



**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO
DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA**

PROCESO NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
RADICACION 11001-3335-012-2014--00064-00
ACCIONANTE DIEGO ALEJANDRO FONSECA
ACCIONADA CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICIA NACIONAL.

**AUDIENCIA ALEGACIONES Y JUZGAMIENTO
ARTICULO 182 DE LA LEY 1437 DE 2011
ACTA N° 343 DE 2018**

En Bogotá D.C. a los cinco días de septiembre de dos mil dieciocho a las nueve de la mañana, la suscrita Juez Doce Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá en asocio de su Profesional Universitario, constituyó en audiencia pública en la Sala de Audiencias Veintiocho de la sede Judicial CAN y la declaró abierta para tal fin, con la asistencia de los siguientes:

INTERVINIENTES

*Parte demandante: ANDRES LEONARDO GOMEZ VELANDIA cuya personería le fue reconocida como consta en el expediente.
Parte demandada: CHRISTIAN EMMANUEL TRUJILLO BUSTOS a quien se le reconoció personería, como consta en el plenario
Ministerio Público: No asistió a la audiencia.*

SENTENCIA

Problema Jurídico

Corresponde determinar si el demandante fue desmejorado salarialmente cuando se le homologó al Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, y como consecuencia tiene derecho a que se reliquide su asignación de retiro con la inclusión de las prestaciones salariales señaladas para los Agentes de la Policía Nacional en los Decretos 1213 de 1990.

CONSIDERACIONES

Manifiesta el demandante DIEGO ALEJANDRO FONSECA que en el año 1987 pertenecía al cuerpo de Agentes de la Policía Nacional y consecuentemente recibía como parte de su remuneración: subsidio familiar en un 39%, prima de actividad 50%, prima de antigüedad 25%, bonificación por buena conducta 5% conforme con el Decreto 1213 de 1990.

Que en el año 1996 se homologó en el nivel ejecutivo, y desde entonces su salario y prestaciones son pagadas según el Decreto 1091 de 1995, sin embargo dicha normatividad no consagró los beneficios del Decreto 1213 de 1990, enunciados en el párrafo anterior; por ello, considera que fue desmejorado, en el entendido que según el numeral 7 de la Ley 180 de 1995 “El ingreso al nivel ejecutivo de la Policía Nacional no podrá discriminar ni desmejorar en ningún aspecto, la situación actual de quienes estando en servicio de la Policía Nacional ingresen al nivel ejecutivo”. Formula pretensiones para que sean incluidos tales primas y subsidios como factores integrantes de su asignación de retiro.

La entidad demandada no contestó la demanda.

Ahora bien, de conformidad con lo establecido en la hoja de servicios del demandante se tiene la siguiente información (fl. 7):

NOVEDAD	DISPOSICIÓN	FECHA INICIO	FECHA TÉRMINO	TOTAL		
				A	M	D
Agente Alumno	R.000101	9 feb 1987	30 jun 1987	00	04	21
Agente Nacional	R.003141	01 jul 1987	30 abril 1996	08	09	29
Nivel ejecutivo	R.2371/96	1 mayo 1996	13-abr-2012	15	11	12
Alta 3 meses	R.984/12	13 abril 2012	13 julio 2012	00	03	00
TOTAL				25	09	15

De acuerdo con lo consignado en el cuadro que antecede, el actor inicialmente se vinculó a la Policía Nacional como Agente, en el año 1987 se homologó al nivel ejecutivo, por lo que corresponde establecer si es posible conservar como parte de su remuneración: subsidio familiar en un 39%, prima de actividad 50%, prima de antigüedad 25%, bonificación por buena conducta 5% conforme con el Decreto 1213 de 1990, concomitantemente con la asignación y prestaciones consagradas en el Decreto 1091 de 1995.

Para resolver este cuestionamiento el Despacho presentará los siguientes estudios:

El Nivel Ejecutivo en la Policía Nacional.

La Constitución Política de 1991, dispone en el artículo 150, numeral 19:

“Art. 150. Corresponde al Congreso hacer las Leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno para los siguientes efectos:

(...)

e)Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública.

(...)

*En desarrollo de la facultad otorgada por la norma anteriormente trascrita, el Congreso expidió la Ley 4ª del 18 de mayo de 1992, por medio de la cual señala normas, objetivos y criterios que debe tener en cuenta el Gobierno Nacional para llevar a cabo la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos y de la **fuerza pública**, dejando en claro que en relación a los derechos adquiridos, en ningún caso se podrán desmejorar sus salarios y prestaciones sociales*

Artículo 2.º (...) Para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores enumerados en el artículo anterior, el Gobierno Nacional tendrá en cuenta los siguientes objetivos y criterios:

a)El respeto a los derechos adquiridos de los servidores del Estado tanto del régimen general, como de los regímenes especiales. En ningún caso se podrán desmejorar sus salarios y prestaciones sociales; (...).

Bajo este contexto, el Gobierno Nacional profirió los Decretos 41 de 1994¹, y el 262 de 1994², que su artículo 8, consagró:

(...) RÉGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL PERSONAL DEL NIVEL EJECUTIVO. Los agentes a que se refiere el artículo anterior, que ingresen al nivel ejecutivo, se someterán al régimen salarial y prestacional, determinado en las disposiciones que sobre salarios y prestaciones dicte el Gobierno Nacional.

Valga precisar, que la Corte Constitucional declaró inexecutable las expresiones "nivel ejecutivo", "personal del nivel ejecutivo" y "miembro del nivel ejecutivo" contenidos en el Decreto No. 41 de 1994, en la medida que la Ley 62 de 1993, no hizo referencia a dicho nivel, por lo que, se evidenció un exceso en las facultades otorgadas al Ejecutivo³

*Posteriormente, se corrigió este aspecto con el artículo 1º de la **Ley 180 del 13 de enero de 1995**⁴ y se consagró el nivel ejecutivo de la Policía Nacional como parte de la estructura de dicha Institución. En el artículo 7.º de la citada Ley, concedió facultades extraordinarias al Presidente de la República para regular,*

¹ *Por el cual se modifican las normas de carrera del personal de oficiales y suboficiales de la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones, norma que fue objeto de pronunciamiento de inexecutable parcial por parte de la Corte Constitucional en sentencia C-417 de 1994, en tanto se refirió al "Nivel Ejecutivo" de la Policía Nacional; en la medida en que la Ley habilitante, esto es la 62 de 1993, no contempló el citado Nivel, por lo que, en consecuencia, se evidenció un exceso del límite material fijado por aquella.*

² *Por el cual se modifican las normas de carrera del personal de Agentes de la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones.*

³ *Sentencia C-417 de 22 de septiembre de 1994, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz.*

⁴ *Por la cual se modifican y expiden algunas disposiciones sobre la Policía Nacional y del Estatuto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional y se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República para desarrollar la Carrera Policial denominada "Nivel Ejecutivo"*

entre otros aspectos, las asignaciones salariales, primas y prestaciones sociales del nivel ejecutivo; en su párrafo señaló:

(...) 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.

Con el **Decreto 132 de 1995**, se desarrolla la carrera profesional del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional y en sus artículos 13, 15 y 82, establece:

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.*

PARÁGRAFO 1o. *Los agentes en servicio activo que no sean bachilleres, tendrán plazo de tres (3) años contados a partir de la vigencia del presente decreto, para acreditar este requisito, o en su defecto, deberán adelantar y aprobar un curso de nivelación académica de acuerdo con reglamentación que expida la Dirección General de la Policía Nacional.*

PARÁGRAFO 2o. *Los agentes que al momento de ingresar al Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, hayan cumplido ocho (8) o más años de servicio activo como tales, ingresarán al grado de Subintendente, sin perjuicio de los requisitos exigidos en los numerales 1,2,y 3 de este artículo.*

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 determinando en las disposiciones que sobre salarios y prestaciones dicte el Gobierno Nacional.*

Seguidamente, el Decreto 1791 de 2000⁵, señaló en el artículo 10 la posibilidad para los Agentes de ingresar al Nivel Ejecutivo y, en el párrafo indicó:

(...) El personal de Suboficiales y de Agentes de que tratan los artículos 9° y 10° del presente Decreto, se someterán al régimen salarial y prestacional establecido para la carrera del Nivel Ejecutivo.

De acuerdo con el análisis normativo, se concluye que la creación e implementación del nivel ejecutivo implicó un régimen salarial y prestacional propio.

Sobre la homologación al Nivel Ejecutivo

El ingreso al Nivel Ejecutivo, debía realizarse por medio de la admisión a las escuelas de formación de la Policía Nacional, sin embargo la norma otorgó la posibilidad a los agentes y sub oficiales de cambiarse a dicho nivel.

⁵ Por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional. Esta norma fue declarada inexecutable, en varias de sus disposiciones, a través de la Sentencia C-253 de 2003.

El artículo 82 del Decreto 182 de 1995, previó que ese cambio no significaba un desmedro respecto al régimen salarial y prestacional que venía devengando el policial

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”.*

La frase: “**no podrá discriminar, ni desmejorar, en ningún aspecto la situación de quienes están al servicio de la Policía Nacional**” contenida en dicho artículo, dio lugar a dos interpretaciones; según la primera, la prohibición implicaba conservar las primas y subsidios otorgados en el régimen anterior (suboficial o agente), y la segunda, el Gobierno Nacional al expedir el decreto reglamentario estaba obligado a establecer una remuneración para los miembros del nivel ejecutivo que no podía ser inferior a la de un agente o suboficial.

Estos criterios dieron lugar a decisiones judiciales diferentes y culminó con la **sentencia C-691 del 12 de agosto de 2003⁶** con ponencia de la Doctora Clara Inés Vargas Hernández, en la que se precisó que: **i)** el cambio de agentes y suboficiales al nivel ejecutivo era voluntario; **ii)** que la sujeción a un régimen especial con el cambio de nivel era completamente válido y; **iii)** las normas contenidas en la Ley 180 de 1995 y concordantes, impedían el desmejoramiento de las condiciones salariales y prestacionales de quienes venían ya vinculados con la Policía como agentes o suboficiales y optaron por el traslado al nivel ejecutivo.

Comparación de regímenes

Asignación básica.

En el siguiente cuadro se presenta una comparación entre el primer grado en la escala de suboficiales y del nivel ejecutivo, donde claramente se aprecia que la remuneración en el nuevo régimen es superior

AÑO 1995	
Cuerpo Especial \$ 159.000,00	Patrullero 260.000
Cuerpo Especial con mas 5 años \$ 194.000	Subintendente 371.000
Dragoneantes \$ 159.000,00 + 4.100	Intendente 443.000
	Subcomisario 496.000
	Comisario \$649.000

⁶ Sentencia C-691/03 Referencia: expediente D-4447 Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 10 (parcial) 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”.

Nótese que en el año 1995, la asignación básica fue superior para los miembros del nivel ejecutivo que para los Agentes de la Policía Nacional, incluso si se comparada con el primer grado de jerarquía del nivel ejecutivo (patrullero), además se vió incrementada aún más en los años sucesivos con los porcentajes de incremento anual como se explica a continuación.

Porcentaje de incremento anual

A partir del año 1996, con el Decreto 107, el Ejecutivo creó la escala gradual porcentual, según la cual las asignaciones de todos los miembros activos de la fuerza pública se reajustan anualmente conforme al porcentaje que se indica para cada grado, de la siguiente manera:

AÑO →	96	97	98	99	00	01	02	03	2004 A 2012
Decreto →	107/96	122/97	58/98	62/99	2724/00	2737/01	745/02	3552/03	...

Agente con menos de 5 años de servicio	11.95 %	13.60%	13.09%	13.67%	13.67%	14.54%	14.72%	15.22%	15.59%
PATRULLERO (nivel ejecutivo)	20.30%	22.30%	21.80%	22.81%	22.81%	24.03%	24.34%	25.02%	25.37%

Como se puede observar en los anteriores cuadros a los miembros del nivel ejecutivo se les otorgó un mayor porcentaje de incremento que el que existía para los suboficiales

Primas

En relación con las primas es evidente que en el régimen salarial y prestacional del Nivel Ejecutivo no se contemplaron las primas de actividad, antigüedad, entre otras sin embargo, se crearon la prima del nivel ejecutivo, y retorno a la experiencia.

Subsidio familiar

En materia de subsidio familiar el régimen del nivel Ejecutivo consagró porcentajes menos favorables que en los regímenes de suboficiales y agentes, pero por otra parte, permite la inclusión de los hermanos y padres como beneficiarios, aspecto no previsto en los regímenes anteriores

La comparación realizada en los párrafos que preceden, permite establecer de manera global que el régimen del nivel ejecutivo resulta más favorable que el previsto para los agentes (D.1213 de 1990).

Adicionalmente, la jurisprudencia del H. Consejo de Estado⁷, ha indicado **la improcedencia de hacer una interpretación factor por factor, o llegar a crear jurisprudencialmente un tercer régimen salarial y prestacional** combinando el régimen previsto para los agentes (Decreto 1213 de 1990), con el previsto para el Nivel Ejecutivo (Decreto 1091 de 1995) y precisa que quienes se acogieron al Nivel Ejecutivo vieron aumentados sus ingresos, por lo tanto, el legislador dio aplicación al principio de progresividad, pues no solamente mantuvieron sus condiciones salariales y prestacionales, sino que fueron ampliamente mejoradas.

En consecuencia, el cambio al nivel ejecutivo, con el Decreto 1091 de 1995 le representó al actor mayores beneficios respecto del rango de Agente y pese a que con la homologación no se establecieron algunos de los factores que reclama del Decreto 1213 de 1990, es claro que él dejó de pertenecer a ese régimen desde el momento en que aceptó cambiarse al nivel ejecutivo de la Policía Nacional; por tal razón, no es procedente que se le cancelen factores prestacionales consagrados en dicha norma para efectos de reliquidar su asignación de retiro.

Finalmente, en relación con la pretensión que se aplique la excepción de inconstitucionalidad frente a los artículos 49 del Decreto 1091 de 1995 y el numeral 23.2 del artículo 23 del Decreto 4433 de 2004 y como consecuencia se acceda a las pretensiones de la demanda. Sobre este punto resta señalar que la protección constitucional se aplica frente a la imposición arbitraria de medidas regresivas o vías de hecho que vulneren derechos fundamentales, circunstancias no observadas en el sub examine, pues la modificación que se produjo por la implementación de la nueva carrera Policial buscaba profesionalizar la Institución en beneficio del interés General y se verificó que con el nuevo régimen se superaron las condiciones salariales y prestaciones del interesado. Así lo precisó la H. Corte Constitucional en la sentencia C-691 del 12 de agosto de 2003, al concluir que con la opción otorgada por la ley a los agentes y suboficiales al nivel ejecutivo no se afectaron derechos Constitucionales, de manera que la excepción por inconstitucionalidad será despachada desfavorablemente.

Por las razones expuestas, se negarán las pretensiones de la demanda.

CONDENA EN COSTAS

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA, y con la interpretación que del mismo ha hecho el Consejo de Estado⁸, se resolverá sobre la condena en costas bajo un criterio objetivo valorativo en el que se conjuga la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la actuación procesal adelantada.

⁷ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN B CONSEJERA PONENTE: DOCTORA SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ Bogotá D.C., diecinueve (18) de febrero de dos mil dieciséis (2016). Ver también **Sentencia CE Sección Segunda, Sentencia 68001233300020130004901 (33582014), 18 de mayo de 2017, C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas**

⁸ Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, 24 de octubre 2016, Radicación número: 11001-03-26-000-2013-00006-00(45987)A

Atendiendo el principio de razonabilidad que va más allá de la aplicación lógica-formal de la norma, y en procura de no ir a desincentivar el acceso a la administración de justicia, se procede a dosificar la medida sancionatoria de agencias en derecho, regulada por el Acuerdo 1887 del 26 de junio de 2003, modificado por el Acuerdo 2222 del 2003, expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, de la siguiente manera:

- *El presente proceso buscaba el reajuste de la asignación de retiro de un miembro del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional con la inclusión de las prestaciones salariales señaladas para los Suboficiales de la Policía Nacional en el 1213 de 1990*
- *La entidad accionada contestó la demanda.*
- *Las pretensiones del actor fueron despachadas desfavorablemente.*
- *Sobre el tema existe una línea jurisprudencial consolidada.*
- *Revisado el expediente no se advirtieron conductas temerarias o de mala fe.*

Bajo estas consideraciones que encierra la capacidad económica del demandante y la calidad del proceso se condenará en costas en cuantía equivalente al treinta por ciento del salario mínimo legal mensual del año 2018 a la parte actora a favor de la entidad demandada.

REMANENTES DE LOS GASTOS

Por otra parte, de conformidad con lo expuesto en el artículo 8 del Acuerdo 2552 de 2004 “Por el cual se regulan los gastos del proceso y la expedición de copias en la jurisdicción contencioso administrativa”, una vez debitadas las notificaciones, oficios y demás expensas causadas en el presente asunto, el Despacho dispone destinar el remanente de los gastos a favor del Consejo Superior de la judicatura, toda vez que cubrió los elementos necesarios para el funcionamiento del proceso.

*En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE BOGOTA**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,*

RESUELVE

PRIMERO. NEGAR las pretensiones de la Demanda, por las razones suscritas en el presente fallo.

SEGUNDO. SE CONDENA EN COSTAS a la parte actora, a favor de la entidad demandada con treinta por ciento del S.M.M..L.V, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

TERCERO. DESTINAR los remanentes de los gastos del proceso a favor del Consejo Superior de la judicatura de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO. EJECUTORIADA esta providencia, ARCHÍVENSE las diligencias, previas las anotaciones respectivas

DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS

La parte demandante interpuso el recurso de apelación manifestando que lo sustentará en el término de Ley.

La Juez



YOLANDA VELASCO GUTIERREZ

Parte demandante:

ANDRES LEONARDO GOMEZ VELANDIA

Parte demandada:

CHRISTIAN EMMANUEL TRUJILLO BUSTOS

Secretario ad hoc



JOSÉ CLEMENTE GAMBOA MORENO