CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA - SUB SECCIÓN A

Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Bogotá, D. C., seis (06) de febrero de dos mil veinte (2020)

Radicación: 25000234200020140407301 (2322-2018)
Demandante: Gustavo Olaya Murillo
Demandado: Nación Ministerio de Defensa Nacional y otros
Asunto: Tiempo doble de servicio

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el demandante contra la sentencia proferida el 7 de diciembre de 2017 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, que negó las pretensiones de la demanda.

1. Antecedentes

1.1. La demanda

1.1.1. Las pretensiones

El señor, Gustavo Olaya murillo a través de apodérado y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del CPACA solicitó al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, declare la nulidad del acto administrativo S-2013-261682//ARGEN.GRAUS de 5 de septiembre de 2013, emitido por el jefe Área de Archivo General de la Policía Nacional, mediante el cual se comunicó que no se atendía favorablemente la solicitud presentada para el reconocimiento de tiempo doble, debido a que el último periodo reconocido por el Gobierno Nacional, por este concepto, para el personal de la Policía Nacional en los grados de Oficiales, Suboficiales y Agentes, se efectuó a partir del 26 de febrero de 1971

y hasta el 29 de diciembre de 1973, bajó el Decreto 1386 de 1974, y que con posterioridad a este no se han efectuado otros reconocimientos de este tipo.

Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, solicitó: i) corregir la hoja de servicios, siendo incorporados los tiempos dobles y los ajustes correspondientes para el incremento de su asignación de retiro; II) computar la totalidad de los años dejados de reconocer, que corresponden a 8 años, 7 meses y 1 día; iii) reajustar y pagar todas las primas, sueldos y prestaciones sociales que le corresponden; iv) dar cumplimiento a la sentencia dentro en los términos de los artículos 192 y 195 del CPACA; y, v) reconocer los perjuicios materiales y morales.

1.1.2. Hechos

Los hechos que fundamentaron las pretensiones son, en síntesis, los siguientes:

El señor Gustavo Olaya Murillo ingresó a la Policía Nacional el 15 de julio de 1974, como agente y se retiró el 3 de junio de 1995, (21 años, 2 meses y 7 días).

El 23 de agosto de 2013 presentó derecho de petición ante la Dirección de la policía Nacional, solicitando la corrección y elaboración de su hoja de servicios, toda vez que no se relacionaron tiempos dobles por encontrarse en servicio cuando el país se declaró en estado de sitio.

El 5 de septiembre de 2013, el jefe área archivo General de la Policía Nacional respondió mediante oficio S-2013-261682//ARGEN.GRAUS no poder acceder favorablemente a las pretensiones incoadas.

Manifestó que el país permaneció en estado de sitio en todo el territorio nacional en las siguientes fechas: del 21 de mayo de 1965 al 6 de diciembre de 1968; del 19 de julio de 1970 al 13 de noviembre de 1970; del 2 de julio de

1975 al 22 de junio de 1976; del 7 de octubre de 1976 al 15 de marzo de 1977; y del 1 de mayo de 1984 al 4 de julio de 1991, sin que este tiempo legalmente laborado bajo condiciones extremas para el restablecimiento del orden público se haya reconocido.

1.1.3. Normas violadas y concepto de violación

Como tales se señalaron los artículos 2, 23, 25 y 220 de la Constitución Política; Decretos 1814 de 1953; 1288 de 1965; 3061, 3187 y 3072 de 1968; 0739, 1128 y 1048 de 1970; 2378, 2337, 2338, y 2340 de 1971; 1386 de 1974; 1249 de 1975; 1263 y 2131 de 1976; 0586 de 1977; Leyes 2 de 1945 y 613 de 1977.

Al desarrollar el concepto de violación, el demandante afirmó que se están desconociendo los preceptos constitucionales, legales y reglamentarios antes mencionados, como quiera qué un decreto no puede derogar una ley que explícitamente estableció: « El tiempo de servicios en guerra, desde la fecha en que se declare turbado el orden público, hasta la expedición del decreto por el cual se restablezca la normalidad, se computa doble para todos los efectos, con excepción de los ascensos».

Dijo que los derechos adquiridos son aquellas situaciones individuales y subjetivas, que se han creado y definido bajo el imperio de una ley y que por lo mismo ha instituido a favor de los titulares, un derecho subjetivo que debe ser respetado frente a leyes posteriores, que no pueden afectar la legitimación de lo obtenido al amparo de la ley vigente.

1.2. Contestación de la demanda

El apoderado de la Nación – **Ministerio de Defensa – Policía Nacional,** se opuso a las pretensiones de la demanda y expuso como argumentos los siguientes:[1]

Respecto al reconocimiento del tiempo doble no es viable otorgar dicha pretensión ya que este quedó suprimido para los miembros de la Policía Nacional a partir del 1 de abril de 1977, en virtud de los Decretos 609 y 613 de 1977, que derogaron expresamente las disposiciones anteriores que contemplan este derecho, lo que significa que no basta con demostrar el simple hecho de haber laborado para la época en que se decreta el estado de sitio, pues ello no constituye automáticamente el reconocimiento de tiempo doble.

De igual forma, expuso que no se encuentra acreditado por el accionante que durante los periodos que solicita se le reconozcan como dobles, hubiere prestado sus servicios en zona calificada por el Gobierno, previo concepto del Consejo de Ministros, como de orden público que ameritara el estímulo objeto de la reclamación.

Sostuvo que el reconocimiento de tiempos dobles no opera con la sola declaratoria de estado de conmoción interior o guerra internacional, sino que se requiere de un concepto previo del Consejo de Ministros para la expedición de un decreto por parte del Presidente de la República, en el cual se determinen las zonas en donde opera este beneficio.

1.3. La sentencia apelada

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, mediante sentencia de 7 de diciembre de 2017,[2] negó las pretensiones de la

[1] Folios 54 al 59.

[2] Folios 122 al 125.

demanda. Sostuvo que no es dable computar los tiempos dobles solicitados por el actor debido a que si bien ellos corresponden al periodo de perturbación del orden público declarado por los decretos 2338 y 2340 de 1971, no está demostrado que el demandante hubiera laborado en regiones en las cuales, previo concepto del Consejo de Ministros, se hubiera autòrizado computar como doble, el tiempo de servicio.

Realizó un recuento sobre las normas que regulan los tiempos dobles, indicando que quien persiga tal reconocimiento debe probar la existencia de estas medidas que decreten el estado de sitio, así como acreditar que laboró durante la declaratoria del estado de excepción en las zonas estipuladas como idóneas para otorgar ese beneficio.

1.4. El recurso de apelación

El demandante interpuso recurso de apelación[3] donde solicitó revocar el fallo de primera instancia proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca que negó las pretensiones de la demanda, manifestando que el Consejo de Ministros se reúne única y exclusivamente para ver la viabilidad de la medida de conmoción interior, estado de sitio o tiempo de guerra, y no para establecer si se paga o no el reconocimiento de tiempo doble a los agentes de la Policía Nacional, pues ese menester es propio de la ley.

1.5. Alegatos de conclusión en segunda instancia

La demandada[4] insistió en los argumentos expuestos en las diferentes etapas procesales.

El demandante no presentó.[5]

---

[3] Folios 135 al 138.

[4] Folio 157 al 158.

1.6. El Ministerio Público[6].

Guardo silencio.

La Sala decide, previas las siguientes,

2. Consideraciones

2.1. El problema jurídico

Consiste en determinar si el señor Gustavo Olaya Murillo, en calidad de Agente de la Policía Nacional, tiene derecho a que la entidad demandada le corrija la hoja de servicio, computándole los tiempos dobles laborados cuando el país se encontraba en estado de sitio y, como consecuencia de esto, se reajuste su asignación de retiro y demás prestaciones sociales.

2.2. Marco normativo

2.2.1. El Decreto 3187 de 27 de diciembre de 1968, «Por el cual se reorganiza la carrera profesional de los Agentes de la Policía Nacional», en su artículo 92 dispuso:

> El tiempo de servicio en guerra internacional o conmoción interior, en las zonas que determine el Gobierno, a juicio del Consejo de Ministros si las condiciones justifican la medida, desde la fecha en que se establezca el Estado de Sitio por turbación del orden público hasta la expedición del Decreto por el cual se restablezca la normalidad se computarán como tiempo doble de servicio para efectos de prestaciones sociales.

---

[5] Folio 159.

[6] Folio 159.

2.2.3. A su turno, el Decreto 2340 de 1971, que regula la carrera profesional de los Agentes de la Policía Nacional y sus prestaciones sociales en su artículo 99 señaló:

> Artículo 99.**Tiempo doble**. El tiempo de servicio en Guerra internacional o conmoción interior, en las zonas que determine el Gobierno a juicio del Consejo de Ministros si las condiciones justifican la medida desde la fecha en que se establezca el estado de sitio por perturbación del orden público hasta la expedición del decreto por el cual se restablece la normalidad se computará como tiempo doble de servicio para efecto de prestaciones sociales.
>
> Parágrafo. El reconocimiento del tiempo doble a refiere este. Artículo se hará a partir de la fecha en que se el estado de sitio o a la fecha de retiro del Agente en caso esta novedad se produzca con anterioridad.

2.2.4. El Decreto 1213 de 1990 « Por el cual se reforma el estatuto del personal de agentes de la Policía Nacional», en su artículo 111 contempló:

> Artículo 111. **Liquidación tiempo de servicio.** Para efectos de asignación de retiro y demás prestaciones sociales, la Policía Nacional liquidará el tiempo de servicio, así:
>
> a. El tiempo de permanencia como soldado o alumno de la respectiva Escuela de Formación de Agentes, con un máximo de dos (2) años.
>
> b. El tiempo de servicio como Agente de la Policía Nacional.
>
> c. El tiempo como Suboficial en las Fuerzas Militares.
>
> d. El tiempo de servicio como Auxiliar de Policía, Agente conductor o Auxiliar conductor.
>
> e. El tiempo prestado como uniformado en las extinguidas policías departamentales o municipales, excepto para cesantía.
>
> **Parágrafo 1.** Los tiempos dobles que en virtud de lo dispuesto en el artículo 99 del Decreto 2340 de 1971 y disposiciones legales anteriores sobre la misma materia, se hayan reconocido o se reconozcan por servicios prestados con anterioridad a la vigencia del presente Decreto, se tendrán en cuenta para la liquidación de las prestaciones sociales de los Agentes favorecidos con tales

> reconocimientos. Dichos tiempos en ningún caso serán computables para el reconocimiento de prestaciones por servicios al Estado en calidad de empleado civil, diferentes al Ramo de Defensa.

2.2.5. El Decreto 4433 del 31 de diciembre de 2004, «por medio del cual se fija el régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública, en su artículo 8 consagró:

> Artículo 8. **Cómputo de tiempo doble**. A quienes hubieren adquirido derecho al cómputo de tiempo doble por servicios prestados antes de 1974, se les continuará teniendo en cuenta para efecto del cómputo del tiempo para la asignación de retiro o pensiones, conforme lo hubieren señalado las normas correspondientes.

Las anteriores normas claramente hacen una referenciación de los tiempos dobles y, cuáles deben ser los requisitos que se deben cumplir para que se configure el derecho a que sean incorporados en la hoja de servicios, y así aplicarlos al momento de la liquidación de la asignación de retiro.

2.3. Hechos probados.

De conformidad con las pruebas que obran en el expediente, se puede establecer lo siguiente:

El señor Gustavo Olaya Murillo ingreso a la Policía Nacional el 15 de julio de 1974 como Agente y allí se desempeñó hasta el 3 de septiembre de 1995, es decir, prestó sus servicios durante 21 años, 2 meses y 7 días.[7]

[7] Folio 8 Según hoja de servicios numero 11254158, expedida por el director de Recursos Humanos de la Policía Nacional.

El 23 de agosto de 2013, el demandante formuló derecho de petición ante el Director General de la Policía Nacional, encaminado a lograr la corrección de la hoja de servicios y el reconocimiento de tiempos dobles laborados de acuerdo a los estados de sitio y turbación del orden nacional.[8]

El 5 de septiembre de 2013, el jefe Área de Archivo General de la Policía Nacional, dio respuesta a la solicitud mediante Oficio número S-2013-261682//ARGEN.GRAUS informando que una vez examinado el caso, se evidenció que no se causó derecho de tiempos dobles, por no existir soporte legal, debido a que los Decretos 609 y 613 de 1977 (Estatutos de Oficiales, Suboficiales y Agentes), derogaron expresamente las disposiciones anteriores que contemplaban este derecho.[9]

2.4. Análisis de la Sala. El caso concreto

En reiteradas oportunidades se han venido presentando reclamaciones por parte del personal de la Fuerzas Militares y la Policía Nacional, tendientes a obtener la inclusión de tiempos dobles y, por consiguiente, la corrección de la hoja de servicios los cuales inciden en la liquidación de la asignación de retiro.

En varias ocasiones esta Corporación se ha pronunciado sobre casos análogos, aclarando que para el reconocimiento de los tiempos dobles se debe tener en cuenta el cumplimiento de los siguientes requisitos[10]:

---

[8] Folio 6 al 7.

[9] Folio 3 al 4.

[10] Sentencia de 24 de enero de 2002, Consejo de Estado, Sección Segunda, MP. Nicolás Pájaro Peñaranda, radicación número: 63001-23-31-000-1999-00708-01(2709-00)

1. Declaratoria de Estado de sitio por turbación del orden público, hasta el decreto que levante la medida.

2. Concepto previo del Consejo de Ministros.

3. Decreto del Gobierno reconociendo expresamente a determinados agentes, suboficiales, etc.

Sin el cumplimiento de estos requisitos no hay lugar al reconocimiento de tiempo doble por servicios prestados por los Agentes y Suboficiales de la Policía Nacional.

En este orden de ideas, es indispensable que dentro del expediente se acrediten los decretos referidos, (por medio de los cuales se pruebe que el actor permaneció en los lugares donde se haya determinado el Estado de sitio, y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional previo concepto del Consejo de Ministros), que son los que constituyen el sustento legal de la petición, pues como se mencionó en la sentencia traída a colación «no basta la declaratoria del estado de sitio para que automáticamente opere el aludido reconocimiento». Igualmente se deben señalar las zonas en que opera este beneficio o en su defecto que se indique que opera para todo el territorio nacional, y demostrar que el interesado prestó efectivamente los servicios en cada zona durante el lapso alegado.

El demandante solicitó que se le reconocieran tiempos dobles aduciendo que durante el tiempo que estuvo activo, se declaró el estado de sitio mediante Decretos: 1249 de 1975, 2131 de 1976 y 1038 de 1984.[11]

Con relación a los decretos antes relacionados se hace necesario explicar que éstos declararon el estado de sitio en todo el territorio nacional; no obstante se necesita para reconocer estos tiempos dobles, indicar cuales fueron los decretos por medio de los cuales el gobierno les reconoció a los oficiales y

[11] Decreto 1038 de 1984 Por el cual se declara turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio de la República.

suboficiales el tiempo doble por haber prestado sus servicios. Así en sentencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado del 14 de mayo de 1990, expediente número 1537, Magistrado ponente Reinaldo Arciniegas Baedecker se dijo:

> Para que proceda el reconocimiento de los períodos solicitados, es indispensable que en la demanda se hayan señalado los decretos del Gobierno constitutivos del soporte legal de cada una de tales pretensiones pues no basta la declaratoria del estado de sitio para que automáticamente opere el aludido reconocimiento.

En el presente caso no aparecen relacionados los decretos donde se demuestre por parte del gobierno que se otorgaron esos tiempos dobles a los miembros de la Policía Nacional, lo que claramente indica que no es posible reconocer lo que se está reclamando.

Además de lo antes mencionado, no se encuentran demostradas dentro del expediente las zonas donde el demandante para esas fechas haya prestado el servicio. Es así como en varias oportunidades esta Corporación se ha referido a este mismo tema tal como a continuación se relaciona:

Sentencia de mayo 30 de 1990, expediente No. 1599, Consejero ponente: Doctor Álvaro Lecompte Luna, donde señaló:

> [...]
>
> Por lo que hace a los demás periodos que solicita la parte actora, es preciso recordar que no basta la declaratoria de estado de sitio para que sea reconocido el beneficio del tiempo doble. Según la norma arriba transcrita, es necesario que el Gobierno indique las zonas en las cuales los problemas de orden público ameriten el reconocimiento, o que se señale expresamente que, para todos los efectos, él abarca todo el territorio nacional. Además, ha de probarse que en estos lapsos el agente de Policía del caso estuvo de servicio en la respectiva zona.
>
> [...]

En sentencia del 22 de septiembre de 1995, expediente No. 9214, Consejera ponente: Doctora Dolly Pedraza de Arenas, aclaró:

> [...]
>
> Ahora bien, el artículo 99 del decreto 2340 de 1971 exige, para computar como doble el tiempo de servicio en estado de conmoción interior, que el Gobierno señale las zonas cuyas condiciones a juicio del Consejo de Ministros justifiquen la medida.
>
> En el proceso no está demostrado que el Gobiemo Nacional hubiere señalado tales zonas para que fuera posible computar como tiempos dobles, para los agentes de la Policía Nacional, el servicio en las épocas señaladas por el accionante; por consiguiente, no tienen vocación de prosperidad las súplicas de la demanda. La declaración del Gobierno constituye una condición sine quanon para el reconocimiento del tiempo de servicio, en los términos de los decretos citados anteriormente, como ya lo ha expresado esta Corporación.
> [...]

En sentencia del 19 de abril de 2001, expediente No. 0796 (3224-00), Consejero ponente: Doctor Jesús María Lemos Bustamante, determinó:

> [...]
>
> En el evento sub examine la parte actora invocó los decretos 1249 de 1975, mediante el cual se extendió el estado de sitio a todo el país; el decreto 2131 de 1976, por el cual, nuevamente, se declaró en estado de sitio todo el territorio nacional y, finalmente, el decreto 1038 del 1º de mayo de 1984 que declaró el estado de sitio en todo el país. Sin embargo no señaló el libelista los Decretos del Gobierno que expresamente autorizaron reconocer como dobles los periodos reclamados ni acreditó el cumplimiento de los demás requisitos legales.
> [...]

Ahora bien, dentro de las pretensiones se busca la inclusión de los tiempos dobles en la hoja de servicios y, una vez estos se computen se dé trámite a la reliquidación de la asignación de retiro; no obstante no aparece demostrado en el proceso, las zonas donde se prestó el servicio.

Por todo lo anteriormente expuesto, las pretensiones de la demanda no están llamadas a prosperar, pues como se explicó para que se puedan computar tiempos dobles en la hoja de servicios del señor Gustavo Olaya Murillo, es necesario que se cumplan con los requisitos necesarios para su reconocimiento, los cuales no aparecen probados en el expediente.

3. Conclusión

Con base en los argumentos previamente expuestos, se confirma la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, al quedar claramente establecido que al señor Gustavo Olaya Murillo en calidad de Agente de la Policía Nacional, no se le pueden computar los tiempos dobles solicitados en la demanda para ser incorporados en la hoja de servicios, por no cumplir con los requisitos legales para ello.

De la condena en costas

Esta Subsección en sentencia del 7 de abril de 2016[12], respecto de la condena en costas en vigencia del CPACA, concluyó que la legislación varió del Código Contencioso Administrativo al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de un criterio subjetivo a uno objetivo valorativo.

Objetivo, en cuanto prescribe que en toda sentencia se dispondrá sobre la **condena en costas, bien sea total o parcial o con abstención, según las** reglas del Código General del Proceso. Valorativo, en cuanto se requiere que el juez revise si ellas se causaron y en la medida de su comprobación (como sucede con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad

[12] Rad. 13001-23-33-000-2013-00022-01 (1291-2014), actor: José Francisco Guerrero Bardi, Consejero ponente: William Hernández Gómez.

profesional realizada dentro del proceso), sin que en esa valoración se incluya la mala fe o temeridad de las partes.

Así mismo, se definió que la cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de las partes, pues varía según sea la parte vencida el empleador o el trabajador (Acuerdo 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura) y la complejidad e intensidad de la participación procesal; que las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas, por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por éstas; que la liquidación de las costas (incluidas las agencias en derecho) la hará el juez de primera o única instancia y que procede condenar en costas tanto en primera como en segunda instancia.

Conforme a las anteriores reglas, y atendiendo lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 365 del Código General del Proceso[13], se condenará a la parte demandante al pago de las costas de segunda instancia, por haberse confirmado íntegramente la sentencia del inferior y teniendo en cuenta la gestión que realizó la entidad demandada en segunda instancia[14].

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

[13] En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda.

[14] Presentar alegatos de conclusión.

FALLA

CONFIRMAR la sentencia proferida el 7 de diciembre de 2017 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

Se condena en costas en segunda instancia, a la parte demandante, las cuales serán liquidadas por el tribunal de origen.

Reconocer a la Doctora Maria del Pilar Ortiz Murcia como apoderada de la entidad demandada, en los términos y para los efectos de la sustitución de poder obrante a folio 156 del expediente.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue considerada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ **GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

AEG

legis