



**Función Pública**

# Sentencia 2012 01614 de 2021 Consejo de Estado

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN A

CONSEJERO PONENTE: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Bogotá D. C., veintiuno (21) de enero de 2021

Radicado: 25000 2342 000 2012 01614 02 (2765-2018)

Demandante: EINAR PERALTA SOLORZANO

Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA

Tema: Régimen prestacional del personal incorporado automáticamente al Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA- LEY 1437 DE 2011

ASUNTO

La Sala de la Subsección A del Consejo de Estado, decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 1 de febrero de 2018, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda – Subsección B, negó las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA

El señor EINAR PERALTA SOLORZANO, actuando mediante apoderado judicial, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho establecida en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, demandó a la Nación-Ministerio de Defensa - Policía Nacional, en procura de obtener el reconocimiento de las siguientes declaraciones y condenas:

### 1.1. Pretensiones

(i). Declarar la nulidad del Oficio S-2012-221464/ADSAL-GRUNO-37 de fecha 22 de agosto de 2012 expedido por la jefe del Área de Administración Salarial de la Policía Nacional, por el cual le negó la liquidación y pago de las prestaciones sociales que devengaba antes de la homologación al nivel ejecutivo de la Policía Nacional.

(ii). Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, solicitó condenar a la entidad demandada a reconocer, liquidar y pagar sobre el sueldo básico devengado las siguientes prestaciones laborales: la prima de actividad equivalente al 50%; prima de antigüedad, subsidio familiar equivalente al 39%, el pago de las cesantías en forma retroactiva, aplicando estos porcentajes con base en el salario básico desde el 15 de abril de 1994 hasta el momento en que se dicte la sentencia.

(iii). Ordenar la actualización de la condena dispuesta con base en los artículos 192 a 195 del CPACA y se condene en costas y agencias en derecho a la entidad demandada.

### 1.2. Fundamentos fácticos

Los siguientes son los fundamentos de hecho de las pretensiones:

(i). El señor Einar Peralta Solorzano ingresó a la Policía Nacional como uniformado en los siguientes periodos:

NOVEDAD	RESOLUCIÓN	INICIÓ	TERMINÓ
Agente alumno	0026 (12-02-90)	12 de febrero de 1990	31 de julio de 1990
Agente	006994 (12-07-90)	1 de agosto de 1990	14 de abril de 1994
Nivel Ejecutivo	2774 (29-04-94)	15 de abril de 1994	18 de julio de 2012
Alta	02510 (17-07-12)	18 de julio de 2012	16 de octubre de 2012

(ii). El demandante se retiró el 16 de octubre de 2012 en el grado de intendente como agente profesional del Cuerpo de Vigilancia de la Escuela de la Policía Gabriel González, y su última unidad fue la Dirección de Investigación Criminal INTERPOL, con una asignación básica de \$1.789.161.

(iii). El 30 de julio de 2012 el demandante solicitó a la Nación- Ministerio de Defensa Nacional- Policía Nacional la reliquidación y pago de los factores salariales y prestacionales como primas de actividad, antigüedad, el subsidio familiar, la bonificación por buena conducta, y cesantías retroactivas, el incremento con base en el Índice de Precios al Consumidor y demás prestaciones establecidas por el Decreto 1212 de 1990 que se le dejaron de pagar al momento de su homologación al Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional.

(iv). Mediante el Oficio S-2012-221464/ADSAL-GRUNO-37 de fecha 22 de agosto de 2012 expedido por la jefe del Área de Administración Salarial de la Policía Nacional, la entidad demandada negó la solicitud presentada por el señor Einar Peralta Solorzano.

### 1.3. Normas violadas y concepto de violación.

Como normas violadas se invocan las siguientes:

Constitución Política, artículos 1, 2, 4, 13, 29, 48, 53, 83, y 220.

De orden legal: Ley 4° de 1992, artículos 1, 2 y 10; Ley 180 de 1995, artículo 7°; Decreto Ley 132 de 1985, artículo 82; Ley 734 de 2002, artículo 33; Decreto 1212 y 1213 de 1990, artículos 68, 71, 74, 82, 140, 143; Ley 923 de 2004, artículo 2° y Decreto 4433 de 2004, artículos 2 y 23.

Al desarrollar el concepto de violación sostuvo que el acto administrativo acusado desconoció los principios de igualdad, buena fe, confianza legítima, y los derechos al trabajo y debido proceso, así como los fines del Estado contenidos en la Constitución Política y los mandatos expresos del legislador previstos en las Leyes 4.ª de 1992, 180 de 1995 y el Decreto 132 de 1995, que disponen que los integrantes de la Policía Nacional, que encontrándose en servicio activo ingresaron por homologación a la carrera del nivel ejecutivo, no pueden ser desmejorados ni discriminados en ningún aspecto.

En esa misma línea argumentativa, expuso que el legislador al determinar la creación y organización del nivel ejecutivo en la Policía, previó la posibilidad de traslado de los Agentes y Suboficiales vinculados a ella, conservando las prerrogativas y garantías señaladas para sus grados en disposiciones anteriores y preservó los derechos adquiridos y las expectativas sobre reconocimientos futuros, cuestión que, sin duda alguna, era un incentivo que la ley pretendió otorgar a los miembros activos de la institución para que ingresaran al nivel ejecutivo.

Sostuvo que, si bien al homologarse al nivel ejecutivo quedó sometido al régimen previsto para este personal en cuanto al régimen de carrera, ello no afectó lo relativo a sus derechos y prestaciones, ya que de acuerdo con las normas legales citadas, esas condiciones no se podían desmejorar en ningún aspecto, por lo cual, la entidad demandada debía aplicar las garantías y prerrogativas que se tenían en el Decreto 1212 y 1213 de 1990, sobre las primas, subsidios, cesantías retroactivas y bonificaciones.

## 2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La Nación- Ministerio de Defensa Nacional- Policía Nacional no contestó la demanda según lo expuesto en el informe secretarial, obrante a folio 359.

## 3. AUDIENCIA INICIAL

En la audiencia inicial celebrada el 23 de enero de 2018, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, realizó el saneamiento del proceso y se fijó el litigio de la siguiente manera:

“Se contrae a determinar si al señor Einar Peralta Solorzano tiene derecho al reconocimiento y pago de las primas, subsidios, bonificaciones y demás prestaciones pretendidas de conformidad al Decreto No 1212 de 1990, pese a haberse homologado al nivel ejecutivo de la Policía Nacional desde el 15 de abril de 1994” (texto de su original)

## 4. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Mediante sentencia de 1 de febrero de 2018, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, negó las pretensiones de la demanda, con fundamento en los siguientes argumentos:

Sostuvo que de acuerdo con la hoja de servicios No 79328219, consta que el señor Einar Peralta Solorzano, prestó sus servicios a la Policía Nacional durante 23 años y 29 días, ingresó como agente alumno el 12 de febrero de 1990 hasta el 31 de julio de 1990, como agente el 1 de agosto de 1990 al 14 de abril de 1994, en el nivel ejecutivo a partir del 15 de abril de 1994 hasta el 18 de julio de 2012 y los 3 meses de alta los terminó el 16 de octubre de 2012.

Después realizó un recuento de la normativa aplicable y una comparación entre los factores salariales y prestacionales devengados por el demandante, consideró que en el presente caso no se acreditó que la aplicación del régimen salarial y prestacional del Nivel Ejecutivo hubiera

implicado un desmejoramiento en las condiciones salariales y prestacionales del demandante.

Advirtió que el Decreto 1091 de 1995, no incluyó como prestaciones la prima de antigüedad y actividad, sin embargo, creó nuevos beneficios como la prima de retorno a la experiencia y la prima del nivel ejecutivo evitando de esta manera desmejorar la situación salarial y prestacional de los agentes que voluntariamente decidieron pasarse al nivel ejecutivo.

Concluyó que el demandante al homologarse quedó sujeto a lo previsto en la Ley 180 de 1995, el Decreto Ley 132 de 1995, el Decreto 1091 de 1995 y el Decreto 4433 de 2004, normativa que regula el régimen salarial y prestacional del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, por lo tanto, no era dable incluir en la hoja de servicios factores que no devengaron, ni escindir la ley, pretendiendo la aplicación de lo favorable tanto del régimen previsto en el Decreto 1213 de 1990, como del régimen salarial y prestacional del Decreto 1091 de 1995.

Finalmente, el Tribunal no condenó en costas al demandante.

#### 5. EL RECURSO DE APELACIÓN.

El señor EINAR PERALTA SOLÓRZANO, mediante apoderado judicial, presentó recurso de apelación contra la sentencia de 1 de febrero de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, con base en los siguientes argumentos:

(i). Precisó que la aplicación efectuada por la entidad demandada del Decreto 1091 de 1995 para que rigiera la relación jurídica del señor Einar Peralta Solorzano carece de legalidad, como quiera que los derechos prestacionales que adquirió antes de incorporarse al nivel ejecutivo de la Policía Nacional, como primas de actividad, de antigüedad, subsidio familiar, no podían ser desconocidos en atención a su carácter de irrenunciables.

(ii) Sostuvo que existe una desmejora prestacional, luego de su homologación al nivel ejecutivo, razón por la cual tiene derecho a que sus prestaciones sociales sean liquidadas con base en lo establecido en el Decreto 1213 de 1990.

#### 6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

La parte demandante reiteró lo argumentos expuestos en el recurso de apelación.

La entidad demandada guardó silencio.

#### 7. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

El Ministerio Público no rindió concepto en esta instancia.

### II. CONSIDERACIONES

#### 1. Competencia

De conformidad con el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Consejo de Estado es

competente para resolver el recurso de apelación interpuesto.

Asimismo, con base en el artículo 328 del Código General del Proceso, la competencia del juez de segunda instancia está circunscrita a los argumentos expuestos por el apelante. No obstante, en caso de que ambas partes hayan apelado la sentencia, el superior resolverá sin limitaciones.

En el presente caso, el señor Einar Peralta Solorzano es apelante único, razón por la cual la competencia de la Sala de Subsección se encuentra limitada por el objeto mismo del recurso, cuyo marco está definido por el juicio de reproche esbozado por el apelante.

## 2. Problema jurídico.

De acuerdo con el recurso de apelación interpuesto por el demandante, le corresponde a la Sala determinar ¿si el señor Einar Peralta Solorzano tiene derecho a la inclusión de las primas de actividad, antigüedad, orden público, subsidio familiar, distinción por buena conducta y demás haberes previstos en el Decreto 1213 de 1990 que dejó de percibir al momento de su homologación al Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional ocurrido el 15 de abril de 1994, y si como consecuencia de ello procede la modificación de la Hoja de Servicios?

Para resolver la cuestión, la Sala desarrollará el siguiente orden metodológico: (i) Panorama normativo sobre el régimen prestacional del personal homologado al nivel ejecutivo de la Policía Nacional; (ii) el principio de inescindibilidad de la norma; (iii) el principio de progresividad y prohibición de regresividad y (iv) análisis del caso concreto.

## 3. Marco normativo y jurisprudencial.

### 3.1. Desarrollo normativo sobre el régimen prestacional del personal homologado al nivel ejecutivo de la Policía Nacional.

Esta Subsección ha indicado que el Gobierno Nacional en atención a lo regulado en la Ley 62 de 1993, que concedió facultades extraordinarias al Presidente de la República, profirió los Decretos 41 de 1994, «por el cual se modifican las normas de carrera del personal de oficiales y suboficiales de la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones», y 262 de 1994, «por el cual se modifican las normas de carrera del personal de Agentes de la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones», el cual en su artículo 8, indicó:

«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».

Por el artículo 1° de la Ley 180 del 13 de enero de 1995, se modificó el artículo 6 de la Ley 62 de 1993, y se estableció el nivel ejecutivo de la Policía Nacional como parte de la estructura de dicha Institución. A través de esta Ley, el Congreso de la República reorganizó la institución de la Policía Nacional, incluyendo, como nuevo personal que la conformaría, el del nivel ejecutivo.

Asimismo, el artículo 7° de la Ley 180 de 1995, concedió facultades extraordinarias al presidente de la República para regular, entre otros aspectos, las asignaciones salariales, primas y prestaciones sociales del nivel ejecutivo; el cual indicó en el parágrafo lo siguiente:

«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».

Posteriormente, se expidió el Decreto 132 de 1995, «por el cual se desarrolla la carrera profesional del nivel ejecutivo de la Policía Nacional», en

el que se estableció: (i) la posibilidad de que los agentes y suboficiales en servicio activo ingresaran al nivel ejecutivo, (artículos 12 y 13); (ii) la sujeción del personal que ingresara al referido nivel, al régimen salarial y prestacional determinado por el Gobierno Nacional (artículo 15) y; (iii) determinó que el ingreso al nivel ejecutivo no podrá discriminar, ni desmejorar, en ningún aspecto la situación de quienes están al servicio de la Policía Nacional (artículo 82).

Igualmente, el artículo transitorio 1° del decreto en mención, establece:

«El personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional que se encontraba incorporado a la Policía Nacional, en el momento en que se declaró inexecutable parcialmente el Decreto 41 de 1994, quedará automáticamente incorporado a la carrera que regula el presente Decreto, en el mismo grado, con la misma antigüedad que ostentaba, sin que para ello sea necesario ningún otro requisito y sin que se produzca solución de continuidad en la prestación del servicio policial para todos los efectos legales»

En desarrollo de la Ley 4ª de 1992, se promulgó el Decreto 1091 de 1995, «por el cual se expide el Régimen de Asignaciones y Prestaciones para el personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional creado mediante el Decreto 132 de 1995»- a través del cual se regularon los salarios y prestaciones del personal del Nivel Ejecutivo.

Seguidamente, el artículo 10 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 », estableció la posibilidad para los agentes de ingresar al Nivel Ejecutivo y, en el párrafo ibidem se indicó que: «El personal de Suboficiales y de Agentes de que tratan los artículos 9º y 10º del presente Decreto, se someterán al régimen salarial y prestacional establecido para la carrera del Nivel Ejecutivo».

El aparte transcrito, fue objeto de pronunciamiento de exequibilidad por la Corte Constitucional a través de la sentencia C-691 de 2003, providencia en la que se resaltó que: (i) el traslado de agentes y suboficiales al nivel ejecutivo era voluntario; (ii) la sujeción a un régimen especial con el cambio de nivel era completamente válido y; (iii) en todo caso, 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 y procedían a optar por el traslado al nivel ejecutivo. En efecto, textualmente, determinó:

«[...] La Corte estima que dicho cuestionamiento corresponde a una indebida interpretación de la norma, pues ella no está diseñada para desconocer situaciones ya consolidadas sino para regular las condiciones de aquellos agentes y suboficiales que con posterioridad a su entrada en vigencia decidan ingresar al nivel ejecutivo de la Policía, siempre y cuando cumplan los requisitos exigidos por la institución. Así mismo, del contenido del párrafo no se desprende que se autorice despojar a los agentes y suboficiales de sus honores o pensiones como equivocadamente lo sugiere el demandante.

Por lo demás, el Decreto 1791 de 2000 establece que para el ingreso al nivel ejecutivo de la Policía Nacional debe mediar la solicitud del interesado, lo cual deja en manos del aspirante la decisión de postular o no su nombre para el cambio jerárquico dentro de la institución. Pero si por alguna razón el aspirante no es favorecido con el ingreso, permanecerá en el nivel en el que se encontraba y conservará el régimen salarial y prestacional previsto para esa categoría. Tal circunstancia implica entonces el respeto de sus derechos, honores y pensiones y lo deja en libertad de quedarse, si lo considera más favorable de acuerdo con sus intereses, en el nivel en el que se encuentre».

Adicionalmente, en dos oportunidades el Consejo de Estado, en sede de control abstracto de legalidad, se pronunció sobre la protección a que hace referencia el párrafo del artículo 7.º de la Ley 180 de 1995 y el artículo 82 del Decreto 182 de 1995.

Así, en la sentencia de 14 de febrero de 2007, proferida por la Sección Segunda, se declaró la nulidad del artículo 51 del Decreto 1091 de 1995, por el cual se reguló la asignación de retiro para el nivel ejecutivo por considerar que esta materia no podía ser definida en sus líneas generales y fundamentales por el presidente de la República, sino por el legislador a través de una ley marco.

Por su parte, en la providencia de la Sección Segunda de 12 de abril de 2012, se pronunció sobre la legalidad del párrafo 2.º del artículo 25 del Decreto 4433 de 2004, por el cual se reguló nuevamente la asignación de retiro de los miembros del nivel ejecutivo.

En dicha oportunidad, declaró la nulidad de la disposición demandada, además precisó que uno de los cargos en que se fundó la demanda consistió en afirmar que con dicha norma se vulneraron los derechos de los agentes y suboficiales que se incorporaron al nivel ejecutivo al haber incrementado el tiempo requerido para acceder a la asignación de retiro (en comparación con los Decretos 1213 y 1212 de 1990, respectivamente).

Lo anterior, de acuerdo con el mandato de no regresividad y con la protección de derechos adquiridos y el literal a) del artículo 2.º de la Ley 4.ª de 1992.

### 3.2. El principio de inescindibilidad de la norma.

En las citadas providencias se determinó que según el Diccionario de la Real Academia de la lengua Española, «escindir» significa «cortar, dividir, separar». Así mismo, la palabra inescindibilidad se forma con el prefijo «in» y el sufijo «bilidad», que significa «algo que carece de la cualidad de ser escindido, es decir, refiere a lo que no puede ser cortado, separado o dividido».

El aludido principio en materia laboral se encuentra establecido en el artículo 21 del Código Sustantivo del Trabajo lo siguiente:

«NORMAS MÁS FAVORABLES. En caso de conflicto o duda sobre la aplicación de normas vigentes de trabajo, prevalece la más favorable al trabajador. La norma que se adopte debe aplicarse en su integridad» (Se subraya)

Por su parte, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado expresó que este principio consiste en entender que las normas jurídicas bajo las cuales debe regirse un asunto concreto deben ser aplicadas en su integridad, es decir, no pueden ser divididas para resolver con parte de ellas y parte de otras el caso de que se trate.

A su vez, esta Sección en reiterada jurisprudencia ha indicado que la inescindibilidad se estructura con fundamento en el principio de favorabilidad, según el cual, no es viable desmembrar las normas legales, de manera que quien resulte beneficiario de un régimen debe aplicársele en su integridad y no parcialmente tomando partes de uno y otro ordenamiento. Textualmente, manifestó:

«El principio de favorabilidad se aplica en aquellos casos en que surge duda demostrada y fehaciente en el operador jurídico sobre cuál es la disposición jurídica aplicable al momento de resolver un asunto sometido a su conocimiento, al encontrar que dos o más textos legislativos vigentes al momento de causarse el derecho, gobiernan la solución del caso concreto. En estos eventos los cánones protectores de los derechos del trabajador y la seguridad social ordenan la elección de la disposición jurídica que mayor provecho otorgue al trabajador, al afiliado o beneficiario del sistema de seguridad social. El texto legal así escogido debe emplearse respetando el principio de inescindibilidad o conglobamento, es decir, aplicarse de manera íntegra en su relación con la totalidad del cuerpo normativo al que pertenece, sin que sea admisible escisiones o fragmentaciones tomando lo más favorable de las disposiciones en conflicto, o utilizando disposiciones jurídicas contenidas en un régimen normativo distinto al elegido».

Esta postura concuerda con la sostenida por la Corte Constitucional al respecto:

«La condición más beneficiosa para el trabajador, se encuentra plenamente garantizada mediante la aplicación del principio de favorabilidad que se consagra en materia laboral, no sólo a nivel constitucional sino también legal, y a quien corresponde determinar en cada caso concreto cuál norma es más ventajosa o benéfica para el trabajador es a quien ha de aplicarla o interpretarla. De conformidad con este mandato, cuando una misma situación jurídica se halla regulada en distintas fuentes formales del derecho (ley, costumbre, convención colectiva, etc), o en una misma, es deber de quien ha de aplicar o interpretar las normas escoger aquella que resulte más beneficiosa o favorezca al trabajador. La favorabilidad opera, entonces, no sólo cuando existe conflicto entre dos normas de distinta fuente formal, o entre dos normas de idéntica fuente, sino también cuando existe una sola norma que admite varias interpretaciones; la norma así escogida debe ser aplicada en su integridad, ya que no le está permitido al juez elegir de cada norma lo más ventajoso y crear una tercera, pues se estaría convirtiendo en legislador» (Se subraya)

De lo anterior se colige que el denominado principio de derecho laboral de inescindibilidad o indivisibilidad, tradicionalmente ha sido consagrado en la legislación legal laboral colombiana como complemento del de favorabilidad, según el cual, cuando en un asunto se encuentran dos o más textos aplicables a la solución del caso concreto, la norma que se adopte: (i) debe ser la más favorable al trabajador y (ii) debe ser aplicada en su integridad, con lo cual, se evita el desmembramiento de las normas legales para tomar aspectos favorables que uno y otro régimen ofrezca.

Por otra parte, la condición más beneficiosa se presenta cuando hay tránsito legislativo y en ese sentido se debe escoger entre una norma derogada y otra vigente y propende por la salvaguarda de las expectativas legítimas, que es aquella que otorga a sus beneficiarios una particular protección frente a cambios normativos que menoscaban las fundadas aspiraciones de quienes están próximos a reunir los requisitos de reconocimiento de un derecho subjetivo. De esta manera, quien invoca un ordenamiento que le beneficia y quien en efecto lo aplica, no puede recoger las prebendas contenidas en el uno para incrustarlas en la aplicación del otro.

### 3.3. Principio de progresividad y prohibición de regresividad.

Este principio hace referencia al reconocimiento de prestaciones mayores y superiores de cada uno de los derechos sociales, económicos y culturales e implica que una vez alcanzado un determinado nivel de protección no se puede retroceder frente a la escala de protección al que se ha llegado o conseguido, lo cual, genera, prima facie la presunción de inconstitucionalidad de todo retroceso y la necesidad de realizar un juicio de constitucionalidad más severo en el caso de que se presenten legislaciones regresivas de estos derechos.

Este «test de no regresividad» fue planteado por la Corte Constitucional en la sentencia citada en los siguientes términos:

«[...] cuando se constata la regresividad de un derecho de pensiones a través de una reforma, se debe estudiar (i) si con la reforma no se desconocieron derechos adquiridos; (ii) si se respetaron con la reforma los principios constitucionales del trabajo; y (iii) si las reformas se encuentran justificadas conforme al principio de proporcionalidad y razonabilidad.

Del mismo modo se debe resaltar que el test de proporcionalidad en materia de regresividad de los derechos sociales ha utilizado los tres pasos que se plantean en el juicio de igualdad, es decir el principio de idoneidad que consiste en verificar si la medida regresiva tiene un fin constitucionalmente legítimo y un presupuesto constitucional que la justifique, en segundo lugar el presupuesto de la necesidad en donde se valora si de todas las medidas posibles, la que escogió el legislador es la menos regresiva, hasta llegar hasta al último paso del test de verificar la proporcionalidad en sentido estricto que consiste en confrontar el principio de no regresividad con otros principios constitucionales como la garantía de sostenibilidad del sistema o los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia cuando se trata de valorar el sistema de seguridad social, para establecer si en el caso concreto se presenta un mayor menoscabo del principio de progresividad frente al principio constitucional que se enfrenta a éste».

Bajo esta línea, no es dable, en principio, que el Estado, so pena de vulnerar el mandato de «progreso» (entre los cuales se hace referencia al trabajo y a su adecuada remuneración), disminuya el nivel de protección que ha alcanzado por la vía de gradualidad, por lo que, tanto a nivel internacional como nacional, se ha considerado que uno de los propósitos derivados del referido principio de progresividad es la prohibición de retroceso o regresividad.

De otra parte, cabe destacar, que de acuerdo con el inciso 10 del artículo 48 (en materia pensional) y el artículo 58 de la Constitución Política, dentro de nuestro régimen normativo existe una protección especial a los derechos adquiridos, entendidos como aquellos que ingresaron al patrimonio de un particular y que, por tanto, son inmodificables.

A su vez, para determinar si con la homologación al nivel ejecutivo de la Policía Nacional se vulneró el mandato de no regresividad y la protección de derechos adquiridos y expectativas legítimas, la Corte Constitucional consideró que los regímenes salariales y prestacionales se deben analizar de manera conjunta y no factor por factor, en la medida que cada beneficio particular de cada régimen no puede ser descontextualizado, sino estudiado de manera sistemática. Textualmente indicó:

«Si cada régimen especial es mirado como un sistema particular de reconocimientos salariales y prestacionales, los beneficios particulares contemplados en él no pueden ser examinados aisladamente, ¿para enfrentarlos con otros sistemas también especiales. En ese orden de ideas esta Corporación ha explicado que cada beneficio en particular establecido en un régimen específico no puede ser descontextualizado a efectos de llevar a cabo, tan solo respecto de él, un examen de igualdad».

En concordancia con lo expuesto se colige lo siguiente:

(a). De acuerdo con la normatividad y la línea jurisprudencial trazada por la Sección, la regla expresa de prohibición de retroceso o de regresividad derivada del principio de progresividad se convierte en un imperativo al momento de fijar el régimen de salarios y prestaciones.

(b) La Constitución Política determina los principios mínimos fundamentales de carácter laboral que se deben respetar a los trabajadores y entre ellos, consagra el derecho al pago de la remuneración salarial que está directamente relacionado con la satisfacción del derecho fundamental de las personas a la subsistencia.

(c). Así, el salario constituye el medio que emplea el trabajador a fin de satisfacer sus necesidades básicas y proveer su subsistencia y no puede ser desmejorado, so pena de violar derechos como el mínimo vital.

(d). El mismo legislador prevé, dentro de los objetivos y criterios para fijar los salarios y prestaciones sociales de los empleados públicos «incluidos los miembros de la Fuerza Pública y Policía Nacional», la imposibilidad de desmejorar el salario, así como el respeto por los derechos adquiridos y expectativas legítimas, tal como quedó contemplado en el literal a) del artículo 2 de la Ley 4.ª de 1992, de modo que desmejorar el salario del trabajador redundaría en la violación de sus mínimos derechos de carácter laboral.

(e). En el evento en el que se constate la regresividad de un derecho, es necesario realizar el test de no regresividad, señalado por la Corte Constitucional, para determinar si la reforma se encuentra justificada conforme a los principios de proporcionalidad y razonabilidad.

#### 4. Análisis del caso concreto.

Como motivo de censura el señor Einar Peralta Solorzano sostuvo que si bien al homologarse al nivel ejecutivo quedó sometido al régimen previsto para este personal en cuanto al régimen de carrera, ello no afectó sus derechos salariales y prestacionales devengados en el nivel de agentes, razón por la cual, no se podían desmejorar en ningún aspecto, por ello, la entidad demandada debía aplicar las garantías y prerrogativas que se tenían en el Decreto 1212 y 1213 de 1990, sobre las primas, subsidios, cesantías retroactivas y bonificaciones.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, negó las pretensiones de la demanda por considerar que en el presente caso no se acreditó que la aplicación del régimen salarial y prestacional del Nivel Ejecutivo hubiera implicado un desmejoramiento en las condiciones salariales y prestacionales del demandante.

Para resolver la controversia, la Sala tendrá en cuenta el acervo probatorio obrante en el proceso, cuya presunción de autenticidad no fue objetada por las partes, el cual le permite tener por acreditados los siguientes hechos:

##### 4.1. Hechos demostrados.

a). Tiempo de servicio: según la hoja de servicios el señor Einar Peralta Solorzano prestó sus servicios en la Policía Nacional por un periodo de 22 años, 8 meses y 3 días en los siguientes lapsos: (folio 8).

NOVEDAD	RESOLUCIÓN	INICIÓ	TERMINÓ
Agente alumno	0026 (12-02-90)	12 de febrero 1990	31 de julio de 1990

Agente	006994 (12-07-90)	1 de agosto de 1990	14 de abril de 1994
Nivel Ejecutivo	2774 (29-04-94)	15 de abril de 1994	18 de julio de 2012
Alta	02510 (17-07-12)	18 de julio de 2012	16 de octubre de 2012

Mediante la Resolución 02774 del 29 de marzo de 1994, el demandante se homologó al nivel ejecutivo de la Policía Nacional. Esta homologación se produjo al grado de Agente. (folios 19 a 21).

b). Régimen salarial y prestacional: La Dirección de Talento Humano informó al proceso lo siguiente:

“Mientras estuvo en servicio activo en la Policía Nacional, en el grado de Agente le fue aplicado el Título III del Decreto 1213 de 1990, que trata de remuneración, Capítulo I Asignaciones y Primas.

Es de aclarar que el personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, para efectos prestacionales se rige por el Decreto 1091 del 27 de junio de 1995 y para efectos pensionales y de asignación de retiro, se rige por el Decreto 4433 de 2004”

c). Lo devengado por el demandante en el año 2012 (fecha de su retiro: conforme a la certificación expedida por la subdirectora de la Policía Nacional que obra a folio 174 del expediente se determinó que el demandante en el año de 2012 devengó lo siguiente:

Factor	Valor
Sueldo básico	\$ 1,798.161
Prima retorno a la experiencia	\$ 125.871
Subsidio de alimentación	\$ 42.144
Prima del nivel ejecutivo	\$ 359.632
Prima de servicio	\$ 81.924
Prima de navidad	\$ 207.755
Prima vacacional	\$ 85.337
Subsidio de alimentación	\$ 42.144
Subsidio familiar nivel ejecutivo	\$ 46.486

e). Acto administrativo demandado: Oficio S-2012-221464/ADSAL-GRUNO-37 de fecha 22 de agosto de 2012 expedido por la jefe del Área de Administración Salarial de la Policía Nacional, por el cual le negó la liquidación y pago de las prestaciones sociales que devengaba antes de la homologación al nivel ejecutivo de la Policía Nacional, se le negó al señor Einar Peralta Solorzano la modificación de la Hoja de Servicios con la inclusión de las primas de actividad, antigüedad, el subsidio familiar, la bonificación por buena conducta, el incremento salarial con base en el Índice de Precios al Consumidor y demás haberes decretados por el Decreto 1213 de 1990 que se le dejaron de pagar al momento de su homologación al Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional. (folios 7 y 8)

#### 4.2. Análisis sustancial.

De acuerdo con el marco normativo y jurisprudencial expuesto y del análisis del acervo probatorio, se considera lo siguiente:

(i). En el caso de los miembros de la Policía Nacional, el régimen salarial y prestacional de los Agentes y suboficiales se encuentra consagrado en los Decretos 1212 y 1213 de 1990. Posteriormente, con la creación del nivel ejecutivo de la Policía Nacional los agentes y suboficiales tenían la posibilidad de acceder voluntariamente a dicho régimen, conforme a los artículos 12 y 13 del Decreto 132 de 1995 en los siguientes términos:

«ARTÍCULO 12 INGRESO DE SUBOFICIALES AL NIVEL EJECUTIVO. Podrán ingresar a la escala jerárquica del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, los suboficiales en servicio activo que lo soliciten, de acuerdo con las siguientes equivalencias:

1. Cabo segundo y Cabo Primero, al grado de Subintendente.

2. Sargento Segundo y Sargento Viceprimero, al grado de Intendente.

3. Sargento Primero, al grado de Subcomisario;

4. Sargento mayor, al grado de Comisario.

PARÁGRAFO 1. Una vez se ingrese al Nivel ejecutivo de la Policía Nacional, se exigirá el título de bachiller, como requisito para ascensos posteriores, de acuerdo con la reglamentación que expida la Dirección General de la Policía Nacional.

PARÁGRAFO 2. El tiempo de servicio que exceda del tiempo mínimo del grado del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional a que ingrese, se le abonará para ascender al grado inmediatamente superior. En todo caso el ingreso de los Suboficiales a este nivel se hará en estricto orden de antigüedad en el grado, de acuerdo con la reglamentación que expida la Dirección General de la Policía Nacional.

#### 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 1. 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 2. 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

[...]

A su turno, quienes así lo hicieran debían someterse al régimen salarial y prestacional que fijara el Gobierno Nacional sin que pudieran ser desmejorados o discriminados en su situación laboral. Por lo cual, en desarrollo de la Ley 4.ª de 1992 se expidió el Decreto 1091 de 1995 que reguló el salario y prestaciones de ese personal.

En las anteriores condiciones, esta Subsección ha considerado que en virtud del principio de inescindibilidad de las normas, los Agentes y Suboficiales que ingresaron de manera voluntaria al nivel ejecutivo de la Policía Nacional con el cumplimiento de los requisitos previstos en los artículos 12 y 13 del Decreto 132 de 1995, se acogieron al régimen salarial y prestacional establecido en el Decreto 1091 de 1995, sin que sea factible agregar o determinar derechos más beneficiosos que se encontraran en el régimen salarial y prestacional del Decreto 1213 de 1990,

pues de lo contrario, se quebrantaría el principio de inescindibilidad de las normas.

Por tanto, no se presentó conflicto o duda alguna sobre la aplicación de varias normas o regímenes, toda vez que como se determinó, los salarios y prestaciones de los miembros del nivel ejecutivo se encuentran regulados de manera íntegra en el Decreto 1091 de 1995. Por el contrario, los agentes que no optaron por la homologación continuaban cobijados por el Decreto 1213 de 1990.

(ii). Con la homologación del demandante al nivel ejecutivo de la Policía Nacional, no se vulneró el mandato de no regresividad, toda vez que se benefició ampliamente al cambiar de régimen, por lo siguiente:

(a). Se demostró una mejora ostensible en el salario básico con ocasión del ingreso al nivel ejecutivo, toda vez que en el año 2012, fecha de retiro del servicio como Intendente jefe, devengaba como sueldo básico la suma de \$ 1.798.161, mientras que un Agente de la Policía Nacional ese mismo año devengaba una suma inferior al devengado en el nivel ejecutivo.

(b). A pesar de que el régimen del nivel ejecutivo de la Policía Nacional no estableció las primas de antigüedad, de actividad, la bonificación por buena conducta y el subsidio de transporte, lo cierto es que creó nuevas asignaciones y primas, tales como: la prima del nivel ejecutivo y la prima de retorno a la experiencia, como una forma de compensar las extinguidas primas de actividad y antigüedad, respectivamente, las cuales, le generaron al demandante mayores ingresos mensuales, así:

Durante la permanencia del demandante en el régimen de Agente, no cumplió con el tiempo de diez (10) años, previsto en el artículo 33 del Decreto 1213 de 1990, para tener derecho al reconocimiento de la prima de antigüedad, pues no se puede perder de vista, que el demandante ingresó como agente alumno el 12 de febrero de 1990 e ingresó al nivel ejecutivo el 15 de abril de 1994, es decir, 4 años, tiempo insuficiente, para exigir el reconocimiento de la prima de antigüedad. Por el contrario, con el régimen del nivel ejecutivo devengó la prima de retorno a la experiencia.

Respecto a la prima de actividad que conforme a lo indicado por el demandante correspondía a la suma de \$12.587, si bien es cierto que el demandante dejó de percibirla en el mes de junio de 1994, lo cierto es que, en compensación, le fue reconocida la prima del nivel ejecutivo por un valor de \$359.632, conforme a la hoja de servicio visible a folio 174. Por lo tanto, respecto de tal concepto, no se aprecia una desmejora de su situación laboral con ocasión de su homologación al nuevo régimen establecido para el Nivel Ejecutivo, todo lo contrario, se observa, un aumento significativo.

En cuanto al subsidio familiar, el régimen del nivel ejecutivo modificó la cobertura, incluyó en su reconocimiento a los hijos legítimos, extramatrimoniales, adoptivos e hijastros, hermanos y padres, excluyó a las cónyuges y compañeras permanentes, no obstante, no puede hablarse de una desmejora, en la medida que en el tiempo que estuvo en el régimen de agentes de la policía Nacional no la percibió, toda vez que contrajo matrimonio el 15 de febrero de 1993 y de acuerdo con los registros civiles de nacimiento, su hija Carla Cristina Peralta Rache nació el 7 de noviembre de 1994 y su hijo Camilo Estevan Peralta Rache nació el 17 de diciembre de 2002, es decir, con posterioridad su incorporación en el nivel ejecutivo.

Se mantuvo el reconocimiento del subsidio de alimentación, la prima de servicios, la prima de navidad y la prima de vacaciones con la diferencia que en el régimen del nivel ejecutivo de la Policía Nacional se ampliaron las partidas que hacen parte de sus bases de liquidación.

Se modificó el sistema de liquidación de las cesantías (pasó de un régimen retroactivo a un régimen anual), sin que por ello se genere un desmejoramiento prestacional, toda vez que para la fecha del traslado se reconoció al demandante el beneficio causado hasta ese momento al interesado y a partir de la homologación se liquidaron las cesantías anualmente junto con sus respectivos intereses, es decir, esta prestación se mantuvo en el régimen del nivel ejecutivo.

(iii). Con la incorporación voluntaria al nivel ejecutivo de la Policía Nacional no se vulneraron los derechos adquiridos, ni las expectativas legítimas del señor Einar Peralta Solorzano, toda vez que el reconocimiento salarial y prestacional solicitado no se consolidó bajo la vigencia del Decreto 1213 de 1990 y en esa medida no creó un derecho subjetivo a su favor que deba ser respetado en el régimen del nivel ejecutivo de la

Policía Nacional.

En efecto, en asuntos similares en donde se discutió el tema de los derechos adquiridos y expectativas legítimas de las personas que voluntariamente se homologaran a un nuevo régimen salarial y prestacional, la Corte Constitucional fue enfática en determinar que no se configuran, toda vez que al modificarse la situación existente al momento de la homologación y acceder a beneficios salariales contemplados en otra normativa, sin que se presente una derogación del anterior régimen implica que los individuos se ubican en una situación salarial y prestacional diferente, que obedece a otro sistema de remuneración, sin que puedan mantener los derechos regidos por el régimen anterior.

(iv) Finalmente, conforme se ha indicado de forma reiterada y consistente, no se desconoce que mediante sentencia de 17 de abril de 2013, demandante Harbey Bucurú Celis, la subsección A reconoció al personal ejecutivo homologado la aplicación del régimen salarial y prestacional contenido en el Decreto 1213 de 1990. Pese a ello, aquella sentencia tiene efectos inter-partes y solo es un criterio orientador más no vinculante para todos los casos por no tener el carácter de sentencia de unificación, razón por la cual no es un precedente jurisprudencial que deba ser aplicado al presente caso, máxime cuando con posterioridad la sección ha reiterado pacíficamente la tesis contraria.

#### 5. Conclusión.

En relación con los motivos de la apelación la Sala concluye que el señor Einar Peralta Solorzano no fue desmejorado salarial ni prestacionalmente en virtud de su incorporación al nivel ejecutivo, teniendo en cuenta que el nuevo régimen del Decreto 1091 de 1995 le reportó mayores beneficios de acuerdo a lo probado dentro del plenario, y, no tiene derecho a que se le liquiden y paguen las primas, subsidios, prestaciones y demás bonificaciones del régimen establecido para el nivel de agentes de la Policía Nacional porque ello vulneraría el principio de inescindibilidad que prohíbe la aplicación parcial de las normas.

Por las consideraciones expuestas, la Sala confirmará la sentencia de 1 de febrero de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, que negó las pretensiones de la demanda.

#### 6. Condena en costas

En lo que se refiere a las costas, esta Subsección en sentencia del 7 de abril de 2016, concluyó que en vigencia del CPACA la legislación avanzó de un criterio subjetivo a uno objetivo valorativo.

Atendiendo esa orientación se debe dar cumplimiento al numeral 8 del artículo 365 del Código General del Proceso en el sentido de no condenar en costas de segunda instancia, toda vez que aunque el recurso de apelación no fue favorable, estas no se causaron porque la parte contraria no intervino en el trámite de esta instancia.

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

FALLA:

PRIMERO. CONFIRMAR la sentencia de 1 de febrero de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, que negó las pretensiones de la demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por el señor EINAR PERALTA SOLORZANO contra la NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA- POLICÍA NACIONAL, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO. Sin condena en costas por las razones expuestas.

TERCERO. En firme esta decisión devuélvase el expediente al Tribunal de origen y efectúense las anotaciones en el programa "SAMAI".

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

CONSTANCIA: La anterior providencia fue firmada electrónicamente por la Sala a través de la plataforma SAMAI del Consejo de Estado, con lo cual se garantiza su autenticidad, integridad, conservación, y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y demás normas concordantes del Código General del Proceso.

**NOTAS DE PIE DE PÁGINA**

1. Folios 142 a 166

2. Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso de la República y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los trabajadores oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política.

3. 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», modificar normas sobre estructura orgánica, funciones específicas, disciplina y ética y evaluación y clasificación y normas de la Carrera Profesional de Oficinas, Suboficiales y Agentes.

4. Por el cual se desarrolla la carrera profesional del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional.

5. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda - Subsección B, mediante proveído del 3 de septiembre de 2015, declaró la nulidad de todo lo actuado, propuesta por la entidad demandada (folios 330 a 331)

6. Folios 375 a 379

7. Folios 380 a 389

8. Folios 397 a 410

9. «ARTÍCULO 328. COMPETENCIA DEL SUPERIOR. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.

Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.

En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias.

El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella.

En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia.»

10. Ver entre otros: (i) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia de 19 de agosto de 2018, C.P. Gabriel Valbuena Hernández, número de radicación 25000 23 42 000 2014 02312 01 (3814-2016); (ii) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia de 18 de mayo de 2017, C.P. William Hernández Gómez, número de radicación: 25000 23 42 000 2013 06637 01; (iii) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia de 31 de octubre de 2019, C.P. William Hernández Gómez, número de radicación: 760012331000201200489 01 (3828-2018).

11. El cual fue objeto de pronunciamiento de inexequibilidad 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.

12. 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.

13. En desarrollo de lo dispuesto en el literal d) del artículo 1º de la Ley 4ª de 1992, que indica: “El Gobierno Nacional, con sujeción a las normas, criterios y objetivos contenidos en esta ley, fijará el régimen salarial y prestacional de: [...]”

d) Los miembros de la Fuerza Pública.”

14. En relación con la posibilidad de que el Gobierno Nacional, con sujeción a la Ley Marco No. 4 de 1992, expidiera dicho régimen, la Corte Constitucional manifestó en la Sentencia C-1269 de 2000, que: “3. La presunta omisión en el ejercicio de las facultades extraordinarias, por no haber el Ejecutivo ejercido la facultad de señalar el régimen salarial y prestacional del nivel ejecutivo. La Corporación tampoco encuentra fundamento en este cargo, pues como bien lo anotan tanto la apoderada del Ministerio de Defensa, como el Procurador General de la Nación, el artículo 15 del Decreto 132 de 1995 contiene la regulación normativa concerniente al régimen salarial y prestacional para el personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, previsión conforme a la cual, el personal que ingrese a ese nivel se someterá al régimen salarial y prestacional determinado en las disposiciones que sobre salarios y prestaciones, dicte el Gobierno Nacional

Así, pues, fue lo correcto que, en este aspecto, se limitara a hacer remisión al instrumento de concreción constitucionalmente válido de su competencia legislativa en esta materia, pues aun cuando el régimen salarial y prestacional del personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional es elemento integrante del sistema de administración del referido personal, no puede perderse de vista que tiene su propia fuente de validez formal y material, por lo que debía desarrollarlo mediante Decreto Reglamentario de la Ley Marco de salarios, No. 4ª. de 1992, como en efecto ocurrió, al regularse mediante el Decreto 1091 de 1995.”

15. Esta norma fue declarada inexecutable, en varias de sus disposiciones, a través de la Sentencia C-253 de 2003.

16. Radicado 11001-03-25-000-2004-00109-01 (1204-2004). Actor: Ferney Enrique Camacho González, Demandado: Gobierno Nacional.

17. Expediente núm. 2007-00049-00 (1074-2007)

18. Artículos 48 y 58 Constitucionales

19. Ver entre otros: i) Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, conflicto de 13 de junio de 2017, Consejero ponente Dr. Germán Bula Escobar, radicación 11001-03-06-000-2017-00021-00; ii) Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto de 31 de julio de 1997, Consejero ponente Augusto Trejos Jaramillo, radicación 0992.

20. Ver entre otras: i) Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de unificación jurisprudencial de 25 de agosto de 2016, Consejera ponente Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez, número interno 3420-2015 ii) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia de 8 de mayo de 2008, Consejero ponente Dr. Gustavo Gómez Aranguren, número interno 1371-2007; iii) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, sentencia de 9 de octubre de 2008, Consejero ponente Dr. Jesús María Lemos Bustamante, número interno 3021-2004.

21. Ver entre otras: i) Sentencia C 168 de 1995, Magistrado ponente Dr. Carlos Gaviria Díaz; ii) Sentencia T-832 A de 2013, magistrado ponente Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.

22. Corte Constitucional, sentencia C-228 de 30 de marzo de 2011, Magistrado ponente Dr. Juan Carlos Henao Pérez.

23. En principio” implica que en nuestra jurisprudencia constitucional se ha fijado una presunción de inconstitucional de las medidas que impliquen un retroceso, sin perjuicio de que, asumiendo una carga argumentativa, se justifiquen constitucional y legalmente las decisiones adoptadas en contravía de este mandato, por perseguir fines constitucionales imperiosos [ver la Sentencia T-043 de 2007].

24. Sentencia C-313 de 22 de abril de 2003, Magistrado ponente Álvaro Tafur Galvis

25. Artículo 2º.- 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 podrán desmejorar sus salarios y prestaciones sociales;

26. Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso de la República y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los trabajadores oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política

27. Por el cual se expide el régimen de asignaciones y prestaciones para el personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional

28. Ver entre otros: (i) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia de 19 de agosto de 2018, C.P. Gabriel Valbuena Hernández, número de radicación 25000 23 42 000 2014 02312 01 (3814-2016); (ii) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia de 18 de mayo de 2017, C.P. William Hernández Gómez, número de radicación: 25000 23 42 000 2013 06637 01; (iii) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia de 31 de octubre de 2019, C.P. William Hernández Gómez, número de radicación: 760012331000201200489 01 (3828-2018)

29. Folio 15

30. Folio 16

31. Folio 17

32. Sentencia C-789 de 20 de octubre de 2011, Magistrado ponente Jorge Iván Palacio

33. Ver entre otras: (i) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia de 14 de febrero de 2018, C.P. William Hernández Gómez, número de radicación 25000 23 42 000 2014 01995 01 (0919-2017); (ii) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia de 18 de octubre de 2018, C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas, número de radicación 17001 23 33 000 2015 00026 01 (4864-2017)

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

Fecha y hora de creación: 2025-06-17 22:14:37