

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA
Magistrada ponente: Beatriz Teresa Galvis Bustos

Neiva, veintidós (22) de mayo de dos mil veinte (2020)

Ref. Expediente	:	410013333004-2018-00331-01
Demandante	:	WILLIAM ALFONSO LÓPEZ ARANCIBA
Demandado	:	NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL
Asunto	:	REAJUSTE ASIGNACIÓN BÁSICA POR IPC
Acta	:	29

**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA**

OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 16 de octubre de 2019, proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Neiva, que **negó** las pretensiones de la demanda.

CUESTIÓN PREVIA: Prelación de Fallo

Observa la Sala que, el artículo 18 de la Ley 446 de 1998 impone a los jueces la obligación de proferir sentencias en el orden en que cada uno de los procesos que se han venido tramitando haya pasado al despacho para tal efecto, sin que pueda alterarse tal mandato, así se observa en la citada norma:

“(…) ARTICULO 18. ORDEN PARA PROFERIR SENTENCIAS. Es obligatorio para los Jueces dictar las sentencias exactamente en el mismo orden en que hayan pasado los expedientes al despacho para tal fin sin que dicho orden pueda alterarse, salvo en los casos de sentencia anticipada o de prelación legal. Con todo, en los procesos de conocimiento de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo tal orden también podrá modificarse en atención a la naturaleza de los asuntos o a solicitud del

agente del Ministerio Público en atención a su importancia jurídica y trascendencia social. (...).”.

En el presente caso, el objeto de debate se circunscribe al reajuste de la asignación básica del Intendente (R) William Alfonso López Aranciba de conformidad con los porcentajes del IPC, y que el cambio en la base salarial tenga incidencia en la asignación de retiro que percibe, asunto respecto del cual esta Corporación ha tenido la oportunidad de pronunciarse en muchas ocasiones, en las cuales ha fijado una postura consolidada y reiterada, sustentada en la jurisprudencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado, motivo por el cual, con fundamento en el artículo 18 de la Ley 446 de 1998, esta Sala se encuentra habilitada para resolver el presente caso de manera anticipada, máxime que se encuentra dentro de los temas que según el Acuerdo No. 003 del 21 de agosto de 2018 de esta Corporación ameritan se profiriera decisión con antelación.

I. ANTECEDENTES

1.1. Pretensiones

El demandante William Alfonso López Aranciba, por conducto de apoderado judicial, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo del 138 CPACA, presentó demanda contra la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional con el fin que se acceda a las siguientes pretensiones¹:

1.- Que se declare la nulidad del acto administrativo No. S-2018-016991/ANOPA – GRULI -1.10 del 21 de marzo 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 William Alfonso López Aranciba 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.***

¹fol. 2 y 3

3. Que la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional reajuste y reliquide las prestaciones sociales que el Intendente William Alfonso López Aranciba 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.

4. Que la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional reajuste y reliquide retroactivamente el salario y sus respectivos factores adicionales de liquidación del Intendente William Alfonso López Aranciba 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.

5. Que la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional reajuste y reliquide retroactivamente las prestaciones sociales del Intendente William Alfonso López Aranciba 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.

1.2. Hechos

Para fundamentar sus pretensiones expuso² los siguientes:

1.2.1. El demandante ingresó a la Policía Nacional desde el año 1998.

1.2.2 El Gobierno Nacional efectuó unos reajustes de salario para los años subsiguientes inferiores a los porcentajes establecidos en el IPC.

1.2.3 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.

1.3. Normas violadas y concepto de la violación³

²fol. 3 a 4

³ Folio 4 a 14

Como sustento del concepto de violación refirió que el acto administrativo demandado vulnera las normas constitucionales señaladas, toda vez que no se está aplicando la condición más favorable al trabajador.

Manifestó que la base salarial debe ser reajustada con los porcentajes del IPC establecidos en los años 1997 a 2004, con el fin de cumplir con el objetivo de la Ley 4 de 1992, pues el salario no puede perder poder adquisitivo.

2. Trámite procesal

2.1. Radicación, admisión y notificación de la demanda

La demanda fue presentada el 23 de octubre de 2018 ante la Oficina Judicial de la Dirección Seccional de Administración Judicial de Neiva (fl. 59), correspondiéndole por reparto al Juzgado Cuarto Administrativo de Neiva, despacho judicial que mediante auto del 7 de noviembre de 2018 admitió la demanda y ordenó las notificaciones de rigor (fl. 60).

La diligencia de notificación se surtió a la dirección electrónica para notificaciones judiciales de la entidad demandada, de la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado y del Ministerio Público, de conformidad con la documental que obra a folio 70.

2.2. Contestación de la demanda

Mediante escrito del 27 de marzo de 2019 (fls. 83 a 85) la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional se opone a la prosperidad de las pretensiones de la demanda.

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.

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.

2.3. Audiencia inicial

A través de providencia del 31 de mayo de 2019 (folio 100), el Juzgado Cuarto Administrativo de Neiva dispuso fijar como fecha y hora para la celebración de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, el día 3 de octubre de 2019 a las 7:15 a.m.

En la data señalada se llevó a cabo la diligencia (fls. 110 y 111), en donde el Despacho surtió las etapas correspondientes, en la cuales dejó constancia que no existían excepciones previas por estudiar, ni de oficio por decretar.

Luego, se fijó el litigio a partir de los presupuestos fácticos de la demanda en los siguientes términos:

"Determinar, si probatoriamente se encuentra desvirtuada la presunción de legalidad de que goza el acto administrativo contenido en el oficio No. S-2018/016991/ANOPA-GRULI-1.10 del 21 de marzo de 2018, mediante el cual la entidad accionada negó al actor la reliquidación del salario y prestaciones sociales; en consecuencia, establecer si el actor tiene derecho al reajuste y reliquidación de su salario y prestaciones sociales devenidos durante los años 1999, 2001, 2002, 2003 y 2004, de acuerdo con el índice de precios al consumidor IPC, a partir del 1 de enero de 2005 junto con intereses e indexación, por cuanto el aumento anual reconocido a su salario fue menor al que por IPC se decretó; o si por el contrario, el acto administrativo enjuiciado mantiene incólume su presunción de legalidad".

En la etapa de decreto de pruebas, el A quo señaló que se tendrían como tal los documentos allegados con la demanda y su contestación, dándoles el valor que les asigne la ley, no se solicitaron pruebas y el despacho judicial no consideró necesario decretar pruebas de oficio.

Ante la no interposición de recursos contra esta decisión, el A quo dio por cerrado el debate probatorio y otorgó el uso de la palabra a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión. El despacho

dictó sentencia en los términos del inciso final del artículo 179 del CPACA.

2.4. Alegatos de conclusión

2.4.1 La apoderada de la *parte demandante* retiró los argumentos expuestos en el concepto de violación

2.4.2 Por su parte el abogado de la entidad demandada afirmó las consideraciones de la contestación de la demanda, enfatizando en la calidad de activo del demandante en los años que reclama el ajuste.

2.4.3 El **Ministerio Público** no compareció.

2.5. La sentencia de primera instancia

El Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Neiva, mediante sentencia del 16 de octubre de 2019, negó las pretensiones de la demanda, disponiendo lo siguiente:

"PRIMERO: NEGAR pretensiones de la demanda, conforme a la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: CONDENAR en costas a la parte demandante. Liquídense por Secretaría. Abstenerse de condenar en agencias en derecho.

TERCERO: En firme la presente providencia, archívese el expediente, una vez hechas las anotaciones en el Software de Gestión Justicia Siglo XXI

Como sustento de la anterior decisión, el A quo indicó 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 pensional, mas no salariales.**

Indicó que el actor ingreso a la institución en abril de 1997 y laboró por un periodo superior a 20 años, lo que permite concluir que en los años reclamados se encontraba en servicio activo, por lo tanto los ajustes del salario se derivaron de los decretos que expidió el Gobierno Nacional anualmente, sin que sea procedente aplicar los porcentajes del IPC, pues dicha forma de liquidación es propia de las pensiones.

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.

Por lo que concluyó que no le asiste razón al demandante en lo pretendido.

2.6. El recurso de apelación

Mediante escrito del 25 de octubre de 2019 (fl. 117 a 125), la apoderada de *la parte demandante* interpuso y sustentó el recurso de apelación dando cuenta que la Ley 4ª de 1992 señala 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.

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.

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.

De otro lado, señaló que se debe revocar la condena en costas, pues no obra prueba de su causación.

2.7. Alegatos de conclusión en segunda instancia

El 13 de noviembre de 2019, el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Neiva concedió el recurso de apelación, el cual fue admitido por el Tribunal el 23 de enero de 2020⁴.

Mediante auto del 6 de febrero de 2020⁵, se ordenó dar traslado a las partes para alegar de conclusión en segunda instancia.

⁴ Folio 4 cdno. Segunda Instancia

2.7.1. Parte demandada

Por medio del escrito radicado el 11 de febrero de 2020⁶, el apoderado de la Policía Nacional solicitó confirmar la sentencia de primera instancia, al considerar que el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, solo es aplicable a las pensiones, y no a las asignaciones básicas.

2.7.2. Parte demandante

Guardó silencio

2.7.3. Ministerio Público

En esta oportunidad el Agente del Ministerio Público no conceptuó.

III. CONSIDERACIONES

3.1. Competencia en segunda instancia

Se tiene que dentro del asunto de la referencia interpuso recurso de apelación la *parte demandante*, con el fin de que se revoque la sentencia de fecha 16 de octubre de 2019, que negó la reliquidación de la asignación básica, teniendo en cuenta los porcentajes del IPC. En su lugar, solicita se acceda a tal pretensión.

De acuerdo con lo anterior, se trata de apelante único, por lo tanto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 328⁷ del Código General del Proceso al cual se acude por remisión del artículo 306 de la Ley 1437 de 2011, la competencia del juez en segunda instancia se reduce al análisis de los puntos objeto del recurso.

⁵ Folio 9 cdno. Segunda Instancia

⁶ Folio 13 a 15 Segunda Instancia

⁷ "ARTÍCULO 328. COMPETENCIA DEL SUPERIOR. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones. (...)"

En efecto, cuando se trata de apelante único el *Ad quem* solo puede revisar la actuación en cuanto tiene que ver con los motivos de la impugnación, valga decir, no puede el Juez de segunda instancia entrar a analizar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso, salvo el análisis correspondiente de los presupuestos procesales para decidir.

Al respecto, en este caso la Sala no encuentra reparos respecto de la oportunidad en la presentación de la demanda, el cumplimiento del requisito de procedibilidad y la legitimación de hecho en la causa de las partes, por lo que siendo ello así se abordará el estudio del presente asunto atendido los aspectos en los que la parte demandante ha sustentado la apelación.

Así las cosas, según el artículo 153 de la Ley 1437 de 2011, al Tribunal se le asignó el conocimiento en segunda instancia de las apelaciones de sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos.

3.2. Planteamiento del caso

En el presente asunto se controvierte la nulidad del oficio No. S-2018/016991/ANOPA-GRULI-1.10 del 21 de marzo de 2018, mediante el cual la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional negó la reliquidación de la asignación de retiro del demandante para los años 1997 a 2000 con base en los porcentajes del IPC.

Como restablecimiento del derecho se pretende se ordene a las demandadas la reliquidación de la asignación básica del demandante a partir del 1º de enero de 1997 y hasta el 31 de diciembre de 2000 de conformidad con el IPC, y que el mayor valor tenga incidencia en la asignación de retiro de la cual es beneficiario, sumas que deben ser debidamente indexadas hasta el momento del pago.

Por su parte, *la entidad demandada* adujo que el reajuste, de conformidad con los porcentajes del Índice de Precios al Consumidor, solo es aplicable a las asignaciones de retiro, por lo tanto, como el demandante se encontraba activo para los años reclamados no es

proceden aplicar la regla contenida en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993.

Entre tanto, *la sentencia de primera instancia* negó las pretensiones de la demanda, al considerar que lo que se pretende es la aplicación de la Ley 100 de 1993 y la Ley 238 de 1995, normas que regulan la materia prestacional del personal retirado de las fuerzas militares, en consecuencia, no es procedente darles aplicación a las asignaciones básicas devengadas en actividad.

La parte *demandante* inconforme con la decisión del A quo la apeló, indicando que no se pretende la aplicación de normas que regulan las asignaciones de retiro de la fuerza pública, sino al contrario la aplicación de la Ley 4a de 1992 que ordena que las asignaciones básicas de todos los servidores públicos no deben perder su valor adquisitivo, por lo tanto, no pueden ser reajustadas con porcentajes inferiores a los consagrados en los índices de inflación.

3.3. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si existe mérito para revocar la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Neiva, que negó el reajuste del sueldo básico del Intendente William Alfonso López Arancibia para los años 1998 a 2004 con base en los porcentajes del IPC y la consecuente incidencia en las prestaciones sociales.

Para resolver el problema jurídico la Sala inicialmente analizará el marco normativo y jurisprudencial aplicable al caso en estudio; seguidamente, se procederá a establecer los hechos probados en el proceso y se abordará el estudio del caso concreto.

3.3.1. Marco normativo para la fijación del régimen salarial y prestacional del personal de la Fuerza Pública.

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 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 Constitución⁸.

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”.

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.

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,*

⁸ e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública

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 (...)”, dispuso en su artículo 1º lo siguiente:

“Artículo 1. De conformidad con lo establecido en el artículo 13 de la Ley 4ª 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	
<i>General</i>	<i>100%</i>
<i>Mayor General</i>	<i>90%</i>
<i>Brigadier General</i>	<i>80%</i>
<i>Coronel</i>	<i>60%</i>
<i>Teniente coronel</i>	<i>44.30%</i>
<i>Mayor</i>	<i>38.60%</i>
<i>Capitán</i>	<i>30.50%</i>
<i>Teniente</i>	<i>26.70%</i>
<i>Subteniente</i>	<i>23.70%</i>
Suboficiales	
<i>Sargento Mayor</i>	<i>26.40%</i>
<i>Sargento Primero</i>	<i>22.60%</i>
<i>Sargento Viceprimero</i>	<i>19.50%</i>
<i>Sargento Segundo</i>	<i>17.40%</i>
<i>Cabo Primero</i>	<i>16.40%</i>
<i>Cabo Segundo</i>	<i>17.90%</i>
Nivel Ejecutivo	
<i>Comisario</i>	<i>45.50%</i>
<i>Subcomisario</i>	<i>38.30%</i>
<i>Intendente</i>	<i>33.90%</i>
<i>Subintendente</i>	<i>26.40%</i>
<i>Patrullero</i>	<i>20.30%</i>

(...)
Artículo 2º. 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.”

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.

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

Así las cosas y despejado lo anterior, la Sala procede a pronunciarse sobre la procedencia del reajuste de la asignación de retiro, con base en aumento del IPC conforme a la Ley 100 de 1993, haciendo las siguientes consideraciones:

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."

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."

Por consiguiente, no existe la menor duda en el sentido de 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.

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 párrafo:

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".

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 1º 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.

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.

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 inexecutable, lo cual es bien diferente”.

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 inexecutable.

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”.

3.3.2. Hechos probados

Los medios probatorios documentales obrantes en el expediente aportados en copia simple serán valorados acogiendo el criterio jurisprudencial del máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo⁹, pues no fueron objeto de tacha.

Por medio de la prueba documental aportada en el expediente encuentra la Sala acreditado en lo que resulta relevante para el estudio del recurso, lo siguiente:

- El demandante William Alfonso López Arancibia prestó sus servicios a favor de la Policía Nacional desde el 7 de abril de 1997 y hasta el 19 de febrero de 1998 como Alumno, y del 20 de febrero de 1998 al 25 de mayo de 2018 en el nivel ejecutivo (fl. 36)
- 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 a demandante en cuantía del 78% del sueldo básico y las partidas legamente computables devengadas en actividad, a partir del 16 de junio de 2004.
- El 19 de febrero de 2018 el demandante solicitó ante la Policía Nacional el reajuste del salario para los años 1997 a 2004 con fundamento en los porcentajes del IPC y la consecuente reliquidación de las prestaciones sociales (fl. 30 a 34).
- La entidad demandada a través del Oficio No. S-2018/016991/ANOPA-GRULI-1.10 del 21 de marzo de 2018 negó la anterior petición al considerar que los salarios fueron ajustados de conformidad con el principio de oscilación (fl. 35).

3.3.3. Caso concreto

Conforme se registró en precedencia, el actor solicitó la nulidad del oficio No. S-2018/016991/ANOPA-GRULI-1.10 del 21 de marzo de 2018, que negó el reajuste de la asignación básica.

⁹Consejo de Estado en sentencia de unificación proferida el 28 de agosto de 2013, proferida dentro del expediente 25022, Consejero Ponente Dr. Enrique Gil Botero.

Como restablecimiento del derecho pretende se ordene a la demandada reajustar el sueldo básico con base en los porcentajes del IPC desde el año 1997 y hasta el año 2004 y que las incidencias tengan efectos en las prestaciones sociales.

El A quo negó dichas súplicas con el argumento que el reajuste del IPC solo es procedente en las asignaciones de retiro, en consecuencia, como el causante estaba activo para los años solicitados no es procedente aplicar dicha regla.

De conformidad con el acervo probatorio obrante dentro del expediente, está demostrado que el señor Intendente William Alfonso López Arancibia, laboró al servicio de la entidad desde el año 1997 y hasta el año 2018.

Pues bien, se tiene que 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.

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.

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.

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, si bien la Ley 238 de 1995 estableció el incremento de las asignaciones de retiro con fundamento en el IPC, dicho sustento jurídico no puede utilizarse para modificar la escala gradual porcentual, en la medida que los debates son disímiles, puesto que, el reajuste de las asignaciones de retiro en lo que refiere concretamente a los incrementos realizados a los años 1997 a 2003 tiene como fundamento las previsiones del artículo 14 de la Ley 100 de 1993¹⁰, aplicable a los miembros de la Fuerza Pública, y no guarda relación con lo pretendido por el actor, esto es, al salario devengado en actividad.

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 reclama el actor le fue reconocido un reajuste establecido 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.

¹⁰ Así se colige por la comparación entre el incremento porcentual efectuado por el Gobierno Nacional y la variación del IPC (hecho notario) certificado por el DANE durante los años 1997, 1999, 2001, 2002, 2003 y 2004.

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 a quien devengue hasta dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes, condición que no cumplía el Intendente William Alfonso López Aranciba en la medida que su salario para las anualidades 1998 a 2004, siempre estuvo por encima dicha cuantía, pues se tiene que el total del salario que se devengó ascendió a la suma de 773.951 para el año 2004 (fl. 35), anualidad en que la suma de los dos salarios mínimos resultó \$716.000.

Se infiere que el actor durante las anualidades reclamadas devengó salarios por encima o superiores del equivalente a dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes, por consiguiente, no se vulneró el mantenimiento del poder adquisitivo del salario.

En ese orden de ideas, para la Sala resulta improcedente acceder a las pretensiones de la demanda, toda vez que los incrementos efectuados a la asignación básica del causante en las anualidades referidas fueron realizados conforme a los lineamientos contenidos en los decretos que para el efecto expidió el Gobierno Nacional, por lo que la inaplicación de sus efectos no es viable en los términos planteados por el demandante.

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.

De otra parte, cabe señalar que lo pretendido por la 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.

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.

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.

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.

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.

IV. Costas

La parte actora apeló en el sentido que no era procedente que se le condenara en costas, pues en la demanda no se había realizado una

petición de ese tipo, además las mismas no se encuentran probadas para su configuración.

En relación con la procedencia de emitir condena en costas, es preciso señalar que a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, el legislador abandonó el criterio subjetivo que venía imperando en materia de condena en costas¹¹ para acoger, en principio, la valoración objetiva frente a su imposición, liquidación y ejecución, tal y como se advierte de lo dispuesto en el artículo 188 de dicho estatuto¹², preceptiva que remite a las normas del Código General del Proceso, normativa que en su artículo 365¹³ consagra los elementos que determinan la imposición de costas así: i) objetivo en cuanto a que toda sentencia decidirá sobre las costas procesales, bien sea para condenar total o parcialmente o, en su defecto, para abstenerse y ii) valorativo en el entendido de que el juez debe verificar que las costas se causaron con el pago de gastos ordinarios y con la actividad del abogado efectivamente realizada dentro del proceso.

El artículo 365 del C.G.P. (Ley 1564 de 2012), señala las reglas para la determinación de la condena en costas, así:

"(...) 1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva de desfavorablemente el recurso apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además en los casos especiales previstos en este código.

Además se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe.

¹¹ Erogaciones económicas que se constituyen en los gastos en que incurre una parte a lo largo del proceso en aras de sacar adelante la posición que detenta, tales como gastos ordinarios, cauciones, honorarios a auxiliares de la justicia, publicaciones, viáticos, entre otros; que encuadran en lo que se denomina como expensas. Así mismo, se comprenden los honorarios del abogado, que en el argot jurídico son las agencias en derecho. (Artículos 361 y ss. CGP).

¹² "ARTÍCULO 188. CONDENA EN COSTAS. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil."

¹³ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda- Subsección B, sentencia del 27 de enero de 2017, Radicación: 54001-23-33-000-2012-00053-01(2400-14), C.P. Carmelo Perdomo Cuéter; Sección Cuarta, Consejero Ponente: Julio Roberto Piza Rodríguez, providencia del 21 de junio de 2018, radicación número: 05001-23-33-000-2012-00148-01(21898); Sección Cuarta, Consejero Ponente: Milton Chaves García, sentencia de 21 de junio de 2018, radicación número: 19001-23-33-000-2013-00442-01(22017); Sección Segunda, Subsección A, Consejero Ponente: William Hernández Gómez, providencia de 5) de julio 2018, radicación Número: 11001-03-15-000-2018-01606-00(Ac); providencia del 27 de enero de 2017, proferida dentro del expediente con radicación número: 54001-23-33-000-2012-00053-01(2400-14); providencia del ocho (8) de febrero de dos mil dieciocho (2018), radicación: 25000234200020120074201 (3695-2016)

(...) 3. *En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará en costas al recurrente en las costas de segunda.*

5. *En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión.*

(...) **8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.**

(...)”(Resaltado por la Sala).

De lo anterior cabe resaltar que, según el citado numeral 8 del artículo 365 del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012), *"Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación"*.

Precisado lo anterior, se advierte, una vez examinado el expediente, que no se observan elementos de prueba que demuestren o justifiquen que efectivamente se hayan ocasionado erogaciones que hagan procedente a la imposición de costas, ni en primera como en segunda instancia, en consecuencia, se revocará el numeral segundo de la sentencia que condenó en costas a la parte actora.

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 a lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Huila, Sala Quinta de Decisión, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

V. RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR el numeral segundo de la sentencia del 16 de octubre de 2019 proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Neiva, en cuanto condenó en costas a la parte demandante.

SEGUNDO: CONFIRMAR en todo lo demás la sentencia proferida el 16 de octubre de 2019, por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito

Judicial de Neiva que negó las pretensiones de la demanda interpuesta por William Alfonso López Arancina en contra de la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, por lo expuesto.

TERCERO: SIN condena en costas en esta instancia.

CUARTO: En firme esta providencia, devuélvase el expediente al juzgado de origen, una vez hechas las anotaciones en el software de gestión.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS
Magistrada



GERARDO IVÁN MUÑOZ HERMIDA
Magistrado



JOSÉ MILLER LUGO BARRERO
Magistrado