



Función Pública

Sentencia 2013-04941 de 2021 Consejo de Estado

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN A

CONSEJERO PONENTE: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

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

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Radicación: 25000-23-42-000-2013-04941-01 (3806-2016)

Demandante: ANA LILIA AMADO SILVA

Demandada: NACIÓN, MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

Temas: Reconocimiento de prestaciones sociales de empleada civil no uniformada del Ministerio de Defensa Nacional. Oficina del Comisionado Nacional de la Policía en aplicación del Decreto 1214 de 1990.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

Ley 1437 de 2011

O-004-2021

ASUNTO

Decide la Subsección el recurso de apelación formulado por la parte demandada contra la sentencia proferida el 9 de abril de 2015 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

ANTECEDENTES

La señora Ana Lilia Amado Silva, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que consagra el artículo 138 de la Ley 1437 del 2011, formuló en síntesis las siguientes:

Pretensiones (Folios 43 a 44)

1. Que se declare nulidad de los siguientes actos administrativos: i) Oficio 53944 MDNSGDALGNG-1.10 del 13 de junio de 2012 expedido por el Ministerio de Defensa Nacional, mediante el cual se denegó la petición de la demandante tendiente a que le fuera reconocido el derecho a percibir las prestaciones contempladas en el Decreto 1214 de 1990, en lo relativo a la prima de actividad, el subsidio familiar y los demás emolumentos ordenados en el artículo 49 ibídem, previstos para empleados civiles no uniformados; y ii) Oficio 60404 MDNSGDALGNG-1.10 del 29 de junio de 2012 que resolvió el recurso interpuesto por la libelista contra dicha decisión, en el sentido de confirmarla.

2. Que a título de restablecimiento del derecho se ordene a la demandada reconocer y pagar a favor de la señora Amado Silva, la prima de actividad, así como el subsidio familiar por cónyuge e hijos, esto desde la fecha de su vinculación al Ministerio de Defensa hasta la fecha de su retiro y que tales sumas sean actualizadas al momento del pago.

3. Que se condene a la entidad demandada al pago de todos los demás haberes laborales que están consagrados en beneficio del personal civil no uniformado al servicio de las dependencias del Ministerio de Defensa, conforme al Título III del Decreto 1214 de 1990, y en particular los artículos 96, 102, 114, 115 y 123, ello con el respectivo reajuste de valor por el paso del tiempo sin haberlos percibido.

4. Que se conmine al Ministerio de Defensa Nacional a realizar el giro de los aportes pensionales actualizados por concepto de los emolumentos reclamados, al fondo de pensiones al que se encuentra afiliada la demandante.

5. Que las sumas adeudadas se liquiden de manera indexada y con el reconocimiento de intereses moratorios de conformidad con el CPACA, y de igual forma que la entidad demandada sea condenada al pago de las costas que se causen en el proceso.

Supuestos fácticos relevantes (Folios 44 a 47)

1. La demandante fungió como funcionaria de la Oficina del Comisionado para la Policía y posteriormente fue reubicada en la Dirección de Sanidad de la Policía, Dirección de Sanidad Militar, Dirección de Bienestar Social de la Policía y en otras dependencias del Ministerio de Defensa, ello debido a la supresión de la mentada oficina en atención al Decreto 3122 de 2007.

2. La señora Amado Silva presentó petición el 9 de junio de 2011 ante el Ministerio de Defensa, con el fin de que dicha entidad reconociera y pagara a su favor las prestaciones previstas en el Decreto 1214 de 1990 para el personal civil de la entidad, específicamente la prima de actividad, el subsidio familiar y los demás emolumentos contemplados en aquella norma con su correspondiente reajuste de valor.

3. La libelista interpuso el 16 de noviembre de 2011 recurso de reposición y en subsidio apelación en contra del acto administrativo presunto negativo derivado de la ausencia de respuesta a la petición inicial, por lo que la entidad demandada finalmente resolvió lo propio mediante el Oficio 60404 MDNSGDALGNG-1.10 del 29 de junio de 2012, en el sentido de denegar lo solicitado y confirmar la decisión impugnada.

4. La señora Ana Lilia Amado Silva radicó nuevamente petición ante la entidad demandada el 1º de febrero de 2012, y con ella instó que la incluyeran en la nómina prevista para el pago retroactivo, mensual y periódico de los emolumentos contemplados en el Decreto 1214 de 1990; sin embargo, el Ministerio de Defensa expidió el Oficio 53944 MDNSGDALGNG-1.10 del 13 de junio de 2012 con el que negó lo deprecado.

5. La demandante se encuentra casada con el señor Félix María Moreno Guío. De su unión tuvieron una hija llamada Yennibel Moreno Amado, quien es estudiante regular y depende económicamente de la primera hasta los 24 años de edad.

DECISIONES RELEVANTES EN LA AUDIENCIA INICIAL

La fijación del litigio es la piedra basal del juicio por audiencias de allí que la relación entre ella y la sentencia es la de «tuerca y tornillo», porque es guía y ajuste de esta última. De esta manera se preserva la congruencia que garantiza el debido proceso, razón por la cual el juez al proferir

la sentencia debe resolver el litigio en forma concordante con los hechos, las pretensiones, las excepciones; puntos que fueron condensados y validados por las partes al precisar el «acuerdo sobre el desacuerdo» en la audiencia inicial. De allí que los problemas jurídicos adecuadamente formulados y aceptados por las partes se convierten en una eficiente guía para el decreto de las pruebas, las alegaciones, la sentencia y sustentación de los recursos pertinentes. Por lo dicho, la audiencia inicial es el punto de partida más legítimo y preciso para fundamentar adecuadamente la sentencia.

Fecha de la audiencia inicial: 10 de junio de 2014.

Resumen de las principales decisiones

Excepciones previas (art. 180-6 CPACA)

No hubo pronunciamiento al respecto dado que el Ministerio de Defensa no contestó la demanda. (Folio 97 y CD a folio 81 A del plenario).

Se notificó la decisión en estrados y las partes no interpusieron recursos.

Fijación del litigio (art. 180-7 CPACA)

El litigio se fijó en los siguientes términos:

«[...] el problema jurídico a resolver es: Determinar si le asiste el derecho a la demandante al régimen salarial contemplado en el título III del Decreto 1214 de 1990, esto es, la prima de actividad artículo 38, el subsidio familiar artículo 49, y demás haberes, teniendo en cuenta que fue funcionaria de la Oficina del Comisionado para la Policía Nacional.» (Folios 97 a 98 y en CD a folio 81 A del expediente).

SENTENCIA APELADA

(Folios 204 a 225 y 248 a 255 -adición-)

El a quo profirió sentencia escrita el 9 de abril de 2015, por medio de la cual accedió parcialmente a las pretensiones de la demandante con fundamento en las siguientes consideraciones:

El tribunal de primera instancia resaltó que el despacho del comisionado nacional para la Policía y sus funcionarios, desde su creación por la Ley 62 de 1992, dependía funcionalmente de la Dirección General de dicha institución, tal como lo previeron los artículos 21 ibídem, 36 del Decreto 1932 de 1999 y 1.º del Decreto 49 de 2003; sin embargo, a pesar de que tales servidores se tipificaban bajo la condición de personal civil no uniformado del Ministerio de Defensa, lo cierto es que aquellos se encontraban sometidos al régimen prestacional de los empleados públicos de la Rama Ejecutiva por mandato del Decreto 1810 de 1994, por lo que se hallaban exceptuados de los emolumentos previstos en el Decreto 1214 de 1990.

Sobre el punto aclaró que el Consejo de Estado en sentencia del 29 de septiembre de 2011 declaró nulos los artículos 2º y 3º del mentado Decreto 1810 de 1994, al considerar que el Gobierno Nacional no estaba facultado para excluir del régimen prestacional consagrado en el Decreto 1214 de 1990 al personal civil no uniformado, por lo que, en efecto, esta normativa sí les resulta aplicable.

Seguidamente señaló que a pesar de que la demandante fue reubicada en otra dependencia de la entidad como la Dirección de Sanidad de la

Policía ante la supresión de la Oficina del Comisionado, debe tenerse en cuenta que tal hecho en ningún caso podía implicar un desmejoramiento de las condiciones laborales del titular del cargo, más aun por cuanto los funcionarios del extinto despacho consolidaron su derecho a devengar las primas y subsidios contemplados en el Decreto 1214 de 1990 en razón de la sentencia del Consejo de Estado precitada.

Frente al caso concreto refirió que el cargo de auxiliar administrativo, código 4044, grado 17 que ocupaba la libelista, hacía parte de la planta global del personal adscrito a la Oficina del comisionado nacional para la policía, por lo que con base en lo expuesto, aquella tenía la calidad de personal civil no uniformado del Ministerio de Defensa y en consecuencia resulta evidente que era beneficiaria de las asignaciones, primas y subsidios contemplados en el Título III del Decreto 1214 de 1990 desde el 16 de diciembre de 1996 cuando ingresó a la aludida institución.

Acorde con estos razonamientos, el tribunal de primera instancia profirió sentencia y su complementación que se resume en su parte resolutive, así: i) declaró la nulidad parcial de los actos administrativos demandados; ii) a título de restablecimiento del derecho ordenó a la demandada reconocer y pagar de forma indexada a la libelista, las primas de actividad, de navidad, vacacional y el subsidio familiar desde el 16 de diciembre de 1996, y la prima de servicio a partir del 17 de diciembre de 2011, esto hasta la fecha de retiro. Lo propio sobre las diferencias que resulten de la liquidación de las prestaciones percibidas por la demandante como consecuencia del impacto que sobre éstas tengan los emolumentos reconocidos; iii) condenó al Ministerio de Defensa a realizar las cotizaciones al SGSS que correspondan sobre los emolumentos reconocidos; y iv) negó las demás pretensiones.

RECURSO DE APELACIÓN (Folios 234 a 246 y 261)

La parte demandada formuló recurso de apelación contra la decisión reseñada anteriormente y solicitó que ésta sea revocada, para lo cual manifestó que los servidores públicos de la antigua oficina del comisionado nacional para la Policía Nacional, no tienen derecho a devengar las primas del Decreto 1214 de 1990, toda vez que dicha norma no los señala como sus directos acreedores. Bajo esa misma línea argumentativa, destacó que quienes trabajaron para el comisionado tenían la calidad de empleados públicos, que en materia salarial y prestacional se regían por las normas aplicables a la Rama Ejecutiva.

Finalmente, indicó que la sentencia de 29 de septiembre de 2011, que declaró la nulidad de los artículos 2.º y 3.º del Decreto 1810 de 1994, produjo efectos hacia el futuro y dejó a salvo los actos y situaciones jurídicas consolidadas hasta el momento de la declaratoria de nulidad. Por tanto, indicó que resulta jurídicamente imposible tornar retroactivos los efectos de la declaratoria de nulidad para darle aplicación al Decreto 1214 de 1990 a favor de los empleados y funcionarios cuyos cargos fueron suprimidos mediante el Decreto 3123 del 17 de agosto de 2007.

Adicionalmente precisó que el pago de los referidos emolumentos debe hacerse con cargo al rubro de sentencias y conciliaciones, por cuanto la demandante ya no es funcionaria de la entidad, más aún cuando se verifica que tales conceptos ya no conformarían su salario por ese mismo hecho.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Parte demandante (Folios 288 a 311): instó que se confirme el fallo impugnado y para tal efecto reiteró los argumentos expuestos en la demanda. Así mismo, recordó que, de acuerdo con la jurisprudencia desarrollada por el Consejo de Estado, el término de prescripción de los haberes laborales solo empieza a correr una vez ejecutoriada la sentencia que anula las normas que impedían que aquellos fueran reclamados por el trabajador.

Destacó que tan solo con la declaratoria de nulidad de los artículos 2 y 3 del Decreto 1810 de 1994, mediante la sentencia del 29 de septiembre de 2001 proferida por el Consejo de Estado, se abrió la posibilidad para el demandante de reclamar, entre otros, la prima de actividad y el subsidio familiar que prevé el Decreto 1214 de 1990.

La parte demandada y el Ministerio Público guardaron silencio en esta etapa procesal según constancia secretarial visible a folio 312 del plenario.

CONSIDERACIONES

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. Aunado, según el artículo 328 del Código General del Proceso, el juez de segunda instancia debe pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos en la respectiva alzada.

Cuestión previa

Previo a desarrollar el fondo del asunto sub iudice, la Sala destaca que según registro civil de defunción allegado por el apoderado de la parte demandante como anexo en PDF al mensaje de datos enviado al correo electrónico de la Secretaría de la Sección Segunda del Consejo de Estado el 1.º de julio de 2020 y registrado en el sistema SAMAI, se extrae que la señora Ana Lilia Amado Silva falleció el 19 de agosto de 2019 y que en virtud de ello, fue retirada del servicio por parte de la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional conforme a la Resolución 371 del 4 de septiembre de 2019 (también adjunta al mentado archivo).

Lo anterior se resalta en la medida en que si bien como se mencionó anteriormente, este hecho sobreviniente fue informado o puesto en conocimiento por el mandatario judicial de la parte activa, aquel no realizó solicitud alguna derivada del suceso aludido; empero, en todo caso debe precisarse que tal situación si bien es lamentable e indeseada, no impide la continuación del proceso en el punto en que se encuentra, debido a que dicha circunstancia no se ajusta a las causales de interrupción del proceso previstas en el artículo 159 del CGP.

A lo expuesto se arriba en la medida en que la señora Amado Silva no actuaba en causa propia sino representada judicialmente por un abogado (lo cual excluye la hipótesis prevista en el numeral 1º del artículo 159 transcrito en pie de página). Adicionalmente, la sucesión procesal consagrada en el artículo 68 ibídem, no puede ser declarada de oficio, dado que en el marco de una justicia rogada como la de esta jurisdicción y en virtud a que el medio de control impetrado conlleva un interés económico particular, claramente es el o los interesados (esto es, los sucesores del derecho debatido), quienes deben solicitarla expresamente con el aporte de los documentos oficiales que den lugar a aquella, lo cual no ocurrió desde la fecha del deceso de la libelista hasta el momento en que se profiere la presente sentencia.

Por lo expuesto, en efecto se procederá a emitir pronunciamiento de mérito conforme a la competencia habilitada para esta Corporación, es decir, con base en el recurso de apelación interpuesto.

Problema jurídico

En ese orden, el problema jurídico que se debe resolver en esta instancia se circunscribe a los aspectos planteados en el recurso de apelación, los cuales se resumen en la siguiente pregunta:

¿La demandante al haberse desempeñado en la oficina del Comisionado Nacional para la Policía, tiene derecho al reconocimiento y pago de la prima de actividad, el subsidio familiar y los demás emolumentos contemplados en el Decreto 1214 de 1990?

Al respecto, la Sala sostendrá la siguiente tesis: La señora Amado Silva (fallecida), tiene derecho al reconocimiento de las prestaciones deprecadas, tal como se expone a continuación:

Naturaleza jurídica de la Oficina del Comisionado Nacional para la Policía (Marco normativo)

Mediante la Ley 62 del 12 de agosto de 1993, se creó el cargo de Comisionado Nacional para la Policía Nacional con funciones de veeduría ciudadana y vigilancia del régimen disciplinario de la Institución, la cual, en su artículo 21 ordenó al Gobierno Nacional determinar la estructura orgánica de tal dependencia, así como las funciones inherentes al mentado cargo.

El Ejecutivo en ejercicio de las facultades conferidas por la norma en comento, expidió el Decreto 1588 de 1994, por el cual, fijó la estructura interna de la Oficina del Comisionado Nacional para la Policía. En dicha regulación se determinaron las funciones de sus dependencias, definiéndola como una oficina especial de control de la Policía Nacional y le otorgó autonomía presupuestal con un rubro específico en el presupuesto general de gastos de la Nación (Artículo 1°).

Posteriormente, el Decreto 1810 de 1994 previó la planta de personal de la Oficina del Comisionado Nacional para la Policía Nacional, el cual, en sus artículos 2° y 3° señaló que sus funcionarios estarían sometidos al régimen prestacional de los empleados públicos de la Rama Ejecutiva de que tratan los Decretos 3135 de 1968, 1045 de 1978 y demás normas que los modifican o adicionan, tal como se evidencia a continuación:

«ARTÍCULO 2. Los funcionarios vinculados a la Planta de Personal establecida en el presente Decreto, estarán sometidos al régimen prestacional de los empleados públicos de la Rama Ejecutiva de que tratan los Decretos 3135 de 1968, 1045 de 1978 y demás normas que los modifican o adicionan.

ARTÍCULO 3. El Comisionado Nacional para la Policía distribuirá los cargos de la Planta establecida en el presente Decreto, estarán sometidos al régimen prestacional de los empleados públicos de la Rama Ejecutiva de que tratan los Decretos 3135 de 1968, 1045 de 1978 y demás normas que lo modifican o adicionan.»

No obstante lo anterior, la Sección Segunda de esta Corporación a través de sentencia del 29 de septiembre de 2011, declaró nulos dichos artículos pues consideró que el Gobierno Nacional desbordó la potestad reglamentaria al excluir del régimen prestacional de los Decretos 1214 de 1990 y 1792 de 2002 al personal civil de la Oficina del Comisionado Nacional para la Policía. Textualmente, señaló:

«[...]

No desconoce la Sala que en un principio el cargo de comisionado y luego la oficina especial no se encontraba dentro de la estructura orgánica de la Policía Nacional ni del Ministerio de Defensa Nacional, sin embargo, sí dependía funcionalmente de la Dirección General en los aspectos operativos y de coordinación y fue contemplada en el Decreto 2203 de 1993, que desarrolló la estructura orgánica y las funciones de la Policía Nacional.

No existe ninguna posibilidad de que los servidores de la Oficina del Comisionado Nacional para la Policía Nacional, no fueran personal civil, en consideración a que las únicas personas no uniformadas que no podían tener tal carácter, pertenecientes al Ministerio de Defensa Nacional y la Policía Nacional, eran las contempladas en el inciso segundo del artículo 2 del Decreto 1214 de 1990, que disponía:

«[...]

En consecuencia, las personas que presten sus servicios en los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta y las unidades administrativas especiales, adscritos o vinculadas al Ministerio de Defensa, no tienen la condición de personal civil del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional y se regirán por las normas orgánicas y estatutarias propias de cada organismo.

Al no tener la oficina del Comisionado Nacional para la Policía Nacional ninguna de esas calidades, es decir, establecimiento público, empresa industrial o comercial del Estado, sociedad de economía mixta o unidad administrativa especial, adscritas o vinculadas, a sus empleados no

podía más que considerárseles, personal civil.

En consecuencia, de conformidad con el artículo 189, numeral 14 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional no tenía competencia para determinar, como lo hizo, el régimen prestacional de los empleados de la Oficina del Comisionado Nacional para la Policía, potestad que es propia del Congreso de la República, según se desprende del artículo 150 numeral 19 de la misma Carta Política que señala:

«[...]»

En consecuencia, no podía el Gobierno Nacional mediante un decreto reglamentario, excluir del régimen prestacional establecido en los Decretos 1214 de 1990 y 1792 de 2000, al personal civil perteneciente a la oficina del Comisionado Nacional para la Policía, pues se atribuyó una competencia reservada a la Ley. Se anularán, los artículos 2 y 3 del Decreto 1810 de 1994.

[...]»

En ese sentido, como lo ha reiterado la jurisprudencia de esta Corporación, en la aludida sentencia los efectos se retrotraen al momento en que nació el acto administrativo viciado de nulidad, sin que ello afecte las situaciones consolidadas o los derechos reconocidos bajo el amparo de la disposición anulada, esto es, aquellas situaciones particulares que al momento de la ejecutoria del fallo que declaró la nulidad se debatieron ante las autoridades administrativas o que la jurisdicción de lo contencioso administrativo decidió sobre la legalidad de los actos proferidos con fundamento en la norma declarada nula.

Por su parte, el Decreto 1512 de 11 de agosto 2000, por medio del cual se modificó la estructura del Ministerio de Defensa Nacional, señaló en el artículo 6 que la Oficina del Comisionado Nacional para la Policía Nacional, es una dependencia del Despacho del Ministro. Así mismo, el artículo 1.º del Decreto 1792 de 14 de septiembre de 2000, determinó como personal civil, entre otros, aquellos que prestaran sus servicios para el Ministerio de Defensa Nacional y el personal no uniformado de la Policía Nacional.

En virtud de lo anterior, debido a que la Oficina del Comisionado Nacional para la Policía Nacional hace parte de la estructura del Ministerio de Defensa Nacional, es viable asegurar que aquella se trata de una de sus dependencias, por lo que sus empleados deben ser considerados como personal civil de dicho ministerio conforme a los Decretos 1214 de 1990 y 1512 de 2000. Esta postura fue reiterada en reciente pronunciamiento de esta misma Subsección en sentencia del 2 de abril de 2020, por lo que evidentemente la línea jurisprudencial ha sido pacífica en este sentido desde la declaratoria de nulidad parcial del Decreto 1810 de 1994.

Del efecto con el que se declaró la nulidad de los artículos 2.º y 3.º del Decreto 1810 de 1994

De la argumentación precedente se colige lo siguiente aplicado al presente asunto, en cuanto al reparo de la parte demandada sobre los efectos en los que se estructuró la sentencia aludida:

En primer lugar, como se precisó en el acápite anterior y según lo ha señalado esta Subsección, los efectos de la sentencia proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado de 29 de septiembre de 2011 (0029-2008), son ex tunc y no ex nunc como lo sostiene la entidad demandada, es decir, se retrotraen al momento en que entraron en vigencia los artículos 2º y 3º del Decreto 1810 de 1994 declarados nulos por el citado proveído.

Por lo expuesto, se estima que la aludida declaratoria de nulidad afecta la situación jurídica de la demandante, en la medida que al proferirse la sentencia en comento, la definición del derecho reclamado no se encontraba consolidada, toda vez que precisamente fue con base en la providencia del Consejo de Estado que finalmente la señora Amado Silva sustentó su petición ante la administración para obtener el pago, entre otras, de la prima de actividad y del subsidio familiar consagrados en el Decreto 1214 de 1990, ello sin que repose en el expediente prueba alguna que permita colegir que su situación jurídica había sido resuelta administrativa o judicialmente en vigencia de los artículos 2.º y 3.º del

Decreto 1810 de 1994.

Esto se asegura por cuanto si bien la libelista radicó la primera solicitud de reconocimiento prestacional ante el Ministerio de Defensa el 9 de junio de 2011 (folios 3 a 6), se advierte que frente a dicha petición la entidad demandada no dio respuesta de fondo, sino que por el contrario la señora Ana Lilia Amado Silva presentó recurso de reposición y en subsidio apelación contra el acto presunto negativo el 16 de noviembre de 2011 (ver folios 7 a 8), adicionado con escrito del 1.º de febrero de 2012 (folios 9 a 10).

Al margen de lo relatado hasta este punto, se verificó también que la demandante formuló una nueva petición ante la autoridad demandada el mismo 1º de febrero de 2012 (ver folios 12 a 15), con la cual pretendía el reconocimiento y pago de los emolumentos previstos en el Decreto 1214 de 1990, pero esta vez sustentó dicha solicitud en la declaratoria de nulidad de las normas del Decreto 1810 de 1994.

Pues bien, a este pedimento el Ministerio de Defensa dio respuesta negativa y de fondo por medio del Oficio 53944 del 13 de junio de 2012 (visible de folios 20 a 23 del expediente), con la inobservancia plena de la decisión judicial anulatoria contenida en la sentencia del Consejo de Estado proferida el 29 de septiembre de 2011 referida anteriormente, esto a pesar de ser anterior a la data de expedición del acto administrativo. Al respecto, la manifestación motivacional de la entidad demandada fue la siguiente:

«En primer lugar, como claramente lo ha precisado el Honorable Consejo de Estado, en forma reiterada, la acción de simple nulidad no conlleva un restablecimiento del derecho porque solo busca que el orden jurídico del Estado sea reparado y no tiene efectos retroactivos. Tesis que es reafirmada por la Honorable Corte Constitucional en sentencia C 426 de 2002

[...]

En Segundo Término, el efecto erga omnes referido al retiro del ordenamiento jurídico de los artículos 2 y 3 del Decreto 1810 de 1994, hace referencia a que una vez retiradas estas normas del ordenamiento jurídico, de haber existido aún la Oficina del Comisionado Nacional para la Policía, a la Planta de Personal de la misma, tendría que aplicársele el régimen salarial descritos (sic) en el Título III del Decreto Ley 1214 de 1990, lo cual técnicamente es imposible dado que en el año 2007 fue extinguida dicha Oficina y suprimida la Planta de Personal.

Como podemos observar y claramente lo deja ver la Honorable Corte Constitucional, pese a que el retiro del ordenamiento jurídico de los artículos 2 y 3 del Decreto 1810 de 1994, no existe viabilidad jurídica que nos permita la aplicación automática del Decreto 1214 de 1990 a favor de los Ex funcionarios de la Oficina del Comisionado Nacional para la Policía que fueron reincorporados en el Sistema de Salud del Ministerio de Defensa Nacional y la Policía Nacional o en la Dirección de Bienestar Social de la Policía debido a que su incorporación se produjo en el año 2007 mediante la aplicación de normas vigentes que gozaban de la presunción de legalidad, lo cual nos ubica frente a una situación consolidada.

[...]».

Tal como se desprende del extracto transcrito, la autoridad demandada a pesar de conocer y advertir la vigencia del fallo de nulidad proferido por esta Corporación, resolvió ajustar la interpretación sobre sus efectos de manera contraria. Según la motivación del Ministerio de Defensa, aquel asumió que los funcionarios que ostentaban las mismas condiciones fácticas de la señora Amado Silva (esto es, haber sido transferidos de la Oficina del Comisionado de Policía a la Dirección de Sanidad de aquella institución cuando la primera fue suprimida en el año 2007), ya habían consolidado su situación jurídica en virtud de sus nuevos cargos, de manera que se regirían salarial y prestacionalmente por la Ley 352 de 1997 y el Decreto 3062 de 1997, normativa que expresamente los excluía de la aplicación del Decreto 1214 de 1990.

Ahora, tal criterio se torna impropio frente a la realidad jurídica que se desprende de la intelección del fallo pluricitado del 29 de septiembre de 2011, en tanto éste era claro en señalar que la declaratoria de nulidad de los artículos 2º y 3º del Decreto 1810 de 1994, sería retroactiva desde su fecha de entrada en vigor. La decisión en comento necesariamente implicaba entender que el acto regulatorio aludido, nunca hizo tránsito efectivo en el ordenamiento jurídico. De este modo, la situación salarial y prestacional del personal que en su momento estaba adscrito a la Oficina del Comisionado de Policía, debió regularse y consolidarse con base en las previsiones del Decreto 1214 de 1990, al margen de que dicha unidad hubiese sido suprimida y sus empleados trasladados a otra dependencia en el año 2007. Estimar que únicamente a partir de esa

fecha se estructuraban los derechos laborales de funcionarios como la demandante conforme a la normativa que para dicha época estuviera vigente (así como lo adujo la entidad demandada en el acto administrativo cuestionado), resulta entonces contradictorio a la teleología propia de la sentencia de nulidad del Consejo de Estado.

Lo anterior se asevera en la medida en que de conformidad con lo expresado en el acápite precedente, los servidores que prestaron sus servicios en la Oficina del Comisionado de Policía, se enmarcaban en las condiciones fácticas y jurídicas del personal civil no uniformado del Ministerio de Defensa. Por ello, se estima adecuado que les hubiese sido aplicable el régimen del Decreto 1214 de 1990 y no otro. En este sentido, soslayar aquel supuesto factual y considerar que solo podía hablarse de un derecho consolidado hasta el 2007 cuando aquellos funcionarios fueron reubicados en un área distinta de la institución, atenta en contra del principio de favorabilidad y de la seguridad jurídica, pues no es posible hacer nugatorio el período efectivamente laborado en la mentada dependencia. Bajo aquel entendido, es válido asentir que la motivación de la respuesta de la administración a la petición de reconocimiento prestacional de la libelista, no se acompasa con el marco jurídico que en realidad le era propio en atención a los lineamientos jurisprudenciales del Consejo de Estado, tal como se verifica en concreto a continuación.

El caso particular de la demandante

Acerca de las condiciones laborales de la señora Ana Lilia Amado Silva, es posible advertir lo siguiente:

i) Conforme a la certificación laboral expedida por el Ministerio de Defensa Nacional (visible a folio 25 del plenario), se desprende con claridad que la señora Ana Lilia Amado Silva: «[...] prestó sus servicios a la Oficina del Comisionado Nacional para la Policía desde el día dieciséis (16) de diciembre del año Mil Novecientos Noventa y Seis (1996), hasta el día 30 de septiembre de 2007 en el cargo de AUXILIAR ADMINISTRATIVO CÓDIGO 4044 GRADO 17 (e), y a la fecha de supresión era la encargada del manejo del archivo de la Oficina del Comisionado Nacional para la Policía.

Que mediante el Decreto 3122 del 17 de Agosto de 2007 le fue suprimido el cargo a partir del 22 de Agosto de 2007.

Que mediante Decreto 3126 de 2007 fue incorporada en la planta de personal de la Dirección de la Policía Nacional de Colombia- Dirección de Sanidad.

[...]»

(Negrilla y mayúscula de acuerdo a la transcripción).

ii) A partir de la Resolución 1134 del 28 de septiembre de 2007 (obrante de folios 30 a 31 del expediente), se verifica que la demandante detentaba un cargo de carrera administrativa cuando se encontraba adscrita a la Oficina del Comisionado de Policía Nacional. En el referido acto, por medio del cual se incorpora a la planta de personal de la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional, entre otros, a la libelista, se indicó expresamente lo siguiente:

«[...]

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. - Incorporar al personal que más adelante se relaciona, quienes se encuentran inscritos en el escalafón de carrera administrativa, en los cargos que se describen en cada caso.

[...]

No.	CÉDULA	APELLIDOS Y NOMBRES	DENOMINACIÓN	COD	GR
6	37.812.362	AMADO DE MORENO ANA LILIA	AUXILIAR PARA APOYO	6-1	23

[...]

(Subrayado intencional).

A partir de este escenario fáctico y como consecuencia de la declaratoria de nulidad de los artículos 2.º y 3.º del Decreto 1810 de 1994 conforme a la sentencia proferida por esta Corporación el 29 de septiembre de 2011, en el caso sub examine, es dable asentar que a la demandante en su calidad de ex empleada de la Oficina del Comisionado Nacional para la Policía, es decir, como personal civil no uniformado del Ministerio de Defensa Nacional, ciertamente se le debía aplicar el régimen salarial y prestacional del Decreto 1214 de 1990, aun bajo el entendido de que fue reubicada en un cargo de similar nomenclatura en la Dirección de Sanidad de dicha institución ante la supresión de la dependencia en comento.

Esta afirmación halla respaldo normativo en la medida en que el mismo Decreto 3122 de 2007 que previó la supresión del despacho en comento al que pertenecía la libelista, consagró en su artículo 5º que:

«ARTÍCULO 5. Los funcionarios que al momento de la supresión de que trata el presente decreto hayan acreditado su condición de cabeza de familia, de mujer en etapa de gestación o dentro de los tres (3) meses posteriores al parto, de discapacitado o que ostenten derechos de carrera administrativa, a quienes se les suprime el cargo en virtud de lo dispuesto en el presente decreto, serán incorporados en un empleo igual o equivalente que para el efecto se cree en la planta de personal del Ministerio de Defensa Nacional, Dirección General de Sanidad Militar, del Ministerio de Defensa Nacional, Dirección de Sanidad de la Policía Nacional de Colombia o del Ministerio de Defensa Nacional, Dirección de Bienestar de la Policía Nacional de Colombia.»

Ahora, efectivamente la señora Amado Silva fue reubicada al estar nombrada en un cargo de carrera administrativa, por lo que sin lugar a dudas, los derechos laborales y prestacionales consolidados (así no hayan sido reconocidos), necesariamente debían mantenerse en la nueva plaza que fuera a ocupar, pues la esencia de las prerrogativas adquiridas en vigencia de una normativa como el Decreto 1214 de 1990, ingresaron al patrimonio abstracto de aquella con mayor fundamento ante la declaratoria de nulidad de los artículos 2.º y 3.º del Decreto 1810 de 1994, al punto de estructurar en ella una confianza legítima susceptible de protección judicial, de suerte que su garantía debía perdurar sin afectar su condición más beneficiosa, tal como el artículo 11 del Decreto 1792 de 2000 lo señaló en el artículo 11, así:

«ARTÍCULO 11. Reubicación física de los empleos. Cuando se haga necesario reubicar físicamente un empleo en otra dependencia de la Entidad, se procederá mediante resolución proferida por el nominador respectivo. Esta reubicación deberá efectuarse teniendo en cuenta la naturaleza de las funciones del empleo y las del área donde deberá ser ubicado y no podrá generar desmejoramiento de las condiciones laborales del titular del cargo.» (Líneas de la Sala).

En suma, el derecho a percibir las prestaciones cuyos requisitos acreditara la demandante, sí era procedente de conformidad con los postulados del Decreto 1214 de 1990, de manera que la negativa plena en cuanto a su reconocimiento se encuentra viciada de nulidad, tal como fue verificado por el a quo en el fallo impugnado. Se destaca además que esta Subsección ya se ha pronunciado en igual sentido para un caso con similitudes fácticas y jurídicas, puntualmente en reciente sentencia del 26 de noviembre de 2020, dictada en el proceso con número interno 4195-2016. Por ello, es dable asentar que se presenta una línea jurisprudencial definida para esta clase de asuntos relativos al personal civil no uniformado que hacía parte de la Oficina del Comisionado para la Policía Nacional y que con posterioridad a la supresión de tal dependencia,

fueron reubicados en otras unidades del Ministerio de Defensa.

Sobre las prestaciones reclamadas y concedidas en primera instancia

Ahora para determinar si a la demandante le asiste el derecho al reconocimiento y pago de la prima de actividad, el subsidio familiar y los demás emolumentos de que trata el Decreto 1214 de 1990, se analizarán puntualmente aquellos conceptos que fueron concedidos en primera instancia, dado que no existió reparo de la parte activa sobre los que le fueron negados (primas de alimentación, de bucería, de calor, de instalación, de orden público, de salto en paracaídas y de servicio anual). Al respecto, es de reiterar que la competencia en esta instancia se limita al recurso de apelación de la parte demandada. Sobre el particular se observa lo siguiente:

i) Prima de actividad

La prima de actividad se encuentra reglamentada en el artículo 38 de la norma ejusdem de la siguiente forma:

«[...]

Los empleados públicos del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional, tienen derecho a una prima de actividad del veinte por ciento (20%) del sueldo básico mensual, mientras permanezcan en el desempeño de sus funciones

[...]»

Del precepto transcrito se infiere que los beneficiarios de la prima de actividad son los empleados públicos del Ministerio de Defensa Nacional y de la Policía Nacional, es decir, la persona natural a quien legalmente se le nombre para desempeñar un cargo previsto en las respectivas plantas de personal de dicha institución y tome posesión de éste, sea cual fuere la remuneración que le corresponda.

En el presente caso, según la certificación laboral expedida por el Ministerio de Defensa Nacional y la secretaria general de la Oficina del Comisionado Nacional para la Policía (visible a folio 25), la señora Ana Lilia Amado Silva prestó sus servicios en la citada dependencia desde el 16 de diciembre de 1996 hasta el 30 de septiembre de 2007 en el cargo de auxiliar administrativo, código 4044, grado 17, fecha a partir de la cual fue incorporada en la planta de personal de la Dirección de Sanidad de la mentada institución hasta el 19 de agosto de 2019 cuando fue retirada del servicio por fallecimiento.

Por tanto, la libelista en efecto es acreedora de este beneficio prestacional, en los términos del artículo 38 del Decreto 1214 de 1990, durante el tiempo en que prestó sus servicios.

ii) Subsidio familiar

El artículo 49 del Decreto 1214 de 1990, señala lo siguiente:

«[...]

A partir de la vigencia del presente Decreto, los empleados públicos del Ministerio tendrán derecho al pago de un subsidio familiar, que se liquidará mensualmente sobre su sueldo básico, así:

- a) Casados el treinta por ciento (30%), más los porcentajes a que se tenga derecho conforme al literal c) de este artículo;
- b) Viudos, con hijos habidos dentro del matrimonio por los que exista el derecho a devengarlos, el treinta por ciento (30%), más los porcentajes de que trata el literal c) del presente artículo;
- c) Por el primer hijo el cinco por ciento (5%) y un cuatro por ciento (4%) por cada uno de los demás, sin que se sobrepase por este concepto del diecisiete por ciento (17%).

PARÁGRAFO. El límite establecido en el literal c) de este artículo no afectará a los empleados públicos del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional que por razón de hijos nacidos con anterioridad al 31 de octubre de 1972, estuviesen disfrutando o tuviesen derecho a disfrutar, de porcentajes superiores a diecisiete por ciento (17%), ya que en esa fecha tales porcentajes fueron congelados sin modificación.

[...]»

A su turno, los artículos 50, 51 y 52 ibídem, contemplaron como condiciones de extinción o disminución de la referida prestación los siguientes:

«ARTICULO 50. Extinción del subsidio familiar. El subsidio familiar se extingue por razón del cónyuge en los siguientes casos:

- a) Por muerte del cónyuge;
- b) Por cesación de la vida conyugal en los siguientes casos:
 - 1. Por declaración judicial de nulidad o inexistencia del matrimonio.
 - 2. Por sentencia judicial de divorcio válida en Colombia.
 - 3. Separación judicial de cuerpos.

PARAGRAFO. Se ordenará la extinción cuando se presente alguno de los casos anteriores, siempre que no hubiere hijos a cargo por los que exista el derecho a percibir el subsidio familiar.

ARTICULO 51. Disminución del subsidio familiar. Disminuye por razón de los hijos, así:

- a) Por muerte;
- b) Por matrimonio;
- c) Por independencia económica;

d) Por haber llegado a la edad de veintiún (21) años.

PARAGRAFO 1. Se exceptúa de lo contemplado en el literal d) cuando se compruebe que dependen económicamente del empleado: Los estudiantes hasta la edad de veinticuatro (24) años y los inválidos absolutos.

PARAGRAFO 2. Para Los efectos de este Estatuto se entiende por:

Estudiante: La persona que concurre regularmente a un centro de educación, capacitación o especialización, por períodos anuales o semestrales, durante todos los días académicos hábiles de cada una de las semanas comprendidas en dichos períodos, con una intensidad de cuatro (4) horas diarias como mínimo.

Dependencia económica: Aquella situación en que la persona no puede atender por sí misma a su congrua subsistencia, debiendo recurrir para ello al sostenimiento económico que pueda ofrecerle el empleado del cual aparece como dependiente.

ARTICULO 52. Descuento de subsidio familiar. La extinción del subsidio familiar tendrá efecto desde que se presente el hecho, en caso de muerte o desde la fecha de ejecutoria de la sentencia o fallo respectivo en los demás eventos; la disminución regirá a partir de la fecha en que se haya producido el hecho que la determina. En uno y otro caso, los interesados están en la obligación de dar el aviso correspondiente dentro de los noventa (90) días siguientes, si no lo hiciera, se ordenará el descuento de una suma igual al doble de lo que hubiere recibido en exceso.»

De acuerdo con lo anterior, y revisadas las pruebas obrantes en el proceso, se observa que la demandante:

Contrajo matrimonio el 6 de enero de 1974 con el señor Felix María Moreno Guío, según consta en el registro civil de matrimonio (folio 27); lo que significa que, cumple con el requisito previsto en el literal a) del artículo transcrito.

De dicha unión tuvieron una hija llamada Yennibel Moreno Amado, nacida el 14 de septiembre de 1981, tal como se advierte del certificado de nacimiento expedido por el notario segundo del círculo de Pamplona (folio 28).

La hija de la demandante se encontraba matriculada en el programa de auxiliar de odontología de la Fundación Estudio Empresarial según constancia del 3 de julio de 2002 (folio 29).

En consecuencia, a la demandante le asiste el derecho al reconocimiento del subsidio familiar) en un porcentaje del 35% (correspondiente a la base de un 30% por encontrarse casada según el artículo 49, literal a) del Decreto 1214 de 1990, más un 5% adicional por su hija en atención al literal c) ibídem), esto desde el 16 de diciembre de 1996 cuando se vinculó a la entidad demandada y hasta la fecha en que se haya consolidado alguna de las circunstancias de extinción o disminución previstas en las normas referidas que impliquen el cambio en el monto a liquidar por este concepto, tal como lo previó el a quo en la parte motiva del fallo impugnado (folio 220).

iii) Prima de navidad

Al respecto el artículo 43 de la norma bajo estudio señaló lo siguiente:

«ARTICULO 43. Prima de navidad. Los empleados públicos del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional, tienen derecho a percibir anualmente la prima de navidad equivalente a la totalidad de los haberes devengados en el mes de noviembre de cada año, la cual les será

pagada en la primera quincena del mes de diciembre.

PARAGRAFO 1. Cuando dichos empleados no hubieren servido el año completo, tendrán derecho al reconocimiento de la prima de navidad a razón de una duodécima (1/12) parte por cada mes completo de servicio, liquidada con base en los últimos haberes devengados.

PARAGRAFO 2. Cuando el empleado público del Ministerio de Defensa o de la Policía Nacional se encuentre en comisión permanente del servicio en el exterior, la prima de navidad se pagará de conformidad con las disposiciones legales vigentes.»

Como se desprende del postulado en cita, la única exigencia para el reconocimiento y pago de esta prestación era la existencia del vínculo legal y reglamentario vigente con la entidad demandada, lo cual la señora Amado Silva cumplía según se expuso en el punto i), esto es, se demostró que se desempeñó desde el 16 de diciembre de 1996 como auxiliar administrativo, código 4044, grado 17 en calidad de personal civil no uniformado del Ministerio de Defensa, Policía Nacional, y posteriormente como auxiliar de apoyo en la Dirección de Sanidad de la misma institución, por lo que en efecto el emolumento referido también debía ser concedido de conformidad con la orden impartida por el Tribunal de primera instancia.

iv) Prima vacacional

Sobre el particular el decreto aludido consagró en el artículo 48 que:

«ARTÍCULO 48. Prima vacacional. Los empleados públicos del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional con la excepción consagrada en el artículo 8o. del Decreto 183 de 1975, tendrán derecho al pago de una prima vacacional equivalente al cincuenta por ciento (50%) de los haberes mensuales por cada año de servicio, y solamente por un período dentro de cada año fiscal.

PARAGRAFO 1. Cuando el empleado se encuentre en comisión en el exterior e hiciere uso de vacaciones, percibirá la prima referida en pesos colombianos, liquidada en las condiciones establecidas en el presente artículo.

PARAGRAFO 2. (Declarado inexecutable).

PARAGRAFO 3. La prima de vacaciones debe liquidarse en la nómina correspondiente al mes inmediatamente anterior a aquel en que los interesados vayan a disfrutar de sus vacaciones anuales.»

Al verificar el caso de la libelista se advierte que no solo es titular de este beneficio económico debido a su calidad de empleada del Ministerio de Defensa, sino porque no se encuentra inmersa en la excepción indicada en el inciso primero de la norma aludida, habida cuenta de que no se desempeñó como personal militar ni civil de la Justicia Penal Militar ni de las Procuradurías Delegadas para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, de forma que el pago de dicho emolumento es procedente como fue declarado en primera instancia.

v) Prima de servicio

En lo atinente a este concepto prestacional, el artículo 46 ibídem prevé:

«ARTICULO 46. Prima de servicio. Los empleados públicos del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional, a partir de la fecha en que cumplan 15 años de servicios continuos o discontinuos como tales en el Ministerio de Defensa, en las Fuerzas Militares o en la Policía Nacional, tienen derecho a una prima mensual de servicio, que se liquidará sobre el sueldo básico, así:

A los quince (15) años, el diez por ciento (10%); por cada año que exceda de los quince (15), el uno por ciento (1%) más.»

Como se desprende del texto trasuntado, el hecho de cumplir 15 años de servicio vinculado al Ministerio de Defensa implicaba el pago del mentado emolumento, por lo que la señora Amado Silva tenía derecho a percibirlo desde el 17 de diciembre de 2011, por cuanto cumplió dicho tiempo de servicio en esta data al haber ingresado a la entidad demandada el 16 de diciembre de 1996, tal como lo advirtió el a quo.

vi) Prescripción de derechos

Finalmente, como lo señaló esta Corporación en asuntos similares, no ha operado la prescripción señalada en el artículo 129 del Decreto 1214 de 1990, en atención a los efectos ex tunc que produce la sentencia proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado el 29 de septiembre de 2011 (0029-2008), anulatoria de los artículos 2.º y 3.º del Decreto 1810 de 1994, relacionados directamente con el personal de la Oficina del Comisionado Nacional para la Policía.

Por tanto, existía un impedimento que no permitía exigir el reconocimiento y pago de la prima de actividad y el subsidio familiar, de suerte que el derecho a devengar dichas prestaciones solo surgió a partir de la expedición y ejecutoria de la providencia referida.

De igual manera, en razón a que la demandante presentó la reclamación ante el Ministerio de Defensa el 1º de febrero de 2012 (folios 16 a 19), radicó la demanda el 28 de agosto de 2013 (folio 74) y la sentencia pluricitada data del 29 de septiembre de 2011, se puede concluir que no operó el fenómeno de la prescripción trienal, tal como lo precisó el tribunal de primera instancia.

vii) Reajustes sobre las prestaciones devengadas

Sobre este punto, el artículo 102 del Decreto 1214 de 1990 señala que a partir de su vigencia, para efectos de la asignación de retiro, pensión y demás prestaciones sociales, la prima de actividad y subsidio familiar, entre otras, son partidas computables para liquidar prestaciones sociales. Por tanto, como lo señaló el a quo, tales conceptos reconocidos se han de tener en cuenta para la liquidación y pago de aquellos derechos económicos.

En conclusión: La demandante en su calidad de ex empleada perteneciente al personal civil no uniformado del Ministerio de Defensa, luego de haberse desempeñado como auxiliar administrativo en la Oficina del Comisionado Nacional de Policía y ser reubicada en el empleo de auxiliar de apoyo de la Dirección de Sanidad de la misma institución, tiene derecho al reconocimiento y pago de la prima de actividad, el subsidio familiar, la prima de navidad, la prima vacacional y la prima de servicio consagradas en el Decreto 1214 de 1990, esto desde el 16 de diciembre de 1996 para los 4 primeros emolumentos y a partir del 17 de diciembre de 2011 para la última prestación, toda vez que su situación jurídica no se encontraba consolidada al momento de la sentencia proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado el 29 de septiembre de 2011 que declaró la nulidad de los artículos 2.º y 3.º del Decreto 1810 de 1994, los cuales impedían tal reconocimiento.

Decisión de segunda instancia

Según se ha expuesto, la Subsección confirmará la sentencia de primera instancia que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, habida cuenta de que no prosperan los argumentos del recurso de apelación.

De la condena en costas en segunda instancia

Esta subsección en providencia de 7 de abril de 2016, sobre la condena en costas en vigencia del CPACA, determinó el criterio objetivo-

valorativo, para la imposición de condena en costas, bajo los siguientes fundamentos:

- a) «El legislador introdujo un cambio sustancial respecto de la condena en costas, al pasar de un criterio «subjetivo» -CCA- a uno «objetivo valorativo» -CPACA-.
- b) Se concluye que es «objetivo» porque en toda sentencia se «dispondrá» sobre costas, es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente, o bien para abstenerse, según las precisas reglas del CGP.
- c) Sin embargo, se le califica de «valorativo» porque se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación. Tal y como lo ordena el CGP, esto es, con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad del abogado efectivamente realizada dentro del proceso. Se recalca, en esa valoración no se incluye la mala fe o temeridad de las partes.
- d) La cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de los sujetos procesales, pues varía según sea la parte vencida el empleador, el trabajador o el jubilado, estos últimos más vulnerables y generalmente de escasos recursos, así como la complejidad e intensidad de la participación procesal (Acuerdo núm. 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura).
- e) Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas, por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por éstas.
- f) La liquidación de las costas (incluidas las agencias en derecho), la hará el despacho de primera o única instancia, tal y como lo indica el CGP, previa elaboración del secretario y aprobación del respectivo funcionario judicial.
- g) Procede condena en costas tanto en primera como en segunda instancia.»

De lo anterior se colige que la condena en costas implica una valoración objetiva valorativa que excluye como criterio de decisión la mala fe o la temeridad de las partes. En efecto, el artículo 188 del CPACA, regula que tratándose de costas en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en la sentencia el juez tiene la obligación de pronunciarse sobre dicho aspecto, con excepción de los asuntos en los que se ventile un interés público.

Por tanto, bajo este hilo argumentativo, en el presente caso se condenará en costas a la entidad demandada y a favor de la demandante, en la medida que conforme el numeral 3.º del artículo 365 del CGP, la primera resultó vencida en segunda instancia y la parte activa intervino en el trámite de la apelación surtido ante esta Corporación conforme la constancia secretarial visible a folio 312 del plenario.

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 de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

Primero: Confirmar la sentencia proferida el 9 de abril de 2015 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, en el proceso que en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovió la señora Ana Lilia Amado Silva contra la Nación, Ministerio de Defensa Nacional.

Segundo: Condenar en costas de segunda instancia a la parte demandada y a favor de la demandante, las cuales serán liquidadas por el a quo.

Tercero: Ejecutoriada esta providencia, devolver el expediente al tribunal de origen, previas las anotaciones pertinentes en el programa SAMAI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Subsección en la sesión de la fecha.

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

Firmado electrónicamente

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Firmado electrónicamente

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Firmado electrónicamente

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1. «Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo», o CPACA
2. Ver: Hernández Gómez William. Módulo Audiencia inicial y audiencia de pruebas. EJRLB. (2015)
3. Para el efecto cita las sentencias del 3 de diciembre de 2002, 30 de octubre de 2003 (0633-2003), 4 de junio de 2007 (6572-2005), 5 de julio de 2007 (2403-2006), 21 de agosto de 2008 (1589-2007).
4. «ARTÍCULO 159. CAUSALES DE INTERRUPCIÓN. El proceso o la actuación posterior a la sentencia se interrumpirá:
 1. Por muerte, enfermedad grave o privación de la libertad de la parte que no haya estado actuando por conducto de apoderado judicial, representante o curador ad litem.
 2. Por muerte, enfermedad grave o privación de la libertad del apoderado judicial de alguna de las partes, o por inhabilidad, exclusión o suspensión en el ejercicio de la profesión de abogado. Cuando la parte tenga varios apoderados para el mismo proceso, la interrupción solo se producirá si el motivo afecta a todos los apoderados constituidos.
 3. Por muerte, enfermedad grave o privación de la libertad del representante o curador ad litem que esté actuando en el proceso y que carezca de apoderado judicial.

La interrupción se producirá a partir del hecho que la origine, pero si este sucede estando el expediente al despacho, surtirá efectos a partir de la notificación de la providencia que se pronuncie seguidamente. Durante la interrupción no correrán los términos y no podrá ejecutarse ningún acto procesal, con excepción de las medidas urgentes y de aseguramiento.» (subrayado fuera del texto)

5. El citado artículo, señala: «[...] Créase el cargo de Comisionado Nacional para la Policía, el cual tendrá por objeto ejercer la vigilancia del régimen disciplinario y operacional y tramitar las quejas de la ciudadanía, sin perjuicio de la vigilancia que les corresponde a los organismos de control. El Comisionado Nacional para la Policía ejercerá las funciones de veeduría ciudadana y vigilancia del régimen disciplinario y opresiones policiales, verificando el estricto cumplimiento de leyes, decretos, reglamentos, resoluciones, directivas, disposiciones, órdenes y demás normas expedidas por el Director General para el correcto funcionamiento de las unidades orgánicas estructurales de la Institución y de ésta en conjunto. Estas actividades se cumplirán con dependencia funcional de la Dirección General, en los aspectos operativos y de coordinación en lo relacionado con el régimen disciplinario. El Gobierno Nacional determinará la estructura de la oficina del Comisionado Nacional para la Policía Nacional, así como las funciones inherentes a su cargo.»

6. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia proferida el 29 de septiembre de 2011. Radicado: 1001032500020080000800 (0029-2008). Actor: Darío Caro Meléndez.

7. Ver entre otras: i) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 9 de marzo de 2017, número interno 4295-2013, demandante Marino Humberto Miranda Melo, demandado Nación- Ministerio de Defensa Nacional ii) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 12 de octubre de 2017, número interno: 4055-2015, radicado 25-000-23-42-000-2013-03882-01, demandante María del Pilar Téllez Soler, demandado: Nación- Ministerio de Defensa Nacional

8. «ARTÍCULO 6. Estructura del Ministerio de Defensa Nacional. La estructura del Ministerio de Defensa Nacional será la siguiente:

1. Despacho del Ministro

1.1 Oficina Comisionado Nacional para la Policía Nacional

[...]»

(Negrilla intencional).

9. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia del 2 de abril de 2020. Radicado: 25000-23-42-000-2013-03865-01(4230-15).

10. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 12 de octubre de 2017, número interno: 4055-2015, radicado 25-000-23-42-000-2013-03882-01, demandante María del Pilar Téllez Soler, demandado: Nación- Ministerio de Defensa Nacional

11. Se aclara que en esta transcripción, figura la demandante con el apellido de casada. Sin embargo la cédula indicada coincide con la de la libelista cuyo nombre en efecto es Ana Lilia Amado Silva.

12. «Por el cual se modifica el estatuto que regula el Régimen de Administración del Personal Civil del Ministerio de Defensa Nacional, se establece la Carrera Administrativa Especial».

13. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia del 26 de noviembre de 2020. Radicado: 25000-23-42-000-2013-04895-01 (4195-2016).

14. Según Resolución 371 del 4 de septiembre de 2019, por medio de la cual la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional retiró del servicio a la demandante ante la acreditación de su deceso, la cual reposa a folio 2 del archivo en PDF enviado con el mensaje de datos al correo electrónico de la Secretaría de la Sección Segunda de esta Corporación el 1° de julio de 2020 y registrado con anotación en el sistema SAMAI.

15. La cual hace referencia al artículo 8° del Decreto 183 de 1975 que reza: «ARTÍCULO 8o. El personal militar y civil perteneciente a la Justicia Penal Militar y las Procuradurías Delegadas para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, no tiene derecho a la Prima de Vacaciones que por este Decreto se establece, en consideración a que su régimen de remuneraciones y primas se regula por disposiciones diferentes.».

16. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 12 de octubre de 2017, número interno: 4055-2015; ii) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, sentencia de 27 de julio de 2017, número interno: 1146-2015.

17. El citado artículo señala: «El derecho a reclamar las prestaciones sociales consagradas en este estatuto prescribe a los cuatro (4) años, que se cuentan desde la fecha en que la respectiva prestación se hace exigible. El reclamo escrito recibido por entidad competente sobre un derecho o prestación determinada interrumpe la prescripción, pero solo por un lapso igual.»

18. Al respecto ver sentencia de 7 de abril de 2016, expedientes: 4492-2013, demandante: María del Rosario Mendoza Parra y 1291-2014, demandante: José Francisco Guerrero Bardi.

19. «ARTÍCULO 366. LIQUIDACIÓN. Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas:

[...]»

20. Regula la norma lo siguiente: “[...] salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil

[...].»

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 10:57:27