

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO CUARENTA Y SIETE (47) ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ DC
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá, D.C., nueve (9) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

Clase de Proceso : **Nulidad y Restablecimiento del Derecho**

Demandante : **JENNY DALILA ACOSTA PORTELA**
C.C. No. 52.705.599 de Bogotá

Demandado : **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN**

Radicación : **No. 11001-33-42-047-2019-00171-00**

Asunto : **Recargos, horas extras y compensatorios; cotizaciones y/o aportes a la seguridad social en pensiones – régimen alto riesgo; ascenso empleo de oficial de protección, código 3137, grado 15**

Como toda la actuación de la referencia se ha efectuado conforme con las reglas adjetivas que le son propias, sin que se observe causal alguna que invalide lo actuado, es procedente proferir decisión de mérito, para lo cual el **Juzgado Cuarenta y Siete Administrativo del Circuito de Bogotá**, en ejercicio legal de la Función Pública de administrar Justicia que le es propia y con observancia plena al derecho aplicable, dicta la presente

S E N T E N C I A

1.- ANTECEDENTES

1.1.- DEMANDA

1.1.1 ASUNTO POR DECIDIR Y COMPETENCIA

Con fundamento en los artículos 187 y 189 del CPACA, procede el Despacho a decidir en primera instancia, el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho regulada por el artículo 138 ibidem, promovida por la señora Jenny Dalila Acosta

Portela actuando a través de apoderada especial, contra la **NACIÓN – UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN**.

La demandante solicita las siguientes:

1.1.2 PRETENSIONES

- Se declare la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio OFI15-00000981 de 20 de enero de 2015, por el cual la Unidad Nacional de Protección – UNP respondió negativamente la reclamación de la demandante de fecha 26 de diciembre de 2014, cuyo código de registro fue el EXT14-00067523 de conformidad con lo expuesto en el concepto de violación.

- Como consecuencia y a título de restablecimiento del derecho se condene a la Unidad Nacional de Protección, al reconocimiento y pago a favor de la demandante de:

- i) Los valores correspondientes a recargos nocturnos, dominicales, festivos, horas extras y compensatorios laborados desde el día 1º de enero de 2012 hasta la fecha y, no reconocidos por la UNP;
- ii) Las cotizaciones y/o aportes a la seguridad social en pensiones con los puntos o porcentajes legales, con retroactividad a enero de 2012, en el régimen de prima media, tomando en cuenta que la actividad ejercida por ella ha sido, lo es y seguirá siendo de alto riesgo, idéntica a la que ejercía en el DAS;
- iii) Los valores correspondientes por concepto de recargos nocturnos, dominicales, festivos, horas extras, compensatorios laborados desde el día en que ingresó a servicio del DAS, por no habersele reconocido en esa extinta institución.
- iv) Los derechos consustanciales pertenecientes al sistema específico de carrera administrativa que la cobijaba en el DAS, en razón a la singularidad y especialidad de las funciones que allí cumplía y, que son las mismas que cumple en la UNP, en lo concerniente a las regulaciones específicas para el ascenso y en tal razón se reconozca este en el empleo de oficial de protección, grado 15, código 3137.
- v) Pertenecer a un cargo idéntico al que ejercía en el DAS, por haberse incorporado a uno que no corresponde, tomándose en cuenta solamente la asignación básica sin incluir la prima de riesgo que como derecho adquirido recibía.

- vi) La indexación de los valores a pagar desde la causación del derecho.

1.1.3. HECHOS

1.1.3.1. Hechos Relevantes

Los principales hechos están relatados de la siguiente manera:

- La demandante estuvo vinculada bajo el régimen especial dispuesto para el DAS, en el cargo de Detective, actividad de alto riesgo y perteneció al régimen de carrera administrativa.
- La demandante recibió salarios y factores salariales en el DAS de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1932 de 1989 con los siguientes factores salariales: prima especial de riesgo, incrementos por antigüedad, bonificación por servicios prestados, prima de servicios, auxilio de alimentación, auxilio de transporte, viáticos y gastos de representación.
- El DAS fue liquidado y los empleados fueron incorporados a la Unidad Nacional de Protección, bajo un régimen ordinario de carrera administrativa.
- La demandante fue incorporada a la Unidad Nacional de Protección el 1º de enero de 2012, en un cargo que no le corresponde por haber tomado solamente su asignación básica, sin inclusión de la prima de riesgo.
- La demandante estaba siempre disponible para la prestación de sus servicios en el extinto DAS, durante las 24 horas del día y laboró aproximadamente entre 18 a 20 horas diarias, sin que le fueran reconocidos valores por horas extras y compensatorios trabajados.
- El día 26 de diciembre de 2014, presentó reclamación administrativa ante la UNP con Radicado EXT14-00067523, que fue resuelta mediante oficio OFI15-00000981 de 20 de enero de 2015, negando lo solicitado.
- El acto administrativo no fue legalmente notificado y la UNP nunca envió un escrito de citación para que la demandante acudiera a su sede a recibirlo, por tanto, al apoderado no le fue entregada una copia íntegra, auténtica y gratuita de este, con anotación de la fecha y hora, los recursos procedentes y las autoridades ante quien interponerlos.
- El apoderado se dio por notificado por conducta concluyente del acto administrativo contenido en el oficio OFI15-00000981, en la fecha en que presentó la solicitud de conciliación.

1.1.4. Normas Violadas

Fundamentos de derecho

Fueron señaladas como transgredidas, las siguientes disposiciones:

Constitucionales

Artículos 1, 2, 4, 9, 13, 25, 29 y 53.

Legales

Artículo 4 de Ley 16 de 1972, artículos 4, 6 y 7 de la Ley 319 de 1996, artículo 27 de la Convención de Viena, artículo 2, parágrafo 1, 2, 3 y 4 de la Ley 860 de 2003, artículos 6 y 7 del Decreto 4057 de 2011, artículo 4 numeral 2 de la Ley 909 de 2004.

II. POSICIÓN DE LAS PARTES

2.1 Demandante:

La posición de la demandante la podemos extraer del acápite de *concepto de violación*, contenido en libelo introductorio de la acción, así:

La Unidad Nacional de Protección al incorporar a la demandante a esta entidad desconoció el inciso final del artículo 53 de la Constitución Política menoscabando los derechos que tenía la demandante en el DAS, al estar cobijada con un régimen especial, por el cual recibía salarios y factores salariales contemplados en el Decreto 1932 de 1989 (prima especial de riesgo, incrementos por antigüedad, bonificación por servicios prestados, prima de servicios, auxilio de alimentación, auxilio de transporte, viáticos y gastos de representación), pero que fue cambiado por el régimen ordinario.

A la demandante se le debe reconocer en la Unidad Nacional de Protección la vinculación correspondiente al grado, código y nivel solicitado, por haber sido incorporada a uno que no corresponde y tomarse en cuenta solamente la asignación básica, sin incluir la prima de riesgo que como derecho adquirido recibía del DAS.

Olvidó la UNP que la demandante ha venido laborando sin solución de continuidad para el mismo Estado, en los mismos empleos y con las mismas funciones, es decir operó un cambio de nombre de DAS a UNP.

La UNP reconoció en el acto acusado que a la demandante se le cambió de un régimen específico a un régimen general de carrera administrativa, lo cual conlleva a un cambio desfavorable en sus derechos laborales, siendo injusto, inconstitucional y violatorio de las normas supraleales citadas, omitiendo el cumplimiento del control de convencionalidad consagrado en el artículo 27 de la Ley 32 de 1985 y desconociendo los principios de progresividad y prohibición de la regresividad consagrados en los artículos 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos y 4 del Protocolo de San Salvador, en concordancia con el Preámbulo de la Constitución Política.

Con el acto administrativo se incurrió en una ostensible y flagrante infracción directa del artículo 26 de la Ley 16 de 1972, aprobatoria de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y lo expuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos que en virtud del principio de la buena fe se tenía el deber de aplicar y respetar lo aprobado o firmado por Colombia y en consecuencia proceder a garantizarle a la demandante su derecho adquirido y condición más beneficiosa que la cobijaba en el DAS, máxime que lo que operó materialmente respecto de ella fue un simple cambio de nombre en la entidad y sus cargos y así darle ese efecto útil a la norma convencional, pues, este es el sentido corriente que debe atribuírsele a los términos del tratado y no lo contrario.

Por otra parte, la UNP desconoció en el acto acusado que la demandante está disponible durante las 24 horas del día y labora aproximadamente entre 18 a 20 horas diarias y no se le reconoce y paga valor alguno por horas extras, trabajos compensatorios realizados, dominicales, festivos, recargos diurnos y nocturnos, cuando debe ser lo procedente.

Por tal razón, resulta procedente que se le reconozca y proceda a realizar la cotización y/o aportes a la seguridad social en pensiones, con los puntos o porcentajes legales, con retroactividad a enero de 2012, en el régimen de prima media, tomando en cuenta que la actividad ejercida por ella, ha sido, es y seguirá siendo de alto riesgo, idéntica a la que ejercía en el DAS, de conformidad con los principios de progresividad, prohibición de la regresividad y condición más beneficiosa, conservando los derechos que ostentaban en la entidad suprimida.

2.2. Demandada

La entidad demandada contestó la demanda en tiempo, oponiéndose a las pretensiones toda vez que a la entidad no se le puede imputar responsabilidad administrativa, al carecer el acto acusado de vicio y expedido conforme a derecho.

En las razones de defensa cita el objeto del litigio, el marco normativo (Decreto 4065 de 31 de octubre de 2011, Decreto 4067 de 31 de octubre de 2011, Decreto 1932 de 1989, Resolución 0134 de 13 de abril de 2012, Resolución 0092 de 5 de febrero de 2014) al régimen prestacional y salarial de la UNP, a la eliminación de regímenes especiales y exceptuados, al vínculo legal y reglamentario con el Estado, al descanso compensatorio en la UNP, a los viáticos.

Propuso las excepciones de caducidad, inepta demanda, inexistencia del derecho, cobro de lo no debido, prescripción extintiva de los derechos reclamados, enriquecimiento sin justa causa del actor, buena fe y legalidad de la respuesta acusada, imposibilidad de condena en costas y genérica; sobre las cuales hubo pronunciamiento en la audiencia inicial.

III. TRAMITE PROCESAL

La demanda se presentó el 18 de marzo de 2019, siendo asignada por reparto a este Despacho que la admitió el 26 de abril de 2019 y se notificó a la demandada.

Dentro del término de traslado, la entidad accionada contestó la demanda y, una vez transcurrido el término legal, en providencia del 19 de noviembre de 2019 se citó a los apoderados de las partes para celebrar la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del C.P.A.C.A.

En la audiencia inicial, que se llevó a cabo el 4 de marzo de 2020, se surtieron las etapas correspondientes (saneamiento del proceso, decisión de excepciones previas, fijación del litigio, posibilidad de conciliación declarándose fallida, se tuvieron como pruebas las documentales aportadas por la parte actora, hubo un pronunciamiento respecto de las aportadas con la demanda y su contestación; además se incorporaron como pruebas de oficio las solicitadas en el auto admisorio de la demanda). Se declaró precluida la etapa procesal y el Despacho concedió diez (10) días para que las partes presentaran sus alegaciones finales, indicando que vencido dicho término se proferiría el fallo, conforme a lo dispuesto en el inciso final artículo 181 del C.P.A.C.A.

3.1. Alegatos de Conclusión

La **parte actora** presentó alegatos de conclusión, refiriéndose a los hechos demostrados, así:

- La demandante es empleada pública vinculada bajo el régimen especial dispuesto para el DAS en el cargo de Detective, en una actividad de alto riesgo, recibió salarios y prestaciones salariales en el DAS de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1932 de 1989.
- El DAS fue liquidado y la demandante fue incorporada a la UNP, bajo el régimen ordinario de carrera administrativa regresivo en materia laboral.

Posteriormente, trajo los mismos argumentos esbozados en la demanda y que ya fueron reseñados en acápite anterior de esta providencia.

La **Unidad Nacional de Protección - UNP**, reitera la solicitud de desestimar las pretensiones de la demanda, manifestando que a la demandante no le asiste ningún derecho frente a lo pretendido como es el reconocimiento de horas extras diurnas, nocturnas en días dominicales y festivos, así como el pago de recargos nocturnos y días compensatorios, al no existir prueba que acredite el derecho.

Frente a lo pretendido respecto del extinto DAS, tampoco se acreditan los hechos, exigencia normativa prescrita en el artículo 167 del Código General del Proceso y que conlleva a que no se puede reconocer un derecho sin estar probado, situación que se debe tener en cuenta al momento de tomar una decisión de fondo.

Hace referencia a los hechos que se encuentran probados como:

- La vinculación de la demandante desde el 1º de enero de 2012, a la Unidad Nacional de Protección, debido a la supresión del DAS.
- Que de acuerdo con el Decreto 4065 de 2011, los agentes y oficiales de protección tienen un horario diferente por la naturaleza del cargo y de la entidad a la cual se encuentran adscritos y por tal motivo las razones a desarrollar son discontinuas, intermitentes, de control y de seguridad.
- Que la demandante se encuentra adscrita al Grupo de Apoyo y Reentrenamiento operativo de la Subdirección de Protección; que a los empleados del extinto DAS los regía una norma especial Decreto 1932 de 1989, que respecto de la jornada de trabajo guarda concordancia con la normatividad especial que regula a la UNP que establece una jornada y horario de trabajo para su planta de personal y en este marco normativo se puede evidenciar que a los empleados cuyas funciones impliquen el desarrollo de actividades discontinuas, intermitentes, de control o protección o de análisis de seguridad, tendrán disponibilidad permanente y se les podrá

señalar una jornada de trabajo de 12 horas diarias, sin que excedan un límite de 66 horas o por razones especiales de servicio de 72 horas.

Argumenta que en cuanto a la pretensión que busca la incorporación como oficial de protección, código 3137, Grado 15, esta no cumple con las equivalencias contempladas en el Decreto 4067 de 2011, en el que si la demandante ostentaba el cargo de detective grado 6 código 208 pasó a la UNP al de oficial de protección, código 3137, grado 10, es decir, su proceso de incorporación estuvo ajustado, sin sufrir desmejora, retroceso o vulneración a los derechos laborales, conservando los derechos de carrera y devengando la prima de riesgo que se entiende integrada y reconocida en la asignación básica del nuevo cargo. Para aquellos servidores que sean incorporados con una asignación básica inferior a la que venían percibiendo, la diferencia se reconocerá como una bonificación mensual por compensación que constituye factor salarial para todos los efectos legales.

Finalmente, si lo que pretende es el reconocimiento de cotizaciones especiales al fondo pensional para tener derecho a la pensión de vejez por actividad de alto riesgo, esta situación no la acredita ni fáctica, ni jurídicamente porque de acuerdo con lo prescrito en el Decreto reglamentario 2090 de 2003, la actividad ejercida por los Agentes y Oficiales adscritos a la Unidad Nacional de Protección no se encuentran relacionados como actividades de alto riesgo, lo que significa que no hay lugar que se le reconozca este derecho. El Decreto 4057 de 2011 dispuso que a los empleados de la Unidad se les aplicará el régimen general de carrera administrativa, de clasificación y de administración de personal.

El **Ministerio Público** no emitió concepto.

Cumplido el trámite de Ley, sin que se observe causal de nulidad procesal, se decide mediante las siguientes,

IV. CONSIDERACIONES

Por razones de orden metodológico, el Despacho en primer término identificará el problema jurídico, analizará la normatividad aplicable al caso y finalmente resolverá el caso concreto.

4.1. Problema jurídico

El problema jurídico en la audiencia inicial quedó trazado de la siguiente manera:

“Consiste en establecer si la demandante tiene derecho a que la entidad demandada: (i) la ascienda al cargo de Oficial de Protección, grado 15, código 3137; (ii) le reconozca y pague los valores correspondientes a recargos nocturnos, dominicales, festivos, horas extras y compensatorios laborados desde el día 1º de enero de 2012 hasta la fecha y realice la cotización y aportes a la seguridad social con los puntos o porcentajes legales y teniendo en cuenta que continúa con el régimen de alto riesgo y (iii) le reconozca y pague los conceptos de recargos nocturnos, dominicales, festivos, horas extras y compensatorios laborados desde la fecha en que inició actividades al servicio del DAS ya extinto.

En caso de prosperar las pretensiones, se deberá determinar además si se debe reconocer una indemnización por perjuicios materiales e inmateriales”.

Recordado el problema jurídico, el Despacho realizará el análisis normativo correspondiente, luego, valorará las pruebas aportadas para así resolver el caso concreto.

4.2.1. Desarrollo del problema jurídico

En aras de precisar el régimen legal aplicable, el Despacho considera pertinente establecer las premisas normativas y jurisprudenciales que servirán de sustento a la decisión.

4.2.1.1. Premisas normativas (facultad extraordinaria – Supresión DAS – Creación UNP – Equivalencias)

A través del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011 se revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias entre otras para:

“a) Crear, escindir, fusionar y suprimir, así como determinar la denominación, número, estructura orgánica y orden de precedencia de los departamentos administrativos; b) Determinar los objetivos y la estructura orgánica de los Ministerios creados por disposición de la presente ley, así como la integración de los sectores administrativos respectivos; c) Modificar los objetivos y estructura orgánica de los Ministerios reorganizados por disposición de la presente ley, así como la integración de los sectores administrativos respectivos; d) Reasignar funciones y competencias orgánicas entre las entidades y organismos de la Administración Pública nacional y entre estas y otras entidades y organismos del Estado; e) Crear, escindir y cambiar la naturaleza jurídica de los establecimientos públicos y otras entidades u organismos de la rama ejecutiva del orden nacional; f) Señalar, modificar y determinar los objetivos y la estructura orgánica de las entidades u organismos resultantes de las creaciones, fusiones o escisiones y los de aquellas entidades u organismos a los cuales se trasladen las funciones de las suprimidas, escindidas, fusionadas o transformadas, y de la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado; g) Crear las entidades u organismos que se requieran para desarrollar los objetivos que cumplían las entidades u organismos que se supriman, escindan, fusionen o transformen, cuando a ello haya lugar; h) Determinar la adscripción o la vinculación de las entidades públicas nacionales descentralizadas; i) Realizar las modificaciones presupuestales necesarias para financiar los gastos de funcionamiento e inversión necesarios para el cumplimiento de las funciones que se asignen a las entidades creadas, escindidas, suprimidas, fusionadas o reestructuradas en desarrollo de las facultades otorgadas por la presente ley; j) Crear los empleos en la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación que se requieran para asumir las funciones y cargas de trabajo que reciba como consecuencia de la supresión o reestructuración del DAS. En los empleos que se creen se incorporarán los servidores públicos que cumplan estas funciones y cargas de trabajo en la entidad reestructurada o suprimida, de acuerdo con las necesidades del servicio. Igualmente, se realizarán los traslados de recursos a los cuales haya lugar.

En ejercicio de tales facultades conferidas en los literales a) y d) expidió el Decreto 4057 de 31 de octubre de 2011, por el cual se suprime el Departamento Administrativo de Seguridad DAS y cuyas disposiciones laborales pertinentes al caso en estudio son las siguientes:

*“**Artículo 6º.** Supresión de empleos y proceso de incorporación. El Gobierno nacional suprimirá los empleos de la planta de personal del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), que tenían asignadas las funciones trasladadas y ordenará la incorporación de los servidores que las cumplían en las plantas de personal de las entidades y organismos receptores de la rama ejecutiva. La Fiscalía General de la Nación hará la correspondiente incorporación en los empleos que para el efecto se creen en desarrollo de las facultades extraordinarias otorgadas en la Ley 1444 de 2011.*

(...)

Los servidores públicos serán incorporados sin solución de continuidad y en la misma condición de carrera o provisionalidad que ostentaban en el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS). Los empleados de libre nombramiento y remoción que se incorporen en cargos de carrera, adquirirán la calidad de empleados en provisionalidad.

(...)

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

Para todos los efectos legales y de la aplicación de las equivalencias que se establezcan para los fines de la incorporación, la asignación básica de los empleos en los cuales sean incorporados los servidores del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) comprenderá la asignación básica y la prima de riesgo correspondientes al cargo del cual el empleado incorporado sea titular en el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) a la vigencia del presente decreto. En consecuencia, a partir de la incorporación, la prima de riesgo se entiende integrada y reconocida en la asignación básica del nuevo cargo.

Los servidores que sean incorporados en un empleo al cual corresponde una asignación básica inferior al valor de la asignación básica y la prima de riesgo que vienen percibiendo, la diferencia se reconocerá con una bonificación mensual individual por compensación que se entiende integrada a la asignación básica y por lo tanto constituye factor salarial para todos los efectos legales.

La incorporación de los servidores con derecho de carrera administrativa se hará teniendo como referencia el empleo en el cual ostentan tales derechos (Negrilla y sublíneas del despacho).

Igualmente, en ejercicio de las facultades otorgadas en los literales e), f) y g) expidió el Decreto 4065 de 31 de octubre de 2011, por el cual creó la Unidad Nacional de Protección – UNP, como Unidad Administrativa Especial, adscrita al Ministerio del Interior y con carácter de organismo nacional de seguridad y estableció su objetivo y estructura.

En desarrollo de las mismas facultades profirió el Decreto 4067 de 31 de octubre de 2011 por el cual se establecieron las equivalencias de empleos y se dictaron otras disposiciones en materia salarial y prestacional, así:

NIVEL TÉCNICO

SITUACIÓN ANTERIOR – DAS			SITUACIÓN NUEVA – Unidad Nacional de Protección		
Denominación del empleo	Código	Grado	Denominación del empleo	Código	Grado
Detective	208	06	Oficial de Protección	3137	10
Detective Profesional	207	11	Oficial de Protección	3137	15

Artículo 2º. Los servidores del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, a quienes se les suprime el empleo como consecuencia de la Supresión del Departamento y cuya incorporación se ordena en los empleos creados en la planta de personal de la Unidad Nacional de Protección, UNP, serán incorporados con estricta sujeción a las equivalencias establecidas en el artículo 1º del presente decreto, sin que se les exijan requisitos adicionales a los acreditados en el momento de su posesión del cargo del cual eran titulares.

La aplicación de estas equivalencias no conlleva la pérdida de los derechos de carrera para quien los acredite, ni afecta los procesos de selección en curso.

Parágrafo. De conformidad con lo señalado en el decreto de supresión del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, para todos los efectos legales y de la aplicación de las equivalencias establecidas en el artículo anterior, la asignación mensual de los empleos en los cuales sean incorporados los servidores del DAS comprenderá la asignación básica y la prima de riesgo correspondientes al cargo del cual el empleado incorporado sea titular en el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, a la vigencia del presente decreto.

En consecuencia, a partir de la incorporación, la prima de riesgo se entiende integrada y reconocida en la asignación básica del nuevo cargo.

Los servidores que sean incorporados en un empleo al cual corresponde una asignación básica mensual inferior a la asignación mensual que vienen percibiendo, la diferencia se reconocerá con una bonificación mensual por compensación que constituye factor salarial para todos los efectos legales.

Artículo 3º. Los servidores del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, incorporados en la Unidad Nacional de Protección, UNP, conservarán los beneficios salariales y prestacionales que venían percibiendo, con excepción de la prima de riesgo que quedó incorporada a la asignación básica y a la bonificación especial por compensación, hasta su retiro de la entidad.

(...)

ARTÍCULO 20. Planta de personal. De conformidad con la estructura prevista por el presente decreto el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades señaladas en el artículo 189 de la Constitución Política y la Ley 489 de 1998, procederá a adoptar la planta de personal necesaria para el debido y correcto funcionamiento de la Unidad Nacional de Protección.

A los empleados de la Unidad se les aplicará el régimen general de carrera administrativa, de clasificación y de administración de personal. (Subrayas y negrillas del despacho).

4.2.1.2. Decreto 4057 de 31 de octubre de 2011

La Sentencia C-098 de 2013 declaró EXEQUIBLES las expresiones “El régimen salarial, prestacional, de carrera y de administración de personal de los servidores que sean incorporados será el que rija en la entidad u organismo receptor” y “a partir de la incorporación su régimen de

carrera será el que rige en la entidad receptora” del **artículo 7 del Decreto 4057 de 2011**, “Por el cual se suprime el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), se reasignan unas funciones y se dictan otras disposiciones” en los términos consignados en las consideraciones de la citada sentencia.

En las consideraciones la Corte Constitucional expuso lo siguiente:

“3.7.4. Régimen de carrera

3.7.4.1. Como se expuso anteriormente, el artículo 125 de la Carta Política garantiza el derecho a la estabilidad de los trabajadores. En efecto, la disposición constitucional citada dispone que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera y en tal virtud, los servidores públicos así vinculados tienen derecho a permanecer en sus cargos mientras su desempeño sea satisfactorio y no incurran en violación del régimen disciplinario. No obstante ello, la Constitución y la ley, pueden prever otras causales de retiro del servicio como puede ser la supresión o fusión de cargos, o traslado de funciones de una entidad a otra, cuando por razones de interés general así lo considere el legislador, atendiendo criterios de eficiencia y eficacia de la gestión pública.

3.7.4.2. Al respecto, debe resaltarse que la movilidad o la supuesta afectación de los servidores que estuvieron vinculados al DAS, obedece a la supresión de ésta entidad, lo que implica, además de su desaparición de la estructura de la administración pública, la cesación o el traslado de sus funciones, el licenciamiento o el traslado de su personal, la liquidación de su patrimonio y la desaparición del régimen de carrera administrativa, salvo que el legislador consagre expresamente una situación especial. Supresión que es perfectamente viable, toda vez que la finalidad es la de adecuar la administración nacional a los preceptos constitucionales.

3.7.4.3. De este modo, en aplicación de las normas constitucionales y legales y de la jurisprudencia de esta Corporación, ante la inevitable reestructuración de la administración¹ y con el fin de proteger los derechos de los trabajadores afectados en el proceso de supresión del DAS, el legislador contempló como mecanismos de protección a los trabajadores de esta entidad: (i) el derecho a la incorporación a la entidad a la cual le sean asignadas las funciones trasladadas o la indemnización de aquellos empleados retirados del servicio, (ii) el respeto por los derechos que los trabajadores adquirieron durante su vinculación al D.A.S.

3.7.4.4. Como se observa, no existe afectación del debido proceso ni mucho menos de los principios laborales, alegados por los actores, ya que como lo indica la norma, “los servidores públicos del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) que ostenten derechos de carrera administrativa que sean incorporados en las entidades que asuman las funciones de que trata el presente decreto, conservarán sus derechos y se actualizará su inscripción en el correspondiente registro por parte de la autoridad competente”.

3.7.4.5. No obstante, debe aclararse que la protección que brinda el artículo acusado recae sobre aquellos derechos ya adquiridos por los trabajadores desvinculados del DAS y no sobre las meras expectativas como la de continuar vinculados al régimen de carrera de una entidad ya extinta. Así, en cada caso concreto se atenderá la situación particular del empleado para asegurar los derechos de los que efectivamente sea titular.

3.7.4.6. De otro lado, cuando la norma dice que “A partir de la incorporación su régimen de carrera será el que rige en la entidad receptora”, no puede entenderse que se están desconociendo los derechos adquiridos de los trabajadores reubicados y los principios constitucionales en materia laboral.

3.7.4.7. Al respecto, como se indicó en precedencia, el sistema de carrera administrativa tiene como finalidad esencial **garantizar la estabilidad** de los empleados en los cargos públicos del Estado y el acceso de los ciudadanos a la Administración Pública, de acuerdo con los méritos y capacidades de los aspirantes, con miras a lograr el efectivo cumplimiento de la función pública en beneficio de la colectividad en general. **Motivo por el cual, el ingreso y el ascenso**

¹ Nota interna. En este caso, ante la inevitable supresión de una entidad del orden nacional.

a los cargos de carrera, se hace previo el cumplimiento de los requisitos y condiciones que fija la ley, con el fin de determinar los méritos y calidades de los candidatos.

3.7.4.8. De lo anterior, queda claro que la protección de la que gozan los servidores públicos en carrera administrativa se circunscribe a la estabilidad y permanencia en el cargo, lo cual hace que no puedan ser removidos del mismo, salvo que infrinjan las disposiciones constitucionales, legales o reglamentarias.

3.7.4.9. Sin embargo, este Tribunal ha reconocido que el legislador cuenta con una potestad de configuración amplia para regular las formas de retiro de la carrera expresamente establecidas en el artículo 125 Superior, así como para establecer otras, sin que ello implique que pueda desconocer los principios generales de estabilidad y de carrera administrativa consagrados en la Carta, o los derechos fundamentales.

3.7.4.10. Bajo ese entendido, se reitera, la estabilidad laboral de los empleados de carrera no sería absoluta, en la medida que la administración pública está facultada para adecuar su funcionamiento a las necesidades del servicio; por lo tanto puede crear, modificar, reorganizar y suprimir los cargos de su planta de personal, cuando las necesidades públicas o las restricciones económicas se lo impongan, sin que lo anterior implique el menoscabo del derecho a la estabilidad laboral que se deriva de la calidad de trabajadores inscritos en la carrera administrativa.

3.7.4.11. De esta manera, la protección de los servidores inscritos en carrera administrativa de una entidad suprimida, en virtud de la estabilidad laboral, no puede ir más allá de **la incorporación, reincorporación o la indemnización**, toda vez que el Estado no puede garantizar la vigencia de un régimen de una entidad, que en virtud de la supresión, no existe. No obstante ello, la legislación vigente con el fin de garantizar la estabilidad laboral de los trabajadores de carrera administrativa establece reglas de incorporación que procuran que **el servidor escalafonado** a quien le fue suprimido el cargo siga desempeñándose **como tal** en otra entidad. Es decir, que, aunque pierde las condiciones especiales del régimen extinto, ingresa a la nueva entidad bajo el amparo de las reglas de carrera para ella vigentes.

3.7.4.12. Ahora bien, debe aclararse que los beneficios de ascenso y retiro de un régimen especial de carrera extinto, no constituyen derechos adquiridos para los servidores vinculados a éste, toda vez que la estabilidad de estos cargos públicos y el acceso de los ciudadanos a la Administración Pública, tendrá vigencia mientras subsista el régimen o la entidad que lo sustenta. Lo anterior por cuanto una vez extinguida la entidad para el cual fue creado el régimen de carrera, éste desaparece del ordenamiento jurídico, junto con sus beneficios, salvo disposición especial del legislador.

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

(...)

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

4.2.1.3. Jornada laboral

El Decreto 1042 de 1978, *“Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y unidades administrativas especiales del orden nacional, se fijan las escalas de remuneración correspondientes a dichos empleos y se dictan otras disposiciones”*, dispuso en su artículo 33 lo siguiente:

“Artículo 33°.- De la jornada de trabajo. La asignación mensual fijada en las escalas de remuneración a que se refiere el presente Decreto corresponde a jornadas de cuarenta y cuatro horas semanales. A los empleos cuyas funciones implican el desarrollo de actividades discontinuas, intermitentes o de simple vigilancia podrá señalárseles una jornada de trabajo de doce horas diarias, sin que en la semana excedan un límite de 66 horas.

Dentro del límite máximo fijado en este artículo, el jefe del respectivo organismo podrá establecer el horario de trabajo y compensar la jornada del sábado con tiempo diario adicional de labor, sin que en ningún caso dicho tiempo compensatorio constituya trabajo suplementario o de horas extras.

El trabajo realizado en día sábado no da derecho a remuneración adicional, salvo cuando exceda la jornada máxima semanal. En este caso se aplicará lo dispuesto para las horas extras.

En dicha norma se estableció que la jornada que señale el jefe de la respectiva entidad debe establecer el pago salarial, pero conforme con lo citado, debe tener en cuenta los parámetros establecidos por el Decreto 1042 de 1978, es decir, la regulación de las jornadas mixtas y con garantía de la remuneración del trabajo suplementario, dentro de los límites previstos en el artículo 33.

Igualmente, la situación de los servidores públicos debe regirse por la jornada ordinaria correspondiente a cuarenta y cuatro (44) horas semanales tal como lo dispone el Decreto 1042 de 1978; puesto que el régimen especial no puede ir en quebranto de las normas laborales generales y de los derechos irrenunciables de los trabajadores.

Así mismo, el Decreto en cita regula los pagos que se deben realizar en el evento de que se exceda la jornada ordinaria del trabajo, así:

Artículo 34°.- De la jornada ordinaria nocturna. Se entiende por jornada ordinaria nocturna la que de manera habitual empieza y termina entre las 6 p.m. y las 6 a.m., del día siguiente.

Sin perjuicio de los que dispongan normas especiales para quienes trabajan por el sistema de turnos, los empleados que ordinaria o permanentemente deban trabajar en jornada nocturna tendrán derecho a recibir un recargo del treinta y cinco por ciento sobre el valor de la asignación mensual.

No cumplen jornada nocturna los funcionarios que después de las 6 p.m., completan su jornada diurna hasta con una hora de trabajo.

Los incrementos de salario a que se refieren los artículos 49 y 97 del presente Decreto se tendrán en cuenta para liquidar el recargo de que trata este artículo.

Artículo 35°.- De las jornadas mixtas. Sin perjuicio de lo dispuesto en normas especiales para los funcionarios que trabajen ordinariamente por el sistema de turno, cuando las labores se desarrollen ordinaria o permanentemente en jornadas que incluyan horas diurnas y horas nocturnas, la parte del tiempo trabajado durante estas últimas se remunerará con el recargo del treinta y cinco por ciento, pero podrá compensarse con períodos de descanso.

Los incrementos de salario a que se refieren los artículos 49 y 97 del presente Decreto se tendrán en cuenta para liquidar el recargo de que trata este artículo. (Subrayado fuera de texto)

Así entonces, queda claro que la jornada de trabajo influye de manera directa en el salario que devenga el empleado, en tanto que la asignación puede variar si se labora tiempo suplementario, caso en el cual, se reconoce un pago adicional a la remuneración que de forma frecuente percibe el servidor público.

4.2.1.3.1. Horas extras, dominicales y festivos y compensatorios

El artículo 35 del Decreto 1042 de 1978, citado en precedencia, reguló que cuando las labores se desarrollen ordinaria o permanentemente en jornadas que incluyan horas diurnas y horas nocturnas, la parte del tiempo laborado durante estas últimas se remunerará con recargo del 35%, pero podrá compensarse con períodos de descanso.

El artículo 36 del Decreto 1042 de 1978, modificado por el artículo 13 del Decreto-Ley 10 de 1989 establece que no se pagarán más de 50 horas extras al mes y que las horas extras laboradas que excedan el tope señalado, se pagarán con tiempo compensatorio a razón de un (1) día hábil por cada 8 horas de trabajo.

“Artículo 36°.- De las horas extras diurnas. Cuando por razones especiales del servicio fuere necesario realizar trabajos en horas distintas de la jornada ordinaria de labor, el jefe del respectivo organismo o las personas en quienes este hubiere delegado tal atribución, autorizarán descanso compensatorio o pago de horas extras.

a. El pago de horas extras o el reconocimiento del descanso compensatorio se sujetarán a los siguientes requisitos:

El empleo del funcionario que va a trabajarlas deberá tener una asignación básica mensual que no exceda de diez mil pesos. (Modificado por el Artículo 9 Decreto 50 de 1981 y Artículo 13 Decreto Ley 10 de 1989). El literal a) quedó así:

"El empleo deberá pertenecer al nivel operativo, hasta el grado 17 del nivel administrativo y hasta el grado 39 del nivel técnico."

b. El trabajo suplementario deberá ser autorizado previamente, mediante comunicación escrita, en la cual se especifiquen las actividades que hayan de desarrollarse.

c. El reconocimiento del tiempo de trabajo suplementario se hará por resolución motivada y se liquidará con un recargo del veinticinco por ciento sobre la remuneración básica fijada por

la ley para el respectivo empleo. Los incrementos de salario a que se refieren los artículos 49 y 97 del presente Decreto se tendrán en cuenta para liquidar las horas extras.

d. En ningún caso podrán pagarse más de 40 horas extras mensuales. **Modificado por el Artículo 13 del Decreto-Ley 10 de 1989.**

El literal quedó así: "**En ningún caso podrá pagarse más de 50 horas extras mensuales.**"

e. Si el tiempo laboral fuera de la jornada ordinaria superare dicha cantidad, el excedente se reconocerá en tiempo compensatorio, a razón de un día hábil por cada ocho horas extras de trabajo".

Conforme con el artículo 39 del Decreto 1042 de 1978, los empleados públicos que debido a la naturaleza de su trabajo deben laborar habitual o permanentemente los domingos y festivos tienen derecho, además de la remuneración allí prevista, al **disfrute de un día compensatorio**, sin perjuicio de la remuneración ordinaria por haber laborado el mes completo.

"Artículo 39. Del trabajo ordinario en días dominicales y festivos. Sin perjuicio de lo que dispongan normas especiales respecto de quienes presten servicio por el sistema de turnos, los empleados públicos que en razón de la naturaleza de su trabajo deben laborar habitual y permanentemente los días dominicales o festivos, tendrán derecho a una remuneración equivalente al doble del valor de un día de trabajo por cada dominical o festivo laborado, más el disfrute de un día de descanso compensatorio, sin perjuicio de la remuneración ordinaria a que tenga derecho el funcionario por haber laborado el mes completo.

Los incrementos de salario a que se refieren los artículos 49 y 97 del presente decreto se tendrán en cuenta para liquidar el trabajo ordinario en días dominicales y festivos."

La contraprestación por el día de descanso compensatorio se entiende involucrada en la asignación mensual".

La Unidad Nacional de Protección, ha expedido las Resoluciones 0092 de 5 de febrero de 2014 "por la cual se establece la jornada y el horario de trabajo de la Planta de Personal de la Unidad Nacional de Protección para su cumplimiento y control, se fija el horario de atención al público, se deroga la Resolución 0134 del 13 de abril de 2012 y se dictan otras disposiciones"; 0351 de 26 de junio de 2014 "por la cual se modifica parcialmente la Resolución 0092 de febrero de 2014 y se dictan otras disposiciones" y 0362 de 1 de Junio de 2016 "por la cual se establece la jornada y el horario de trabajo de la Planta de Personal de la Unidad Nacional de Protección para su cumplimiento y control, se deroga la Resolución 0092 de 5 de febrero de 2012, la Resolución 0351 de 26 de junio de 2014, la Resolución 0487 de 2 de septiembre de 2014, la Resolución 0059 del 5 de febrero de 2016 y se dictan otras disposiciones".

Los anteriores actos administrativos señalan que:

- La jornada laboral para los servidores públicos de la UNP es continua y se cumplirá de lunes a viernes. El sábado se considera como día no hábil.
- El horario de trabajo para servidores públicos de la UNP es de 8:00 a.m. a 5:00 p.m., (modificado por la Resolución 134 de 2012 de 7:30 a.m. a 5:00 p.m.,

pero se volvió al horario anterior con la Resolución 362 de 2016), con una hora de almuerzo por turnos, comprendida entre las 12:00 m. y 02:00 p.m. (primer turno de 12:00 p.m. a 01:00 p.m. y de 1:00 p, a 02:00 p.m.)

- Para los empleos cuyas funciones implican el desarrollo de actividades discontinuas, intermitentes, de control, de protección o de análisis de seguridad, tendrán disponibilidad permanente y se les podrá señalar una jornada de trabajo de 12 horas diarias sin que en la semana excedan un límite de 66 horas. A estos funcionarios se les podrá compensar el tiempo de servicio.
- Sin embargo, por razones especiales del servicio, el Jefe de la Unidad podrá disponer jornadas hasta de 18 horas diarias, sin que en la semana se exceda el límite de 72 horas (adicionado Resolución 134 de 2012).
- Por la naturaleza del servicio que prestan los servidores públicos de la UNP, en horas diurnas o nocturnas adicionales a la jornada ordinaria de trabajo prevista en este artículo o en días dominicales y festivos, no tendrán derecho al reconocimiento y pago de horas extras. Únicamente procederá la compensación en tiempo de descanso del servicio prestado, en la forma que la Subdirección de Protección y la Subdirección de Evaluación del Riesgo de la Unidad adopten, de acuerdo con lo dispuesto en el parágrafo inmediatamente anterior.
- De acuerdo con el artículo 33 del Decreto 1042 de 1978, la jornada ordinaria laboral de los empleados públicos corresponde a cuarenta y cuatro (44) horas semanales, no obstante, la mencionada disposición prevé la existencia de una jornada especial de doce horas diarias, sin exceder el límite de 66 horas semanales, para empleos cuyas funciones implican el desarrollo de actividades discontinuas, intermitentes o de simple vigilancia. Dentro del límite máximo fijado en este artículo, el jefe del respectivo organismo podrá establecer el horario de trabajo y compensar la jornada del sábado con tiempo diario adicional de labor, sin que en ningún caso dicho tiempo compensatorio constituya trabajo suplementario o de horas extras. (Adicionado Resolución 362 de 2016).

4.3. Caso Concreto

Se encuentran demostrados en el proceso con los medios de prueba documentales legalmente incorporados, los siguientes hechos que interesan al debate y que tienen que ver con las pruebas de la demanda:

- A través de escrito del 26 de diciembre de 2014 con Radicado Ext 14-00067523² radicado ante la Unidad Nacional de Protección solicitó:
 - Los valores correspondientes por concepto de recargos nocturnos, dominicales, festivos, horas extras y compensatorios laborados desde el 1º de enero de 2012 hasta la fecha.
 - El reconocimiento de la cotización y/o aportes a la seguridad social en pensiones con los puntos o porcentajes legales con retroactividad a enero de 2012, en el régimen de prima media, tomando en cuenta que la actividad ejercida es de alto riesgo, idéntica a la que ejercía en el DAS.
 - Pertener a un cargo idéntico al que ejercía en el DAS que era de Detective, por haber sido incorporada a uno que no corresponde, sin inclusión de la prima de riesgo que como derecho adquirido percibía.
 - El reconocimiento del sistema específico de carrera administrativa que la cobijaba en el DAS.
 - La indexación de los valores a pagar.
- La anterior solicitud tuvo respuesta negativa con oficio OFI 00000981 de 20 de enero de 2015³.
- De acuerdo con lo certificado por el Subdirector de Talento Humano de la Unidad Nacional de Protección, revisada la historia laboral de la demandante fue vinculada al DAS el 16 de marzo de 2004 en el cargo de Detective 208-06⁴ por Resolución 0582 del 16 de marzo de 2004⁵, en la Academia Superior de Inteligencia y Seguridad Pública, en la Dirección General Operativa y en la Oficina de Protección Especial.

Fue incorporada sin solución de continuidad a la Unidad Nacional de Protección con vinculación legal y reglamentaria desde el 1º de enero de 2012, en el cargo de Oficial de Protección Código 3137, Grado 10 de la Planta de Personal, en la Subdirección de Protección de la entidad con una asignación básica mensual de \$1.689.086, que incluye una bonificación por compensación mensual por \$435.653, de conformidad con lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 7 del Decreto 4057 de 2011⁶.

² Ver folios 88 a 92 del expediente digital – 02Anexo.pdf.

³ Ver folios 378 a 387 del expediente digital – 05.C.D. Pag. 169. pdf

⁴ Acta de Posesión 23790 de 16 de marzo de 2004 – folio 33 del expediente digital – 05C.D.PAG 169.pdf.

⁵ Ver folios 238 a 240 del expediente digital – 05C.D.PAG. 169. pdf.

⁶ Ver folios 333 a 336 del expediente digital – 02Anexo.pdf.

- A través de oficio SEGE 1035773 de 15 de noviembre de 2011, se comunicó a la demandante la supresión de su cargo de la planta de personal del DAS y su incorporación en los empleos creados en la UNP, a partir del 1º de enero de 2012, este fue recibido el 17 de noviembre de 2011⁷.
- Por Resolución 0044 de 27 de diciembre de 2011, se incorporó a la demandante al cargo de Oficial de Protección 3137-10⁸. Obra copia parcial.
- Conforme con lo certificado por el Director de Talento Humano para el periodo **octubre de 2014 a 21 de febrero de 2019** la demandante ha laborado en el horario de lunes a viernes de 8:00 am a 5:00 pm, razón por la cual no reposan registros de compensatorios⁹.
- El Subdirector de Protección, certifica que para el periodo **1º de enero de 2012 a octubre de 2014**, no se encontraron registros de que la demandante hubiese laborado horas adicionales, festivos o dominicales, toda vez que, la funcionaria estuvo desempeñando labores administrativas dentro de la Subdirección de Protección, con una jornada laboral de lunes a viernes de 8:00 am y 5:00 pm¹⁰.
- Fue inscrita en el escalafón del Régimen Especial de Carrera del Departamento Administrativo de Seguridad - DAS por medio de la Resolución 0656 del 5 de abril de 2005 en el cargo de Detective 208-06¹¹ y mantuvo la anotación conforme con la Resolución 3998 del 26 de noviembre de 2012¹², siendo actualizada en el cargo de Oficial de Protección 3137-10 mediante Resolución 0954 del 10 de mayo de 2013¹³.
- Fue aportada la hoja de vida de la demandante y el expediente administrativo en el cual constan las licencias, incapacidades, permisos, vacaciones, comisiones de estudio, evaluaciones de desempeño, traslados, encargos, felicitaciones y todas las novedades administrativas ocurridas tanto en el DAS como en la Unidad Nacional de Protección – UNP¹⁴.
- Obran las siguientes normas que contienen los manuales de funciones de la UNP:

⁷ Ver folio 274 del expediente digital – 05.C.D. Pag. 169. Pdf.

⁸ Ver folios 206 a 209 del expediente digital – 05.C.D. Pag. 169. pdf

⁹ Ver folios 7 a 15 del expediente digital – 04AutoAdmiteOficiosRespuesta.pdf.

¹⁰ Ver folio 39 del archivo 04AutoAdmiteOficiosRespuesta.pdf.

¹¹ Ver folios 244 a 246 del expediente digital – 05.C.D. Pag. 169. pdf

¹² Ver folios 284 a 299 del expediente digital – 05.C.D. Pag. 169. pdf

¹³ Ver folios 319 a 330 del expediente digital – 05.C.D. Pag. 169. pdf

¹⁴ Ver archivo 05C.D PAG. 169 (folios 1 a 563).

- Por Resolución 0004 del 9 de noviembre de 2011 “se adopta el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos de la Planta de Personal de la Unidad Nacional de Protección – UNP”¹⁵. Vigente para la fecha de vinculación de la demandante (1º de enero de 2012) y del que se extraen los cargos con denominación Oficial de Protección, Código 3137, Grados 10 y 15.

I. IDENTIFICACIÓN	
Nivel: TÉCNICO Denominación del Empleo: OFICIAL DE PROTECCIÓN Código: 3137 Grado: 10 Número Cargos con este código y grado: 49 Cargo del Jefe Inmediato: Quien ejerza supervisión directa Dependencia y Área: SUBDIRECCIÓN DE EVALUACIÓN DEL RIESGO –SUBDIRECCION DE PROTECCION	Nivel: TÉCNICO Denominación del Empleo: OFICIAL DE PROTECCIÓN Código: 3137 Grado: 15 Número Cargos con este código y grado: 22 Cargo del Jefe Inmediato: Quien ejerza supervisión directa Dependencia y Área: UBDIRECCIÓN DE EVALUACIÓN DEL RIESGO -SUBDIRECCION DE PROTECCION
II.PROPOSITO PRINCIPAL	
Participar en la preparación y ejecución de actividades operativas y de protección tendientes a salvaguardar la vida, integridad, libertad y seguridad de los beneficiarios de los programas de protección.	Participar en la preparación y ejecución de actividades operativas y de protección tendientes a salvaguardar la vida, integridad, libertad y seguridad de los beneficiarios de los programas de protección.
III.FUNCIONES	
1.Realizar las actividades tendientes a lograr la protección de las personas a las cuales la Unidad Nacional de Protección presta seguridad, utilizando los medios logísticos; 2.Ejecutar el seguimiento a los planes de avanzadas y verificación protectiva adoptados con personalidades o eventos especiales que lo requieran; 3. Participar en los procesos, tareas y actividades encaminadas a obtener una adecuada administración del recurso humano y logístico asignado a la dependencia; 4.Tramitar las solicitudes para la adopción de medidas físicas de protección que presenten, personas, organizaciones, grupos o comunidades que hagan parte de la población objeto del Programa de Protección o que cumplan las características para serlo de acuerdo a los parámetros legales. 5.Implementar las medidas de protección que garanticen la vida, libertad, integridad y seguridad de las personas que por su nivel de riesgo puedan hacer parte del Programa de Protección liderado por la Unidad Nacional de Protección, de acuerdo a los parámetros legales; 6.Ejecutar las actividades necesarias para la elaboración de las evaluaciones y revaluaciones técnicas de nivel de riesgo y grado de amenaza, evaluaciones de seguridad a instalaciones y/o inspecciones técnicas de seguridad con el fin de recomendar medidas de seguridad; 7.Participar activamente en los planes de seguridad a instalaciones 8.Participar en los programas de reentrenamiento y capacitación con miras a optimizar sus capacidades; 9.Instruir a los beneficiarios de medidas de protección sobre mecanismos de autoprotección y seguridad personal, cuando haya lugar a ello;	1.Realizar las actividades tendientes a lograr la protección de las personas a las cuales la Unidad Nacional de Protección presta seguridad, utilizando los medios logísticos; 2.Ejecutar el seguimiento a los planes de avanzadas y verificación protectiva adoptados con personalidades o eventos especiales que lo requieran; 3. Tramitar las solicitudes para la adopción de medidas físicas de protección que presenten, personas, organizaciones, grupos o comunidades que hagan parte de la población objeto del Programa de Protección o que cumplan las características para serlo de acuerdo a los parámetros legales. 4.Implementar las medidas de protección que garanticen la vida, libertad, integridad y seguridad de las personas que por su nivel de riesgo puedan hacer parte del Programa de Protección liderado por la Unidad Nacional de Protección, de acuerdo a los parámetros legales; 5.Ejecutar las actividades necesarias para la elaboración de las evaluaciones y revaluaciones técnicas de nivel de riesgo y grado de amenaza, evaluaciones de seguridad a instalaciones y/o inspecciones técnicas de seguridad con el fin de recomendar medidas de seguridad; 6.Participar activamente en los planes de seguridad a instalaciones 7.Participar en los programas de reentrenamiento y capacitación con miras a optimizar sus capacidades; 8.Instruir a los beneficiarios de medidas de protección sobre mecanismos de autoprotección y seguridad personal, cuando haya lugar a ello; 9.Participar en la ejecución de los procesos del área. 10.Brindar asistencia técnica, administrativa u operativa de acuerdo con las instrucciones recibidas, así mismo comprobar la eficacia de los métodos y procedimientos utilizados. 11.Realizar revisiones preventivas y barridos de ruta previos a visitas y a la realización de eventos de

¹⁵ Ver archivo 05 C.D. PAG. 170 – 03 1 Resolución manual 0004 de 09NOV

10.Participar en la ejecución de los procesos del área, sugiriendo alternativas de tratamiento y generación de nuevos procedimientos; 11.Brindar asistencia técnica, administrativa u operativa de acuerdo con las instrucciones recibidas, así mismo comprobar la eficacia de los métodos y procedimientos utilizados. 12.Realizar revisiones preventivas y barridos de ruta previos a visitas y a la realización de eventos de responsabilidad de la UNP con el equipo y personal disponible; 13.Desarrollar procedimientos de desactivación o neutralización de artefactos explosivos solo cuando no existan técnicos de otros organismos de seguridad o en eventos de responsabilidad de la UNP, cuando este capacitado para ello. 14.Prestar servicio preventivo de avanzadas y revisiones técnicas con el personal y equipo especializado; 15.Las demás funciones inherentes a la naturaleza del cargo y las que le sean asignadas por el jefe inmediato o que le atribuya la Ley;	responsabilidad de la UNP con el equipo y personal disponible; 12.Desarrollar procedimientos de desactivación o neutralización de artefactos explosivos solo cuando no existan técnicos de otros organismos de seguridad o en eventos de responsabilidad de la UNP, cuando estén capacitados para ello. 13.Prestar servicio preventivo de avanzadas y revisiones técnicas con el personal y equipo especializado; 14.Las demás funciones inherentes a la naturaleza del cargo y las que le sean asignadas por el jefe inmediato o que le atribuya la Ley.
IV. CRITERIOS DE DESEMPEÑO	
1.Beneficiarios de las medidas de protección debidamente instruidos sobre mecanismos de autoprotección y seguridad personal. 2.Procedimientos protectivos optimizados. 3.Los documentos derivados de la asistencia técnica, administrativa u operativa se realizan de acuerdo con instrucciones recibidas, y se comprueba la eficacia de los métodos y procedimientos utilizados en el desarrollo de Proyectos y actividades. 4.La gestión documental de la dirección se realiza de acuerdo a los procesos y procedimientos establecidos y apoya el MECL. 5.La información suministrada a los clientes internos y externos de la Subdirección es conocida por su jefe inmediato y su gestión contempla la normatividad vigente. 6.Los mecanismos utilizados garantizan la seguridad e integridad de la gestión documental de la entidad.	1.Beneficiarios de las medidas de protección debidamente instruidos sobre mecanismos de autoprotección y seguridad personal. 2.Procedimientos protectivos optimizados. 3. Los documentos derivados de la asistencia técnica, administrativa u operativa se realizan de acuerdo con instrucciones recibidas, y se comprueba la eficacia de los métodos y procedimientos utilizados en el desarrollo de Proyectos y actividades. 4.La gestión documental de la dirección se realiza de acuerdo a los procesos y procedimientos establecidos y apoya el MECL. 5.La información suministrada a los clientes internos y externos de la Subdirección es conocida por su jefe inmediato y su gestión contempla la normatividad vigente. 6.Los mecanismos utilizados garantizan la seguridad e integridad de la gestión documental de la entidad.
V. RANGO:	
•Subdirector de Protección •Subdirector de Evaluación del Riesgo •Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior •Autoridades del nivel nacional y territorial. •Sociedad Civil. •Entidades públicas del nivel nacional y territorial. •Verbal, escrita, telefónica, digital, virtual, presencial.	•Subdirector de Evaluación del Riesgo/ Subdirector de Protección •Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior • Autoridades del nivel nacional y territorial. •Sociedad Civil. •Entidades públicas del nivel nacional y territorial. •Verbal, escrita, telefónica, digital, virtual, presencial.
VI. CONOCIMIENTOS:	
•Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario •Estrategias de gestión del riesgo. •Estándares nacionales e internacionales de prevención y protección de Derechos Humanos. •Manejo de temas de seguridad pública. •Seguridad preventiva. •Oferta institucional del Estado en temáticas de prevención y protección de Derechos Humanos.	•Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario •Estrategias de gestión del riesgo. •Estándares nacionales e internacionales de prevención y protección de Derechos Humanos. •Manejo de temas de seguridad pública. •Seguridad preventiva. •Oferta institucional del Estado en temáticas de prevención y protección de Derechos Humanos
VII. EVIDENCIAS:	
•Informe trimestral de visita a terreno •Cantidad de casos atendidos por departamento •Cantidad de talleres, capacitaciones y/o diplomados realizados. •Informe anual de gestión.	•Informe trimestral de visita a terreno •Cantidad de casos atendidos por departamento •Cantidad de talleres, capacitaciones y/o diplomados realizados. •Informe anual de gestión.

•Cumplimiento del cronograma de trabajo.	•Cumplimiento del cronograma de trabajo.
VIII. REQUISITOS DE ESTUDIO Y EXPERIENCIA:	
Título de formación técnica profesional y nueve (9) meses de experiencia relacionada o laboral.	Título de formación tecnológica y tres (3) meses de experiencia relacionada o laboral.
ALTERNATIVAS	
Aprobación de dos (2) años de educación superior y nueve (9) meses de experiencia relacionada o laboral.	Aprobación de tres (3) años de educación superior y doce (12) meses de experiencia relacionada o laboral.

- Por Resolución 0357 de 24 de septiembre de 2012 “*se adopta el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos de la Planta de Personal de la Unidad Nacional de Protección – UNP*” y se derogó el anterior manual¹⁶.
 - Por Resolución 0444 del 27 de noviembre de 2012 “*se modifica la Resolución 0357 de 24 de septiembre de 2012 por la cual se adopta el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos de la Planta de Personal de la Unidad Nacional de Protección – UNP*”¹⁷
 - Por Resolución 0416 de 20 de septiembre de 2013 “*se ajusta parcialmente la Resolución 0357 de 24 de septiembre de 2012 y se dictan otras disposiciones*”¹⁸.
 - Por Resolución 0087 del 27 de febrero de 2013 “*se modifica la Resolución 0357 de 24 de septiembre de 2012*”¹⁹.
 - Por Resolución 0634 de 3 de mayo de 2019 “*por la cual se ajusta el Manual Específico de Funciones y Competencias de la Planta de Personal de la Unidad Nacional de Protección – UNP*”.
- Además, fueron aportadas las resoluciones que establecen la jornada y el horario de trabajo en la UNP, así:
 - Por Resolución 0092 de 5 de febrero de 2014 “*se establece la jornada y el horario de trabajo de la Planta de Personal de la Unidad Nacional de Protección para su cumplimiento y control, se fija el horario de atención al público, se deroga la Resolución 0134 del 13 de abril de 2012 y se dictan otras disposiciones*”.
 - Por Resolución 0351 de 26 de junio de 2014 “*por la cual se modifica parcialmente la Resolución 0092 de febrero de 2014 y se dictan otras disposiciones*”.
 - Por Resolución 0362 de 1 de Junio de 2016 “*se establece la jornada y el horario de trabajo de la Planta de Personal de la Unidad Nacional de Protección para su cumplimiento y control, se deroga la Resolución 0092 de 5 de febrero de 2012, la Resolución 0351 de 26 de junio de 2014, la Resolución 0487 de 2 de septiembre de 2014, la Resolución 0059 del 5 de febrero de 2016 y se dictan otras disposiciones*”.

¹⁶ Ver archivo C.D. PAG. 170 – 04 2 Resolución manual 0357 de 24SEP12
¹⁷ Ver archivo C.D. PAG. 170 – 06 1 Resolución manual 0444 Pag 1 a 20, 07 pag 21 a 36 y pg 37 a 48.
¹⁸ Ver archivo C.D. PAG. 170 – 09 5 Reso.416 de 20-Sept-13.pdf.
¹⁹ Ver archivo C.D. PAG 170 – 4 Res 0087 de febrero 2013 (2) pdf.

Conforme con lo probado en el proceso, se puede predicar que la demandante estuvo vinculada al DAS bajo el régimen especial contenido en el Decreto 1932 de 1989, en el cargo de Detective 208-06, desde el 16 de marzo de 2004 hasta el 31 de diciembre de 2011, fecha en la cual se suprimió el DAS mediante el Decreto 4057 de 31 de octubre de 2011.

Fue incorporada a la Unidad Nacional de Protección sin solución de continuidad, a partir del 1º de enero de 2012, con el régimen de carrera y de administración de personal que rige en esta entidad, es decir el general contenido en la Ley 909 de 2004 y percibe una bonificación mensual, individual por compensación.

Se resalta que, en el caso de la supresión del DAS y el traslado de las funciones a otros organismos y entidades del Estado fue claramente reglado en los Decretos 4057, 4058, 4059, 4060 y 4067 de 2011, en donde en el primero de ellos dispuso como obligatorio para efectuar tal incorporación solamente: i) que se realizará sin solución de continuidad y ii) que se efectuará en la misma condición de carrera o provisionalidad que ostentaba el servidor en el DAS; con posterioridad el Decreto 4060 de 2011 al establecer las equivalencias de los antiguos cargos del DAS y los nuevos creados para las incorporaciones y el cumplimiento de funciones trasladadas, consagró imperativamente una obligación más, iii) que los funcionarios del DAS debían ser incorporados en la planta de personal de la Unidad Nacional de Protección con estricta sujeción a las equivalencias establecidas en tal norma, sin la exigencia de requisitos adicionales a los acreditados al momento de su posesión en el cargo desempeñado.

Disposición que fue acatada por la Unidad Nacional de Protección, pues para el caso de la actora quien desempeñaba en el DAS el cargo de Detective 208-06, el Decreto 4067 de 2011 *Por el cual se establecen unas equivalencias de empleos*, en el artículo 1 dispuso:

Artículo 1º, Establécense las siguientes equivalencias entre la nomenclatura y clasificación de empleos del Departamento Administrativo de Seguridad - D.A.S. y la nomenclatura y clasificación de empleos públicos de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional , aplicable a la Unidad Nacional de Protección, UNP:

SITUACIÓN ANTERIOR – DAS			SITUACIÓN NUEVA – Unidad Nacional de Protección		
Denominación del empleo	Código	Grado	Denominación del empleo	Código	Grado
(...)					
Detective	208	06	Oficial de Protección	3137	10

En atención a la norma anterior, la entidad incorporó a la actora al cargo de Oficial de Protección 3137-10, en la misma situación de carrera administrativa en la que se

encontraba, pero con el régimen salarial y prestacional de la entidad receptora, por lo cual se tiene que en el presente caso la Unidad Nacional de Protección dio estricto cumplimiento a la normatividad estudiada sin que sea posible ordenar el ascenso al cargo de Oficial de Protección 3137-15 solicitado en la demanda. Véase que las 22 vacantes fueron cubiertas por quienes ostentaban el cargo de Detective Profesional código 207 grado 11, conforme con las equivalencias regladas por el Decreto 4067 de 2011²⁰

Ahora bien, sostiene la actora que la demandada no respetó sus derechos adquiridos por haber pertenecido a un régimen especial de carrera en un cargo de alto riesgo.

Al respecto, tal argumento no tiene asidero y, así lo ha considerado la Corte Constitucional al referir que:

“[L]os derechos adquiridos tienen rango constitucional, razón por la cual ninguna disposición normativa de inferior jerarquía puede contener orden alguna que implique su desconocimiento (...).

Esta orden no es ajena a los procesos de reestructuración de la administración pública y en ellos, tal como lo ha reconocido la Corte Constitucional, en ellos deben respetarse los derechos adquiridos conforme a las leyes civiles. Por tanto, cualquier decisión del Estado encaminada a modificar la estructura de la administración pública, en la que se afecte directamente la condición jurídica de los servidores públicos, debe partir de la premisa indiscutible de la protección de los derechos que han ingresado definitivamente en el patrimonio jurídico de sus titulares.

Al respecto, “la Corte Constitucional ha sido prolija al afirmar que la modificación en la estructura administrativa de las entidades públicas, incluyendo el cambio de régimen laboral de sus servidores, no autoriza el desconocimiento de los derechos que han ingresado definitivamente en el patrimonio personal”²¹.

En ese mismo sentido, en la Sentencia C-209 de 1997,²²[51] al analizar la exequibilidad de algunos de los artículos de la Ley 300 de 1996, este Tribunal sostuvo que el cambio en el régimen laboral de los empleados del Estado no autorizaba al legislador para desconocer derechos adquiridos, ya que los mismos estaban protegidos por la Constitución a través de los artículos 53 y 58. Sobre el particular se dijo:

“(…) Para la Corte es claro que la reestructuración de una entidad u organismo estatal, también puede comprender una nueva regulación legal del régimen laboral de sus trabajadores, a fin de concordarlo con la modificación o redefinición de funciones, siempre y cuando se respeten las garantías necesarias para la protección de los derechos adquiridos de los trabajadores.”(Subrayas de la Sentencia de la Corte).

De conformidad con lo anterior, las meras expectativas, es decir, las situaciones jurídicas no consolidadas en cabeza de sus futuros titulares, pueden ser discrecionalmente modificadas por el legislador de acuerdo con la evaluación que haga de las necesidades públicas. Así lo estableció el artículo 17 de la Ley 153 de 1887 al señalar que “las meras expectativas no constituyen derecho contra la ley que las anule o las cercene”. (Subrayas del Despacho).

²⁰ Ver folios 124 y 125 del expediente digital – 04AutoAdmiteOficiosRespuesta.pdf.

²¹ Nota interna. Sentencia C-314 de 2004. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

²² Nota interna. M.P. Hernando Herrera Vergara.

(...).

*Sin embargo, la Corte precisó que no existe un desconocimiento de los derechos adquiridos cuando, a futuro, el legislador define un nuevo régimen laboral para los funcionarios de una entidad que es reestructurada; en tal hipótesis solamente se estarían afectando las expectativas que tenían aquellos funcionarios. Al respecto, el Tribunal señaló: “Por lo mismo y acorde con la tesis general de los derechos adquiridos, las meras expectativas, es decir, las situaciones jurídicas que no se han configurado o consolidado en cabeza de sus futuros titulares, **pueden ser discrecionalmente modificadas por el legislador de acuerdo con la evaluación que haga de las necesidades públicas.**” (Subrayas del Despacho)²³.*

Así las cosas, no es procedente a la luz de la Constitución la aplicación de un régimen laboral y prestacional inexistente y que si bien establecía prerrogativas, todas eran meras expectativas y solo se mantuvieron hasta la existencia del régimen especial, pero que al incorporarse a la Unidad Nacional de Protección cambiaron para hacer parte del régimen general de carrera administrativa, sin que ello signifique regresividad o desconocimiento del principio de progresividad o pérdida de sus derechos laborales, tanto así que la misma norma contempla que la asignación mensual de los empleos en los cuales sean incorporados los servidores del DAS comprenden la asignación básica y la prima de riesgo correspondientes al cargo del cual el empleado sea titular en el DAS, en consecuencia la prima de riesgo se entiende integrada y reconocida en la asignación básica del nuevo cargo, reconociendo la diferencia en caso de que la asignación mensual sea inferior a la que devengaba en el DAS, cuyo pago se reconocerá como bonificación mensual por compensación.

Por lo tanto, no es posible jurídicamente que la demandante mantenga el régimen especial solicitado, ni un régimen pensional especial, toda vez que como fue estudiado, mediante el Decreto 4057 de 31 de octubre de 2011 se ordenó la supresión del DAS, y el traslado de sus funciones a otros organismos y entidades del Estado, por lo cual, tal entidad ha perdido su razón de ser y no es posible la continuidad del régimen salarial y prestacional, menos aun teniendo en cuenta que la actora fue incorporada en la Unidad Nacional de Protección en un cargo equivalente al que desempeñaba, garantizándole sus derechos de carrera.

En cuanto al reconocimiento de **recargos nocturnos, dominicales, festivos horas extras, compensatorios laborados y no reconocidos por la Unidad Nacional de Protección** desde el día 1º de enero de 2012 a la fecha, basta con señalar que conforme el acervo probatorio obrante en la actuación, la demandante cumplió un horario de lunes a viernes de 8:00 am a 5pm, sin que haya registro de labores por fuera

²³ Sentencia C-098-13 ya citada.

de este horario que eventualmente le dieran el derecho al reconocimiento y pago de lo solicitado.

Finalmente, respecto de las pretensiones que en igual sentido se hacen, pero frente al DAS, debe señalarse que no obra solicitud en tal sentido, lo cual es importante teniendo en cuenta que el Decreto 4057 de 2011 estableció en su artículo 18 que los procesos judiciales, reclamaciones de carácter administrativo, laboral, contractual y de cobro coactivo en los que sea parte el DAS y/o su Fondo Rotatorio quedarán a su cargo hasta la culminación del proceso de supresión.

Al cierre de la supresión del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) los procesos y demás reclamaciones en curso serán entregados a las entidades de la Rama Ejecutiva que hayan asumido las funciones de acuerdo con la naturaleza, objeto o sujeto procesal.

Es decir, que como no se demuestra la solicitud elevada ante el DAS, cuya reclamación estaría a cargo de la Unidad Nacional de Protección, no se podría entrar a estudiar en esta instancia obviando el trámite administrativo; no obstante, en gracia de discusión, se resalta que en la hoja de vida y el expediente administrativo de la demandante tampoco obra prueba que evidencie las labores realizadas por la demandante en las jornadas que ahora se solicitan (recargos nocturnos, dominicales, festivos horas extras, compensatorios), cuando laboró en el Departamento Administrativo – DAS, avizorándose, no está por demás, una prescripción de derechos, en el entendido que han transcurrido más de 3 años desde que la demandante ingresó a la UNP.

Así las cosas, es claro que la entidad demandada dio cumplimiento a las normas que dispusieron la supresión del DAS y la creación de la Unidad Nacional de Protección, razón por la cual, en el presente caso la parte actora no logró desvirtuar la presunción de legalidad del acto administrativo demandado.

Analizada la demanda, su respuesta, el material probatorio allegado al informativo, así como los alegatos de las partes, la normatividad aplicable al caso controvertido y al criterio que ha sostenido tanto la Corte Constitucional como esta jurisdicción sobre el tema de que se trata, se llega a la conclusión que deben ser negadas las súplicas de la demanda.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarenta y Siete Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: Negar las pretensiones de la demanda instaurada por la señora **JENNY DALILA ACOSTA PORTELA**, contra la **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN**, de conformidad con lo expuesto en la motivación de la presente providencia.

SEGUNDO: Sin costas en la instancia.

TERCERO: Notifíquese esta decisión a las partes en la forma prevista en el artículo 203 del CPACA.

CUARTO: Una vez en firme esta sentencia **archívese** el expediente, dejando las constancias del caso.

NOTIFÍQUESE²⁴ Y CÚMPLASE,

LUZ NUBIA GUTIÉRREZ RUEDA

Juez

Firmado Por:

LUZ NUBIA GUTIERREZ RUEDA

JUEZ CIRCUITO

JUZGADO 47 ADMINISTRATIVO BOGOTÁ

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

²⁴ orlandomiguelpinedapalomino@gmail.com
not.judiciales@unp.gov.co
notificacionesjudiciales@unp.gov.co

Código de verificación:

910a315ccbbeed7c54062a2be2953cae00bf29bbc08c52489ccb3d980b39c5

53

Documento generado en 10/03/2021 12:35:07 AM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>