



4

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN B

Magistrado ponente: Carmelo Perdomo Cuéter

Bogotá, D. C., diecisiete (17) de octubre de dos mil diecisiete (2017)

Medio de control : Nulidad y restablecimiento del derecho
Expediente : 17001-23-33-000-2013-00308-01 (1877-2014)
Demandante : **Jaime Horacio Morales Giraldo**
Demandado : Nación-Ministerio de Defensa Nacional-Policía
Nacional
Tema : Reliquidación de prestaciones sociales de agente de la
Policía Nacional homologado al nivel ejecutivo

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 27 de febrero de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas (sala de decisión), que negó las pretensiones de la demanda del epígrafe.

I. ANTECEDENTES

1.1 El medio de control (ff. 2 a 36). El señor Jaime Horacio Morales Giraldo, por conducto de apoderado, ocurre ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo a incoar medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, conforme al artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), contra la Nación - Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional para que se acojan las pretensiones que en el apartado siguiente se precisan.

1.2 Pretensiones. Se declare la nulidad de los oficios 056761/ DITAH-ADSAL-22 de 28 de febrero de 2013 y S-062202/APROP-GRURE-22 de 6 de marzo de 2013, por medio de los cuales la Policía Nacional negó el reconocimiento y pago de «[...] las primas [...], subsidios [...], bonificaciones [...] y demás prestaciones laborales a que tuviera derecho, liquidadas sobre el sueldo básico [...] del grado de INTENDENTE [...] o subsidiariamente en lo previsto en el Decreto 1213 de 1990 y/o normas que lo hayan modificado o agregado [...]».

A título de restablecimiento del derecho, se liquide y cancele la«[...] prima de actividad [...], prima de antigüedad [...], Subsidio Familiar en un treinta y nueve por ciento 39%, Bonificación por buena Conducta, desde el 1 de septiembre de



1995 incluyéndolo en la nómina hasta el 02 de noviembre de 2012, [...]»; por último, condenar en costas a la demandada.

1.3 Fundamentos fácticos. Relata el actor que «El 28 de septiembre de 1.992 [...] ingresó a la Policía Nacional como alumno a la Escuela SECCIONAL CONDUCTORES, [...]». Pero «El 31 de agosto de 1.995, siendo AGENTE fue homologado como miembro del nivel ejecutivo [...]».

Que «A partir de dicha homologación la Policía Nacional [...], unilateralmente dejó de cancelarle las primas, subsidios, bonificaciones y retroactividad en las cesantías, que venía devengando[...]».

Sostiene que «El 01 de febrero de 2.013, [...] eleva derecho de petición tendiente al reconocimiento de las pretensiones anunciadas», sin embargo, le fue negado a través de los actos administrativos demandados.

1.4 Disposiciones presuntamente violadas y su concepto. Cita como normas violadas por los actos administrativos acusados las siguientes: los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 13, 29, 48, 53, 83, 84, 121 y 220 de la Constitución Política; 2 (letra a) de la Ley 4.^a de 1992; 7 (parágrafo único) de la Ley 180 de 1995; 33, numerales 9 y 10, de la Ley 734 de 2002; 2, 2.1, de la Ley 923 de 2004; 82 del Decreto 132 de 1995; 31, 32, 33, 34, 35, 42, 43, 44, 46 y 101 del Decreto 1213 de 1990; 2 y 23 del Decreto 4433 de 2004, 2 y 4 del Decreto 2863 de 2007 y la Ley 244 de 1995.

Arguye que «Los actos demandados violan los principios, valores, y fines del Estado Colombiano, [...] toda vez que [...] desconoce [...] las leyes 4a de 1992, [...] y el Decreto ley 132 de 1995, que consagran y disponen refiriéndose a los integrantes de la Policía Nacional que, encontrándose en servicio activo, ingresaron por homologación a la carrera del nivel ejecutivo, NO PUEDEN SER DESMEJORADOS NI DISCRIMINADOS EN NINGÚN ASPECTO [...]».

Expresa que «[...] quienes estaban en servicio activo en la Policía Nacional e ingresaron al Nivel Ejecutivo de la Institución [...] se les debe cancelar los salarios con las primas, subsidios y bonificaciones establecidas en el Decreto 1213 de 1990, y el auxilio de cesantías con retroactividad, que eran aplicables antes de la incorporación al nuevo nivel, en virtud de la especial protección [...], y así mismo inmediatamente a que se liquiden los factores salariales y prestacionales con base a las partidas que tratan tos [sic] artículos 23 numeral 23.1 del Decreto 4433 de 2004 y el Decreto 1213 de 1990, artículo 140 [...]».



Que de «conformidad con lo preceptuado en el artículo 113 del Decreto 1213 de 1990, opera lá prescripción cuatrienal de las sumas adeudas [...]».

1.5 Contestación de la demanda (ff. 100 a 111). La entidad demandada, a través de apoderada, se opuso a la prosperidad de las pretensiones; respecto de los hechos dice que algunos son ciertos, otros no y los demás no constituyen situaciones fácticas.

Asevera que «[...] aunque no se desconoce la protección dada a los Agentes y Suboficiales que se incorporaron voluntariamente al Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, tampoco puede adelantarse un estudio de la situación ventilada al margen del principio de inescindibilidad y, por supuesto, del principio de favorabilidad, así mismo los factores liquidados al demandante como se encuentra en la hoja de servicio y extractos salariales no desmejoró sus condiciones laborales y por el contrario lo que trajo consigo fue el mejoramiento de sus condiciones económicas [...]» [sic].

Que «[...] la asignación básica de un Agente para el año 2009 ascendió a la suma de \$756.126.00; mientras que para un Intendente, de conformidad con la hoja de servicios [...] correspondió a \$ 1.627.368.00[...]».

1.6 Providencia impugnada. El Tribunal Administrativo de Caldas (sala de decisión), mediante sentencia de 27 de febrero de 2014 (ff. 133 a 143), negó las pretensiones de la demanda, con condena en costas, al considerar que «[...] la homologación a la que se acogió el actor le permite estar amparado por la protección que le otorga la ley al prohibir discriminación o desmejora en sus condiciones salariales y prestacionales, [...] pero dicho desmejoramiento no puede considerarse aisladamente o [...], analizándose factor por factor, pues ello permitiría la posibilidad de establecer [...], un tercer régimen, compuesto por aquellos elementos más favorables de cada uno de las normas [...]».

Agrega que «[...] si bien a simple vista pareciera que el Nivel de Agentes se reconoce mayor cantidad de beneficios y aunque se eliminaron algunos factores en el Nivel Ejecutivo, se evidencia que el sueldo básico se incrementó en un 63.50%, lo que implica un progreso significativo en materia salarial, pues en relación a esta remuneración básica es que se liquidan las demás primas que se ven notablemente incrementadas en razón al aumento salarial».

Que «Es claro, entonces, que no se vulneraron los derechos invocados en el libelo demandador [...] pues [...] se acogió voluntariamente a un régimen que le



permitió que su asignación mensual básica superará por mucho lo que percibía en el escalafón de Agentes, contando con otros beneficios de esa carrera como la posibilidad de incluir a otros miembros del núcleo en el subsidio familiar [...]».

1.7 Recurso de apelación (ff. 151 a 167). Inconforme con la decisión de primera instancia, el demandante interpuso recurso de apelación, en el que arguye que «[...] La creación y organización del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, previo [sic] la posibilidad de traslado de los agentes y suboficiales vinculados a la institución conservando las prerrogativas señaladas para sus grados en disposiciones anteriores. Así preservar los derechos adquiridos y las expectativas sobre los reconocimientos futuros - pensión o asignación de retiro».

Sostiene «El estatuto o régimen prestacional vigente para los agentes de la Policía Nacional era el Decreto 1213 de 1.990, respecto del cual no puede existir desmejora alguna en la situación de quienes para ese momento estaban en servicio activo en la Policía Nacional».

Que «[...] se revoque, la condena en COSTAS ya que la conducta asumida por la defensa siempre fue basado [sic] en criterios de objetividad y, [sic], atendiendo a los principios de interpretación legal [...]».

II. TRÁMITE PROCESAL

El recurso interpuesto fue concedido mediante proveído de 4 de abril de 2014 (f. 169) y admitido por esta Corporación a través de auto de 13 de junio siguiente (f. 278); en el que se dispuso la notificación personal al Ministerio Público y a las partes por estado, en cumplimiento de los artículos 198 (numeral 3) y 247 del CPACA.

2.1 Alegatos de conclusión. Admitido el recurso de apelación, se continuó con el trámite regular del proceso en el sentido de correr traslado a las partes y al Ministerio Público, por medio de auto de 21 de octubre de 2014 (f. 292), para que aquellas alegaran de conclusión y este conceptuara, oportunidad aprovechada por el actor.

2.1.1 Entidad demandada (ff. 305 a 319). La abogada de la accionada insiste en los argumentos planteados en su memorial de contestación de la demanda.



III. CONSIDERACIONES

3.1 Competencia. Conforme a la preceptiva del artículo 150 del CPACA esta Corporación es competente para conocer del presente litigio, en segunda instancia.

3.2 Problema jurídico. Corresponde en esta oportunidad a la Sala determinar si al actor le asiste derecho o no para reclamar de la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional el reconocimiento y pago de los emolumentos denominados primas de actividad y antigüedad, distintivo por buena conducta y subsidio familiar contemplados en el Decreto 1213 de 1990, con base en la asignación básica recibida en calidad de intendente del nivel ejecutivo de la institución.

3.3 Marco jurídico. En punto a la resolución del problema jurídico planteado en precedencia, procede la Sala a realizar el correspondiente análisis normativo a efectos de establecer la solución jurídicamente correcta respecto del caso concreto.

Lo primero que ha de anotarse es que en virtud de las facultades extraordinarias otorgadas por el legislador a través de la Ley 62 de 1993,¹ el Gobierno nacional expidió el Decreto 41 de 1994 que modificó las normas de carrera del personal de oficiales y suboficiales de la Policía Nacional e incluyó dentro de la jerarquía de mando de la institución el denominado nivel ejecutivo, que estaría compuesto por los siguientes grados:

ARTICULO 3o. JERARQUÍA. La jerarquía de los oficiales, suboficiales y personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, para efectos de mando, régimen disciplinario, justicia penal militar, lo mismo que para todos los derechos y obligaciones consagrados en este estatuto, comprende los siguientes grados:

[...]

¹ «Artículo 35. Facultades extraordinarias. de conformidad con el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, hasta por el término de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, para los siguientes efectos:

1. Modificar las normas de carrera del personal de oficiales, suboficiales y agentes de la Policía Nacional en las siguientes materias:

a) Jerarquía, clasificación y escalafón. En cuanto a oficiales y suboficiales el Gobierno determinará los niveles jerárquicos, la clasificación y los requisitos para acceder a cada uno de ellos [...].»



3. NIVEL EJECUTIVO

- a) Comisario
- b) Subcomisario
- c) Intendente
- d) Subintendente
- e) Patrullero, Carabinero, Investigador según su especialidad.

Sin embargo, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-417 de 22 de septiembre de 1994, declaró inexecutable todos los apartes de la disposición que se referían al aludido nivel, por considerar que se excedió el límite material fijado en la ley que confirió las facultades extraordinarias, toda vez que «El Presidente de la República, al tenor de la ley de investidura, no estaba autorizado para crear una tercera categoría dentro del personal uniformado de la Policía Nacional, denominada “nivel ejecutivo”, tal como se hizo, pues el legislador ordinario decidió conservar las mismas tres categorías que tradicionalmente se conocen en esa Institución, a saber: la de oficiales, la de suboficiales y la de agentes».

Posteriormente, el Congreso de la República profirió la Ley 180 de 1995, por medio de la cual modificó el artículo 6.º de la Ley 62 de 1993, en el sentido de precisar que «La Policía Nacional está integrada por Oficiales, personal del Nivel Ejecutivo, Suboficiales, Agentes, Alumnos y por quienes presten el servicio militar obligatorio en la Institución, así como por los servidores públicos no uniformados, pertenecientes a ella», y, en consecuencia, revistió de facultades extraordinarias al presidente de la República para desarrollar la carrera policial denominada nivel ejecutivo, a la cual podrían vincularse suboficiales, agentes y personal no uniformado que estuviere activo en la institución (a quienes no se les podría discriminar, ni desmejorar su situación actual)² e igualmente estableció la posibilidad de incorporación directa en el citado nivel.

Conforme a lo anterior, mediante Decreto 132 de 1995,³ se reglamentó el sistema de carrera del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, que en lo concerniente a la jerarquía, ingreso y régimen salarial y prestacional, dispuso:

² Artículo 7.º (parágrafo) de la Ley 180 de 1995. «La creación del Nivel Ejecutivo no podrá discriminar ni desmejorar, en ningún aspecto, la situación actual de quienes estando al servicio de la Policía Nacional ingresen al Nivel Ejecutivo».

³ Derogado por el artículo 95 del Decreto 1791 de 2000, «Por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional».



Artículo 3°. Jerarquía. La Jerarquía del personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, para efectos de mando, régimen disciplinario, Justicia Penal Militar, lo mismo que para todos los derechos y obligaciones consagrados en este estatuto, comprende los siguientes grados:

1. Comisario
2. Subcomisario
3. Intendente
4. Subintendente
5. Patrullero, carabinero, investigador según su especialidad.

[...]

Artículo 13. Ingreso de agentes al nivel ejecutivo. Podrán ingresar al primer grado del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, los agentes en servicio activo siempre y cuando reúnan los siguientes requisitos:

1. Solicitud escrita a la Dirección General de la Policía Nacional.
2. Acreditar el título de bachiller en cualquier modalidad.
3. Evaluación y concepto favorable del Comité de Evaluación del personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional.

[...]

Artículo 15. Régimen salarial y prestacional del personal del nivel ejecutivo. El personal que ingrese al Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, se someterá al régimen salarial y prestacional determinado en las disposiciones que sobre salarios y prestaciones dicte el Gobierno Nacional.

[...]

Artículo 82. Ingreso al nivel ejecutivo. El ingreso al Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional no podrá discriminar, ni desmejorar, en ningún aspecto la situación de quienes están al servicio de la Policía Nacional.

Luego, fue proferido el Decreto 1091 de 1995, «Por el cual se expide el Régimen de Asignaciones y Prestaciones para el personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, creado mediante Decreto 132 de 1995», que contempló además de la asignación básica mensual, los haberes que a continuación se relacionan:

Artículo 4°. Prima de servicio. El personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional en servicio activo tendrá derecho al pago de una prima de



servicio equivalente a quince (15) días de remuneración, que se pagará en los primeros quince (15) días del mes de julio de cada año, conforme a los factores establecidos en el artículo 13 de este decreto.

Artículo 5°. Prima de navidad. El personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional en servicio activo, tendrá derecho al pago anual de una prima de navidad equivalente a un mes de salario que corresponda al grado a treinta (30) de noviembre y se pagará dentro de los primeros quince (15) días del mes de diciembre de cada año, conforme a los factores establecidos en el artículo 13 de este decreto.

Artículo 7°. Prima del nivel ejecutivo. El personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional en servicio activo, tendrá derecho a una prima del nivel ejecutivo equivalente al veinte por ciento (20%) de la asignación básica mensual. Esta prima no tiene carácter salarial para ningún efecto, con excepción de la prima de navidad.

Artículo 11. Prima de vacaciones. El personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional en servicio activo, tendrá derecho al pago de una prima de vacaciones por cada año de servicio equivalente a quince (15) días de remuneración, conforme a los factores que se señalan en el artículo 13 de este decreto.

Artículo 12. Subsidio de alimentación. El personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional en servicio activo, tendrá derecho a un subsidio mensual de alimentación, en la cuantía que en todo tiempo determine el Gobierno Nacional.

Artículo 16. Pago en dinero del subsidio familiar. El subsidio familiar se pagará al personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional en servicio activo. El Gobierno Nacional determinará la cuantía del subsidio por persona a cargo.

Artículo 50. Cesantías. El personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, tendrá derecho a un auxilio de cesantía equivalente a un (1) mes de salario por cada año de servicio, tomando como base las partidas señaladas en el artículo 49 de este Decreto. Este auxilio se liquidará el 31 de diciembre del respectivo año, por la anualidad o por la fracción correspondiente, teniendo en cuenta las cuantías de cada partida a la fecha de la liquidación.

Adicionalmente, la misma disposición creó otros emolumentos que solo podía devengar el personal vinculado al nivel ejecutivo de la Policía Nacional que se encontrara en situaciones especiales, tales como:

Artículo 8°. Prima de retorno a la experiencia. El personal del nivel



ejecutivo de la Policía Nacional, tendrá derecho a una prima mensual de retorno a la experiencia, que se liquidará de la siguiente forma:

- a) El uno por ciento (1%) del sueldo básico durante el primer año de servicio en el grado de Intendente y el uno por ciento (1%) más por cada año que permanezca en el mismo grado, sin sobrepasar el siete por ciento (7%).
- b) Un medio por ciento (1/2%) más por el primer año en el grado de subcomisario y medio por ciento (1/2%) más por cada año que permanezca en el mismo grado sin sobrepasar el nueve punto cinco por ciento (9.5%)
- c) Un medio por ciento (1/2%) más por el primer año en el grado de Comisario y medio por ciento (1/2%) más por cada año que permanezca en el mismo grado, sin sobrepasar el doce por ciento (12%)”.

Artículo 9°. Prima de alojamiento en el exterior. El personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional en servicio activo, que desempeña comisiones permanentes en el exterior, mientras cumpla la comisión, tendrá derecho a una prima mensual de alojamiento hasta del siete por ciento (7%) del sueldo básico correspondiente a su grado, liquidará en dólares a razón de un dólar por cada peso.

Artículo 10. Prima de instalación. El personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional en servicio activo, que sea trasladado o destinado en comisión permanente dentro del país y tenga por ello que cambiar de lugar de residencia, tendrá derecho, a una prima de instalación equivalente a una asignación básica mensual correspondiente a su grado.

Por otra parte, resulta pertinente precisar que el Decreto 1213 de 1990 desarrolló el régimen salarial y prestacional aplicable a los agentes de la Policía Nacional, el cual contemplaba los siguientes haberes:

- 1) Prima de actividad equivalente al 30%, que aumentaría en un 5% por cada cinco (5) años de servicio cumplido;
- 2) Prima de servicio anual equivalente al 50% de la totalidad de los haberes devengados en el mes de junio del respectivo año;
- 3) Prima de navidad equivalente a la totalidad de los haberes devengados en el mes de noviembre del respectivo año;



4) Prima de antigüedad con carácter mensual que se liquidará sobre el sueldo básico así: a los diez (10) años, el 10% y por cada año que exceda de los diez (10), el 1% más;

5) Prima de vacaciones en porcentaje del 50% de los haberes mensuales por cada año de servicio;

6) Recompensa quinquenal equivalente a la totalidad de los haberes en actividad, devengados en el último mes en que cumplan el quinquenio;

7) Subsidio familiar que se liquidará mensualmente sobre el sueldo básico, según lo establecido en el artículo 46 del Decreto 1213 de 1990 así:

a. Casados el treinta por ciento (30%), más los porcentajes a que se tenga derecho conforme al literal c. de este artículo.

b. Viudos, con hijos habidos dentro del matrimonio por los que exista el derecho a devengarlos, el treinta por ciento (30%), más los porcentajes de que trata el literal c. del presente artículo.

c. Por el primer hijo el cinco por ciento (5%) y un cuatro por ciento (4%) por cada uno de los demás sin que se sobrepase por este concepto del diecisiete por ciento (17%).

8) Auxilio de cesantía que se pagará por una sola vez en cuantía equivalente a un (1) mes de los últimos haberes devengados correspondientes a su condición por cada año de servicio o fracción de seis (6) meses o más, tomando como base las partidas señaladas en el artículo 100 de este Decreto.

En lo concerniente a la creación del nivel ejecutivo dentro de la organización jerárquica de la Policía Nacional y la especial protección otorgada por el legislador al personal que se encontraba activo y optó por ingresar al mencionado nivel, esta Corporación en sentencia de 26 noviembre de 2009, con ponencia del consejero de Estado Luis Rafael Vergara Quintero, dentro del expediente 2005-00237-01 (10024-05), discurrió así:

Del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional:



La creación del nivel ejecutivo en la Policía Nacional obedeció fundamentalmente a la necesidad de profesionalizar la base y mandos medios de la Institución y darle una formación integral que le permitiera afrontar con criterio y decisión, las múltiples y delicadas responsabilidades que debía asumir en desarrollo de su misión ante la comunidad, además, con la creación de ese nivel, se quiso mejorar la remuneración de los agentes y conferirles un régimen salarial especial.

[...]

Estos miembros, están amparados por los principios de la buena fe⁴, confianza legítima y seguridad jurídica, pues si en cumplimiento de una norma superior, la Institución hace un llamado con el fin de que algunos de sus miembros pasen de un escalafón a otro en aras de mejorar el servicio, asegurando que con ello sus condiciones laborales, salariales y prestacionales no serán desmejoradas, crea una expectativa legítima de certeza, seguridad y exactitud sobre la información en el administrado, que no se pueden desconocer.

[...]

Así las cosas, el párrafo demandado del artículo 27, si bien consagró un trato diferenciado entre **los miembros vinculados al nivel ejecutivo al momento de entrar en vigencia el citado Decreto con el personal que ingresara con posterioridad, no vulneró el derecho a la igualdad, pues como ya se vio, la diferenciación no se produjo entre iguales, pues a los activos se les debía respetar la especialísima protección con que venían revestidos por las normas de creación, que, para recordar, previeron que sus condiciones laborales no podían ser desmejoradas al pasar al nivel ejecutivo.**

El trato diferente que se dio entre los activos y los nuevos en el Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, estuvo objetiva y razonablemente justificado, razón por la cual el cargo endilgado al párrafo demandado no prospera (destaca la Sala).

Sobre este aspecto, la subsección B de la sección segunda de este Cuerpo Colegiado, en providencia de 31 de enero de 2013, consejero ponente Víctor Hernando Alvarado Ardila, expediente 2011-00048-01(1147-12), sostuvo:

[...] quienes pertenecían al nivel de Agentes y Suboficiales de la Policía Nacional tenían la posibilidad de acceder, voluntariamente, a la carrera del

⁴ Entendido como el deber de proceder con lealtad en las relaciones jurídicas, o por el aspecto pasivo, como el derecho a esperar que los demás procedan de la misma forma (Definición tomada de la Sentencia C-880 de 2005. MP. Jaime Córdoba Triviño).



Nivel Ejecutivo; y...quienes así lo hicieran debían someterse al régimen salarial y prestacional que estableciera el Gobierno Nacional, sin ser desmejorados o discriminados, en todo caso, en su situación laboral. En relación con este último aspecto, debe advertirse que se convierte en una regulación expresa de la prohibición de retroceso o de regresividad derivada del principio de progresividad al que están sometidas las facetas prestacionales de los derechos constitucionales. En este marco, de una lectura armónica v. gr. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, con especial cuidado del artículo 2.1., se deriva que los Estados deben lograr la satisfacción plena de los derechos que allí se consagran [entre los cuales se hace referencia al trabajo y a su adecuada remuneración] de manera gradual y en progreso. Bajo esta línea, aunque no se desconocen los esfuerzos económicos que se deben adelantar para la consecución de máximos niveles de satisfacción de este tipo de bienes, tampoco es dable, en principio, que el Estado, so pena de vulnerar el mandato de “progreso”, disminuya el nivel de protección que ha alcanzado por la vía de gradualidad, por lo que, tanto a nivel internacional como nacional, se ha considerado que uno de los imperativos derivados del referido principio de progresividad es la prohibición de retroceso o regresividad, la cual se ha entendido por la Corte Constitucional, en la Sentencia T-428 de 2012.

De acuerdo con el anterior recuento normativo y jurisprudencial, resulta claro para la Sala que el nivel ejecutivo de la Policía Nacional fue creado con el propósito de i) mejorar las condiciones salariales de los agentes y suboficiales de menor grado dentro de la institución; ii) otorgar a los primeros un régimen salarial especial; iii) permitir el ascenso del aludido personal (agentes y suboficiales) dentro de la organización jerárquica de la Policía Nacional; y iv) profesionalizar la labor de los servidores que pertenecían a tales niveles en aras de mejorar el servicio cuya prestación ha sido encargada a la entidad.

Asimismo, el legislador buscó respetar y proteger los derechos y garantías reconocidos al personal de agentes y suboficiales que de manera voluntaria optó por ingresar al nuevo sistema de carrera, pues consagró expresamente que los funcionarios homologados no podían padecer desmejora en su situación salarial y prestacional en consideración a los principios de irrenunciabilidad de los beneficios laborales, buena fe, confianza legítima y progresividad de los derechos sociales, así como en la prohibición de regresividad en este mismo aspecto.

3.4 Caso concreto. A continuación, procede la Sala a analizar las peculiaridades del caso objeto de juzgamiento frente al marco normativo que gobierna la materia. En ese sentido, en atención al material probatorio traído al



plenario y de conformidad con los hechos constatados por esta Corporación, se destaca:

a)) Extracto de la hoja de vida del demandante (f. 49 c. 2), de acuerdo con el cual el actor se vinculó a la Policía Nacional como agente alumno del 28 de septiembre de 1992 al 30 de abril de 1993; luego pasó a ser agente, desde esa fecha hasta el 31 de agosto de 1995; y, por último, ingresó al nivel ejecutivo de la Policía Nacional, en calidad de patrullero, el 1.º de septiembre de ese mismo año, y se retiró como intendente el 3 de febrero de 2013, incluidos los tres meses de alta.

b) Certificación del tesorero principal de la Policía Nacional, de 8 de noviembre de 2013, según la cual el accionante como intendente en el mes de octubre de 2012 devengó los siguientes conceptos: asignación básica, subsidio de alimentación, subsidio familiar nivel ejecutivo, bonificación seguro de vida, prima del nivel ejecutivo y prima de retorno a la experiencia, con valor neto a pagar de \$1.580.226.69; y en el mes de junio de 1995, cuando tenía el grado de agente percibió subsidio familiar, prima de actividad, subsidio de alimentación, subsidio de transporte y seguro de vida, para un total de \$223.592.00 (ff. 14 a 43 c. 2).

c) Petición presentada, el 1 de febrero de 2013, por el actor ante el director general de la Policía Nacional, orientada al pago de las «primas (de actividad y de antigüedad), subsidios (familiar por su cónyuge e hijas), bonificaciones (por buena conducta), y demás prestaciones laborales a que tenga derecho, liquidadas sobre el sueldo básico devengado en servicio activo [...]» (ff. 37 a 44).

d) Oficios 056761/ DITAH-ADSAL-22 de 28 de febrero de 2013 y S-062202/APROP-GRURE-22 de 6 de marzo de 2013, de la jefe de área de administración salarial de la Policía Nacional (ff. 45 a 48), que decide de manera desfavorable la solicitud citada en la letra precedente.

Precisado lo anterior, resulta pertinente indicar que el Gobierno nacional mediante decreto fijó anualmente la asignación básica mensual que debía reconocerse al personal uniformado y no uniformado de la Policía Nacional, y, en concreto, frente a los grados de agente, subintendente, intendente, intendente jefe y subcomisario, dispuso:

Año	Decreto que fijó la asignación	Asignación básica agente (con antigüedad)	Asignación básica subintendente	Asignación básica intendente	Asignación básica intendente	Asignación básica subcomisario
-----	--------------------------------	---	---------------------------------	------------------------------	------------------------------	--------------------------------



	anual	de 5 a 10 años)			jefe	
1995	Decreto 133 de 1995	\$ 194.000	\$ 371.000	\$ 443.000	--	\$ 496.000
1996	Decreto 107 de 1996	14,55%	26,40%	33,90%	--	38,90%
1997	Decreto 122 de 1997	16,00%	28,00%	35,09%	--	39,80%
1998	Decreto 58 de 1998	15,41%	28,38%	36,39%	--	40,39%
1999	Decreto 62 de 1999	16,0979%	29,6468%	38,0143%	--	42,1929%
2000	Decreto 2724 de 2000	16,0979%	29,6468%	38,0143%	--	42,1929%
2001	Decreto 2737 de 2001	17,1187%	30,5724%	39,0787%	41,1952%	43,3126%
2002	Decreto 745 de 2002	17,3379%	30,6658%	39,1832%	41,3054%	43,4243%
2003	Decreto 3552 de 2003	17,9242%	31,4273%	40,0616%	42,2074%	44,3473%
2004	Decreto 4158 de 2004	18,3534%	31,8202%	40,5007%	42,6660%	44,8164%
2005	Decreto 923 de 2005	18,3534%	31,8202%	40,5007%	42,6660%	44,8164%
2006	Decreto 407 de 2006	18,3534%	31,8202%	40,5007%	42,6660%	44,8164%
2007	Decreto 1515 de 2007	18,3534%	31,8202%	40,5007%	42,6660%	44,8164%
2008	Decreto 673 de 2008	18,3534%	31,8202%	40,5007%	42,6660%	44,8164%
2009	Decreto 737 de 2009	18,3534%	31,8202%	40,5007%	42,6660%	44,8164%
2010	Decreto 1530 de 2010	18,3534%	31,8202%	40,5007%	42,6660%	44,8164%
2011	Decreto 1050 de 2011	18,3534%	31,8202%	40,5007%	42,6660%	44,8164%
2012	Decreto 842 de 2012	18,3534%	31,8202%	40,5007%	42,6660%	44,8164%

*Porcentajes establecidos respecto de la remuneración de un general que equivale al 100%.

Ahora bien, efectuado el análisis de la normativa aplicable al personal de agentes de la Policía Nacional, en comparación con el régimen prestacional y salarial que gobierna a los servidores que ingresaron al nivel ejecutivo de dicha institución, se colige que en efecto los porcentajes de cada uno de los emolumentos que se reconoce a los uniformados pertenecientes al grado de agente (con antigüedad de 5 a 10 años) arrojan una cifra superior frente a aquellos que contempló el Decreto 1091 de 1995, aplicable a los empleados vinculados al nuevo régimen.

Sin embargo, se advierte que los haberes relacionados en el citado Decreto 1091 de 1995 debían ser liquidados con base en la asignación mensual



establecida en los decretos expedidos por el Gobierno nacional para el grado correspondiente del nivel ejecutivo, que, en el presente caso, y de acuerdo con el diagrama realizado en precedencia, era equivalente a más del doble de la remuneración que el actor percibía como agente de la Policía Nacional para la época de la homologación, circunstancia que le era mucho más favorable respecto de la normativa que regía su situación salarial.

Sobre el particular, el Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección segunda, subsección B, en la precitada sentencia de 31 de enero de 2013, consejero ponente Víctor Hernando Alvarado Ardila, expediente 2011-00048-01(1147-12), precisó:

[...]

Bajo los referidos presupuestos de la relación laboral del demandante en la Policía Nacional, entonces, es válido afirmar que la homologación a la que se sometió le permite estar amparado por la prohibición de discriminar o desmejorar sus condiciones salariales y prestacionales, regla que deriva, se reitera, de instrumentos internacionales suscritos por el país, de la Constitución Política, de la Ley 4ª de 1992 y de las propias normas que crearon e implementaron el Nivel Ejecutivo en la Policía Nacional. Dicho desmejoramiento, no obstante, no puede mirarse aisladamente o, dicho de otra forma, factor por factor, pues ello permitiría la posibilidad de crear, sin competencia para el efecto, un tercer régimen, compuesto por aquellos elementos más favorables de cada uno de las normativas en estudio [en este caso, el de Agentes - Decreto 1213 de 1990, por un lado; y, el del Nivel Ejecutivo - Decreto 1091 de 1995, por el otro]. Por el contrario, y en virtud del principio de inescindibilidad [ampliamente delineado por la jurisprudencia laboral contenciosa], la favorabilidad del Nivel ejecutivo al que se acogió libremente el interesado debe observarse en su integridad, pues es posible que en la nueva normativa aplicable [la contenida en el Decreto 1091 de 1995] existan ventajas no estipuladas mientras ostentó la condición de Agente y que, a su turno, se hayan eliminado otras, pese a lo cual, en su conjunto, su condición de integrante de Nivel Ejecutivo le haya permitido, incluso, mejorar sus condiciones salariales y prestacionales. En este contexto, en un asunto que permite ilustrar a la Sala sobre la situación expuesta por el interesado, es oportuno referir que el Consejo de Estado - Sección Segunda ya ha tenido la oportunidad de analizar, bajo los principios de favorabilidad e inescindibilidad y la protección de los derechos adquiridos, eventos en los que un cambio de régimen salarial y prestacional implica la pérdida de una prima específica o de unos beneficios laborales pero, al mismo tiempo, la ganancia de otros.

[...]



En este orden de ideas, si bien el personal vinculado al nivel ejecutivo de la Policía Nacional no devenga los mismos haberes que los uniformados que pertenecen a la gradación de agentes de la institución (primas de actividad y antigüedad, distintivo de buena conducta, subsidio familiar, entre otros), y se supone que esa circunstancia desmejora la situación del accionante, tal como lo sostiene en el escrito de demanda, lo cierto es que con el ingreso del actor al nivel ejecutivo su asignación básica mensual aumentó en un porcentaje cercano al 100% respecto de la percibida en calidad de agente antes de la homologación.

Por ello, los emolumentos que fueron reconocidos por la accionada en virtud del Decreto 1091 de 1995, liquidados con base en aquel valor, resultaron más beneficiosos para este, sin olvidar que desde su ingreso a dicha carrera ascendió en la jerarquía de mando creada por el Decreto 132 de 1995, pues para la fecha de retiro del servicio ostentaba el grado de intendente.

De ahí que no puede tenerse en cuenta el Decreto 1213 de 1990 (estatuto del personal de agentes de la Policía Nacional), y, de manera especial, el artículo 100, para liquidar las prestaciones sociales unitarias y periódicas del demandante, con base en la asignación básica que él devengaba en virtud del artículo 1.º del precitado Decreto 1091 de 1995, pues ello contraría el principio de inescindibilidad normativa, según el cual una disposición debe aplicarse en su integridad, ya que no es dable tomar los aspectos más beneficiosos de varios regímenes para crear uno diferente que favorezca los intereses del particular, en desmedro de la seguridad jurídica.

Asimismo, es evidente para la Sala que el ingreso del demandante al nivel ejecutivo de la Policía Nacional se produjo de manera voluntaria y no por decisión unilateral de la Administración, toda vez que acorde con lo preceptuado en el artículo 13 del Decreto 132 de 1995, para efectos de dicho ingreso era necesario satisfacer los siguientes requisitos: i) solicitud escrita a la dirección general de la Policía Nacional, ii) acreditar el título de bachiller en cualquier modalidad, y iii) examen y concepto favorable del comité de evaluación del personal del nivel ejecutivo de la institución.

Por último, en lo que hace a la condena en costas, que incluye las agencias en derecho que correspondan a los gastos por concepto de apoderamiento dentro del proceso, se observa que en la sentencia del *a quo* se aplicó de manera restrictiva lo dispuesto en el artículo 392 del Código de Procedimiento Civil



(CPC), hoy 365⁵ del Código General del Proceso (CGP), por remisión expresa del artículo 188⁶ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), a la parte vencida, pues no estudió aspectos como la temeridad o mala fe en la que esta pudo incurrir, sino que adoptó esa decisión con el único fundamento de que la norma en mención preceptuaba de manera inexorable la imposición de tal condena.

En este sentido, se pronunció esta Corporación en sentencia de 1.º de diciembre de 2016 ⁷así:

En ese orden, la referida norma especial que regula la condena en costas en la jurisdicción de lo contencioso-administrativo dispone:

Artículo 188. Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.

La lectura interpretativa que la Sala otorga a la citada regulación especial gira en torno al significado del vocablo disponer, cuya segunda acepción es entendida por la Real Academia Española como «2. tr. Deliberar, determinar, mandar lo que ha de hacerse». Ello implica que disponer en la sentencia sobre la condena en costas no presupone su causación *per se* contra la parte que pierda el litigio y solo, en caso de que estas sean impuestas, se acudirá a las normas generales del procedimiento para su liquidación y ejecución (artículo 366 del CGP).

En tal virtud, a diferencia de lo que acontece en otras jurisdicciones (civil, comercial, de familia y agraria), donde la responsabilidad en materia de costas siempre es objetiva (artículo 365 del CGP), corresponde al juez de lo contencioso-administrativo elaborar un juicio de ponderación subjetiva respecto de la conducta procesal asumida por las partes, previa imposición

⁵ «En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:

1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.

Además, se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe.

[...]».

⁶ «Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil».

⁷ Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, expediente 70001-23-33-000-2013-00065-01 (1908-2014), consejero ponente: Carmelo Perdomo Cuéter, actor: Ramiro Antonio Barreto Rojas, demandada: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).



de la medida, que limitan el arbitrio judicial o discrecionalidad, para dar paso a una aplicación razonable de la norma.

Ese juicio de ponderación supone que el reproche hacia la parte vencida esté revestido de acciones temerarias o dilatorias que dificulten el curso normal de las diferentes etapas del procedimiento, cuando por ejemplo sea manifiesta la carencia de fundamento legal de la demanda, excepción, recurso, oposición o incidente, o a sabiendas se aleguen hechos contrarios a la realidad; se aduzcan calidades inexistentes; se utilice el proceso, incidente o recurso para fines claramente ilegales o con propósitos dolosos o fraudulentos; se obstruya, por acción u omisión, la práctica de pruebas; se entorpezca el desarrollo normal y expedito del proceso; o se hagan transcripciones o citas deliberadamente inexactas (artículo 79 CGP).

Así las cosas, frente al resultado adverso a los intereses del demandante, se tiene que ejerció de forma legítima el reclamo por la vía judicial del derecho que le asistía de acceder a la pensión gracia, pues con base en el ordenamiento que la rige y los lineamientos jurisprudenciales en la materia, así lo consideró.

Así las cosas, esta Sala considera que la referida normativa deja a disposición del juez la procedencia o no de la condena en costas, ya que para ello debe examinar la actuación procesal de la parte vencida y comprobar su causación y no el simple hecho de que los resultados del proceso le fueron desfavorables a sus intereses, pues dicha imposición surge después de tener certeza de que la conducta desplegada por aquella adolece de temeridad o mala fe, actuación que, se reitera, no desplegó el *a quo*; y, por lo tanto, al no predicarse tal proceder de la parte demandante, no se impondrá condena en costas.

En este orden, con fundamento en los elementos de juicio allegados al expediente y apreciados en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin más disquisiciones sobre el particular, la Sala confirmará de manera parcial la sentencia de primera instancia, que negó las súplicas de la demanda, ya que no se desvirtuó la presunción de legalidad de los actos acusados, y revocará la condena en costas, que incluye las agencias en derecho impuestas a la parte demandante.

Por último, en atención a que quien se halla habilitado legalmente para ello confirió poder en nombre de la Nación-Ministerio de Defensa Nacional-Policía Nacional, cuya destinataria sustituyó el poder en otro profesional del derecho, se reconocerá personería a este último, sin perjuicio de la validez de las actuaciones realizadas por la primera (ff. 209 a 304 y 321).



En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección segunda, subsección B, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

1.º Confírmase parcialmente la sentencia proferida el 27 de febrero de 2014 por el Tribunal Administrativo de Caldas (sala de decisión), que negó las pretensiones de la demanda incoada por el señor Jaime Horacio Morales Giraldo, contra el Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

2.º Revócanse los párrafos segundo y tercero de la parte de decisoria de la providencia apelada, que condenó en costas, que incluye las agencias en derecho, a la parte demandante, de acuerdo con la motivación de esta providencia.

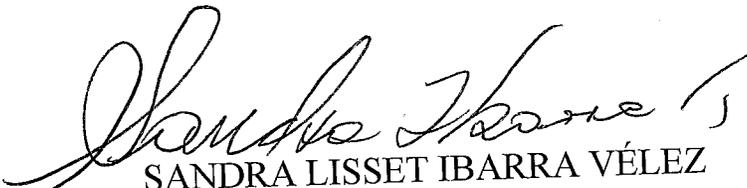
3.º Reconócese personería al abogado Belfide Garrido Bermúdez, con cédula de ciudadanía 11.799.998 y tarjeta profesional de abogado 202.112 del Consejo Superior de la Judicatura, en representación de la Nación – Ministerio de Defensa Nacional- Policía Nacional, en los términos de la sustitución de poder visible en el folio 321.

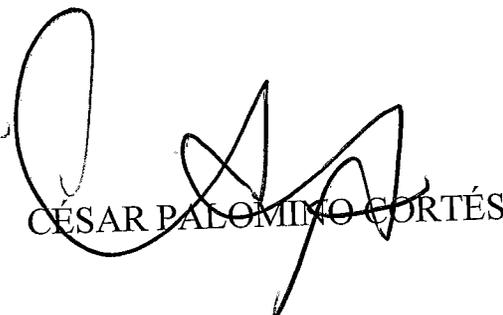
4.º Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen, previas las anotaciones que fueren menester.

Notifíquese y cúmplase,

Este proyecto fue estudiado y aprobado en Sala de la fecha.


CARMELO PERDOMO CUÉTER


SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ


CÉSAR PALOMINO CORTÉS