

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO CINCUENTA Y CINCO (55) ADMINISTRATIVO  
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá, D.C. dieciséis (16) de diciembre de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO DE CARÁCTER LABORAL
EXPEDIENTE:	11001-33-42-055-2018-00349-00
DEMANDANTE:	FREDDY HERNÁN PALENCIA JERÉZ
DEMANDADA:	CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL – CASUR
TEMA:	SUBSIDIO FAMILIAR
ASUNTO:	SENTENCIA ANTICIPADA DE PRIMERA INSTANCIA N°. 054 - DECRETO 806 DE 2020

Procede el despacho a dictar la sentencia anticipada que corresponde, de conformidad con lo establecido en el artículo 13 del Decreto 806 de 2020, dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, presentado por el señor FREDDY HERNÁN PALENCIA JERÉZ, a través de apoderada judicial, en contra de la CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL – CASUR, formulando las siguientes pretensiones:

**PRETENSIONES DECLARACIONES Y CONDENAS**

**1. Se INAPLIQUEN POR INCONSTITUCIONALES E INCONVENCIONALES LAS SIGUIENTES NORMAS:**

- a. El párrafo del artículo 15 del Decreto 1091 de 1995.
- b. El párrafo del artículo 49 del Decreto 1091 de 1995.
- c. El párrafo del artículo 23 del Decreto 4433 de 2004.
- d. El párrafo del artículo 3 del Decreto 1858 del 2012.

**2. Se declare la nulidad de la Resolución u oficio No. E-00003-201709055-CASUR id: 228237 del 06 de mayo del año 2017, mediante la cual se negó la inclusión del subsidio familiar como partida computable para liquidar la asignación de retiro de mi poderdante.**

**3. A título de restablecimiento del derecho, se condene a la CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL a reconocer y a pagar a mi poderdante la reliquidación de su asignación de retiro donde se incluya como partida computable para liquidar la prestación social: EL SUBSIDIO FAMILIAR en un 30% del salario básico, porcentaje que corresponde a su esposa la señora MYRIAM GALVIS PINZÓN, a su vez, un 5% del salario básico, porcentaje que corresponde a su primer hijo FREDDY ANDRES PALENCIA GALVIS, y por ultimo un 4% del salario básico, porcentaje que corresponde a su segundo HERNAN CAMILO PALENCIA GALVIS, junto con sus intereses e indexación desde el 02 de septiembre del 2013, fecha en la cual se retiró de la institución policial.**

**4.** Que la **CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL** deberá pagar a mi poderdante los dineros correspondientes a prestaciones, subsidios, aumentos anuales, o cualquier otro derecho causado más la indexación que en derecho corresponda incluyendo el subsidio familiar como factor salarial.

**5.** Que se dé cumplimiento a la sentencia de conformidad con los artículos 192 y 195 del Código Contencioso Administrativo.

**6.** Que se me reconozca la personería jurídica correspondiente.

### FUNDAMENTOS FÁCTICOS

#### Hechos que obran en el expediente y respecto de los cuales no existe contradicción.

- I. El demandante prestó sus servicios por 21 años, 5 meses y 10 días (fl. 29).
- II. Mediante Resolución N° 9218 de 05 de noviembre de 2018, la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares reconoció asignación mensual de retiro al demandante, a partir del 02 de diciembre de 2013, en cuantía equivalente al 77% del sueldo básico en actividad (fl.29).
- III. A través de petición de 20 de abril de 2017, el actor solicitó el reajuste de la asignación de retiro con la inclusión como factor salarial el subsidio familiar (fl.22).
- IV. Por medio del Oficio N°. E-00003-201709055-CASUR id: 228237 de 6 de mayo de 2017 (fl.26), la accionada, informó al actor que considera jurídicamente inviable acceder a su solicitud.

### NORMAS TRANSGREDIDAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

- **Constitucionales:** artículos 44, 45 y 218.
- **Legales:** Ley 21 de 1982, 1098 de 2006, Decretos 613 y 609 de 1977, 1212 y 1213 de 1990, 2062 y 2063 de 1984, 41 y 1029 de 1994, 132 y 1091 de 1995.

La apoderada de la parte actora como sustento del concepto de violación hizo alusión a la creación, ámbito de aplicación y finalidad del subsidio familiar en Colombia, titulares directos e indirectos del reconocimiento del subsidio familiar, inclusión del subsidio familiar en el régimen de carrera de la Policía Nacional hasta el año 1993, creación de la categoría "Nivel Ejecutivo" en la Policía Nacional y el reconocimiento del subsidio familiar, protección de los menores y adolescentes por medio del reconocimiento del subsidio familiar, nulidad del acto por transgresión del derecho a la igualdad, nulidad del acto administrativo por violación del derecho nacional e internacional a la protección y no discriminación del menor colombiano, y nulidad del acto por transgresión del principio de progresividad y prohibición de retroceso.

Sostuvo que su representado ha sido objeto de transgresión de su derecho a la progresividad y prohibición de retroceso en materia de seguridad social por parte de la rama ejecutiva bajo dos vías: en primer lugar, por la expedición de los decretos que predicen un reconocimiento del subsidio familiar sin el carácter de factor salarial y segundo por la negación al reconocimiento del derecho que fue alegado en sede administrativa, pese a que este subsidio tiene la finalidad de proteger a la familia; por lo anterior, citó y transcribió jurisprudencia aplicable al caso, solicitando se acceda a las pretensiones de la demanda.

## CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

### Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional – CASUR

En primer lugar, debe aclararse que en el expediente obran dos contestaciones de demanda por parte de la referida entidad, visibles a folios 68-73 y 114-118, por lo cual se advierte que para el presente asunto se tendrá en cuenta únicamente la primera allegada en el orden cronológico, esto es la correspondiente a los folios 68-73, de fecha 10 de diciembre de 2018.

Dentro de la contestación de la demanda se opuso a las pretensiones del actor, manifestando que al accionante se le reconoció asignación mensual de retiro, de conformidad con lo normado en los Decretos 1091 de 1995, 4433 de 2004 y 1858 de 2012 y demás concordantes, por lo cual se encuentra debidamente ajustada, por ello, solicitó que se desestimen las pretensiones de la demanda y se condene en costas.

Finalmente, propuso como excepción: inexistencia del derecho.

### TRÁMITE PROCESAL

La demanda fue presentada el 17 de agosto de 2019 (fl.53), ante los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá, correspondiéndole conocer por reparto al Juzgado 55 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, quien mediante auto de 2 de noviembre de 2018, la admitió (fls.62-63).

### ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

- **Parte demandante** presentó alegatos de conclusión a través de correo electrónico del 24 de noviembre de 2020 (fls. 150-155), ratificándose en los argumentos de hecho y derecho esbozados en el escrito de demanda, citando jurisprudencia de la Corte Constitucional relativa al tema, para lo cual sostuvo que la entidad al no reconocer el factor salarial de subsidio familiar a su representado dentro de la asignación de retiro, está desconociendo y vulnerando los distintos pronunciamientos que versan sobre el asunto en discusión, normas de carácter legal, así como el derecho a la igualdad, solicitando conceder las suplicas de la demanda.

- **Parte demandada, CASUR**, En primer lugar, debe aclararse que en el expediente obran dos escritos que contienen alegatos de conclusión allegados a través de correo electrónico por parte de la referida entidad, visibles a folios 156-159 y 160 y siguientes, por lo cual se advierte que para el presente asunto se tendrá en cuenta únicamente los primeros allegados en el orden cronológico, esto es la correspondiente a los folios 157-159, de fecha 26 de noviembre de 2020.

En ese orden de ideas, la demandada presentó alegatos de conclusión en escrito visible a folios 157 a 159, oponiéndose a las pretensiones de la demanda, aduciendo que su representada se encuentra en la imposibilidad jurídica de reajustar la asignación de retiro del demandante toda vez que a este último se le reconoció su asignación de retiro bajo la vigencia del Decreto 1091 de 1995, 4433 de 2004 y demás normas concordantes. Por lo anterior, ruega se nieguen las pretensiones de la demanda.

- **Ministerio Público** no emitió concepto.

### CONSIDERACIONES

#### 1. Problema Jurídico

Consiste en determinar: si el demandante, señor FREDDY HERNAN PALENCIA JERÉZ, como retirado del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, tiene derecho a que se reliquide su asignación de retiro, incluyendo la partida de subsidio familiar en un 30% del salario básico, desde el 2 de septiembre de 2013.

### **3. Acervo Probatorio**

Dentro del expediente obran las siguientes:

#### **Documentales**

- Petición con radicado N°. R-00213-201713223-CASUR Id Control: 224492 de fecha 20 de abril de 2017, radicada ante la demandada, solicitando la reliquidación de la asignación de retiro incluyendo el subsidio familiar como factor salarial del señor Intendente Jefe ® Freddy Hernán Palencia Jerez, (fls.22-24).
- Respuesta a petición por parte de la demandada, por medio del Oficio N°. E-00003-201709055-CASUR id: 228237 de 6 de mayo de 2017, suscrita por el Director General de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, negando lo solicitado, (fl.26).
- Hoja de servicios N°. 91265039 del 13 de septiembre de 2013, del Intendente Jefe ® Freddy Hernán Palencia Jerez, (fl.27).
- Liquidación de asignación de retiro del demandante de fecha 25 de octubre de 2013 (fl.28).
- Resolución N°. 9218 de 05 de noviembre de 2013, por medio de la cual la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional – CASUR, reconoce y ordena el pago de asignación mensual de retiro al Intendente Jefe ® Freddy Hernán Palencia Jerez, en cuantía equivalente al 77%, (fl.29).
- Registro Civil de Matrimonio de la Notaria Tercera del Circulo de Bucaramanga, del año 1994, serial N°. 1663968 entre el señor Freddy Hernán Palencia Jerez y la señora Myriam Galvis Pinzón (fl.30).
- Registro Civil de nacimiento del señor Freddy Hernán Palencia Jerez, fecha de nacimiento del 22 de febrero de 1998 (fl.31).
- Registro Civil de nacimiento NUIP 1034516244 del menor H.C.P.G, con fecha de nacimiento del 27 de junio de 2004, en donde figuran como padres el señor Freddy Hernán Palencia Jerez y la señora Myriam Galvis Pinzón (fl.32).
- Desprendible de nómina del demandante de junio de 2018, con partidas liquidables de su asignación de retiro (fl.33).
- Certificación Técnica de Veeduría Ciudadana Delegada para la Policía Nacional de 06 de julio de 2018 (fl.34-43).
- Constancia del 9 de octubre de 2018, suscrita por el Jefe de Grupo Información y Consulta del Área de Archivo General, señalando que el último lugar donde presto los servicios el actor fue en Bogotá, (fl.60)

### **ANÁLISIS DEL DESPACHO**

#### **Normatividad Aplicable**

##### **1. Nivel Ejecutivo Policía Nacional**

El nivel ejecutivo de la Policía Nacional refiere a un especial sistema de carrera dentro de la institución policial, creado por la Ley 62 de 1993<sup>1</sup>, la cual, en el numeral 1º del Artículo 35, otorgó facultades extraordinarias al Gobierno nacional para desarrollarlo y reglamentarlo, por lo que se expidió el Decreto 41 de 1994. No obstante lo anterior, dicho

---

<sup>1</sup> Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y Bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República.

decreto fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia No. C-417 del 22 de septiembre de 1994, en consideración a que el operador excedió el límite de las facultades otorgadas.

Luego, por medio de la Ley 180 de 1995<sup>2</sup>, se determinó que la Policía Nacional, estaba integrada por oficiales, personal del nivel ejecutivo, suboficiales, agentes, alumnos y por quienes presten el servicio militar obligatorio en la institución, entre otros. Del mismo modo, revistió al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, con fundamento en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, a efectos de que desarrollara la carrera profesional del nivel ejecutivo.

En uso de las mentadas facultades, el Presidente de la República expidió el Decreto 132 de 1995<sup>3</sup>, “por el cual se desarrolla la Carrera Profesional del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional”, el cual, en sus Artículos 12 y 15, señaló la forma y los requisitos para ingresar al nivel ejecutivo, así como también el régimen salarial y prestacional del personal del nivel ejecutivo, que a la letra dice:

*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 1o. 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 2o. 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 15. RÉGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL DEL PERSONAL DEL NIVEL EJECUTIVO. El personal que ingrese al Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, se someterá al régimen salarial y prestacional determinado***

---

<sup>2</sup> “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”.

<sup>3</sup> Reglamentación que fue derogada por el artículo 95 del decreto 1791 de 2000 “por el cual Por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional”.

**en las disposiciones que sobre salarios y prestaciones dicte el Gobierno Nacional.** (Subrayado fuera de texto).

A su vez, el artículo 82 del mismo ordenamiento, reiteró la prohibición de desmejora para los que ingresaran al nivel ejecutivo, así:

**ARTÍCULO 82. INGRESO AL NIVEL EJECUTIVO.** *El ingreso al Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional no podrá discriminar, ni desmejorar, en ningún aspecto la situación de quienes están al servicio de la Policía Nacional.*

## **2. Subsidio Familiar Nivel Ejecutivo**

Los artículos 15 a 21 del 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 Decreto 132 de 1995”, determinó el reconocimiento del subsidio familiar para el personal activo del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, y señaló que el Gobierno Nacional determinaría la cuantía del subsidio por persona a cargo, así:

**Artículo 15. Definición.** *El subsidio familiar es una prestación social pagadera en dinero, especie y servicios al personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional en servicio activo, en proporción al número de personas a cargo y de acuerdo a su remuneración mensual, con el fin de disminuir las cargas económicas que representa el sostenimiento de la familia. Esta prestación estará a cargo del Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional.*

**Parágrafo.** *El subsidio familiar no es salario, ni se computa como factor del mismo en ningún caso.*

**Artículo 16. Pago en dinero del subsidio familiar.** *El subsidio familiar se pagará al personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional en servicio activo. El Gobierno Nacional determinará la cuantía del subsidio por persona a cargo.*

**Artículo 17. De las personas a cargo.** *Darán derecho al subsidio familiar las personas a cargo del personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional en servicio activo, que a continuación se enumeran:*

a. *Los hijos legítimos, extramatrimoniales, adoptivos e hijastros menores de doce (12) años.*

b. *Los hijos legítimos, extramatrimoniales, adoptivos e hijastros mayores de doce (12) años y menores de veintitrés (23) años, que acrediten estar adelantando estudios primarios, secundarios y post-secundarios en establecimientos docentes oficialmente aprobados.*

c. *Los hermanos huérfanos de padre menores de dieciocho (18) años.*

d. *Los hijos y hermanos huérfanos de padre que sean inválidos o de capacidad física disminuida, que hayan perdido más del 60% de su capacidad normal de trabajo.*

e. *Los padres mayores de sesenta (60) años, siempre y cuando no reciban salario, renta o pensión alguna.*

*Para efecto del pago del subsidio se consideran personas a cargo las enumeradas, cuando convivan y dependan económicamente del personal del nivel ejecutivo y se hallen dentro de las condiciones aquí estipuladas.*

**Artículo 18.** Reconocimiento del subsidio familiar. La Junta Directiva del Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional reglamentará el reconocimiento y pago del Subsidio Familiar.

**Artículo 19.** Extinción del subsidio familiar. El subsidio familiar dejará de ser percibido por el personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional en servicio activo, en los siguientes casos:

- a) Por muerte de la persona a cargo;
- b) Por independencia económica;
- c) Por incumplimiento de los requisitos establecidos para su reconocimiento y pago;
- d) Por constitución de familia por vínculo natural o jurídico;
- e) Por cumplir la edad límite.

**Artículo 20.** Novedades de personas a cargo. El personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional en servicio activo, deberá informar al Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional por conducto de la Dirección General de la Policía, los nacimientos o muertes del personal a cargo, el término de la convivencia y cualquier otro hecho que determine modificaciones en la cuantía del subsidio, dentro del mes siguiente en que cualquiera de dichos eventos ocurra.

**Artículo 21.** Prohibición pago doble subsidio familiar. En ningún caso habrá lugar al reconocimiento de doble subsidio familiar. Cuando el cónyuge o compañero(a) permanente del miembro del nivel ejecutivo, preste sus servicios en el Ministerio de Defensa o en la Policía Nacional, el subsidio familiar se reconocerá al que perciba mayor sueldo básico: si éste fuere igual, recibirá el subsidio quien acredite mayor tiempo de servicio.

*El miembro del nivel ejecutivo cuyo cónyuge o compañero (a) permanente, preste servicio en otra entidad oficial, para tener derecho al subsidio familiar, deberá acreditar que su cónyuge o compañero(a) ha renunciado a dicha prestación en la entidad donde trabaja, mediante certificación expedida por esta última.*

A su vez, las partidas computables para la liquidación de la asignación de retiro del personal del nivel ejecutivo, fueron determinadas en el artículo 49 del Decreto 1091 de 1995, el cual señaló que, fuera de las partidas señaladas en dicho artículo, serán computables para la asignación de retiro:

**ARTICULO 49. BASES DE LIQUIDACIÓN.** A partir de la vigencia del presente decreto, al personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, que sea retirado del servicio activo, se le liquidará las prestaciones sociales unitarias y periódicas sobre las siguientes partidas:

- a. Sueldo básico.
- b. Prima de retorno a la experiencia.
- c. Subsidio de Alimentación.
- d. Una duodécima parte (1/12) de la prima de navidad.
- e. Una duodécima parte (1/12) de la prima de servicio.
- f. Una duodécima parte (1/12) de la prima de vacaciones.

*Parágrafo. **Fuera de las partidas específicamente señaladas en este artículo**, ninguna de las demás primas, subsidios, auxilios y compensaciones consagradas en los decretos 1212 y 1213 de 1990 y en el presente decreto, **serán computables** para efectos de cesantías, **asignaciones de retiro**, pensiones, sustituciones pensionales y demás prestaciones sociales.*

Por último, el Decreto 4433 de 2004, consolidó el régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública, y en las partidas computables para liquidar la asignación de retiro de los miembros del nivel ejecutivo, no se encuentra el subsidio familiar, así:

**Artículo 23. Partidas computables.** *La asignación de retiro, la pensión de invalidez, y la pensión de sobrevivencia a las que se refiere el presente decreto del personal de la Policía Nacional, se liquidarán según corresponda en cada caso, sobre las siguientes partidas así:  
(...)*

**23.2 Miembros del Nivel Ejecutivo**

**23.2.1 Sueldo básico.**

**23.2.2 Prima de retorno a la experiencia.**

**23.2.3 Subsidio de alimentación.**

**23.2.4 Duodécima parte de la prima de servicio.**

**23.2.5 Duodécima parte de la prima de vacaciones.**

**23.2.6 Duodécima parte de la prima de navidad devengada, liquidada con los últimos haberes percibidos a la fecha fiscal de retiro.”**

De cara a lo anterior, es dable concluir que el personal que fue homologado al nivel ejecutivo o que ingresó al mismo, quedó sometido a las disposiciones que determinó el Gobierno Nacional sobre el régimen salarial y prestacional de conformidad con lo normado en la Ley 180 de 1995 y el Decreto 132 del mismo año, consignados en los Decretos 1091 de 1995 y 4433 de 2004, arriba señalados.

### **3. Diferencia Salarial Nivel Ejecutivo**

Sobre el tema diferencia salarial, la Corte Constitucional, ha sostenido que el análisis del derecho a la igualdad, comprende las siguientes etapas: “*Se debe definir y aplicar tres etapas: i) debe establecer cuál es el criterio de comparación (“patrón de igualdad” o “tertium comparationis”), pues antes de conocer si se trata de supuestos iguales o diferentes en primer lugar debe conocer si aquellos son susceptibles de comparación y si se comparan sujetos de la misma naturaleza; ii) debe definir si desde la perspectiva fáctica y jurídica existe tratamiento desigual entre iguales o igual entre disímiles y, iii) debe averiguar si el tratamiento distinto está constitucionalmente justificado, eso es, si las situaciones objeto de comparación, desde la Constitución, ameritan un trato diferente o deben ser tratadas en forma igual<sup>4</sup>.*”

Igualmente, en la Sentencia T-540/00, precisó: “**No toda diferencia en el trato que se otorga a un grupo de empleados frente a otro constituye discriminación; si la diferencia en cuanto a la remuneración obedece a distinta cantidad de trabajo, a las condiciones en que uno y otro grupo labora, o a calificaciones y situaciones personales diversas, la diferencia salarial no puede calificarse como discriminatoria, pues tiene como base una o más diferencias objetivas y relevantes entre los miembros de uno y otro de los grupos de trabajadores comparados**”.

Es de anotar que la jurisprudencia de la Constitución Política y la Ley 4 de 1992, al establecer los objetivos y criterios a tener en cuenta por el Gobierno Nacional para

---

<sup>4</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C- 862 de 2008

fijar las distintas escalas salariales, indica que debe tener como orientación “*El nivel de los cargos, esto es, la naturaleza de las funciones, sus responsabilidades y las calidades exigidas para su desempeño*”.

En esa dirección, no estaba obligado el Gobierno Nacional, a tratar de manera igual a los servidores públicos del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, pues si bien también hacen parte de esa institución, no se hallan en la misma situación que los oficiales y suboficiales. Así lo precisó, la Corte Constitucional en la Sentencia C-057 de 2010, en los siguientes términos:

*Los Oficiales son aquellos formados, entrenados y capacitados para ejercer la “conducción y mando” de los elementos de combate y de las operaciones de su respectiva fuerza, mientras que a los suboficiales les corresponde las funciones de apoyo a los oficiales. Los oficiales, en el marco de su respectivo rango, tienen bajo su responsabilidad el mando y conducción de la tropa, de los equipos de combate, de las operaciones, de las unidades, y por lo tanto, el peso de las decisiones más importantes, de las cuales, en muchos casos, dependen la vida y la integridad de sus subordinados y de los demás ciudadanos. Es el hecho de que sobre ellos recaiga esa mayor y trascendental responsabilidad, la que explica la diferencia en la jerarquía organizacional. Esta diferencia en la naturaleza de las funciones y responsabilidades explica también las diferencias en los regímenes de incorporación, ascensos, retiros, remuneración y pensiones. Los soldados profesionales y los agentes, por su parte, ejecutan e implementan las decisiones de los comandantes.*

### **Caso Concreto**

Descendido al caso concreto, y conforme a las pruebas obrantes en el proceso, se evidencia que la vinculación del demandante a la Policía Nacional, fue en el nivel ejecutivo, retirado del servicio en el grado de intendente jefe, reconociéndole asignación de retiro mediante la Resolución N°. 9218 de 5 de noviembre de 2013, a partir de 2 de diciembre de 2013.

Así mismo, se tiene que el demandante solicitó la inaplicación del parágrafo del Artículo 15 del Decreto 1091 de 1995, parágrafo del artículo 49 del Decreto 1091 de 1995, parágrafo del artículo 23 del Decreto 4433 de 2004 y el parágrafo del artículo 3 del Decreto 1858 de 2012, que fijaron las partidas que deben tenerse en cuenta en la liquidación de la asignación de retiro del personal del nivel ejecutivo, ya que considera más beneficiosas las normas respecto de las cuales es reconocida dicho factor en las asignaciones de retiro de oficiales y suboficiales de la Policía Nacional, sustentándose en que se vulnera el principio de igualdad.

Al respecto, se tiene que conforme al numeral 19 literales e) y f) del artículo 150 de la Constitución Política, el Congreso de la República tiene la potestad de dictar normas generales sobre los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos.

Es así como, con fundamento en esta potestad, el Congreso de la República, expidió la Ley 4 de 1992, mediante la cual se fijaron los criterios y objetivos que deben regir las normas que regulan el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los trabajadores oficiales y se dictan otras disposiciones.

Por lo anterior, para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores, el artículo 2 de la referida disposición, fijó los objetivos y criterios que debe tener en cuenta el Gobierno Nacional, y que fue declarado exequible por la Corte Constitucional en Sentencia C-608 de 1999, es por ello, que con base en la directriz

trazada por el Congreso de la República, se expiden anualmente los decretos salariales de los distintos servidores públicos, dentro de los que se encuentran los miembros de las Fuerza Militares y de la Policía Nacional.

Ahora bien, el subsidio familiar para los oficiales y suboficiales de la Policía Nacional, está regulado por el artículo 82 del Decreto 1212 de 1990, el cual se liquida sobre el sueldo básico, así: en un 30% por estar casados, por el primer hijo en un 5% y el 4% por el segundo hijo, sin que sobrepase el 17%.

A su vez, para el nivel ejecutivo dicha partida está regulada por el artículo 16 del Decreto 1091 de 1995, el cual dispone que el subsidio familiar se pagará al personal del nivel ejecutivo, en cuantía que establecerá el Gobierno Nacional por personas a cargo. Conforme a lo anterior, es oportuno realizar cuadro comparativo de las prestaciones de los miembros de la Policía Nacional, así:

PRESTACIÓN	DECRETO 1212 DE 1990 (NIVEL DE OFICIALES Y SUBOFICIALES)	DECRETO 1091 DE 1995 (NIVEL EJECUTIVO)
SUBSIDIO FAMILIAR	<p><u>ARTÍCULO 82. SUBSIDIO FAMILIAR.</u> A partir de la vigencia del presente Decreto los Oficiales y Suboficiales de la Policía Nacional, en servicio activo, tendrán derecho al pago de un subsidio familiar que se liquidará mensualmente sobre el sueldo básico, así:</p> <p>a. Casados el treinta por ciento (30%), más los porcentajes a que se tenga derecho conforme al literal c. de este artículo.</p> <p>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.</p> <p>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%).</p> <p><b>Artículo 140. Bases de liquidación.</b> A partir de la vigencia del presente</p>	<p><b>DECRETO 1091 DE 1995 (NIVEL EJECUTIVO)</b></p> <p><u>ARTÍCULO 16. PAGO EN DINERO DEL SUBSIDIO FAMILIAR.</u> El subsidio familiar se pagará al personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional en servicio activo. El Gobierno Nacional determinará la cuantía del subsidio por persona a cargo</p> <p><b>ARTICULO 49. BASES DE LIQUIDACIÓN.</b> A partir de la vigencia del presente decreto, al personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, que sea retirado del servicio activo, se le liquidará las</p>

	<p>Decreto, al personal de Oficiales y Suboficiales de la Policía Nacional que sea retirado del servicio activo se le liquidará las prestaciones sociales unitarias y periódicas sobre las siguientes partidas, así:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Sueldo básico.</li><li>2. Prima de actividad en los porcentajes previstos en este Estatuto.</li><li>3. Prima de antigüedad.</li><li>4. Prima de Oficial Diplomado en Academia Superior de Policía, en las condiciones indicadas en este Estatuto.</li><li>5. Duodécima (1/12) parte de la prima de navidad.</li><li>6. Prima de vuelo en las condiciones establecidas en este Decreto.</li><li>7. Gastos de representación para Oficiales Generales.</li><li>8. Subsidio familiar. En el caso de las asignaciones de retiro y pensiones, se liquidará conforme a lo dispuesto en el artículo 82 de este Estatuto, sin que el total por este concepto sobrepase el cuarenta y siete por ciento (47%) del respectivo sueldo básico.</li><li>9. La bonificación de los Agentes del Cuerpo Especial, cuando sean ascendidos al grado de Cabo Segundo y hayan servido por lo menos treinta (30) años como Agentes, sin contar los tiempos dobles.</li></ol>	<p>prestaciones sociales unitarias y periódicas sobre las siguientes partidas:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>a. Sueldo básico.</li><li>b. Prima de retorno a la experiencia.</li><li>c. Subsidio de Alimentación.</li><li>d. Una duodécima parte (1/12) de la prima de navidad.</li><li>e. Una duodécima parte (1/12) de la prima de servicio.</li><li>f. Una duodécima parte (1/12) de la prima de vacaciones.</li></ol> <p>Parágrafo. <b><u>Fuera de las partidas específicamente señaladas en este artículo</u></b>, ninguna de las demás primas, subsidios, auxilios y compensaciones consagradas en los decretos 1212 y 1213 de 1990 y en el presente decreto, <b><u>serán computables</u></b> para efectos de cesantías, <b><u>asignaciones de retiro</u></b>, pensiones, sustituciones pensionales y demás prestaciones sociales.</p>
--	--	--

	<p><b>PARAGRAFO.</b> Fuera de las partidas específicamente señaladas en este artículo, ninguna de las demás primas, subsidios, auxilios y compensaciones consagradas en este Estatuto, serán computables para efectos de cesantías, asignaciones de retiro, pensiones, sustituciones pensionales y demás prestaciones sociales.</p>	
--	---	--

En consecuencia, el Gobierno Nacional actuó dentro del marco de sus competencias, debidamente facultado por la Ley 4 de 1992, para fijar los salarios y prestaciones de los distintos servidores de la Policía Nacional de acuerdo a su especialidad, grado, responsabilidades y funciones, es claro entonces que no se vulneró el derecho a la igualdad, por lo que resulta inviable inaplicar por inconstitucionalidad los citados decretos, sobre todo si se recuerda que el Consejo de Estado, en la sentencia citada señaló, que: *“la remuneración de los miembros de la fuerza pública debe obedecer al nivel de los cargos, las funciones, responsabilidades y calidades, por lo que es claro que todos no pueden tener la misma remuneración y prestaciones”*<sup>5</sup>.

De otra parte, debe tenerse en cuenta que para demostrar la violación del derecho a la igualdad a partir de la comparación entre supuestos de hechos diferentes y entre personas cobijadas por regímenes distintos, como se plantea en el caso, se *“exige un análisis constitucional encaminado a justificar que los que son diferentes deben ser tratados igual, lo cual sólo está constitucionalmente ordenado en circunstancias extraordinarias de manifiesta desproporcionalidad no compensada por otros beneficios”*<sup>6</sup>.

Es así como, en el caso del demandante en condición de intendente jefe del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, en relación con las demás categorías de servidores públicos pertenecientes a la Fuerza Pública, no se le vulneró el derecho a la igualdad, pues teniendo en cuenta el pronunciamiento del Consejo de Estado arriba señalado, el salario de los miembros de la Fuerza Pública debe obedecer al nivel de los cargos, funciones, y responsabilidades, por lo que no todos pueden tener igual remuneración y prestaciones. Además, el artículo 53 de la Constitución Política, establece que la remuneración mínima es vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo, lo que a todas luces demuestra que donde hay diferentes funciones y responsabilidades, se impone que la retribución por el trabajo sea proporcional a las funciones, pues no se está frente a sujetos que se encuentren en las mismas condiciones y desempeñen iguales funciones.

En ese orden de ideas, el demandante desde que decidió vincularse al nivel ejecutivo, quedó sometido a las normas que expidió el Gobierno Nacional en materia salarial y prestacional para ese nivel, ya que el *régimen establecido en la Ley 180 de 1995* y el Decreto 132 del mismo año, consignados en los Decretos 1091 de 1995 y 4433 de

5 CONSEJO DE ESTADO. Sentencia de veintisiete (27) de marzo de dos mil catorce (2014), Radicado N°. 11001-03-25-000-2009-00029-00(0656-09).

6 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-980 de 2002.

2004, *en concordancia* con la Ley 4ª de 1992, fue creada justamente para mejorar las condiciones salariales y prestacionales de los policiales, sin pueda beneficiarse de dos regímenes que establecen partidas diferentes para reajustar el salario, lo cual iría en contra del derecho de igualdad de los demás miembros de la Policía Nacional, que únicamente perciben prerrogativas de una escala salarial. En atención a lo anterior, el demandante no tiene derecho a que se le reajuste el salario con la inclusión del 39% del subsidio familiar, porque ello vulneraría el principio de inescindibilidad, que prohíbe la aplicación parcial de las normas legales.

Por último, en cuanto a la inaplicación por inconstitucionales del parágrafo del artículo 15 del Decreto 1091 de 1995, parágrafo del artículo 49 del Decreto 1091 de 1995, parágrafo del Artículo 23 del Decreto 4433 de 2004 y el parágrafo del Artículo 3 del Decreto 1858 de 2012, se reitera que no resulta procedente, ya que las referidas normas han sido expedidas dentro del marco de competencias que la Constitución Política y la Ley consagran, determinando el porcentaje que por subsidio familiar devengan los miembros del nivel ejecutivo, como es el caso del demandante, por lo es a ellas debe ceñirse la entidad demandada, para efectos de liquidar la asignación de retiro.

De conformidad con lo expuesto, se evidencia que el demandante en condición de Intendente Jefe, no se encuentra en las mismas circunstancias fácticas y jurídicas en que se ubican los oficiales y suboficiales de la Policía Nacional, razón por la cual, no se puede predicar que exista vulneración del derecho a la igualdad para el presente asunto, y en esa medida no estarían dadas las condiciones para dar cabida a la excepción de inconstitucionalidad de las normas solicitadas.

Por todo lo anterior, el despacho concluye que no prosperan las pretensiones de la demanda, razón por la cual se negaran.

### **Costas y Agencias en Derecho**

Como quiera que la condena en costas con la expedición de la Ley 1437 de 2011, pasó de ser valorada subjetivamente a establecer si efectivamente estas se han causado, el despacho observa que tanto la parte demandante como la parte demandada para poder acudir ante la jurisdicción contenciosa administrativa deben hacerlo a través de un profesional del derecho quien con sus conocimientos jurídicos represente los intereses del particular o de la entidad demandada, debiendo asumir costos de diferente índole: abogado, copias, transportes, correos, entre otros, por lo que es evidente que se incurre para cualquiera de los extremos procesales en gastos.

En ese entendido, se considera pertinente atender la línea jurisprudencial mantenida por el Consejo de Estado<sup>7</sup> sobre este tema, la cual tratándose de procesos laborales ha señalado que existe una parte más "*vulnerable y generalmente de escasos recursos*", y por tanto, atendiendo los criterios que en esta materia ordena el órgano de cierre, para fijarlas tendrán en cuenta<sup>8</sup>:

*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*

---

7 CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección "A". Sentencia del 7 de abril de 2016. Rad. 13001-23-33-000-2013-00022-01.

8 CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección "A". Sentencia del 22 de marzo de 2018. Rad. 08001-23-33-000-2014-00565-01.

**total o parcialmente, o bien para abstenerse, según las premisas regladas 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). (...)*

Así las cosas y atendiendo a lo contemplado en el artículo 188 del CPACA y 365 del Código General del Proceso, se impone condenar en costas objetiva y valorativamente a la parte demandante, extremo procesal vencido; condena que se establece en **cien mil pesos (\$100.000) mcte**, y se liquidará por la Secretaría del Despacho, siguiendo el trámite contemplado en el artículo 366 del Código General del Proceso.

Frente a las agencias en derecho, el numeral 3.1.2 del Acuerdo N°. 1887 de 2003 del Consejo Superior de la Judicatura, fija como tarifa para los procesos ordinarios de primera instancia con cuantía en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, hasta un 20% del valor de las pretensiones relacionadas en la demanda, en ese sentido, el Despacho estima pertinente fijar como agencias en derecho el valor de **doscientos mil pesos (\$200.000) mtce**, a cargo de la parte demandante.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Cincuenta y Cinco Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá** – Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

#### **RESUELVE**

**PRIMERO.- NEGAR** las pretensiones de la demanda; de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

**SEGUNDO.- CONDENAR EN COSTAS** a la parte demandante, por el valor de: **cien mil pesos (\$100.000) mcte.**, y sígase el procedimiento establecido en el artículo 366 del Código General del Proceso.

**TERCERO.- FIJAR** como agencias en derecho el valor de: **doscientos mil pesos (\$200.000) mtce.**, a cargo de la parte demandante, extremo procesal vencido, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**CUARTO.-** Ejecutoriada la presente providencia, por la secretaria del juzgado **DEVOLVER** a la parte interesada el remanente de los gastos del proceso si los hubiere, proceder a la liquidación de costas y **ARCHIVAR** el expediente, con las anotaciones pertinentes de cada actuación en el Sistema de Justicia Siglo XXI.

#### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Firmado Por:**

**LUIS EDUARDO GUERRERO TORRES**

**JUEZ**  
**JUEZ - JUZGADO 055 ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD DE BOGOTA, D.C.-**  
**SANTAFE DE BOGOTA D.C.,**

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

Código de verificación:

**1617b7c3f849fc9c9c53c6b273a01dd460d833eb12798aa118653b45b53f6561**

Documento generado en 16/12/2020 10:33:27 p.m.

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**