

7.170-180
C1

Cartagena de Indias D. T. y C., diecinueve (19) de julio de dos mil dieciocho (2018).

I. IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Medio de control	Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado	13001-33-33-006-2017-00059-01
Demandante	Jesús María Duran Ramírez
Demandado	Caja de Retiro de las Fuerzas Militares
Temas	Prima de actividad.
Magistrado Ponente	Edgar Alexi Vásquez Contreras

II.- PRONUNCIAMIENTO

Procede esta Corporación a resolver el recurso de apelación interpuesto por la apoderada de la parte demandante contra la sentencia de 28 de noviembre de 2017, mediante la cual el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Cartagena negó las pretensiones de la demanda.

En atención a lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 446 de 1998, esta Corporación procederá a dictar sentencia sin consideración al orden o turno que le corresponde.

III. ANTECEDENTES

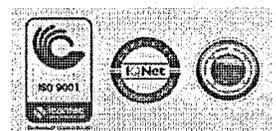
3.1 La demanda.

a. Pretensiones.

El señor Jesús María duran Ramírez presentó demanda, mediante apoderada judicial, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho establecido en el artículo 138 del C.P.A.C.A., contra CREMIL, en la que solicitó las siguientes declaraciones y condenas:

"1. Que se declare nulo el acto administrativo reproducido en el oficio No. 0810406 consecutivo 2015-81406, de noviembre 18 de 2015, escrito que fue dirigido a mi poderdante, negándole el reajuste, reliquidación y pago de la prima de actividad, conforme lo ordenado en los artículos 2 y 4 del decreto 2863 de 2007 y el artículo 42 del decreto 4433 de 2004.

2. Que con fundamento de la anterior declaración de nulidad y a título de restablecimiento del derecho se CONDENE a la CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS MILITARES "CREMIL", a reconocer, reajustar y pagar la prima de actividad en la asignación de retiro, que es titular el actor (a) en un 41.5% a partir del 1 de julio de 2007, en el mismo monto o proporción en que se reajustó la asignación un Militar en actividad, por razón del incremento que estableció el artículo 2 del Decreto 2863 de 2007, aplicando así principio de oscilación





que rige a todos los miembros de la Fuerza Pública.

3. En virtud de lo anterior, se condene a la CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS MILITARES, al reconocimiento y pago de las diferencias en las mesadas de su asignación de retiro dejadas de cancelar desde el 1 de julio de 2007 y hasta que quede ejecutoriada la sentencia sin perjuicio del fenómeno prescriptivo que pueda haber operado. Cifras que se ordenen pagar de forma indexada mes a mes con fundamento en el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011.

4. Que la CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS MILITARES de cumplimiento a la sentencia en los términos previstos en el artículo previsto 192, 194 y 195 de la Ley 1437 de 2011 y que reconozca intereses en la forma prevista en el artículo 192 ibídem.

5. Que se condene en costas y agencias en derecho conforme al artículo 366 del código General del Proceso, a la CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS MILITARES.

b. Hechos

Para sustentar fácticamente la demanda el actor afirmó, en resumen, lo siguiente:

CASUR le reconoció asignación de retiro, en la cual le incluyó como partida computable la prima de actividad en un 25% del sueldo básico.

Con ocasión a la expedición del Decreto 2863/2007, el cual modificó el artículo 32 del Decreto 1515/07, se aumentó a partir del 1º julio de 2007 en un 50% el porcentaje de la prima de actividad de que tratan los artículo 84 del Decreto Ley 1211/90, 68 del Decreto 1212/90 y 38 del Decreto – Ley 1214/90.

Por lo que a partir del ° de julio de 2007, CREMIL al aplicar el Decreto 2863 de 2007, aumentó el 50% al porcentaje que ya venía reconocido, pero desconoció la forma como debía aplicarse dicho incremento; incumpliendo con su obligación legal de aplicar las disposiciones constitucionales y el principio de favorabilidad.

Manifestó que de acuerdo a una interpretación favorable del Decreto 2863/07, CREMIL le adeuda al actor un 4% adicional por concepto de reajuste de Prima de Actividad.

c. Normas violadas y concepto de la violación.

El demandante afirmó que el acto acusado violó los artículos 2, 4, 13, 46, 48 y 53 de la Constitución Política; 25 de la Ley 2 de 1945; numeral 3.13 del artículo 3 de la Ley 923 de 2004; 169 del Decreto 1211 de 1990; 42 del Decreto 4433 de 2004; 10 de la Ley 1473 de 2011; 2 y 4 del Decreto 2863 de 2007.

Adujo que la entidad incurrió en falsa motivación al desconocer la aplicación retroactiva que el legislador a través del Decreto 2863/07 en su artículo 4º dio a los retirados con anterioridad al 1 de julio de 2007, derecho a reajustar al 50% de



lo devengado por el personal activo de la fuerza pública del 33% de conformidad con el principio de oscilación y favorabilidad laboral, desconociendo dichos principios y aplicando solamente el artículo 2 del Decreto en mención.

Concluyó que CREMIL malinterpreta el artículo 4 del Decreto 2863/07, al omitir el reajuste en el mismo porcentaje que le fue reconocido a los militares en servicio activo.

3.2. Contestación (fs. 52 -57).

La entidad demandada se opuso a la prosperidad de las pretensiones, con los siguientes argumentos:

En su condición de establecimiento público del Orden Nacional, adscrito al Ministerio de Defensa Nacional, es el encargado de reconocer y pagar las asignaciones de retiro y pensiones de beneficiarios a los afiliados que acrediten tal derecho, con sujeción a la normatividad aplicable y vigente a la fecha de reconocimiento.

La Constitución Política de 1886 establece los derechos y obligaciones, así como el régimen de carrera, prestacional y disciplinario de los miembros de las Fuerzas Militares, los cuales hacen parte de un régimen especial, diferente del régimen general de los demás trabajadores, contenido en el artículo 217 inciso 3 Constitucional.

En desarrollo de los preceptos constitucionales, se han proferido diferentes disposiciones legales, por las cuales se reglamenta y organiza la carrera de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares, como son, entre otros, los Decretos 3071 de 1968, 2337 de 1971, 612 de 1977, 089 de 1984, 095 de 1989, 1211 de 1990, y actualmente el Decreto 4433 del 31 de diciembre de 2004.

Afirmó que al señor Suboficial @ Jesús María Duran Ramírez, le fue reconocida asignación de retiro mediante Resolución N°.0894 del 11 de junio de 1997, al reunir los requisitos para acceder a la prestación, encontrándose bajo la vigencia del Decreto Ley 1211 de 1990; razón por la que le reconoció el 25% de su asignación básico como prima de actividad.

Conforme al artículo 235 del Decreto Ley 1211 de 1990, el Ministerio de Defensa Nacional, expidió Hoja de Servicios Militares N°.475/00 del 31 de mayo de 2000, aprobada por el Comandante del Ejército, mediante Resolución N°.0894 del 11 de junio de 1997 en la que consta que el militar, fue retirado de la actividad militar por solicitud propia, y acreditó un tiempo total de servicio de 21 años, 02 meses y 14 días.

Para garantizar el poder adquisitivo de las mesadas pensionales de los miembros de las Fuerzas Militares en retiro, se contempló un aumento del porcentaje de la



partida computable de prima de actividad, tomando como punto de referencia lo devengado por los militares en actividad, en los porcentajes plenamente establecidos por la norma.

Sobre este punto en particular, el Decreto 2863 del 27 de julio de 2007 - *Por medio de la cual se modifica parcialmente el Decreto 1515 de 2007 y se dictan otras disposiciones* - en su artículo 2° previó un incremento en el porcentaje de la prima de actividad que venían devengando los miembros en servicio activo en el equivalente al cincuenta por ciento (50%) de lo devengado por todo concepto, a partir del 1° de julio de 2007, para garantizar el cumplimiento del principio de oscilación en esta materia a los miembros retirados del servicio.

La norma comentada equiparó el porcentaje en que debe incrementarse la prima de actividad para todos los miembros - *tanto activos como retirados del servicio en el equivalente a un 50% de lo devengado* - pero sin establecer una equivalencia en el monto base de dicha liquidación - *como equivocadamente asume el demandante* - pues la norma mediante la cual se establecieron estos porcentajes para liquidar la asignación descrita en los apartes anteriores, no fue modificada por la norma referida.

Así las cosas, es claro que el Decreto 2863 de 2007 dispuso un incremento en el porcentaje de la asignación de la prima de actividad - *sin efectuar modificación alguna de los porcentajes que disponen el monto base para su liquidación sobre el cual ha de efectuarse el incremento* -, por cuanto este no es el sentido de la norma.

En este orden de ideas, si se compara el Decreto 2863 de 2007 y el incremento aplicado a la asignación de retiro que disfruta el demandante, se encuentra correspondencia entre lo dispuesto por la norma y la decisión de la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, pues correspondía realizar un incremento del 25% al porcentaje base para su liquidación por concepto de prima de actividad, pasando del 37.5%, con el fin de garantizar el poder adquisitivo de la asignación de retiro del accionante.

Lo anterior porque el incremento del 50% sobre la prima de actividad depende estrictamente del porcentaje reconocido como consecuencia del tiempo de servicio que tenga acumulado cada titular de la asignación de retiro, por lo cual, lo que se pretende con la norma es que el ajuste por dicho concepto sea en el mismo porcentaje en que se haya aumentado en del activo correspondiente.

La prima de actividad se incrementa en el mismo porcentaje ordenado en el artículo 2 del Decreto 2863 de 2007, lo que conlleva a aumentar en un 50% lo devengado por concepto de la referida prima, que para el caso de la asignación recibida por el demandante, por tener reconocida la prima de actividad en un 25%, se le debió incrementar en un 12.5 % para un total de 37.5%.



devengado por concepto de la referida prima, que para el caso de la asignación recibida por el demandante, por tener reconocida la prima de actividad en un 25%, se le debió incrementar en un 12.5 % para un total de 37.5%.

3.3. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA (fs. 98 – 100)

El Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante sentencia proferida el 28 de noviembre de 2017, denegó las pretensiones del demandante y lo condenó en costas.

Adujo que de conformidad con el principio de oscilación, el personal en retiro de las Fuerzas Públicas devengue sus asignaciones de retiro sobre los factores señalados para su liquidación que perciba el personal en actividad, de manera que si se elevan los factores del personal en actividad, éstos repercutirán en el personal retirado que goce de las prestación periódicas.

El artículo 13 del Decreto 4433 de 2004 estipuló las partidas que se computarían para efectos de liquidar la asignación de retiro de los miembros de las Fuerzas Militares que adquirieran el derecho a la misma en su vigencia. En ningún momento a través de la norma en comento, ni en ninguna otra, contemplada en el Decreto 4433 de 2004 se dispuso una variación en las asignaciones de actividad devengadas por el personal en servicio activo de las Fuerza Pública.

Señaló que a partir del 1^a de julio de 2007 y de conformidad al Decreto 2863 de 2007, la prima de actividad que venía devengando el actor fue aumentada en un 50%, por ello pasó del 25% al 37.5%.

Concluyó que no existe violación al derecho de igualdad del actor, dado que su asignación de retiro se respetó ante la aplicación de la norma existente para la época de consolidación del derecho, y por no haberse desvirtuado la legalidad del acto acusado negó las pretensiones de la demanda.

3.4. RECURSO DE APELACIÓN (fs. 101 – 107)

El apoderado de la parte demandante, reiteró en lo sustancial lo manifestado en la demanda.

Adujo que ante la inexistencia de sentencia de unificación sobre la regulación e interpretación del aumento de la prima de actividad contenida en el Decreto 2863/07, se han desarrollado dos interpretaciones diferentes por parte de los Jueces y Tribunales contencioso administrativos.

El juez A-quo aplicó una interpretación restrictiva y desfavorable a sus intereses, así mismo mal interpreta el principio de oscilación, pues este consiste en que todo lo que se le pague al personal activo debe reconocérsele al personal en retiro.



Adujo que si bien es cierto que los jueces tienen autonomía al momento de interpretar una norma, lo cierto es que deben aplicar la interpretación más favorable al trabajador.

Citó en su apoyo sentencias de jueces y tribunales del país que acceden a las pretensiones de la demanda.

3.5. ACTUACIÓN PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA.

Mediante auto de 5 de abril de 2018 se admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante (f.153), y por providencia del 25 de mayo de 2018 se corrió traslado a las partes para que presentaran alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que emitiera concepto de fondo (f.157).

La parte demandada, en sus alegatos, reiteró en lo sustancial los argumentos expuesto en la contestación de la demanda (fs. 159-162).

La parte demandante no alegó de conclusión.

El Ministerio Público no rindió concepto.

IV. CONTROL DE LEGALIDAD

Agotado el trámite descrito sin que se adviertan impedimentos procesales ni causales de nulidad que invaliden la actuación, procede este Tribunal a decidir de fondo el recurso de apelación interpuesto contra el fallo de primera instancia.

V. CONSIDERACIONES

5.1. Competencia.

Es competente esta Corporación para conocer el presente proceso en segunda instancia, por disposición del artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que dispone que los Tribunales Administrativos conocen en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos, situación que se evidencia en el sub-lite.

5.2. Problema Jurídico.

Corresponde a esta Corporación determinar si el demandante tiene derecho a que CREMIL le reliquide su asignación de retiro, con base en el aumento de su prima de actividad, según lo contenido en el Decreto 2368 de 2007.



El demandante no tiene derecho a que se reliquide su asignación de retiro, porque su prima de actividad le fue incluida en el ingreso base de liquidación según el porcentaje establecido en el Decreto 2368 de 2007.

Los principios de favorabilidad, buena fe, igualdad y oscilación invocados por el apelante, no deben aplicarse en el presente caso por las razones que se expondrán en las consideraciones de este fallo.

5.4. Marco jurídico y jurisprudencial.

5.4.1. Prima de actividad.

La prima de actividad de que trata este proceso, inicialmente fue concebida como una prestación a favor de los miembros activos de las Fuerzas Militares, para después convertirse en un factor de liquidación de las asignaciones de retiro según el porcentaje establecido para los años en que el interesado estuvo en servicio activo.

El Decreto 1211 de 1990, *Por el cual se reforma el estatuto del personal de oficiales y suboficiales de las fuerzas militares*, en su artículo 159 dispuso:

“ARTÍCULO 159. CÓMPUTO PRIMA DE ACTIVIDAD. A los Oficiales y Suboficiales que se retiren o sean retirados del servicio activo a partir de la vigencia del presente Decreto, para efectos de asignación de retiro, pensión y demás prestaciones sociales, la prima de actividad se les computar de la siguiente forma:

Para individuos con menos de quince (15) años de servicio, el quince por ciento (15%).

Para individuos con quince (15) o más de servicio, pero menos de veinte (20), el veinte por ciento (20%).

Para individuos con veinte (20) o más años de servicio, pero menos de veinticinco (25), el veinticinco por ciento (25%).

Para individuos con veinticinco (25) o más años de servicio, pero menos de treinta (30), el treinta por ciento (30%).

Para individuos con treinta (30) o más años de servicio, el treinta y tres por ciento (33%).”

Por su parte, el Decreto 4433 de 2004, *por medio del cual se fija el régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública*, preceptúa:

“Artículo 13. Partidas computables para el personal de las Fuerzas Militares. La asignación de retiro, pensión de invalidez, y de sobrevivencia, se liquidarán según corresponda en cada caso, sobre las siguientes partidas así:

13.1 Oficiales y Suboficiales:

13.1.1 Sueldo básico.

13.1.2 Prima de actividad.

13.1.3 Prima de antigüedad.



- 13.1.4 Prima de estado mayor.
- 13.1.5 Prima de vuelo, en los términos establecidos en el artículo 6° del presente Decreto.
- 13.1.6 Gastos de representación para Oficiales Generales o de Insignia.
- 13.1.7 Subsidio familiar en el porcentaje que se encuentre reconocido a la fecha de retiro.
- 13.1.8 Duodécima parte de la Prima de Navidad liquidada con los últimos haberes percibidos a la fecha fiscal de retiro.
- 13.2 Soldados Profesionales:
 - 13.2.1 Salario mensual en los términos del inciso primero del artículo 1° del Decreto-ley 1794 de 2000.
 - 13.2.2 Prima de antigüedad en los porcentajes previstos en el artículo 18 del presente decreto.

Parágrafo. En adición a las partidas específicamente señaladas en este artículo, ninguna de las demás primas, subsidios, bonificaciones, auxilios y compensaciones, serán computables para efectos de asignación de retiro, pensiones y sustituciones pensionales.

Artículo 14. Asignación de retiro para el personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares en actividad. Los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares en servicio activo a la fecha de entrada en vigencia del presente Decreto, que sean retirados con dieciocho (18) o más años de servicio, por llamamiento a calificar servicios o por retiro discrecional, según el caso, o por sobrepasar la edad máxima correspondiente al grado, o por disminución de la capacidad psicofísica, o por incapacidad profesional, y los que se retiren de la solicitud propia o sean retirados o separados en forma absoluta después de veinte (20) años de servicio, tendrán derecho a partir de la fecha en que terminen los tres (3) meses de alta, a que por la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, se les pague una asignación mensual de retiro, así:

- 14.1 Sesenta y dos por ciento (62%) del monto de las partidas computables a que se refiere el artículo 13 del presente Decreto, por los dieciocho (18) primeros años de servicio.
- 14.2 El porcentaje indicado en el numeral anterior se adicionará en un cuatro por ciento (4%) por cada año que exceda de los dieciocho (18) hasta los veinticuatro (24) años, sin sobrepasar el ochenta y cinco por ciento (85%).
- 14.3 A su vez, el ochenta y cinco por ciento (85%) de que trata el numeral anterior se incrementará en un dos por ciento (2%) por cada año adicional a los primeros veinticuatro (24) años, sin que el total sobrepase el noventa y cinco por ciento (95%) de las partidas computables.

Parágrafo 1°. Los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares, que a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto, tuvieran quince (15) o más años de servicio que sean retirados del servicio activo por llamamiento a calificar servicios o por retiro discrecional, según el caso, o por sobrepasar la edad máxima correspondiente al grado, o por disminución de la capacidad psicofísica, o por incapacidad profesional, tendrán derecho a partir de la fecha en que terminen los tres (3) meses de alta, a que por la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, se les pague una asignación mensual de retiro, así:

El cincuenta por ciento (50%) del monto de las partidas computables a que se refiere el artículo 13 del presente Decreto, por los quince (15) primeros años de servicio, y un cuatro por ciento (4%) más por cada año que exceda a los quince (15) hasta los veinticuatro (24) años, sin sobrepasar el ochenta y cinco por ciento (85%).

A su vez, el ochenta y cinco por ciento (85%) de que trata el inciso anterior se incrementará en un dos por ciento (2%) por cada año adicional a los primeros veinticuatro (24) años, sin que el total sobrepase el noventa y cinco por ciento (95%) de las partidas computables.



Parágrafo 2°. Los Oficiales y Suboficiales retirados antes del 17 de diciembre de 1968, con treinta (30) años o más de servicio, continuarán percibiendo la asignación de retiro reajustada al noventa y cinco por ciento (95%) de las partidas que se incluyeron en cada caso para la respectiva asignación."

De lo anterior se colige que el Decreto 4433 de 2004 contempla porcentajes mayores referentes a la prima de actividad que debe computarse en la asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública, en comparación con el Decreto 1211 de 1990.

Por otro lado, el artículo 42 del citado Decreto consagra el llamado principio de oscilación, según el cual, las asignaciones de retiro contempladas en él, se incrementarán en igual porcentaje en que se aumenten las asignaciones para los miembros que se encuentran en actividad.

*"Artículo 42. Oscilación de la asignación de retiro y de la pensión. Las asignaciones de retiro y las pensiones contempladas en el presente decreto, se incrementarán en el mismo porcentaje en que se aumenten las asignaciones en actividad para cada grado. En ningún caso las asignaciones de retiro o pensiones serán inferiores al salario mínimo legal mensual vigente.
El personal de que trata este decreto, o sus beneficiarios no podrán acogerse a normas que regulen ajustes en otros sectores de la administración pública, a menos que así lo disponga expresamente la ley."*

El Decreto 2863 de 2007, por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto 1515 de 2007 que fijó 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 Empleados Públicos del Ministerio de Defensa, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional; se establecen bonificaciones para Alféreces, Guardiamarinas, Pilotines, Grumetes y Soldados, dispone lo siguiente:

"Artículo 2°. Modificar el artículo 32 del Decreto 1515 de 2007 el cual quedará así:

Incrementar en un cincuenta por ciento (50%) a partir del 1° de julio de 2007, el porcentaje de la prima de actividad de que tratan los artículos 84 del Decreto ley 1211 de 1990, 68 del Decreto ley 1212 de 1990 y 38 del Decreto ley 1214 de 1990.

*Para el cómputo de esta prima en las prestaciones sociales, diferentes a la asignación de retiro o pensión, de que tratan los artículos 159 del Decreto ley 1211 de 1990 y 141 del Decreto ley 1212 de 1990, se ajustará el porcentaje a que se tenga derecho según el tiempo de servicio en el cincuenta por ciento (50%)."
(Negritas de la Sala)*

"Artículo 4°. En virtud del principio de oscilación de la asignación de retiro y pensión dispuesto en el artículo 42 del Decreto 4433 de 2004, los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional con asignación de retiro o pensión de invalidez o a sus beneficiarios y a los beneficiarios de la pensión de sobrevivientes de los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional obtenida antes del 1° de julio de 2007, tendrán derecho a que se les ajuste en el mismo porcentaje en que se haya ajustado el del activo correspondiente, por razón del incremento de que trata el artículo 2° del



presente decreto que modifica el artículo 32 del Decreto 1515 de 2007. (Negritas de la Sala)

Parágrafo. No le será aplicable este artículo al personal que por decisión judicial se hubiere acogido al Régimen General de Pensiones"

Haciendo una interpretación armónica de los artículos en cita, se concluye que, en virtud del principio de oscilación, el aumento dispuesto en el porcentaje de la prima de actividad del personal activo de los miembros de las Fuerzas Militares, también se les aplica al personal retirado que a la fecha de entrada en vigencia del mismo, esto es, 1° de julio de 2007, que ya vinieran disfrutando de asignación de retiro.

5.5. Caso concreto.

5.5.1. De lo probado dentro del proceso.

Dentro del proceso quedó demostrado que:

- Mediante Resolución 0894 del 11 de junio de 1997 CREMIL le reconoció la asignación de retiro del demandante, por haber laborado 21 años, 2 meses y 214 días, y le reconoció una prima de actividad, correspondiente al **25%** de su asignación básica (Fls. 25-26)
- Al demandante a partir de 1997 le fue liquidada la prima de actividad con el 25% de su asignación básica (Fls. 25-26) y partir del 1° de julio de 2007 le fue aumentada al 37.5%. (f. 23)
- El 30 de septiembre de 2013, el demandante solicitó el reajuste de su prima de actividad con el propósito de obtener el reajuste de su asignación de retiro (Fls.22), la cual fue negada por la entidad demandada mediante oficio No. 320 CREMIL No. 95311 consecutivo 2013 – 67707 del 11 de noviembre de 2013 (f. 28).

5.5.2. Análisis crítico de las pruebas frente al marco jurídico.

De conformidad con el marco jurisprudencial citado y las pruebas allegadas al proceso la Sala concluye que antes de entrar en vigencia el Decreto 2863 de 2007 el actor tenía reconocida una prima de actividad en un 25% de la asignación básica, y a partir del 1° de julio de 2007 le fue aumentada a un 37.5%, tal y como lo dispone el Decreto señalado, el cual ordenó incrementar en un 50% la prima de actividad que venía devengando. Por ello, se desestimarán los cuestionamientos formulados por el apelante a la sentencia de primera instancia.

- Sobre la pretensión de aplicar al caso los principios constitucionales invocados por el apelante.

- El apelante pretende que se aplique al caso el artículo 53 de la Constitución Política, que establece el principio según el cual, la aplicación e interpretación de la norma más favorable a la situación de los trabajadores, en los eventos en que haya duda sobre la fuente formal del derecho que le atañe, conocido como



principio de favorabilidad; el cual expresa un elemento esencial del ordenamiento constitucional colombiano, que sirve, por un lado, como criterio de interpretación del resto de disposiciones del ordenamiento jurídico y, por otro, tiene fuerza normativa aplicable para la resolución de casos concretos.

Dada su fuerza normativa vinculante y supremacía que tienen las disposiciones jurídicas consagradas en la Constitución, es que todos los operadores judiciales deben hacerla primar sobre el resto del ordenamiento jurídico, siempre que exista contrariedad entre una norma de carácter legal y una constitucional. Ello quiere decir que, si en un conflicto en el que se encuentre involucrado un trabajador, existen dos normas enfrentadas en su aplicación o por interpretación en el alcance de sus contenidos y una de ellas contiene una situación más favorable al trabajador, por aplicación de la Constitución Nacional de forma directa, debe dársele prelación a la última, en el entendido de que se trata de un precepto que tiene valor normativo superior a los otros.

En el presente caso no procede invocar ni aplicar el principio de favorabilidad porque, como quedó establecido, no existe duda acerca de la norma aplicable al caso ni acerca de la interpretación que debe dársele.

- Considera el apelante que en el sub-lite la Sala debe aplicar el criterio adoptado por varios Juzgados y Tribunales Administrativos del país en torno a la forma en que se deben interpretar las disposiciones que regulan la forma en que prima de actividad incide en la liquidación de la prima de actividad, favorables a sus pretensiones.

La Sala estima que, contrario a lo dicho por el apelante, las providencias adoptadas en primera instancia por los jueces administrativos, no constituyen, a la luz de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, precedentes horizontales, pues solo tienen esa condición los pronunciamientos del propio Tribunal o de los demás Tribunales Administrativos del país.

Adicionalmente, el criterio adoptado para decidir este proceso ha sido avalado por el Consejo de Estado mediante sentencia de tutela proferida por la Sección Quinta el 2 de junio de 2016, dentro del radicado 11001-03-15-000-2016-00302-01, en los siguientes términos:

"...la parte demandante considera que el porcentaje que debe aplicarse para efectos de liquidar la prima de actividad como partida computable dentro de su asignación mensual de retiro corresponde al cuarenta y nueve punto cinco por ciento (49.5%) de su sueldo básico, de conformidad con el inciso primero de las referidas normas, porque a su juicio el artículo 152 del Decreto 89 de 1984, norma con la cual le fue reconocida la prestación periódica en comento, fue "expulsada del ordenamiento jurídico" y eliminada finalmente por el Gobierno Nacional a través del Decreto 4433 de 2004.

No obstante, la Sala observa que al actor le fue reconocida dicha prestación periódica a través de la Resolución 1192 de septiembre veinte (20) de mil novecientos ochenta y cinco (1985)⁽²³⁾, de conformidad con el Decreto 89 de 1984 "Por el cual se reorganiza la carrera de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares"⁽²⁴⁾, norma que en el literal b de su artículo 151 dispuso la



inclusión de la prima de actividad como partida computable, pero en los porcentajes previstos en dicho estatuto.

El mencionado decreto en su artículo 152 estableció que para efectos de la asignación de retiro, pensión y demás prestaciones sociales, la prima de actividad los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares debía computarse de acuerdo al tiempo de servicios prestados a la institución⁽²⁵⁾.

De lo expuesto, se advierte que el porcentaje de la prima de actividad como factor computable en la asignación de retiro se encuentra atado al tiempo de servicio y al principio de oscilación como criterio para el incremento anual de tal prestación periódica de conformidad con las variaciones que en todo tiempo se introduzcan a las asignaciones de actividad, de manera que debe respetarse la legalidad de las normas que rigieron la situación particular del accionante al momento de su retiro del servicio⁽²⁶⁾.

Al respecto, la Sala encuentra que el juez Octavo (8º) Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá D.C., mediante providencia de enero treinta y uno (31) de dos mil catorce (2014), negó las pretensiones de la demanda ordinaria, al considerar que "(...) el aumento debe efectuarse 'en un 50%', de manera que como el actor venía percibiendo el 20% de prima de actividad, la demandada incrementó el 10% según la orden de los decretos referidos, lo que deviene en el 30% total que viene pagando la Caja accionada por dicha prima".

A su vez, se observa que el tribunal demandado, a través de sentencia de octubre nueve (9) de dos mil quince (2015), confirmó la decisión anterior, al tener en cuenta que la norma aplicable para la fecha de retiro del servicio del actor, es el Decreto 89 de 1984, por lo que el porcentaje que le correspondía para efectos del cómputo de la prima de actividad era el de veinte por ciento (20%), por haber prestado quince (15) años de servicio pero menos de veinte (20).

Asimismo, se resalta que esta autoridad demandada sostuvo que con la entrada en vigencia del Decreto 2863 de 2007⁽²⁷⁾, la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, aumentó el porcentaje de la prima de actividad que venía reconociendo al actor, en un cincuenta por ciento (50%), esto es, pasó del veinte por ciento (20%) al treinta por ciento (30%).

Precisa la Sala que el tribunal demandado indicó que frente a la aplicación del Decreto 2863 de 2007 y los que fueron expedidos con posterioridad, reprodujeron su texto en lo relacionado a la prima de actividad.

La citada demandada sostuvo que "(...) lo que se mantuvo igual entre activos y retirados, en virtud del principio de oscilación, fue el porcentaje del aumento, esto es, el cincuenta por ciento (50%), pero la referida norma no dijo que para ello se debía equiparar la prima de actividad del retirado (que en el caso de autos es solo de 20%) a la del activo (que es del 33%), para hacerles el mismo aumento del cincuenta por ciento (50%). **Así, el aumento del cincuenta por ciento (50%) se hace sobre lo que venía devengando el retirado, y no sobre lo que devenguen los activos de su mismo grado**"⁽²⁸⁾.

Por lo anterior, tampoco se advierte algún desconocimiento del principio de oscilación, pues tal como lo expuso la precitada autoridad demandada "(...) el sistema de oscilación de las asignaciones de retiro y pensiones consiste en que las variaciones que en todo tiempo se introduzcan en las asignaciones de actividad, se hagan también en las asignaciones y pensiones ya reconocidas, pero no genera la obligación de liquidar la asignación de retiro con el total de los emolumentos devengados y con los mismos porcentajes percibidos por el personal en actividad (...)"



La Sala concluye que las razones esgrimidas por la parte demandante se limitan a exponer su desacuerdo frente a las decisiones judiciales que profirieron las autoridades demandadas, las cuales le fueron adversos porque le negaron la nulidad del acto administrativo ficto que no le reajustó la prima de actividad en el porcentaje por él reclamado.

No obstante, la parte actora no logró demostrar que los argumentos esgrimidos por las autoridades judiciales demandadas fueran arbitrarios, caprichosos o se aparten del ordenamiento jurídico, pues, en desarrollo de su actividad judicial, no desconocieron el principio de oscilación ni se apartaron de las normas sustantivas aplicables al sub exámine, en tanto, concluyeron que el porcentaje para efectos de liquidar la prima de actividad como factor computable en la asignación mensual de retiro se determina respecto de lo que venía devengando el retirado, mas no sobre lo que devenguen los miembros en servicio activo que ostenten su mismo grado.

En consecuencia, es claro que en el presente caso no se configuró el defecto sustantivo alegado por la parte actora, por lo que la Sala confirmará la sentencia de tutela de primera instancia impugnada, que negó la solicitud de amparo, por no existir la afectación de los derechos fundamentales del demandante.

La Sala acoge y prohíja los criterios expuestos y los aplicará al caso en estudio.

- Otro punto de inconformidad del recurrente radica en la falta de aplicación del **principio de oscilación** en su asignación mensual de retiro, el cual se encuentra regulado en el artículo 42 del Decreto 4433 de 2004, cuyo texto es el siguiente:

"ARTÍCULO 42. OSCILACIÓN DE LA ASIGNACIÓN DE RETIRO Y DE LA PENSIÓN. Las asignaciones de retiro y las pensiones contempladas en el presente decreto, se incrementarán en el mismo porcentaje en que se aumenten las asignaciones en actividad para cada grado. En ningún caso las asignaciones de retiro o pensiones serán inferiores al salario mínimo legal mensual vigente.

El personal de que trata este decreto, o sus beneficiarios no podrán acogerse a normas que regulen ajustes en otros sectores de la administración pública, a menos que así lo disponga expresamente la ley".

La finalidad del principio de oscilación es la protección del poder adquisitivo constante de las pensiones y de las asignaciones de retiro de los miembros de la Fuerza Pública y de Policía Nacional, y de acuerdo con el mismo el incremento del porcentaje de la asignación de los miembros activos, debe extenderse al personal que se encuentre retirado del servicio.

Sin embargo, el accionante no cumplió con la carga procesal de demostrar que su asignación de retiro hubiere sido liquidada por debajo de los incrementos realizados al personal activo a través de los Decretos que expide anualmente el Gobierno Nacional.

Por esa razón, tampoco encuentra la Sala violación alguna al derecho a la igualdad del demandante, quien no demostró que su derecho se haya desmejorado en relación con otro agente activo o retirado del servicio, que permitiera a la Corporación realizar el juicio de igualdad a la que alude la



jurisprudencia Constitucional como condición para declarar la nulidad del acto administrativo atacado.

No sobra agregar que la Sala reconoce explícitamente el principio de oscilación y lo aplica al caso, pero atendiendo la circunstancia de que la base a la cual se aplica es el porcentaje sobre la asignación que percibía el demandante a la entrada en vigencia del Decreto 2863/07 y no sobre la asignación que venía percibiendo el personal activo.

- Por todas las razones anotadas no puede admitirse que el demandante haya sido asaltado en su buena fe, y tampoco que se haya violado su derecho a la igualdad, puesto que no se encuentra en la misma la situación de hecho el personal activo y el retirado con asignación, presupuesto indispensable para la aplicación de dicho principio al presente caso.

5.6. Condena en costas en segunda instancia

Aplica la Sala el artículo 188 del CPACA, el cual remite al artículo 365 del Código General del Proceso, en el sentido de señalar que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación.

En ese sentido, habiendo sido resuelto de forma desfavorable el recurso de apelación de la parte demandante en el presente asunto, se encuentra procedente la condena en costas en segunda instancia, en la modalidad de gastos del proceso y agencias en derecho, a favor de la parte demandando, condena que deberá ser liquidada por la Secretaría del Juzgado de Primera Instancia de conformidad con lo dispuesto en el artículo 366 del Código General del Proceso, y teniendo en cuentas los siguientes factores: i) el trámite del recurso, ii) la naturaleza del proceso y iii) la gestión de la parte demandada.

En consecuencia, se condenará en costas a la parte demandante, las cuales deberán ser liquidadas por el juzgado de primera instancia, atendiendo lo dispuesto en los artículos 365 y 366 del Código General del Proceso.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

VI. FALLA

PRIMERO: Confirmar la sentencia proferida el 28 de noviembre de 2017, por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Cartagena, que denegó las pretensiones de la demanda en el proceso de la referencia.

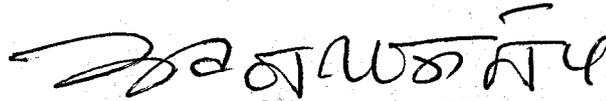
SEGUNDO: Condénese en costas procesales en segunda instancia a la parte demandante, las cuales que serán liquidadas por el Juzgado de origen, de conformidad con los artículos 365 y 366 del Código General del Proceso.

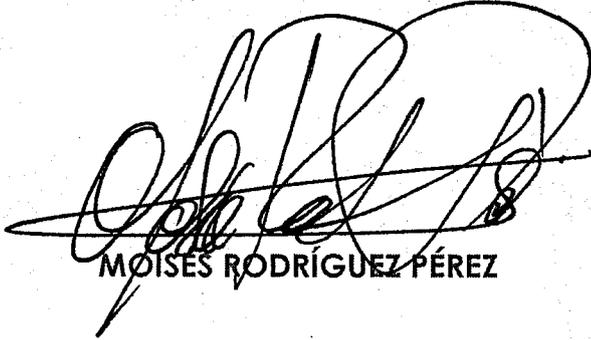


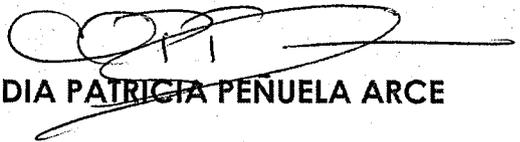
TERCERO: Una vez ejecutoriada la presente decisión, devuélvase el expediente al Juzgado de origen.

CUARTO: Déjense las constancias de rigor en el sistema de Gestión Siglo XXI.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNIQUESE Y CÚMPLASE
LOS MAGISTRADOS**


EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS


MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ


CLAUDIA PATRICIA PENUELA ARCE