atengo a lo probado dentro del proceso.

**Frente al Hecho 45°:** ES CIERTO, conforme se evidencia en los anexos de la demanda, sin aceptar lo pretendido por el demandante.

**Frente al Hecho 46°:** ES CIERTO, conforme se evidencia en los anexos de la demanda, sin aceptar lo pretendido por el demandante.

**Frente al Hecho 47°:** ES CIERTO, conforme se evidencia en los anexos de la demanda, sin aceptar lo pretendido por el demandante.

**Frente al Hecho 48°:** ES CIERTO, conforme se evidencia en los anexos de la demanda, sin aceptar lo pretendido por el demandante.

**Frente al Hecho 49°:** ES CIERTO, conforme se evidencia en los anexos de la demanda, sin aceptar lo pretendido por el demandante.

**Frente al Hecho 50°:** ES CIERTO, conforme se evidencia en los anexos de la demanda, sin aceptar lo pretendido por el demandante.

**Frente al Hecho 51°:** ES CIERTO, conforme se evidencia en los anexos de la demanda, sin aceptar lo pretendido por el demandante.

**Frente al Hecho 52°:** ES CIERTO, conforme se evidencia en los anexos de la demanda, sin aceptar lo pretendido por el demandante.

**Frente al Hecho 53°:** ES CIERTO, conforme se evidencia en los anexos de la demanda, sin aceptar lo pretendido por el demandante.

### III. FRENTE A LAS PRETENSIONES

La **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN -UNP-**, creada mediante el Decreto 4065 de octubre 31 de 2011, con personería jurídica y adscrita al Ministerio del Interior, se opone a todas y cada una de las pretensiones de la demanda (declaraciones y condenas), y solicito al despacho que se abstenga de acceder a ellas con base en los fundamentos de derecho que habrán de resultar probados en el proceso. De acuerdo con lo anterior enunciare mi oposición a cada una de las prestaciones y solicito se absuelva de todas y cada una de estas a mí representada. En su lugar, se solicita condena en costas al demandante, de prosperar la(s) excepción(s) propuesta(s).

**A LA PRIMERA. ME OPONGO TOTALMENTE**, a saber, que no existe ningún tipo de violación normativa y/o reglamentaria por parte de mi prohijada al emitir el acto administrativo OFI21-00004611 DE FECHA 16 DE FEBRERO DE 2021

**A LA SEGUNDA. ME OPONGO TOTALMENTE**, ya que dicha pretensión depende de la prosperidad de las pretensiones.



**A LA TERCERA. ME OPONGO TOTALMENTE**, ya que dicha pretensión depende de la prosperidad de las pretensiones.

**A LA CUARTA. ME OPONGO TOTALMENTE** ya que dicha pretensión depende de la prosperidad de las pretensiones.

**A LA QUINTA. ME OPONGO TOTALMENTE**, teniendo en cuenta que dicha prestación no va dirigida contra mi representada, ateniéndome a lo probado dentro del presente proceso.

**A LA SEXTA. ME OPONGO TOTALMENTE**, ya que dicha pretensión depende de la prosperidad de las mismas.

#### **IV. FUNDAMENTOS FACTICOS Y JURIDICOS DE LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

De conformidad con lo establecido en el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-CPACA, *“Cuando se pretenda la nulidad o la nulidad del restablecimiento del Derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación, del acto Administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales”*.

En el presente caso, el señor **MIGUEL ÁNGEL BONILLA GALINDO**, presentó reclamación administrativa ante la UNP el día 11 de febrero de 2021, solicitando realizar el aporte al Sistema General de Seguridad Social en Pensión, del monto de cotización especial de diez (10) puntos adicionales para pensión de alto riesgo. Dicha reclamación fue resuelta por la Subdirección de Talento Humano de la Unidad Nacional de Protección mediante acto administrativo OFI21-00004611, FECHA 16 de febrero de 2021.

#### **SUPRESIÓN DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD - DAS**

La supresión del extinto Departamento Administrativo de Seguridad – DAS, mediante el decreto 4057 de 2011, estableció una serie de medidas, para la reubicación de una gran parte de los funcionarios en otras entidades, es así como mediante el decreto 4070 de 2011, se suprimieron cargos de la planta de personal de DAS y se reincorporaron los precitados cargos a diferentes entidades entre ellas la Unidad Nacional de Protección – UNP, sin embargo, estos funcionarios se incorporaron y por ende, se regirían a la normatividad de la referida entidad; asimismo es pertinente informar a su despacho que, la supresión y posterior reincorporación se realizó en concordancia con la Constitución Política y se reitera lo expresado en la sentencia de constitucionalidad C-098 de 2013: ***“(…) no existe obligación para el legislador de mantener en el tiempo los beneficios de un régimen cuya vigencia se agotó con la supresión del organismo para el cual fue establecido de manera que como lo accesorio sigue la suerte de lo principal (...)*”**, en ese sentido es oportuno referirnos a la sentencia emitida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Segunda – Subsección “A”, Magistrado Ponente Néstor Javier Calvo Chávez, Radicado No. 2500023400020180141000, Demandante Jhon Fredy Imbachi; a saber:

#### ***“(…) 4.2 Cotizaciones a pensión de los empleados del extinto DAS incorporados a la UNP***

*Sobre el punto objeto de análisis, ab initio, es del caso señalar que, en virtud de las facultades extraordinarias establecidas por el Congreso de la República mediante el literal a) del artículo 1810*

Unidad Nacional de Protección  
Conmutador 4269800  
Dirección de Correspondencia: Carrera 63 # 14 – 97  
Bogotá, Colombia.  
www.unp.gov.co – correspondencia@unp.gov.co  
SGI-FT-05 V3  
de 16



de la Ley 1444 de 2011, el Gobierno profirió el Decreto 057 de 2011 ", mediante el cual resolvió suprimir el DAS, estableciendo para esos efectos entre otras disposiciones, una serie de medidas en torno a los empleados que trabajan en esa entidad y los cuales serían incorporados a nuevas entidades. estableciendo sobre ese régimen de personal lo siguiente:

*"(...) **Artículo 7º. Régimen de personal.** El régimen salarial prestacional, de carrera y de administración de personal de los servidores que sean incorporados será el que rija en la entidad u organismo receptor con excepción del personal que se incorpore al Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional cuyo régimen salarial y prestacional lo fijará el presidente de la República en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales (...)"*

*Como se puede observar. de acuerdo con la norma en comento, el régimen prestacional del personal que laboraba al servicio del DAS y que, en razón de su supresión, fue incorporado a determinada entidad receptora, como fue el caso de los empleados incorporados a la UNP ya no gozaría del régimen prestacional como lo es en materia de pensional que venía aplicándose en la primera entidad en comento, sino que correspondería al de la entidad receptora.*

*Al respecto, resulta importante resaltar que la disposición normativa en comento fue declarada exequible por la Corte Constitucional a través de Sentencia C-098 de 2013, con sustento en los siguientes fundamentos:*

*"(...) Si bien la norma demandada es similar al artículo 18 del Decreto 1750 de 2003 tiene una diferencia fundamental y es que no define lo que puede entenderse por derechos adquiridos que justamente fue la razón para que se declarara la inconstitucionalidad de la expresión acusada en la sentencia C-314 de 2004 luego confirmada en la C-349 de 2004 que se está a lo resuelto de esta, lo que si permite concluir esta sentencia es la posibilidad de que la ley pueda modificar las situaciones jurídicas que constituyen meras expectativas (...)"*

*Como la posibilidad de que el régimen salarial, prestacional y de administración de personal de una entidad que ha sido extinguida del ordenamiento jurídico se conserve, lo que claramente debe protegerse son los derechos adquiridos, lo cual incluso es señalado por la propia norma demandada.*

**3.7.3.6.** *Así las cosas teniendo en cuenta que el legislador es competente para reformar la estructura de la administración en relación con el régimen salarial, prestacional y de administración de personal de los servidores de entidades reestructuradas, la modificación planteada en la norma demandada (parcialmente) se ajusta a la Carta Política y a la jurisprudencia constitucional y no desconoce en manera alguna, derechos adquiridos en la medida que la reubicación de estos trabajadores, por sí sola, no implica una desmejora de sus condiciones laborales.*

**3.7.4.11.** *De esta manera la protección de los servidores inscritos en carrera administrativa de una entidad suprimida, en virtud de la estabilidad laboral no puede ir más allá de la incorporación, reincorporación o la indemnización, toda vez que el Estado no puede garantizar la vigencia de un régimen de una entidad que en virtud de la supresión, no existe. No obstante ello, la legislación vigente con el fin de garantizar la estabilidad laboral de los trabajadores de carrera administrativa*



establece reglas de incorporación que procuran que el servidor escalafonado a quien le fue suprimido el cargo siga desempeñándose como tal en otra entidad. Es decir que, aunque pierde las condiciones especiales del régimen extinto, ingresa a la nueva entidad bajo el amparo de las reglas de carrera para ella vigentes.

**3.7.4.15.** En ese entendido, el proceso de supresión del D A.S se ajusta a los preceptos constitucionales y legales y procuró la protección de los derechos adquiridos, la estabilidad laboral y el debido proceso de los servidores de carrera cuyos cargos fueron suprimidos a través de la incorporación a entidades afines en cargos escalafonados y de la indemnización de perjuicios, según el caso. Adicionalmente, se repite, **no existe obligación para el legislador de mantener en el tiempo los beneficios de un régimen cuya vigencia se agotó con la supresión del organismo para el cual fue establecido de manera que como lo accesorio sigue la suerte de lo principal**, una vez extinguida la entidad para el cual fue creado el régimen de carrera, éste desaparece del ordenamiento jurídico, salvo disposición especial del legislador en contrario.

**3.7.4.16** As, las cosas y de conformidad con lo expuesto, encuentra la Sala que la expresión acusada, relacionada con el régimen de carrera aplicable una vez se produzca la incorporación de los extrabajadores del D.AS. se ajusta a la Constitución y a la Jurisprudencia de esta Corporación.

#### 4. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando Justicia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

#### RESUELVE

Declarar **EXEQUIBLES** las expresiones "El régimen salarial prestacional, de carrera y de administración de personal de los servidores que sean incorporados será el que rija en la entidad u organismo receptor" y "a partir de la incorporación su régimen de carrera será el que rige en la entidad receptora 'del artículo 7 del Decreto 4057 de 2011, "Por el cual se suprime el Departamento Administrativo de Seguridad - DAS, se reasignan unas funciones y se dictan otras.

Así las cosas, de acuerdo a la declaratoria de exequibilidad de la disposición bajo estudio resulta inane realizar un estudio de constitucionalidad y legalidad en torno a la posibilidad de que el régimen pensional del cual gozaba el demandante en el extinto DAS aún pueda conservarse en su actual entidad empleadora, esto es la UNP, puesto que ese análisis ya fue agotado por la Corte Constitucional en la sentencia de constitucionalidad previamente transcrita, con base en la cual esa Corporación concluyó que la norma en cuestión que negaba esa posibilidad resultaba ajustada a la Constitución Política, pues el legislador cuenta con amplio margen de libertad legislativa para no mantener los beneficios de un régimen cuya vigencia se agotó con la supresión del DAS. (...)"

#### RÉGIMEN PRESTACIONAL Y SALARIAL DE LA UNP

La supresión del DAS, conlleva a que **el régimen prestacional y salarial** que tenía no puede trasladarse a la entidad donde se incorporó el funcionario, lo anterior se desprende del **artículo 7 del Decreto 4057 de 2011**, el cual dispone que el régimen salarial, prestacional, de carrera y de administración de personal de los servidores que sean incorporados **será el que rija en la entidad u organismo receptor**, con



excepción del personal que se incorpore al Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, **norma declarada exequible por la Corte Constitucional recientemente, sentencia C-098 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, aduciendo:**

*“En efecto, el legislador no está obligado a trasladar los beneficios contemplados en un régimen que ha perdido vigencia, en virtud de la supresión de la entidad a la que se aplicaba, a aquellos trabajadores que con el fin de garantizar su derecho a la estabilidad laboral fueron reubicados en otro organismo. Lo anterior por cuanto, se reitera, (i) la estabilidad laboral de los empleados de carrera no es absoluta y no se antepone a la reestructuración de la administración, y (ii) la supresión de una entidad no solo implica que el organismo desaparezca de la estructura de la administración pública, **sino también la cesación o el traslado de sus funciones, de su personal y de su régimen especial de carrera, en caso de existir**”*

Entonces, el Decreto 4057 de 2011 en su artículo 7°, estipula cual es el régimen legal y reglamentario para los funcionarios incorporados:

**“ARTÍCULO 7°. Régimen de personal. El régimen salarial, prestacional, de carrera y de administración de personal de los servidores que sean incorporados será el que rija en la entidad u organismo receptor, con excepción del personal que se incorpore al Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional cuyo régimen salarial y prestacional lo fijará el presidente de la República en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales.** (Subrayado y en negrilla es nuestro)

## **ELIMINACIÓN DE REGIMENES ESPECIALES Y EXCEPTUADOS.**

Basados en lo prescrito en el acto legislativo 01 del 22 de julio de 2005 el cual quedo publicado en la gaceta del congreso el 25 de julio de 2005, y que adiciono incisos al artículo 48 de la Constitución Política de Colombia, en su artículo 1, estipuló:

*“Se adicionan los siguientes incisos y párrafos al artículo 48 de la Constitución Política:”*

*(.....) “Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas, incluidos los de pensión de vejez por actividades de alto riesgo, serán los establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones.*

*(.....) No podrá dictarse disposición o invocarse acuerdo alguno para apartarse de lo allí establecido”. “Para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones. Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente. Sin embargo, la ley podrá determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión”.*

***(.....) A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo, no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la fuerza pública, al presidente de la República y a lo establecido en los párrafos del presente artículo”.***

Es decir que, de acuerdo a dicha reforma constitucional, el Congreso mediante el anterior acto legislativo eliminó el régimen especial consagrado para la planta de personal del DAS lo que significa



que, para el 1 de enero de 2012, cuando pasa el demandante a la planta de personal de la Unidad no contaba con el Régimen especial que alega y que pretende le sea reconocido.

## VÍNCULO LEGAL Y REGLAMENTARIO CON EL ESTADO

Primero definiré que es un servidor público, de acuerdo con el artículo 123 de la Constitución Política, se entiende que:

*"son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.*

*Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la Comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista en la Constitución, la ley y el reglamento.*

*La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su servicio."*

Estos se clasifican en tres categorías:

1. Los funcionarios de elección popular que determine la Constitución Política;
2. **Los empleados públicos**, que son funcionarios nombrados por las autoridades competentes, que cuentan con una vinculación estatutaria o reglamentaria definida de manera unilateral por el Estado, y que cumplen una determinada función pública.
3. Los de servidores públicos es la compuesta por los trabajadores oficiales. Se trata de personas contratadas por el Estado y vinculadas laboralmente a él.

En todas las anteriores categorías, el servidor público se vincula a administración pública de tres formas, con el fin de prestar servicios personales: la modalidad estatutaria, la modalidad contractual laboral y la de los auxiliares de la administración.

**La Modalidad Estatutaria:** Esta modalidad de vinculación a la Administración Pública, denominada también legal o reglamentaria, da el carácter de empleado público a quien accede al servicio público mediante esta figura, y el acto que la traduce es el nombramiento y la posesión.

Se deduce con facilidad que es esta la modalidad mediante la cual acceden a la Administración Pública los Empleados Públicos, bien sean de carrera administrativa o de libre nombramiento y remoción.

La característica principal de esta forma de vinculación es la de que el régimen del servicio o de la relación de trabajo, si se prefiere el término, está previamente determinado en la ley y, por lo tanto, no hay posibilidad de que el funcionario entre a discutir las condiciones de empleo, ni fijar alcances laborales distintos de los concebidos por las normas generales y abstractas que la regulan.

**La Modalidad Contractual Laboral:** Esta modalidad se predica para quienes se vinculan a la Administración Pública como trabajadores oficiales. Se traduce en un contrato de trabajo que regula el régimen del servicio que se va a prestar, permitiendo la posibilidad de discutir las condiciones que se aplican.



**Los Auxiliares de la Administración:** Los auxiliares de la administración prestan sus servicios en forma ocasional o temporal, y no están incorporados a las plantas de personal. Las formas usuales de auxiliares de la administración son los supernumerarios y los contratistas independientes.

Aunque el Decreto Ley 3135 de 1968 no se ocupa de la figura del supernumerario, las leyes anuales de presupuesto la venían reconociendo, cuando en las definiciones sobre determinación y clasificación de los gastos de servicios personales las enunciaba. Posteriormente, es el Decreto 1042 de 1978 el que entra a regular algunos aspectos relacionados con esta figura, entre los cuales encontramos: la oportunidad de la vinculación (para suplir vacancias temporales); el término de la vinculación (no puede exceder de tres meses, salvo cuando el gobierno disponga un término superior); remuneración y prestaciones sociales (La remuneración se debe fijar de conformidad con las escalas salariales establecidas en el Decreto 1042 de 1978. En cuanto a las prestaciones sociales, la norma citada dispone que, si la vinculación es hasta de tres meses, no habrá lugar a su reconocimiento y pago)

En el caso concreto, los oficiales de protección vinculados a **la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION U.N.P**, en relación con el estado, son servidores del orden nacional y empleados de carrera administrativa, como lo menciona el Decreto 3135 de 1968 artículo 5° , el cual dispone lo siguiente: *"Las personas que presten sus servicios en los ministerios, departamento administrativos, superintendencias y establecimientos públicos son empleados públicos; sin embargo los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales." (...)*

Es principio constitucional que todos los empleos son de carrera, con las excepciones que trae el mismo artículo 123 concordado con el 125 de la Carta Política, ya transcrito, y los que contemplan la ley. **Los empleos que pertenezcan a organismos de seguridad del Estado, cuyas funciones como las de agente de protección y oficiales de protección, que consisten en la protección y seguridad personales de los servidores públicos, son empleos de Carrera de Administrativa.**

Dichos empleos de carrera administrativa tienen tres formas de vinculación mientras se surte el proceso de selección convocado para la provisión de los empleos de acuerdo con el Artículo 8° del Decreto 1227 de 2005, estos podrán ser provistos mediante encargo a empleados de carrera, el nombramiento provisional o el traslado.

Los empleados de carrera tendrán derecho preferencial a ser encargados de tales empleos, si acreditan los requisitos para su desempeño. Sólo en caso de que no sea posible realizar el encargo podrá hacerse nombramiento provisional. El término de duración del encargo no podrá ser superior a seis (6) meses, salvo autorización de la Comisión Nacional del Servicio Civil cuando el concurso no se hubiere culminado en el término previsto en el citado decreto, caso en el cual este se extenderá hasta que se produzca el nombramiento en período de prueba.

Adicionalmente, la Comisión Nacional del Servicio Civil podrá autorizar encargos y nombramiento provisionales, sin previa convocatoria a concurso, cuando por razones de reestructuración, fusión, transformación o liquidación de la entidad o por razones de estricta necesidad del servicio lo justifique el jefe de la entidad.

En estos casos el encargo o el nombramiento provisional no podrán superar los seis (6) meses, término dentro del cual se deberá convocar el empleo a concurso. El nombramiento provisional procederá de manera excepcional cuando no haya personal que cumpla con los requisitos para ser encargado y no haya lista de elegibles vigente que pueda ser utilizada; y el traslado opera cuando el funcionario de carrera es trasladado a un empleo diferente al que es titular, pero conserva los derechos derivados de ella.



De conformidad a la Resolución 092 del 05 de febrero 2014 en su artículo 1. (Definiciones) ordinal c) es un servidor público con funciones misionales u operativas tienen las siguientes funciones que implican el desarrollo de actividades discontinuas, intermitentes, de control, de protección o de análisis de seguridad, en el marco del objeto y misión de la Unidad Nacional de Protección.

1. Realizar las actividades tendientes a lograr la protección de las personas a las cuales la UNP les presta servicio de seguridad, utilizando los medios logísticos adecuados dentro del marco jurídico que señala la ley y los reglamentos.
2. Implementar las medidas de protección que garanticen la vida, libertad, integridad y seguridad de las personas que por su nivel de riesgo puedan hacer parte del Programa de Protección liderado por la Unidad Nacional de Protección, de acuerdo a los parámetros legales.
3. Conducir los vehículos de la Institución cuando las necesidades del servicio lo requieran previo cumplimiento de los requisitos legales.
4. Participar activamente en los planes de seguridad a instalaciones.
5. Mantener en buen estado el vehículo, equipo, armas y demás elementos de dotación.
6. Desarrollar funciones de asistencia en actividades relacionadas con la valoración preliminar del riesgo, y las revaluaciones pertinentes, con el fin de identificar de forma oportuna los niveles de riesgo de las personas, grupos y/o comunidades de acuerdo con las poblaciones objeto de los programas de protección a cargo de la Unidad.
7. Apoyar y participar en el desarrollo de actividades relacionadas con los estudios de seguridad a instalaciones y/o inspecciones técnicas de seguridad con el fin de identificar vulnerabilidades.

Para el efecto, cabe indicar el siguiente antecedente jurisprudencial; a saber:

**CONSEJO DE ESTADO, SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, consejero ponente: FLAVIO AUGUSTO RODRIGUEZ ARCE, Bogotá D.C., quince (15) de noviembre de dos mil seis (2006), Radicación número: 11001-03-06-000-2006-00095-00(1777), Actor: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCION PÚBLICA.**

***“1.- El nombramiento de empleados públicos es un acto condición y por ende su régimen salarial y prestacional es fijado por el ordenamiento jurídico.***

*El acto de nombramiento de un empleado público es un acto condición y, en tal virtud, el ingreso al servicio implica el sometimiento al régimen salarial y prestacional establecido en la ley y los decretos reglamentarios. Por ende, el servidor tiene una sujeción al status legal o reglamentario general o especial que corresponda y se coloca indefectiblemente en la situación jurídica allí prevista.*

*Por ello, en armonía con lo dispuesto por el artículo 150.19.e) de la Constitución Política, la ley 4ª de 1992, que establece las normas, objetivos y criterios para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos y de otros servidores, prevé que : (i) el régimen salarial y prestacional está dado en atención al empleo, a su nivel, su estructura, a la naturaleza de las funciones, de las responsabilidades y calidades exigidas para su desempeño – art. 2º -; (ii) para cada cargo o categoría de cargos se fija una escala y tipo de remuneración – art. 3º -; (iii) para fijar el régimen salarial y prestacional el Gobierno Nacional debe tener en cuenta, entre otros objetivos y*



critérios, el respeto a los derechos adquiridos de los servidores del Estado; la sujeción al marco general de la política macroeconómica y fiscal; la racionalización de los recursos públicos y su disponibilidad – art. 2º *ibidem*-.

En síntesis, la regla general es que el salario y las prestaciones sociales se fijan en atención al empleo o cargo y no a las condiciones particulares de cada servidor. Por ello el artículo 7º del decreto 2400 de 1968 precisó dentro de los derechos del empleado el de “percibir puntualmente la **remuneración que para el respectivo empleo fije la ley**”<sup>1</sup> De esta manera y como lo consagra el artículo 19 de la ley 909 de 2004, es claro que los elementos de la noción de empleo público constituyen el núcleo básico de la estructura de la función pública.

Siguiendo a Gaston Jéze, puede afirmarse, entonces, que el acto de nombramiento de un empleado público “es un acto condición de aplicación a un individuo de un status legal o reglamentario, de una situación jurídica general e impersonal, es una manifestación de voluntad que tiene por objeto jurídico colocar a un individuo en una situación jurídica impersonal, o de regularizar el ejercicio de un poder legal (...)”<sup>2</sup>

Así, resulta evidente que el nombramiento y posesión de una persona en un cargo público la coloca en el status de empleado público, con sujeción automática al régimen salarial y prestacional vigente al momento del ingreso, que además de ser el preestablecido por el legislador y por el gobierno nacional según sus competencias, es de carácter general e impersonal. (...).

## **2.- Efectos salariales y prestacional con ocasión del cambio de empleo.**

La movilidad en el servicio tiene diferentes variables dependiendo de que el servidor público se encuentre escalafonado, en provisionalidad o desempeñando un cargo de libre nombramiento y remoción.

Este movimiento puede ser voluntario, como acontece en los casos de renuncia para aceptar otro cargo una vez se ha superado un concurso en la misma u otra entidad o por ascenso; por razones del servicio, en caso de reincorporación por supresión de empleos originada en la reestructuración de entidades, o por comisión de un empleado de carrera para desempeñar un cargo de libre nombramiento y remoción; o por factores externos, como acontece con la reubicación por desplazamiento.

Para el análisis del presente asunto la Sala tendrá en cuenta, además, si existe solución de continuidad en la prestación del servicio, si hay terminación del vínculo laboral, si se cambia o no de entidad y si hay lugar al reconocimiento de derechos adquiridos, advirtiendo que las situaciones son variadas y que por tanto el criterio expuesto es necesariamente general.

Debe destacarse que algunos de los interrogantes encuentran solución clara en la ley y en otros se detectan lagunas normativas o preceptos de textura abierta que merecerán estudio especial bajo el supuesto de que por regla general el régimen salarial y prestacional por cambio de empleo es el del cargo que entra a desempeñarse; sin embargo, no siempre se varía el régimen prestacional, puesto que en algunas oportunidades, por especial protección del ordenamiento

<sup>1</sup> Desde el decreto 1732 de 1960 – art. 12 – (hoy en día derogado) se dispuso que la clasificación de los empleos – de acuerdo a las funciones, responsabilidades y requisitos para su desempeño – sería el elemento fundamental a tener en cuenta para determinar la remuneración correspondiente, bajo el postulado de que todo empleo será remunerado con base en el sistema que garantice “el principio de igual salario para igual trabajo en condiciones similares”, principio que es reiterado por el artículo 8º del decreto 1950 de 1973. Ver además art. 75 dec. 1042/78

<sup>2</sup> JÉZE Gaston. Principios Generales del Derecho Administrativo. Tomo I, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1948, páginas 48 y siguientes. Sobre la clasificación del acto de nombramiento como acto condición ver además SERRA ROJAS Andrés, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa S.A., México 1985, pág. 236. STASSINOPOULOS Michel, El acto administrativo. Traducción jurídica del doctor Francisco Sierra Jaramillo, 1981, págs. 42 y 62. BIELSA Rafael, Derecho Administrativo, Editorial La Ley, tomo II, sexta edición, 1980, págs. 163 y 164. RIVERO Jean, Derecho Administrativo. Instituto de Derecho Público, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1984, traducción de la 9ª edición, pág. 97.



jurídico, debe supeditarse tal situación al cambio de entidad, o al retiro definitivo del servicio, o a la causa que origina el movimiento de personal. (...)

**4.9.- Al ser el empleado público de carrera reincorporado en otro empleo del nivel nacional o territorial, por razón de la supresión de su cargo o por razones de desplazamiento, ¿qué régimen salarial y prestacional se les debe aplicar? ¿el que rige en la entidad donde se encontraba vinculado o el de la nueva entidad donde es reintegrado?"**

**4.9.1.- Reincorporación por supresión de cargos.** Como ha quedado expuesto nuestro ordenamiento jurídico protege los derechos adquiridos de los servidores públicos y prohíbe desmejorar sus condiciones salariales y prestacionales. Ahora, por vía general, si un servidor público se retira de una entidad con un régimen salarial y prestacional determinado y, posteriormente, se revincula al sector público, pero a otro organismo con un régimen distinto, el principio ordinario es que queda sometido a este último<sup>3</sup>. Sin embargo, no se puede desatender la causa o motivo de la desvinculación inicial, pues si es atribuible al Estado, por razones del servicio o de modernización de la entidad, como es el caso de la supresión de empleo, como consecuencia de la liquidación, reestructuración, supresión o fusión de entidades, organismos o dependencias, o del traslado de funciones de una entidad a otra, o por modificación de planta de personal, por mandato legal el empleado de carrera administrativa tiene derecho preferencial "(...) a ser incorporado en **empleo igual o equivalente** de la nueva planta de personal" y si ello no es posible puede optar por "**ser reincorporados a empleos iguales o equivalentes** o a recibir indemnización". – art. 44 de la ley 909 de 2004<sup>4</sup> –

Esa equivalencia tiene que ser medida en todos los aspectos, funcionales, salariales, prestacionales, de requisitos, etc.<sup>5</sup>. De manera que en este evento la administración está obligada a reincorporar al empleado a un cargo con las mismas características del que tenía, caso en el cual mantendrá el régimen de cesantías retroactivas y, si no lo puede hacer, lo debe compensar en los términos fijados por la Corte Constitucional en la sentencia C- 880 de 2003<sup>6</sup>. Sin embargo, ello no significa darle al empleo al cual es reincorporado el servidor un régimen salarial y prestacional distinto al señalado por la ley. (...)."

## V. EXCEPCIONES

De conformidad con lo expuesto en la fundamentación fáctica y jurídica de defensa expuesta previamente, me permito formular:

### LA CARENCIA DEL DERECHO E INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN.

Fundo esta excepción, aduciendo:

#### La legalidad del acto administrativo acusado.

La UNP, como entidad pública debe someterse a la ley, en consecuencia al emitir el acto administrativo que dio respuesta al derecho de petición de la parte actora, no desconoció la normativa vigente y

<sup>3</sup> Los arts. 7º de la ley 27/92 y 41 de la ley 909 contemplaron como causal de retiro del servicio de los empleados de carrera la supresión del empleo en tanto que el artículo 37 de la ley 443/98 no lo hizo.

<sup>4</sup> Artículo 45. (...) Cuando la incorporación se efectúe en un empleo igual no podrán exigirse requisitos distintos a los acreditados por los servidores al momento de su inscripción o actualización en el Registro Público de Carrera Administrativa en el empleo suprimido. Cuando la incorporación se realice en un empleo equivalente, deberán acreditarse los requisitos exigidos por la entidad que esté obligada a efectuarla, de conformidad con el manual específico de funciones y requisitos de la misma.

<sup>5</sup> "Funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil relacionadas con la responsabilidad de la administración de la carrera administrativa (...) e) Conformar (...) el Banco de Datos de exempleados con derechos de carrera cuyos cargos hayan sido suprimidos y que hubieren optado por ser incorporados" – art. 11 ley 909/04 -

<sup>6</sup> Ver concepto 1539 de 2004, acápite 4.2.



cumplió con el mandato Legal, en primer lugar por cuanto no podía realizar cotización especiales al régimen pensional sin tener derecho, por cuanto, no existe marco normativo que así obligue a la UNP a reconocer dicho derecho, en definitiva queda probado que el acto administrativo fue expedido respetando el ordenamiento jurídico y conforme a la normatividad vigente que la rige situación que prueba esta excepción de pleno derecho.

### **IMPOSIBILIDAD DE TRASLADAR NORMAS DE CARÁCTER PENSIONAL PROPIAS DEL RÉGIMEN ESPECIAL DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD – DAS A AL RÉGIMEN ORDINARIO DE LA UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN.**

En lo referente a este punto, es preciso reiterar que, si bien es cierto no se ha derogado gran cantidad de normatividad con respecto al Departamento Administrativo de Seguridad – DAS, también es cierto que no se puede dar aplicación a la misma, en la medida que, el precitado departamento fue suprimido y no hay normatividad relacionada que le permita a la Unidad Nacional de Protección – UNP, aplicar beneficios como otrora tiempo en el Departamento Administrativo de Seguridad – DAS, la referida unidad no puede extralimitarse en sus funciones y competencias, so pena de las respectivas sanciones disciplinarias, administrativa, penales y fiscales, al conceder beneficios que no está obligada a conceder.

Asimismo, la norma es clara al conceder el beneficio de la cotización de alto riesgo en el tema pensional a los detectives en sus diferentes modalidades del Departamento Administrativo de Seguridad – DAS, pero este cargo fue suprimido y por ende desapareció del contexto jurídico, por lo cual hace imposible su aplicación en el caso de los oficiales de protección, es decir no hay argumentos jurídicos para soportar el pago de esta cotización especial, por parte de la Unidad Nacional de Protección – UNP.

La corte constitucional en la sentencia C 390 de 2014, es enfática en reconocer con la reincorporación de los detectives del Departamento Administrativo de Seguridad – DAS, la estabilidad laboral de los referidos funcionarios, pero hace la diferenciación de un derecho adquirido con una mera expectativa, como lo sería la cotización de alto riesgo en el tema pensional a los hoy agentes de protección de la Unidad Nacional de Protección – UNP, en la medida que esta cotización no es un derecho adquirido, entendido este como algo que ya se ganaron y no puede ser desconocido, sin embargo, en este caso al acogerse al régimen de la Unidad Nacional de Protección – UNP, este beneficio feneció, al no existir normatividad que le permita a la Unidad Nacional de Protección – UNP, pagar dicho concepto.

### **LA PRESCRIPCIÓN DE DERECHOS RECLAMADOS SIN ACEPTACIÓN DE LA OBLIGACIÓN.**

Sin que su interposición implique reconocimiento de los conceptos demandados, sólo en caso de una posible sentencia en contra, le solicito que se declare la prescripción de los supuestos derechos cuya causación se haya producido con más de 3 años de anterioridad a la fecha de presentación de la causación del derecho. A pesar de que esta excepción se considera como previa en el CPACA, para el caso en estudio se propone como de fondo, en caso de proceder las pretensiones de la demanda.

El artículo 41 del Decreto 3135 de 1968, prevé el fenómeno de la prescripción del derecho, en los siguientes términos:

*"Las acciones que emanen de los derechos consagrados en este decreto prescribirán en tres años contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible.*



*El simple reclamo escrito del empleado o trabajador ante la autoridad competente, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero sólo por un lapso igual".*

Asimismo, el Decreto 1848 de 1969, reglamentario del anterior, en el artículo 102 preceptúa:

*"Prescripción de acciones. 1. Las acciones que emanan de los derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968 y en este Decreto, prescriben en tres (3) años, contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se haya hecho exigible.*

*2. El simple reclamo escrito del empleado oficial formulado ante la entidad o empresa obligada, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero solo por un lapso igual".*

De acuerdo con la normatividad enunciada, ya estarían prescritas algunas obligaciones en el caso que el fallador de instancia acceda a las pretensiones de la convocante. Es decir, los derechos reclamados por **MIGUEL ÁNGEL BONILLA GALINDO**, están prescritos por haber transcurridos más de tres (3) años de su presunta causación, por lo que se solicitará en una eventual demanda, se reconozca a favor de la Unidad Nacional de Protección – UNP, la prescripción de los presuntos derechos de la precitada; teniendo en cuenta la fecha de reclamación presentada por el accionante del 11 de febrero de 2021

- **GENÉRICA O INNOMINADA.**

Las demás excepciones, que no hubiesen sido presentadas, pero de acuerdo con la ley, encuentre probadas dentro de la presente demanda (Art. 187 C.P.A.C.A).

## VI. PRETENSIONES

Declarar probadas las excepciones propuestas por la Unidad Nacional de Protección – UNP; En consecuencia, denegar las pretensiones de la demanda a saber que los funcionarios del extinto Departamento Administrativo de Seguridad – DAS, reincorporados a la Unidad Nacional de Protección – UNP, se deben regir por la normatividad de la precitada, en la cual no existe una cotización especial en pensión por la actividad desarrollada por los referidos funcionarios, más aun cuando esta actividad no se encuentra calificada como de alto riesgo

## VII. IMPOSIBILIDAD DE CONDENA EN COSTAS.

En el actuar de la UNP se debe presumir la buena fe, a menos que se demuestre lo contrario (art 171 CCA). De conformidad a la Sentencia del Consejo de Estado, sección Tercera, del 30 de marzo de 2011, expediente 13001233100198907513 (18347): "(...) en otros términos, en medida en que la demanda o su oposición sea temerarias porque no asiste a quien la presenta un fundamento razonable, o hay de su parte una injustificada falta de colaboración en el aporte o practica de pruebas, o acude a la interposición de recursos con interés meramente dilatorio se considera que ha incurrido en una conducta reprochable que la obliga a correr con los gastos realizados por la otra parte para obtener un pronunciamiento judicial (...)". Lo cual también se fundamenta en lo dispuesto en el artículo 55 de la ley 446 de 1998.

## VIII. PRUEBAS

Adjunto lo siguientes soportes documentales:  
Historia laboral (PDF 875 folios)



## IX. ANEXOS

Me permito anexar Poder para actuar, debidamente otorgado por la jefa de la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad Nacional de Protección y sus anexos, lo relacionado en el acápite de pruebas y copia de esta solicitud para archivo del juzgado.

## X. NOTIFICACIONES

Tanto la Unidad Nacional de Protección como el suscrito apoderado, recibimos las respectivas notificaciones personales en la Carrera 63 No. 14 – 77, Barrio Puente Aranda, en la ciudad de Bogotá D.C., a los correos electrónicos [notificacionesjudiciales@unp.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@unp.gov.co) [andres.gutierrez@unp.gov.co](mailto:andres.gutierrez@unp.gov.co)

Se deja constancia del envío de una copia del presente libelo y sus anexos para la parte demandante a los correos electrónicos [misael.aguilerap@gmail.com](mailto:misael.aguilerap@gmail.com) [stephanieamayacol@gmail.com](mailto:stephanieamayacol@gmail.com) [miguel.bonilla1971@gmail.com](mailto:miguel.bonilla1971@gmail.com) en cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 78 del CGP en armonía con el decreto legislativo 806 de 2020

Con respeto,

**JUAN ANDRÉS SUÁREZ GUTIÉRREZ**  
C.C. No. 88.222.367  
T.P. No. 134.130 del C.S. de la J.  
[andres.gutierrez@unp.gov.co](mailto:andres.gutierrez@unp.gov.co)