**RÉGIMEN SALARIAL DE LOS MIEMBROS DE LA FUERZA PÚBLICA / Marco normativo aplicable.**

Al Congreso de la República le corresponde establecer los principios generales objetivos y criterios para la fijación del régimen salarial y prestacional de los integrantes de la Fuerza Pública, mientras que el presidente de la República con acatamiento a la ley marco que se expida por el Legislador, debe desarrollar el régimen salarial y prestacional de esos servidores públicos. Así, se expidió la Ley 4ª de 1992, *“Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política”*, cuyo artículo 13 de la Ley 4 de 1992 estableció con respecto a la escala gradual porcentual, lo siguiente: *“(…) ARTÍCULO 13. En desarrollo de la presente Ley el Gobierno Nacional establecerá una escala gradual porcentual para nivelar la remuneración del personal activo y retirado de la Fuerza Pública de conformidad con los principios establecidos en el artículo 2º. PARÁGRAFO. La nivelación de que trata el presente artículo debe producirse en las vigencias fiscales de 1993 a 1996. (…)”* A su vez, el Decreto 107 de 1996, “Por el cual se fijan los sueldos básicos para el personal de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares, Oficiales, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional, personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional yEmpleados Públicos del Ministerio de Defensa, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional (…)”, dispuso en su artículo 1º lo siguiente (…) A partir de la expedición del anterior decreto, el Gobierno Nacional cada año ha proferido los Decretos de reajuste salarial con sujeción a la escala salarial (122 de 1997; 058 de 1998; 62 de 1999; 2724 de 2000; 2737 de 2001; 745 de 2002; 3552 de 2003; 4158 de 2004; 923 de 2005; 407 de 2006; 1515 de 2007; 673 de 2008; 737 de 2009; 1530 de 2010; 1050 de 2011; 0842 del 2012; 1017 de 2013 y 187 de 2014), tomando como base, para cada grado, un porcentaje de la asignación básica fijada para el General. Del recorrido normativo antes esbozado, se tiene que la asignación básica del personal de la Fuerza Pública está sujeta a los decretos que anualmente expide el Gobierno Nacional, en los que se fijan las pautas para determinar el monto que devengarán sus miembros anualmente, impidiendo recurrir a una fuente distinta para realizar el correspondiente incremento salarial, puesto que, a partir del Decreto 107 de 1996, quedaron debidamente nivelados los salarios de ese personal.

**RÉGIMEN SALARIAL DE LOS MIEMBROS DE LA FUERZA PÚBLICA / No es el mismo régimen aplicable a la asignación de retiro / IPC no es la variable económica aplicable.**

La Sala precisa que para regular los salarios del personal en actividad de la Fuerza Pública, el Gobierno Nacional aplica la escala gradual, sin que ésta pueda ser modificada por decisión judicial, mientras que, para calcular las asignaciones de retiro, se basa en el principio de oscilación, con el fin de mantener el equilibrio entre los incrementos efectuados al personal activo y los realizados al personal en retiro que disfruta de una pensión o asignación de retiro. (…) Así las cosas, como lo pretendido por el demandante es que se le reajuste su asignación básica conforme a la variación porcentual arrojada por el índice de precios al consumidor para las anualidades mencionadas, por considerar que este fue mayor que el realizado conforme los decretos proferidos por el Gobierno Nacional, resulta improcedente acceder a ello, puesto que, al personal en actividad se le efectúa el reajuste de su salario de conformidad con la escala gradual porcentual. Ahora, acertó el A-quo en señalar como normas aplicables, el contenido de la Ley 100 de 1994 y la Ley 238 de 1995, en razón que son las únicas bases normativas que ordenan reajustar un derecho prestacional, conforme el IPC, al respecto indicaron que el incremento de las asignaciones de retiro se realizaría con fundamento en el IPC, por lo cual, dicho sustento jurídico no puede utilizarse para modificar la escala gradual porcentual, en la medida que los debates son disimiles, puesto que, dicho reajuste solo es procedente para las pensiones o asignaciones de retiro. Al respecto se advierte que el reajuste anual de los salarios de los miembros activos de la Fuerza Pública es una atribución del Gobierno Nacional, quien profiere los decretos correspondientes con sujeción a las normas, criterios y objetivos contenidos en la Ley 4 de 1992; por lo cual, el IPC no es la variable económica que pueda ser aplicada al reajuste de los salarios de los servidores públicos. De acuerdo con lo anterior, se tiene que para las anualidades en que se reclama el reajuste, el salario del demandante fue incrementado según los Decretos expedidos por el Gobierno Nacional, sin que ello, desconozca el ordenamiento constitucional y legal, puesto que, la Constitución Política protege el derecho constitucional a mantener el poder adquisitivo del salario y que ello comprende que cada año éste sea reajustado para todos los servidores cobijados por la ley anual de presupuesto, pero no necesariamente, que dicho incremento deba hacerse con aplicación únicamente de la variación porcentual del IPC del año inmediatamente anterior.

**RÉGIMEN SALARIAL DE LOS MIEMBROS DE LA FUERZA PÚBLICA / IPC no es la variable económica aplicable / Excepto quienes devengan hasta 2 salarios mínimos legales mensuales vigentes.**

Conforme a la sentencia C-1433 de 2000 de la Corte Constitucional, se encuentra que no puede el Gobierno Nacional hacer incrementos inferiores al IPC, pero a quienes devenguen hasta dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes, condición que no fue probada por el Intendente German Eduardo Jurado Jurado, en razón a que no allegó los soportes de las sumas canceladas por salario para los años 1998 a 2004, para determinar si era beneficiario de la excepción propuesta por la Corte Constitucional. En ese orden de ideas, para la Sala no es viable acceder a las pretensiones de la demanda, toda vez que los incrementos efectuados a la asignación básica del demandante en las anualidades referidas fueron realizados conforme a los lineamientos contenidos en los decretos que para el efecto expidió el Gobierno Nacional, los cuales, si no estuvo de acuerdo el actor, debió demandarlos a través de los respectivos medios de control.

**NOTA DE RELATORÍA:** El documento que se presenta al público ha sido modificado para incluir los anteriores descriptores de la providencia, más no para modificar su contenido. Por lo anterior, el código de seguridad del mismo no corresponde al de la providencia original. Para validar la integridad del documento los interesados pueden consultarlo a través de la plataforma SAMAI.



***Tribunal Administrativo de Boyacá***

***Sala de Decisión No. 5***

***Magistrada Ponente: Beatriz Teresa Galvis Bustos***

## Tunja, enero veintiséis (26) de dos mil veintidós (2022)

|  |  |
| --- | --- |
| Medio de control: | **Nulidad y restablecimiento del derecho** |
| Demandante: | German Eduardo Jurado Jurado |
| Demandado: | Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional |
| Expediente: | 15001-33-33-011-**2019-00056-01** |
| Link:[http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list\_procesos?guid=15](http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos?guid=150013333013201800045011500123) [0013333013201800045011500123](http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos?guid=150013333013201800045011500123) |

### OBJETO DE LA DECISIÓN

Se resuelve el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de primera instancia proferida el 4 de junio de 2021 por el Juzgado Once Administrativo de Tunja, por la cual se negaron las pretensiones.

1. **ANTECEDENTES**

# La demanda (a. 1) Pretensiones

1. German Eduardo Jurado Jurado, por conducto de apoderado judicial, solicitó:
	1. *Que se declare la nulidad del acto administrativo No. S-2018-030011/ ANOPA – GRULI 1.10 del 01 de junio de 2018, emitido por la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, por medio del cual se niega la reliquidación del salario y prestaciones sociales de mi poderdante.*
	2. *Que la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional reajuste y reliquide el salario, y sus respectivos factores adicionales de liquidación, que el Intendente Germán Eduardo Jurado Jurado devengó en los años 1999, 2001, 2002, 2003 y 2004, de acuerdo al porcentaje que por Índice de Precios al Consumidor fue decretado por el Gobierno Nacional, teniendo en cuenta que el aumento anual reconocido a su salario por parte de la Policía Nacional fue inferior al que por (IPC) se decretó por el Estado de Colombia, junto con los Intereses e indexación que en derecho corresponda.*
	3. *Que la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional reajuste y reliquide las prestaciones sociales (vacaciones, cesantías, intereses a las*

*cesantías y demás emolumentos percibidos) que el Intendente Germán Eduardo Jurado Jurado devengó en los años 1999, 2001, 2002, 2003 y 2004, de acuerdo al porcentaje que por índice de precios al consumidor fue decretado por el Gobierno Nacional, teniendo en cuenta que el aumento anual reconocido a su salario por parte de la Policía Nacional fue inferior al que por (IPC) se decretó por el Estado de Colombia, junto con los intereses e*

*indexación que en derecho corresponda.*

* 1. *Que la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional reajuste y reliquide retroactivamente el salario y sus respectivos factores adicionales de liquidación del Intendente German Eduardo Jurado Jurado teniendo en cuenta que el incremento anual reconocido para los años 1999, 2001, 2002, 2003 y 2004 fue menor al porcentaje que por Índice de Precios al Consumidor fue decretado por el Gobierno Nacional, reliquidación y reajuste que deberá efectuarse desde el 1 de enero de 2005 hasta cuando mediante acto administrativo se liquide y pague el dinero solicitado, junto con los intereses e*

*indexación que en derecho corresponda.*

### Hechos

* 1. *Que la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional reajuste y reliquide retroactivamente las prestaciones sociales del Intendente German Eduardo Jurado Jurado teniendo en cuenta que el incremento anual reconocido para los años 1999, 2001, 2002, 2003 y 2004 fue menor al porcentaje que por Índice de Precios al Consumidor fue decretado por el Gobierno Nacional, reliquidación y reajuste que deberá efectuarse desde el 1 de enero de 2005 hasta cuando mediante acto administrativo se liquide y pague el dinero solicitado, junto con los intereses e indexación que en derecho corresponda.*
1. Sostuvo que ingresó a la Policía Nacional en el año 1998, por lo tanto, para los años 1999 a 2004 se encontraba al servicio activo en la institución policial.
2. El Gobierno Nacional, mediante los Decretos 62 de 1999, 2737 de 2001, 745 de 2002, 3552 de 2003 y 4158 de 2004, efectuó unos reajustes de salario para los años subsiguientes inferiores a los porcentajes establecidos en el IPC.
3. El actor solicitó ante la entidad demandada el reajuste de su salario con los incrementos establecidos en el IPC y en consecuencia el reajuste de las prestaciones sociales, petición que se negó mediante el acto administrativo acusado.

### Concepto de violación

1. Como sustento del concepto de violación refirió que la Constitución Nacional, en su artículo 150 numeral 19, ordenó al Congreso de la República fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, como lo son los integrantes de las fuerzas militares, en desarrollo de dicho precepto, se expidió la Ley 4 de 1992, la cual fijó los criterios, para que el Gobierno Nacional realizara las escalas salariales de los miembros de las fuerzas militares y de policía.
2. Manifestó que en virtud del artículo 13 de la Ley 4 de 1993, el Gobierno Nacional creó la escala gradual porcentual, que contuvo los salarios de los uniformados y que sería actualizada anualmente desde el año 1997, sin embargo, los porcentajes en que se ajustaba anualmente el salario, se efectuaba por debajo de los índices del precio al consumidor, para los años 1997 a 2004.
3. Indicó que ajustar el salario anualmente con porcentajes inferiores a la inflación del país, causa la pérdida del poder adquisitivo del dinero, en consecuencia, se afecta el objetivo de remunerar al trabajador por los servicios prestados.
4. Sostuvo que conforme el artículo 53 de la Constitución, el salario debe ser móvil y ajustado anualmente, por lo tanto, si el Gobierno Nacional no ajustó la base salarial de los miembros de la Policía Nacional sobre la inflación, no es procedente señalar que se cumplió con el cometido de que lo percibido por el trabajador no pierda poder adquisitivo.
5. Consideró que la base salarial debe ser reajustada con los porcentajes del IPC establecidos en los años 1997 a 2004, para cumplir con los fines de la Ley 4 de 1992.

### TRÁMITE PROCESAL Presentación y admisión de la demanda

1. La demanda fue radicada el 2 de abril de 2019 (a. 3) y repartida al Juzgado Once Administrativo de Tunja, que, en providencia del 20 de junio de 2019, la admitió, ordenando las notificaciones de rigor (a. 8).

### Contestación de la demanda

1. **La Policía Nacional** (a. 11) en memorial del 28 de noviembre de 2019 se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda.
2. Sostuvo que no existe norma de carácter legal o constitucional que ordene reajustar los salarios del personal activo de conformidad con las variaciones del IPC, toda vez que para las fuerzas militares y de policía el ajuste se realiza de acuerdo al principio de oscilación conforme los decretos expedidos por el Gobierno Nacional.
3. Manifestó que en virtud de la Constitución Política los miembros de la fuerza pública gozan de un régimen salarial y prestacional especial que se diferencia de la

totalidad de servidores públicos, por lo tanto, el salario es reajustado de conformidad con la escala gradual porcentual.

1. Mencionó que el actor en la actualidad se encuentra disfrutando de asignación de retiro, por lo que si pretende algún ajuste en su liquidación, debe demandar a la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional.

### Trámite sentencia anticipada

1. En auto del 9 de septiembre de 2020 (a. 18) el A-quo dio aplicación al artículo 13 del Decreto 806 de 2020, en razón a que con la demanda y su contestación no se solicitaron pruebas adicionales a las documentales aportadas y tampoco encontró excepciones previas por decretar.
2. Por lo tanto, corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegaciones finales.

### Sentencia de primera instancia

1. En sentencia proferida el 4 de junio de 2021, el Juzgado Once Administrativo de Tunja, resolvió (a. 25):

*“****PRIMERO.-*** *NEGAR las pretensiones de la demanda, conforme a lo establecido en la parte motiva de esta providencia.*

***SEGUNDO.-*** *CONDENAR a la parte demandante a pagar las costas procesales, cuya liquidación deberá efectuarse por la Secretaría del Despacho en los términos previstos en el artículo 366 del C.G.P.*

***TERCERO.-*** *FIJAR como agencias en derecho el 4% del valor de las pretensiones de la demanda, de conformidad con la parte motiva de esta providencia. Por Secretaría LIQUÍDENSE.*

1. La juez de primera instancia, precisó que, el artículo 14 de la Ley 100 de 1993 ordenó el ajuste con base en el IPC, pero el mismo recae sobre los derechos pensionales, mas no salariales.
2. Indicó que de acuerdo a lo probado en la actuación, para los periodos reclamados por el demandante, estos son, 1999, 2001, 2002, 2003 y 2004, este se encontraba en servicio activo como miembro de la Policía Nacional, por lo que sus salarios se ajustaron conforme la escala gradual porcentual.
3. Consideró que *“el Despacho no encuentra ningún soporte normativo o jurisprudencial que conlleve a considerar, que es posible acceder al reajuste salarial y prestacional del salario de los servidores públicos que hacen parte de la Policía Nacional teniendo en cuenta el IPC; contrario sensu, si se evidencia que tanto el legislador a través de la Ley 4ª de 1993 como el Gobierno Nacional mediante los Decretos con los cuales anualmente fija los salarios de los miembros de la Fuerza Pública, han definido fuertes lineamientos que en sí, están orientados a impedir la pérdida de poder adquisitivo*”.
4. Refirió que los miembros activos de la Policía Nacional le son aplicables disposiciones especiales que regulan los incrementos salariales anuales, por lo que no es procedente recurrir a otras normas que no los regulan.
5. Expuso que si bien la Corte Constitucional en la sentencia No. C-1433 de 2000 señaló que el ajuste del salario no podía realizarse por debajo de los índices de precios al consumidor, lo cierto es que, dicha regla aplica, cuando el trabajador devenga menos de 2 salarios mínimos legales mensuales vigentes, circunstancia que no se acreditó en el proceso.

# Recurso de apelación

1. La parte demandante, mediante memorial de 11 de junio de 2021, presentó recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia (a. 27). Al señalar que la Juez de primera instancia aplicó una norma que no corresponde al problema jurídico, pues en el libelo de la demanda no se señaló la aplicación de la Ley 100 de 1993.
2. Luego sostuvo que “*la pretensión económica del medio de control judicial radica única y exclusivamente en el reajuste de la asignación de retiro que percibe el actor, esto por cuanto su salario se reajustó por debajo del IPC en algunas anualidades en servicio activo*” y que el “*surge el yerro en el cual incurrió el A-quo al declarar la prescripción de la pretensión, ya que no se solicita un reajuste retroactivo del salario”*.
3. Afirmó que la Ley 4ª de 1992 establece que el salario no debe perder su poder adquisitivo con el paso de las vigencias fiscales, por lo tanto, el salario como las prestaciones sociales deben ser reajustadas con los indicadores económicos establecidos por el DANE.
4. Trascribió varias sentencias proferidas por la Corte Constitucional que señalaron que el salario no debe perder el poder adquisitivo, ni desmejorarse en el desarrollo de la relación laboral.
5. Adujo que a los funcionarios del nivel central se les ajusta la asignación básica conforme al IPC, tal como lo certificó el Departamento Administrativo de la Función Pública, por lo cual, dicha regla también debe ser aplicable a la fuerza pública.
6. Precisó que en el caso en concreto, los años que se ajustó el salario del demandante con índices inferiores al IPC, fueron para las vigencias 1999 y 2004, por lo tanto “*existe la obligación constitucional, por vía de interpretación jurisprudencial, de reajustar los porcentajes faltantes entre el reajuste ordenado y el (IPC) para los años señalados, toda vez que el accionante percibió un salario que estaba por debajo del promedio ponderado de los salarios de los servidores de la administración central*”.
7. De otro lado, señaló que se debe revocar la condena en costas, pues no obra prueba de su configuración.

### TRÁMITE DE SEGUNDA INSTANCIA Admisión del recurso de apelación

1. En auto de 2 de septiembre de 2021, se resolvió admitir el recurso de apelación presentado por la parte demandante contra la sentencia proferida el 4 de junio de 2021 por el Juzgado Once Administrativo de Tunja y se ordenó ingresar el expediente para emitir sentencia de segunda instancia (a. 34).
2. **CONSIDERACIONES**

# Competencia

1. El artículo 328 del Código General del Proceso, prevé:

*“****Artículo 328. Competencia del superior.***

*El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante,* ***sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio,*** *en los casos previstos por la ley.*

*(…)”*

1. Según la norma transcrita, se colige que el superior no puede pronunciarse sobre aspectos que no fueron objeto del recurso de alzada, excepto frente a las decisiones que deba adoptar de oficio. Así lo sostuvo la Subsección “A” de la Sección Segunda del Consejo de Estado en sentencia proferida el 23 de febrero de 20171.

# Problema jurídico

1. De conformidad con los argumentos de la apelación, se formulan el siguiente problema jurídico:

¿Impone revocarse la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda, al verificarse (i) que se aplicó una norma que no coincidía con las pretensiones de la demanda y (ii) por desconocer la jurisprudencia de la Corte Constitucional que señala que el salario no puede perder su poder adquisitivo?

1. Si la respuesta al interrogante anterior es positiva, deberá resolverse:

¿Hay lugar a condenar a la demandada a reajustar los salarios que percibió el demandante para los años 1999 y 2004, conforme los porcentajes del Índice de Precios al Consumidor y al pago de las costas procesales?

1. Para resolver los interrogantes, la Sala se detendrá en los siguientes temas: **(i)**

hechos probados, **(ii)** régimen normativo y **(iii)** caso concreto.

### Sentido de la decisión

1 Se indicó: “De acuerdo con el artículo 320 del Código General del Proceso, aplicable por expresa remisión del artículo 306 del CPACA, el recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida «…únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión.». En consecuencia, el superior no puede pronunciarse sobre aspectos que no fueron objeto del mismo. Al respecto sostuvo esta Corporación en sentencia de 5 de julio de 20071:

«Ahora, entrando al fondo del asunto, debe recordarse que esta Sección ha reiterado que en el recurso de apelación, cuya sustentación es obligatoria, so pena de declararse desierto, la competencia de la Corporación está restringida a los motivos de inconformidad expuestos por el recurrente contra la providencia objeto del recurso y que se relacionen, desde luego, con las causales de nulidad planteadas en la demanda, o con las consideraciones que sirvieron de sustento al Tribunal para dictar la sentencia. En consecuencia, la Sala estudiará los puntos sobre los cuales alegó la parte apelante en la sustentación del recurso, según se vio anteriormente.».

Esta limitación a la competencia del juez de segunda instancia ha sido entendida como garantía de la non reformatio in pejus, consagrada en el artículo 31 de la Constitución Política. (…)” (Negrilla fuera del original)

1. La Sala confirmará la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda, en razón a que no existe fundamento legal que ordene el ajuste del salario a los miembros de la policía nacional conforme los índices de precios al consumidor, ni tampoco se desconoció mandato Constitucional alguno, pues la base salarial del actor tuvo reajustes anuales conforme el principio de oscilación, en consecuencia, su salario no perdió valor adquisitivo.

### Valoración probatoria

1. **Prueba documental:** se otorgará valor probatorio a los documentos que reposan en el plenario. Ello, en la medida que no fueron tachados y las partes los tuvieron a su disposición durante todo el proceso, sin manifestar algún tipo de inconformidad, valor que se les dará atendiendo lo señalado en la sentencia de unificación proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado el 28 de agosto de 2014, con ponencia del Consejero Doctor Danilo Rojas Betancourth2.

### Hechos probados

1. El demandante German Eduardo Jurado Jurado prestó sus servicios a la Policía Nacional desde el 4 de agosto de 1997 y hasta el 30 de julio de 1998 como Alumno, y del 31 de julio de 1998 al 9 de febrero de 2019 en el nivel ejecutivo (a. 10 fl. 17).
2. Mediante Resolución No. 3980 del 26 de julio de 2004, la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional – CASUR reconoció asignación de retiro al demandante en cuantía del 78% del sueldo básico y las partidas legamente computables devengadas en actividad, a partir del 16 de junio de 2004.
3. La entidad demandada a través del Oficio No. S-2018/030011/ANOPA-GRULI-

1.10 del 01 de junio de 2018 negó la anterior petición al considerar que los salarios fueron ajustados de conformidad con el principio de oscilación (a. fl. 24).

### Marco normativo

**Régimen salarial y prestacional del personal de la Fuerza Pública**

1. A partir de la expedición de la Constitución de 1991, la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, incluidos los integrantes de la Fuerza

2 Radicación: 25000-23-26-000-2000-00340-01.

Pública, no es asunto privativo de la órbita de competencia del Congreso de la República, sino que esa atribución hoy es compartida con el presidente de la República, conforme a lo dispuesto por el artículo 150 numeral 19 literal e) de la Constitución3.

1. En esta norma constitucional de manera expresa se señaló que corresponde al Congreso en ejercicio de la función legislativa “*dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios*” a los cuales se sujetará el Gobierno para *“fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública*”.
2. Ello implica que al Congreso de la República le corresponde establecer los principios generales objetivos y criterios para la fijación del régimen salarial y prestacional de los integrantes de la Fuerza Pública, mientras que el presidente de la República con acatamiento a la ley marco que se expida por el Legislador, debe desarrollar el régimen salarial y prestacional de esos servidores públicos.
3. Así, se expidió la Ley 4ª de 1992, “*Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política*”, cuyo artículo 13 de la Ley 4 de 1992 estableció con respecto a la escala gradual porcentual, lo siguiente:

*“(…)*

*ARTÍCULO 13. En desarrollo de la presente Ley el Gobierno Nacional establecerá una escala gradual porcentual para nivelar la remuneración del personal activo y retirado de la Fuerza Pública de conformidad con los principios establecidos en el artículo 2º.*

*PARÁGRAFO. La nivelación de que trata el presente artículo debe producirse en las vigencias fiscales de 1993 a 1996. (…)”*

1. A su vez, el Decreto 107 de 1996, “*Por el cual se fijan los sueldos básicos para el personal de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares, Oficiales, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional, personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional y*

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

*Empleados Públicos del Ministerio de Defensa, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional (…)*”, dispuso en su artículo 1º lo siguiente:

*“*[*Artículo 1.*](https://app.vlex.com/vid/528085323/node/1) *De conformidad con lo establecido en el* [*artículo 13*](https://app.vlex.com/vid/528085323/node/13) *de la* [*Ley*](https://app.vlex.com/vid/528085323)[*4ª*](https://app.vlex.com/vid/528085323) *de 1992, fijase la siguiente escala gradual porcentual para el personal de oficiales, suboficiales, miembros del nivel ejecutivo y agentes de la Fuerza Pública.*

*Los sueldos básicos mensuales para el personal a que se refiere este artículo corresponderán al porcentaje que se indica para cada grado, con respecto a la asignación básica del grado de General.*

|  |  |
| --- | --- |
| ***Oficiales*** |  |
| *General* | *100%* |
| *Mayor General* | *90%* |
| *Brigadier General* | *80%* |
| *Coronel* | *60%* |
| *Teniente coronel* | *44.30%* |
| *Mayor* | *38.60%* |
| *Capitán* | *30.50%* |
| *Teniente* | *26.70%* |
| *Subteniente* | *23.70%* |
| ***Suboficiales*** |  |
| *Sargento Mayor* | *26.40%* |
| *Sargento Primero* | *22.60%* |
| *Sargento Viceprimero* | *19.50%* |
| *Sargento Segundo* | *17.40%* |
| *Cabo Primero* | *16.40%* |
| *Cabo Segundo* | *17.90%* |
| ***Nivel Ejecutivo*** |  |
| *Comisario* | *45.50%* |
| *Subcomisario* | *38.30%* |
| *Intendente* | *33.90%* |
| *Subintendente* | *26.40%* |
| *Patrullero* | *20.30%* |

*(…)*

*Artículo 2°. Los Oficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional en los grados de General y Almirante, percibirán por todo concepto una asignación mensual igual a la que devenguen los Ministros del Despacho como asignación básica y gastos de representación, en todo tiempo, distribuida así: el cuarenta y cinco por ciento (45%) como sueldo básico y el cincuenta y cinco por ciento (55%) como prima de alto mando. Esta última no tendrá carácter salarial para ningún efecto legal.*

*Parágrafo. Los Oficiales Generales y Almirantes a que se refiere este artículo, tendrán derecho a la Prima de Dirección y demás primas que devenguen los Ministros del Despacho. La Prima de Dirección no será factor salarial para ningún efecto legal, se pagará mensualmente y es compatible con la Prima de Alto Mando a que tienen derecho los Oficiales en estos grados.*

*En ningún caso, los Oficiales Generales y Almirantes podrán percibir una remuneración superior a la prevista para los Ministros del Despacho.”*

1. A partir de la expedición del anterior decreto, el Gobierno Nacional cada año ha proferido los Decretos de reajuste salarial con sujeción a la escala salarial (122 de

1997; 058 de 1998; 62 de 1999; 2724 de 2000; 2737 de 2001; 745 de 2002; 3552 de

2003; 4158 de 2004; 923 de 2005; 407 de 2006; 1515 de 2007; 673 de 2008; 737 de

2009; 1530 de 2010; 1050 de 2011; 0842 del 2012; 1017 de 2013 y 187 de 2014),

tomando como base, para cada grado, un porcentaje de la asignación básica fijada para el General.

1. Del recorrido normativo antes esbozado, se tiene que la asignación básica del personal de la Fuerza Pública está sujeta a los decretos que anualmente expide el Gobierno Nacional, en los que se fijan las pautas para determinar el monto que devengarán sus miembros anualmente, impidiendo recurrir a una fuente distinta para realizar el correspondiente incremento salarial, puesto que, a partir del Decreto 107 de 1996, quedaron debidamente nivelados los salarios de ese personal.

### Marco normativo y jurisprudencial para la procedencia del reajuste con base en el IPC

1. Así las cosas y despejado lo anterior, la Sala procede a pronunciarse sobre la procedencia del reajuste, con base en aumento del IPC, el cual está regulado en la Ley 100 de 1993, haciendo las siguientes consideraciones:
2. Los miembros de la Fuerza Pública por mandato constitucional gozan de un régimen especial, razón por la cual, el régimen general contenido en la Ley 100 de 1993, “*Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones*”, exceptuó expresamente de su aplicación a los miembros de la Fuerza Pública, al disponer en su artículo 279, lo siguiente:

*“Artículo 279. Excepciones. El Sistema Integral de Seguridad Social contenido en la presente Ley no se aplica a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, ni al personal regido por el Decreto ley 1214 de 1990, con excepción de aquel que se vincule a partir de la vigencia de la presente Ley, ni a los miembros no remunerados de las Corporaciones Públicas.”*

1. Por su parte, el artículo 14 la citada ley 100 de 1993, señaló:

*“Artículo 14. Reajuste de Pensiones. Con el objeto de que las pensiones de vejez o de jubilación, de invalidez y de sustitución o sobreviviente, en cualquiera de los dos regímenes del sistema general de pensiones, mantengan su poder adquisitivo constante, se reajustarán anualmente de oficio, el primero de enero de cada año, según la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor, certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior. No obstante, las pensiones cuyo monto mensual sea igual al salario mínimo legal mensual vigente, serán reajustadas de*

*oficio cada vez y con el mismo porcentaje en que se incremente dicho salario por el Gobierno.”*

1. Por consiguiente, no existe duda, que bajo los mandatos del artículo 279 de la Ley 100 de 1993, los pensionados suboficiales de la Policía Nacional no eran acreedores del reajuste de sus pensiones como lo dispone el artículo 14 de aquella, vale decir, teniendo en cuenta la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior, sino como lo disponía el Decreto 1211 de 1990, o sea mediante la oscilación de las asignaciones y pensiones a los miembros de las Fuerzas Militares.
2. No obstante, la Ley 238 del 26 de diciembre de 1995, adicionó el artículo 279 de la Ley 100 de 1993, así:

*“Artículo 1º. Adiciónese el Artículo 279 de la Ley 100 de 1993 con el siguiente parágrafo:*

*Parágrafo 4. Las excepciones consagradas en el presente artículo no implican negación de los beneficios y derechos determinados en los artículos 14 y 142 de esta ley para los pensionados de los sectores aquí contemplados".*

1. Al respecto, la Corte Constitucional, en Sentencia C-941 del 15 de octubre de 2003, consideró:

*Es decir que en relación con el reajuste de las pensiones para los oficiales y suboficiales de la policía nacional o sus beneficiarios, claramente resulta aplicable el artículo 14 de la ley 100 de 1993, pues el artículo 1° de la ley 238 de 1995 se refirió específicamente a los pensionados de los sectores que fueron excluidos por el artículo 279 de la ley 100 de 1993.*

1. La misma Corte Constitucional en la sentencia C - 432 de 2004, consideró procedente el reajuste de las **asignaciones de retiro** del personal de las Fuerzas Militares, con base en el IPC, cuando el porcentaje de variación de que trata el principio de oscilación fuere inferior al IPC. Reajuste que operó durante los años siguientes a la expedición de la Ley 238 de 1995 y hasta la expedición del Decreto 4433 de 2004, el cual corrigió el desequilibrio en el reajuste anual de las asignaciones de retiro según el principio de oscilación y en adelante prohibió acogerse a normas que regulen ajustes para la Administración Pública, a menos que así lo establezca expresamente la ley.
2. Al respecto, la sentencia de 17 de mayo de 2007, Rad. 8464-2005 magistrado ponente Jaime Moreno García, de Sala Plena de la Sección Segunda, se refirió al asunto, en estos términos:

*“4. En torno a las previsiones del artículo 10 de la Ley 4ª de 1992, según el cual “Todo régimen salarial o prestacional que se establezca contraviniendo las disposiciones establecidas en la presente ley o en los decretos que dicte el Gobierno Nacional en desarrollo de la misma, carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos”, la Sala advierte que este artículo 10 no se refiere a una presunta ley posterior, pues la sanción allí establecida es la de su nulidad, en tanto que se le impide que produzca efecto alguno, y en tales condiciones solo puede referirse a cualquier otro acto jurídico diferente de la ley, que en ningún caso puede ser nula, sino inexequible, lo cual es bien diferente”.*

1. Y, respecto a la interpretación y aplicación de una ley ordinaria frente a una ley marco, la citada sentencia precisó:

*“Para comenzar no se trataría simplemente de la “interpretación” de la Ley 238, sino de su aplicación, porque le creó a partir de su vigencia el derecho al grupo de pensionados de los sectores arriba relacionados, entre ellos a los pensionados de la fuerza pública, el derecho al reajuste de sus pensiones de acuerdo a la variación del índice de precios al consumidor y a la mesada 14.*

*Ahora bien, la Sala solo podría dejar de aplicar una ley ordinaria posterior, especial y más favorable, según se verá más adelante, en lugar de una ley marco anterior y su Decreto 1212 de 1990 que la desarrolla, bajo la condición de que aquella fuera incompatible con la Constitución Política, debido a que esa es la única hipótesis constitucional para dejar de aplicar una ley que no ha sido declarada inexequible.*

*Y la Sala encuentra que la Ley 238 de 1995 es más favorable para el demandante que la Ley 4ª de 1992 y el Decreto 1212 de 1990, porque al hacer la comparación entre los reajustes pensionales derivados del aumento de las asignaciones en actividad de los oficiales de la Policía Nacional establecidos en los decretos 122 de 1997, 58 de 1998, 62 de*

*1999, 2724 de 2000, 2737 de 2001 y 745 de 2002 y los que resultan de la aplicación del artículo 14 de la Ley 100 de 1993, se evidencia que la aplicación de este sistema de reajuste resulta ser cuantitativamente superior”.*

### Caso concreto

1. Conforme se registró en precedencia, el demandante solicitó la nulidad del oficio No. S- S-2018/030011/ANOPA-GRULI-1.10 del 01 de junio de 2018, que negó el reajuste de la asignación básica, conforme al IPC desde el año 1997 y hasta el año 2004, con las respectivas incidencias en las prestaciones sociales.
2. Pues bien, uno de los propósitos del legislador de 1992 al expedir la Ley 4º de ese mismo año y ordenar el establecimiento de una escala gradual porcentual era el de nivelar la remuneración de los miembros activos y retirados de la fuerza pública, razón por la cual, se creó de manera temporal una prima, que subsistiría mientras se

cumpliera con el objetivo, lográndose ello a través de los Decretos 335 de 1992, 25 de 1993, 65 de 1994 y 133 de 1995.

1. Bajo los referidos presupuestos de la relación laboral del demandante en la Policía Nacional, la Sala precisa que para regular los salarios del personal en actividad de la Fuerza Pública, el Gobierno Nacional aplica la escala gradual, sin que ésta pueda ser modificada por decisión judicial, mientras que, para calcular las asignaciones de retiro, se basa en el principio de oscilación, con el fin de mantener el equilibrio entre los incrementos efectuados al personal activo y los realizados al personal en retiro que disfruta de una pensión o asignación de retiro.
2. Como se expuso, el Gobierno Nacional, con sujeción a las normas, criterios y objetivos contenidos en la Ley 4 de 1992, es quien fija el régimen salarial y prestacional de los miembros de la Fuerza Pública, acatando lo dispuesto en el artículo 150 de la Constitución Política.
3. Así las cosas, como lo pretendido por el demandante es que se le reajuste su asignación básica conforme a la variación porcentual arrojada por el índice de precios al consumidor para las anualidades mencionadas, por considerar que este fue mayor que el realizado conforme los decretos proferidos por el Gobierno Nacional, resulta improcedente acceder a ello, puesto que, al personal en actividad se le efectúa el **reajuste de su salario de conformidad con la escala gradual porcentual**.
4. Ahora, acertó el A-quo en señalar como normas aplicables, el contenido de la Ley 100 de 1994 y la Ley 238 de 1995, en razón que son las únicas bases normativas que ordenan reajustar un derecho prestacional, conforme el IPC, al respecto indicaron que el incremento de las asignaciones de retiro se realizaría con fundamento en el IPC, por lo cual, dicho sustento jurídico no puede utilizarse para modificar la escala gradual porcentual, en la medida que los debates son disimiles, puesto que, dicho reajuste solo es procedente para las pensiones o asignaciones de retiro.
5. Al respecto se advierte que el reajuste anual de los salarios de los miembros activos de la Fuerza Pública es una atribución del Gobierno Nacional, quien profiere los decretos correspondientes con sujeción a las normas, criterios y objetivos contenidos en la Ley 4 de 1992; por lo cual, el IPC no es la variable económica que pueda ser aplicada al reajuste de los salarios de los servidores públicos.
6. De acuerdo con lo anterior, se tiene que para las anualidades en que se reclama el reajuste, el salario del demandante fue incrementado según los Decretos expedidos

por el Gobierno Nacional, sin que ello, desconozca el ordenamiento constitucional y legal, puesto que, la Constitución Política protege el derecho constitucional a mantener el poder adquisitivo del salario y que ello comprende que cada año éste sea reajustado para todos los servidores cobijados por la ley anual de presupuesto, **pero no necesariamente, que dicho incremento deba hacerse con aplicación únicamente de la variación porcentual del IPC del año inmediatamente anterio**r.

1. Conforme a la sentencia C-1433 de 2000 de la Corte Constitucional, se encuentra que no puede el Gobierno Nacional hacer incrementos inferiores al IPC, pero a quienes devenguen hasta dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes, condición que no fue probada por el Intendente German Eduardo Jurado Jurado, en razón a que no allegó los soportes de las sumas canceladas por salario para los años 1998 a 2004, para determinar si era beneficiario de la excepción propuesta por la Corte Constitucional.
2. En ese orden de ideas, para la Sala no es viable acceder a las pretensiones de la demanda, toda vez que los incrementos efectuados a la asignación básica del demandante en las anualidades referidas fueron realizados conforme a los lineamientos contenidos en los decretos que para el efecto expidió el Gobierno Nacional, los cuales, si no estuvo de acuerdo el actor, debió demandarlos a través de los respectivos medios de control.
3. Adicionalmente, se reitera que el legislador a través de la Ley 238 de 1995, extendió el reajuste del IPC contemplado en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, solamente a las asignaciones de retiro reconocidas a los miembros de las fuerzas militares en los años 1997 a 2004; mientras que, según lo preceptuado en el artículo 13 de la Ley 4ª de 1992, los sueldos del personal activo deben incrementarse en el porcentaje establecido por el ejecutivo en relación con la asignación básica fijada para cada grado.
4. De otra parte, cabe señalar que lo pretendido por el demandante, implicaría un desconocimiento de todos los Decretos por medio de los cuales el Gobierno Nacional determinó la remuneración básica del personal en servicio activo, para en su lugar, fijar la nueva asignación para estos servidores, lo cual rebasaría abiertamente la competencia del Ejecutivo, más aún cuando tales Decretos gozan de presunción de legalidad, la cual no ha sido desvirtuada en sede judicial.
5. En efecto, como se indicó, la fijación de la asignación básica de los empleados públicos es de competencia del Gobierno Nacional, sin que se observe ninguna

irregularidad al respecto, y en cualquier caso, esta no sería la oportunidad ni el medio idóneo para estudiar la legalidad de los actos a través de los cuales se fijaron tales salarios, y en cualquier caso, esta Sala carece de competencia para tal efecto, pues tal facultad está en cabeza del Consejo de Estado, según lo previsto en el artículo 149 de la Ley 1437 de 2011.

1. De otra parte, cabe precisar que, si de manera habitual, toda norma que se considere inconstitucional pudiese ser inaplicada, se suplantaría la acción propia de control de constitucionalidad, para dejar al arbitrio de cada juzgador valorar a su criterio la conformidad de cada norma con la Constitución Política.
2. Por ello, se concluye que este no es el escenario para discutir la legalidad y/o constitucionalidad de las disposiciones que, en materia de remuneración de los miembros de la Fuerza Pública, dicte la autoridad competente en ejercicio de sus facultades, pues, es el Ejecutivo quien determina la escala gradual porcentual, a través de los decretos que cada año fijan los incrementos de los sueldos básicos del personal en actividad.

### Conclusión

1. En síntesis, el problema jurídico se resuelve en el sentido de confirmar la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda, al verificarse que al demandante no le asiste derecho al reajuste de su asignación básica, con la aplicación del IPC en los años 1997 a 2004, pues dicha regla es exclusiva de las pensiones.

### COSTAS

1. La juez de primera instancia condenó en costas a la demandada, como parte vencida en el proceso, sin embargo precisa la Sala que el artículo 47 de la norma citada (Ley 2080 de 2021 del 25 de enero de 2021), dispuso:

*“Artículo 47. Adiciónese el siguiente inciso al artículo 188 de la Ley 1437 de 2011:*

*En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal.”*

1. Precisado lo anterior, se advierte que, en el presente caso, una vez examinado el expediente, no se observan elementos de prueba que demuestren o justifiquen que efectivamente se hayan ocasionado erogaciones que hagan procedente a la

imposición de costas, en primera y en segunda instancia, tal como lo señaló la parte actora en el recurso de apelación, en consecuencia, se revocará el numeral tercero de la sentencia que condenó en costas a la parte actora.

1. En efecto, al expediente no se allegaron medios de prueba que acrediten que con ocasión del presente proceso fueron asumidos gastos, o cualquier otra expensa susceptible de ser reconocida. Tampoco se allegó contrato de prestación de servicios profesionales o algún otro documento que acredite la causación de agencias en derecho, razón por la cual, no resulta procedente la imposición de costas en esta instancia.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala No. 5 de Decisión, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### FALLA

**Primero. Revocar** el numeral tercero la sentencia proferida el 4 de junio de 2021, el Juzgado Once Administrativo de Tunja en el proceso iniciado por German Eduardo Jurado Jurado, en contra del Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, que condenó en costas a la parte demandada.

**Segundo. Confirmar** en todo lo demás la sentencia proferida el 4 de junio de 2021, el Juzgado Once Administrativo de Tunja que negó las pretensiones de la demanda, por lo expuesto.

**Tercero.** Sin costas en esta instancia.

**Cuarto.** En firme esta providencia, por Secretaría devuélvase el expediente al despacho judicial de origen, previas las anotaciones del caso.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión celebrada en la fecha.

Notifíquese y cúmplase,

*(Firmado electrónicamente)*

# BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS

## Magistrada

*(Firmado electrónicamente)*

### FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Magistrado

*(Firmado electrónicamente)*

### FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS

Magistrado

***Constancia****: esta providencia se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad.*