

## HOJA DE SERVICIOS MILITARES / ACTO ADMINISTRATIVO DEFINITIVO

La hoja de servicios militares adquiere la connotación de acto administrativo definitivo cuando la entidad no accede a su corrección e impide con la continuación del trámite pensional. Además, su posible nulidad genera un restablecimiento económico inmediato, pues se tendrían en cuenta los nuevos tiempos de servicios para reconocer o reliquidar la asignación de retiro.

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre la competencia para conocer del medio de control de nulidad y restablecimiento cuando se demanda la corrección de la hoja de servicios militares, ver: Consejo de Estado Sección Segunda, Subsección A. sentencia de 25 de julio 2016, radicación 11001-03-25-000-2015-00657-00(2008-15)C.P. William Hernández Gómez.

## COMPETENCIA DE ASUNTOS SIN CUANTÍA / COMPETENCIA DE ASUNTOS CON CUANTÍA / DETERMINACIÓN DE LA CUANTÍA / COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA CORRECCIÓN DE HOJA DE SERVICIOS MILITARES

En los casos donde exista una pretensión económica o, sin que se haya fijado en el escrito de la demanda, de la nulidad del acto administrativo se desprenda un beneficio cuantificable en dinero, dejará de ser competencia del Consejo de Estado y se deberá establecer el valor de las pretensiones para determinar el juez competente; es decir, se fijará la cuantía de acuerdo con el artículo 157 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que establece que en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se determinará por el valor de las pretensiones al tiempo de la demanda sin tener en cuenta los frutos y réditos que estas puedan generar en el futuro. *Contrario sensu*, cuando el beneficio económico aún no se haya causado pero con los resultados de la sentencia puede nacer a la vida jurídica, no quiere decir que no exista cuantía, sino que esta se deberá estimar en cero (\$0) pesos, cuya competencia corresponderá a los jueces administrativos del circuito donde el empleado público prestó o debió prestar sus servicios, de conformidad con el artículo 156 del CPACA.(...)el demandante no estableció una estimación razonada de la cuantía dentro de su demanda, pero dentro de sus pretensiones solicitó lo siguiente: «ordenar a la Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Ejército Nacional, la elaboración de la respectiva corrección de la hoja de servicios militares y remitirla a la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, con el fin de que se reconozca y pague al actor la asignación de retiro por haber laborado al servicio de la institución durante 18 años, 10 meses y 12 días, sumando el tiempo físico reconocido más el tiempo doble adeudado, **así como el reconocimiento, reajuste y pago con su respectiva indexación de las primas, sueldos y prestaciones sociales desde el 1 de mayo de 1984 hasta cuando se haga efectivo el pago de la respectiva sentencia**» de lo cual se infiere que sí hay un contenido económico inmerso dentro de una posible nulidad del acto acusado. Bajo este contexto, de conformidad con las normas de competencia aludidas en el acápite normativo de esta providencia, así como con el contenido de las pretensiones de la demanda, es dable concluir que el Consejo de Estado no es la corporación encargada de resolver de fondo el presente asunto, puesto que al existir un restablecimiento del derecho de contenido económico, la competencia deberá ser establecida conforme con el factor objetivo (cuantía) y territorial.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1437 DE 2011- ARTÍCULO 149 NUMERAL 2 / LEY 1437 DE 2011- ARTÍCULO 156 / LEY 1437 DE 2011- ARTÍCULO 157

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN SEGUNDA**

**SUBSECCIÓN A**

**Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUAREZ VARGAS**

Bogotá, D. C., diecisiete (17) de octubre de dos mil dieciocho (2018)

**Radicación número: 11001-03-25-000-2018-01004-00(3250-18)**

**Actor: JAIR POVEDA CASTELLANOS**

**Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, POLICÍA NACIONAL**

**Asunto: remite por competencia**

Procede el Despacho a determinar si el presente asunto es de competencia del Consejo de Estado.

**Antecedentes**

El señor Jair Poveda Castellanos, a través de apoderado judicial, interpuso demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional, en la que solicitó lo siguiente<sup>1</sup>:

**Primera.** Que se declare la nulidad del Oficio número. S-2018/ ARGENGRICO-1.10 CALENDADO EL DÍA 23 DE FEBRERO DE 2018, suscrito por el Jefe de Grupo Información y Consulta Área Archivo General de la Policía Nacional, NEGANDO AL ACTOR la corrección de la hoja de servicios del señor Jair Poveda Castellanos y su posterior envío de dicha corrección a la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional-“CASUR”.

**Segunda.** Como consecuencia de la ANTERIOR NULIDAD SE RESTABLEZCA AL ACTOR el derecho que le ha sido violado y se establezca:

a) A que mi Poderdante debe reconocérsele como doble, el

---

<sup>1</sup> Folios 15 y siguientes.

tiempo de servicio que prestara como Agente de la Policía Nacional,[...]

b) Que el tiempo de servicio doble relacionado en el literal anterior, debe computársele a mi poderdante para efectos de sueldo de retiro, primas, bonificaciones y en general para prestaciones sociales a que tiene derecho.

**Tercera.** Se compute la totalidad de los años dejados de liquidar por concepto de la compensación laboral en tiempo doble, correspondientes a un total de 7 años, 2 meses y 3 días [...]

**Cuarta:** Como consecuencia de las declaraciones anteriores y para restablecer el derecho al demandante, ORDENAR A LA NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, EJÉRCITO NACIONAL, A ELABORAR LA RESPECTIVA CORRECCIÓN DE LA HOJA DE SERVICIOS MILITARES Y REMITIRLA A LA CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS MILITARES, con el fin de que se reconozca y pague al actor la asignación de retiro por haber laborado al servicio de la institución por 18 años, 10 meses y 12 días, sumando el tiempo físico reconocido más el tiempo doble adeudado.

**Quinta:** Que a las condenas solicitadas se les dé cumplimiento dentro del término establecido en el artículo 192 incisos 1° y 2° de la ley 1437 de 2011 y la efectividad de las mismas, se cumplan conforme a lo dispuesto en el artículo 195 de la ley 1437 de 2011.

**Sexta:** Que se efectúe el respectivo reconocimiento, reajuste y pago con su correspondiente indexación de las primas, sueldos, y prestaciones sociales desde el 1 de mayo hasta la fecha en que se haga efectivo el pago de la respectiva sentencia, conforme a lo ordenado en el artículo 48 inciso 5 de la Constitución Nacional y el artículo 187 inciso 3 de la ley 1437 de 2011.[...]

**Séptima:** Que se condene en costas y agencias en derecho a la parte demandada.

## Consideraciones

**Sobre la competencia del Consejo de Estado para conocer en única instancia de los asuntos tendientes a la corrección de la hoja de servicios militares**

Esta Corporación, en providencia del 25 de julio de 2016<sup>2</sup>, resolvió un asunto de contornos fácticos y jurídicos similares al que hoy ocupa la atención del despacho, en el cual se declaró la falta de competencia del Consejo de Estado para conocer, en única instancia, de las demandas tendientes a corregir la hoja de servicios militares bajo los siguientes argumentos:

La competencia para conocer sobre el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que carece de cuantía, en el que se controvierten actos administrativos expedidos por autoridad del orden nacional, a voces del artículo 149 numeral 2 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, está atribuida en única instancia en el Consejo de Estado a través de la subsección correspondiente.

No obstante, tratándose del medio del control de nulidad y restablecimiento del derecho ejercido para demandar la nulidad del acto que negó modificar la hoja de servicios por razón del reconocimiento de los tiempos dobles, este Despacho se ha pronunciado en varias ocasiones y ha concluido que este tipo de asuntos no corresponde conocerlos al Consejo de Estado, sino a los juzgados o tribunales administrativos según la cuantía de la pretensión económica, en la medida en que si lo que se pretende es incrementar el monto de la asignación de retiro, se debe demandar tanto la hoja de servicios como el acto que reconoce aquella.

Así mismo, es necesario recordar que esta Corporación ha aceptado la calidad de acto autónomo al que niega la corrección de una hoja de servicios o a esta misma, cuando con la decisión se impide continuar una actuación administrativa, esto es, se pone fin a la misma; mientras que si no es así, la hoja de servicios o la disconformidad con los tiempos allí reconocidos que no impidan el reconocimiento prestacional, deben ser debatidos en conjunto con el acto que reconoce la prestación correspondiente para así lograr su modificación o reliquidación. Veamos lo que se ha dicho al respecto:

La hoja de servicios militares es un documento previo e indispensable para la obtención de la asignación de retiro, y en esas condiciones constituye en su naturaleza un acto administrativo de trámite. No obstante, la Sala en reiteradas ocasiones ha sostenido que cuando se niega su expedición o existe inconformidad con el tiempo certificado para efectos pensionales, dicho acto adquiere la condición de definitivo, porque pone fin a la actuación y hace imposible continuarla ante la entidad pagadora de los derechos prestacionales, tal como lo prevé el inciso final del artículo 50 del Código Contencioso Administrativo. Es claro entonces, que la

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Consejero ponente: William Hernández Gómez. Bogotá D.C., veinticinco (25) de julio de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 11001-03-25-000-2015-00657-00(2008-15) Actor: Gustavo Cifuentes Velásquez. Demandado: Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional.

elaboración de la hoja de servicios militares con fines prestacionales y pensionales, es una actuación administrativa previa y necesaria para que, luego de su trámite, la autoridad administrativa competente decida si el interesado tiene derecho a la asignación de retiro o a la pensión.

En este orden y bajo las anteriores precisiones, se remitirá el expediente al citado despacho, para que proceda a estudiar sobre su admisión.

De acuerdo con lo anterior, es dable concluir que la hoja de servicios militares adquiere la connotación de acto administrativo definitivo cuando la entidad no accede a su corrección e impide con la continuación del trámite pensional. Además, su posible nulidad genera un restablecimiento económico inmediato, pues se tendrían en cuenta los nuevos tiempos de servicios para reconocer o reliquidar la asignación de retiro.

Ahora bien, en cuanto a determinar el juez competente para conocer del presente asunto, conviene precisar que el legislador, con el fin de evitar que los usuarios designen, por sí mismos, los jueces que consideren convenientes para que conozcan y resuelvan sus procesos judiciales, estableció en los códigos de procedimiento las competencias que cada operador jurídico tiene para conocer de un asunto en particular, teniendo en cuenta, criterios como la naturaleza del asunto, la cuantía y, en los casos en que conoce la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la entidad y el lugar en el que se expidieron los actos administrativos demandados.

En tal sentido, el numeral 2.º del artículo 149 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece que será competencia del Consejo de Estado, en única instancia, los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho **«que carezcan de cuantía**, en los cuales se controvertan actos administrativos expedidos por autoridades del orden nacional».

Respecto de los «asuntos que carezcan de cuantía», esta Corporación en providencia del 11 de septiembre de 2017<sup>3</sup>, determinó:

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda - Subsección A. Consejero ponente: William Hernández Gómez. Auto interlocutorio. Bogotá D.C., 11 de septiembre de 2017. Radicación: 11-001-03-25-000-2014-01173-00. Número interno: 3747-2014. Demandante: Jean Carlos Escamilla Salazar y otros.

a) Un asunto carece de cuantía cuando no existe pretensión económica alguna que se desprenda de la nulidad del acto objeto de enjuiciamiento;

**b) Por el contrario, un asunto o proceso tiene cuantía cuando se busca un beneficio económico con la nulidad pretendida, aun cuando la misma deba estimarse en cero pesos (\$ 0), ya que el beneficio perseguido no se ha causado y su valor no deba incluirse en la tasación de la cuantía conforme lo regula el artículo citado.**

(Negritas fuera del texto)

En conclusión, en los casos donde exista una pretensión económica o, sin que se haya fijado en el escrito de la demanda, de la nulidad del acto administrativo se desprenda un beneficio cuantificable en dinero, dejará de ser competencia del Consejo de Estado y se deberá establecer el valor de las pretensiones para determinar el juez competente; es decir, se fijará la cuantía de acuerdo con el artículo 157 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>4</sup> que establece que en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se determinará por el valor de las pretensiones al tiempo de la demanda sin tener en cuenta los frutos y réditos que estas puedan generar en el futuro.

*Contrario sensu*, cuando el beneficio económico aún no se haya causado pero con las resultas de la sentencia puede nacer a la vida jurídica, no quiere decir que no exista cuantía, sino que esta se deberá estimar en cero (\$0) pesos, cuya competencia corresponderá a los jueces administrativos del circuito donde el empleado público prestó o debió prestar sus servicios, de conformidad con el artículo 156 del CPACA.

### **Solución del caso concreto**

Para dar solución al caso concreto, se tiene que el señor Jair Poveda Castellanos pretende que se declare la nulidad del Oficio número. S-2018/ ARGEN- GRICO-

---

<sup>4</sup> **Artículo 157. Competencia por razón de la cuantía.** [...] En las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho no podrá prescindirse de la estimación razonada de la cuantía, so pretexto de renunciar al restablecimiento. **La cuantía se determinará por el valor de las pretensiones al tiempo de la demanda, sin tomar en cuenta los frutos, intereses, multas o perjuicios reclamados como accesorios, que se causen con posterioridad a la presentación de aquella.** Cuando se reclame el pago de prestaciones periódicas de término indefinido, como pensiones, la cuantía se determinará por el valor de lo que se pretenda por tal concepto desde cuando se causaron y hasta la presentación de la demanda, sin pasar de tres (3) años. (Negritas y subrayas fuera del texto)

1.10 de fecha 23 de febrero de 2018, suscrito por el subteniente José Ferney Higuera López, en su condición de Jefe de Grupo Información y Consulta Área Archivo General de la Policía Nacional, por medio del cual se negó la corrección de su hoja de servicios (folio 15).

El demandante prestó su servicio militar obligatorio en la Policía Nacional del 15 de junio de 1982 al 15 de diciembre de 1982, posteriormente ingresó como agente de la Policía Nacional desde el 1 de enero de 1983, iniciando como alumno ascendiendo regularmente hasta llegar al grado de Agente Nacional, conforme a decreto 1038 de del 1 de mayo del 1984 hasta la expedición del decreto 1686 del 4 de julio de 1991.

Ahora bien, el demandante no estableció una estimación razonada de la cuantía dentro de su demanda, pero dentro de sus pretensiones solicitó lo siguiente: «ordenar a la Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Ejército Nacional, la elaboración de la respectiva corrección de la hoja de servicios militares y remitirla a la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, con el fin de que se reconozca y pague al actor la asignación de retiro por haber laborado al servicio de la institución durante 18 años, 10 meses y 12 días, sumando el tiempo físico reconocido más el tiempo doble adeudado, **así como el reconocimiento, reajuste y pago con su respectiva indexación de las primas, sueldos y prestaciones sociales desde el 1 de mayo de 1984 hasta cuando se haga efectivo el pago de la respectiva sentencia**» de lo cual se infiere que sí hay un contenido económico inmerso dentro de una posible nulidad del acto acusado.

Bajo este contexto, de conformidad con las normas de competencia aludidas en el acápite normativo de esta providencia, así como con el contenido de las pretensiones de la demanda, es dable concluir que el Consejo de Estado no es la corporación encargada de resolver de fondo el presente asunto, puesto que al existir un restablecimiento del derecho de contenido económico, la competencia deberá ser establecida conforme con el factor objetivo (cuantía) y territorial.

Así las cosas, como consecuencia de las pruebas aportadas con la demanda no se puede determinar el valor de las pretensiones, la cuantía deberá ser fijada en \$0 pesos en razón a que el derecho aún no se ha materializado.

Por consiguiente, teniendo en cuenta que el último lugar donde prestó los servicios

el demandante fue la ciudad de Bogotá y que la cuantía no supera los 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes, la competencia le corresponde a los Juzgados Administrativos de Bogotá – Sección Segunda (reparto).

En mérito de lo expuesto, se

### **Resuelve**

**Declarar la falta de competencia** del Consejo de Estado para conocer de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho presentado por el señor Jair Poveda Castellanos en contra de la Nación, Ministerio de Defensa – Policía Nacional.

**Remítase** el proceso de la referencia los Juzgados Administrativos de Bogotá «reparto», para lo de su cargo.

Por Secretaría **háganse** las anotaciones pertinentes en el sistema Siglo XXI

**Notifíquese y cúmplase.**

**RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS**

Consejero de Estado

DLAR/GRA