



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO  
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y  
SANTA CATALINA**

**SIGCMA**

San Andrés Isla, once (11) de junio de dos mil veintiuno (2021)

Sentencia No. 0032

<b>Medio de Control</b>	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
<b>Radicado</b>	88 001 23 33 000 2019 00040 00
<b>Demandante</b>	Pedro Carlos Alberto Carpio Guerrero
<b>Demandado</b>	Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional- CASUR
<b>Magistrado Ponente</b>	José María Mow Herrera

**I. OBJETO DE LA DECISIÓN**

Surtido el trámite de ley, sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, y debidamente integrada la Sala, procede la Corporación a dictar sentencia, dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, instaurado por el señor Pedro Carlos Alberto Carpio Guerrero en contra de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional-CASUR.

**II. ANTECEDENTES**

**- DEMANDA**

El señor Pedro Carlos Alberto Carpio Guerrero, mediante apoderado judicial instauró demanda de nulidad y restablecimiento del derecho con el objeto que se profieran las siguientes declaraciones y condenas:

**- PRETENSIONES**

**“PRIMERA: LA NULIDAD del Acto Administrativo contenido en el Oficio No. 5-2019- 017438/ANOPA-GRULI-1.10 del 02 ABR 3019, por medio del cual la Policía Nacional, negó al actor la reliquidación (reajuste) de la asignación mensual (haberes mensuales, Cesantías, indemnizaciones y demás prestaciones sociales, en los meses de enero a diciembre del año 2004, establecidos según el Decreto de 4158 de 2004; igualmente se negó el reajuste a la asignación mensual (Salario) pagada por la entidad a partir del mes de enero del año 2005 y hasta la fecha de su retiro de la Institución; no teniendo en cuenta en dicha actuación, la pérdida del poder adquisitivo de los salarios**

*de los servidores públicos, lo anterior, tomando como ingreso base de liquidación en la ESCALA GRADUAL PORCENTUAL, la Asignación Básica (Sueldo Básico) del Grado de General de la Republica Ajustado con el IPC dejado de percibir en el periodo comprendido entre los años 1992 a 2004.*

**SEGUNDA.** *Que, como consecuencia de la anterior declaración a título de **RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**, se ordene reliquidar, reajustar y pagar el incremento resultado de la diferencia entre la asignación mensual (Salario) pagada por la entidad en los meses de enero a diciembre del año 2004, según lo establecido en el Decreto de 4158 de 2004, y la que realmente corresponde por ajustes de actualización conforme a la inflación causada del año 2003 y que afectaron el valor de la asignación básica (sueldo básico) de un oficial en el grado de General o Almirante, el cual sirve de referente para establecer de conformidad con la Escala Gradual Porcentual, el sueldo básico de mi poderdante; téngase para dicho reajuste el sueldo básico, los subsidios, las primas, las compensaciones y las bonificaciones consagrados en las normas que regulan la materia, factores computables como base de liquidación en la asignación mensual y demás prestaciones sociales.*

**TERCERA:** *Igualmente, se ordene reliquidar, reajustar y pagar el incremento resultado de la diferencia entre la asignación mensual (Salario) pagada por la entidad a partir del mes de enero del año 2005 y hasta la fecha de retiro de la Institución del actor, conforme a los decretos de salarios expedidos por el Gobierno Nacional y la que realmente corresponde por ajustes de actualización plena conforme a la inflación acumulada y causada entre los años 1992 a 2004 y que afectaron el valor de la asignación básica (sueldo básico) de un oficial en el grado de General o Almirante, el cual sirve de referente para establecer de conformidad con la Escala Gradual Porcentual, el sueldo básico de mi poderdante; téngase para dicho reajuste el sueldo básico, los subsidios, las primas, las compensaciones y las bonificaciones consagrados en las normas que regulan la materia, factores computables como base de liquidación en la asignación mensual y demás prestaciones sociales.*

**CUARTA.** *El reajuste e incremento resultado de los salarios y prestaciones sociales, debe liquidarse y reflejarse ano por año, desde el año de 2004 con los nuevos valores tomándose como referencia la diferencia indicada en los numerales anteriores; además, de los ajustes posteriores a partir del año 2005 teniendo en cuenta, el ajuste que resulte más favorable para mi prohijado, entre la inflación causada sobre la asignación básica (sueldo básico) de un oficial en el grado de General o Almirante del ano inmediatamente anterior y/o lo decretado por el Gobierno Nacional.*

**QUINTA:** *Solicito que una vez se realice el reconocimiento del incremento resultado de las diferencias entre lo pagado y lo dejado de pagar por parte de la entidad Policía Nacional, se hagan las correcciones, adiciones o modificaciones necesarias en la correspondiente Hoja de Servicios, donde se evidencie el incremento por el ajuste real de la actualización plena de la asignación básica (sueldo básico) de un oficial en el grado de General o Almirante el cual sirve de referente para establecer de conformidad con la Escala Gradual Porcentual, el sueldo básico y por consiguiente el salario de mi poderdante.*

**SEXTA:** Como consecuencia de lo anterior se ordene, además, el reconocimiento, liquidación y pago del incremento resultado de las diferencias entre lo pagado y lo dejado de pagar por parte de la entidad Policía Nacional; y que corresponden, a los haberes mensuales, cesantías, indemnizaciones y demás prestaciones sociales unitarias, que le fueron reconocidas a mi poderdante en su vida laboral, sin realizarse en dichos emolumentos la plena actualización al momento de la terminación laboral que desempeñaba mi poderdante como miembro de Policía Nacional.

**SEPTIMA:** Adicionalmente, se haga el trámite ante la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional "CASUR" de dicho reconocimiento, con todas las implicaciones que, en materia de seguridad social ello conlleva; con el fin de que dicha corrección o modificación en la Hoja de Servicios, sea reconocida y liquidada en la correspondiente Asignación de Retiro de mi poderdante desde la fecha en que esta le fue reconocida por parte de dicha entidad "CASUR".

**OCTAVA:** Se declare la **NULIDAD** del Acto Administrativo contenido en el Oficio No. **E-00001-201910482-CASUR Id 429196**, de fecha 2019-05-03, por medio del cual la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía "CASUR" niega la reliquidación (reajuste) de la asignación de retiro; no teniendo en cuenta en dicha actuación, la pérdida del poder adquisitivo de los salarios de los servidores públicos, lo anterior, tomando como ingreso base de liquidación en la escala gradual porcentual, la Asignación Básica (Sueldo Básico) del Grado de General de la República, Ajustada con el IPC dejado de percibir en el periodo comprendido entre los años 1992 a 2004.

**NOVENA:** Que, como consecuencia de la anterior declaración a Título de **RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**, se ordene reliquidar, reajustar y pagar el incremento resultado de la diferencia entre la asignación mensual de retiro pagada por la entidad, conforme a los decretos de salarios expedidos por el Gobierno Nacional y la que realmente corresponde por ajustes de actualización plena conforme a la inflación acumulada y causada entre los años 1992 a 2004 y que afectaron el valor de la asignación básica (sueldo básico) de un oficial en el grado de General o Almirante, el cual sirve de referente para establecer de conformidad con la Escala Gradual Porcentual, el sueldo básico de mi poderdante; téngase para dicho reajuste el sueldo básico, los subsidios, las primas, las compensaciones y las bonificaciones consagrados en las normas que regulan la materia, factores computables como base de liquidación en la asignación mensual y demás prestaciones sociales.

**DECIMA:** CONDENAR a los demandados a pagar en forma actualizada (indexación) las sumas adeudadas, desde el momento en que se causó el derecho pretendido y hasta que se haga efectivo su pago total, de acuerdo con la variación porcentual del índice de precios al consumidor certificado por el DANE, con fundamento en el artículo 187 inciso 4 del C.P.A.C.A.

**ONCE:** Que a título de indemnización de perjuicios patrimoniales y

*extrapatrimoniales, reconocer los perjuicios inmateriales en la modalidad de daño moral y en consecuencia, sírvase condenar a los accionados a pagar solidariamente, a favor de mi poderdante la cuantía equivalente a cien salarios mínimos legales mensuales (100 S.M.L.M.V.); como consecuencia de la aflicción, frustración y congoja del perjuicio que ha sufrido, al evidenciar como meras ilusiones o promesas incumplidas la política económica y social que tenía como finalidad solucionar la problemática salarial, prestacional y de asignaciones de retiro o pensiones que vienen afrontando los miembros de la Fuerza Publica*

**DOCE:** *Que a título de indemnización de perjuicios patrimoniales y extrapatrimoniales, reconocer los perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante y en consecuencia, sírvase condenar a los accionados a pagar solidariamente, y a favor de mi poderdante sobre las sumas retenidas por la Policía Nacional, desde el primero de enero de 2004 y hasta la fecha de retiro de la institución, los intereses legales, conforme a lo establecido en el Art. 1617 del Código Civil; daño que no es mera expectativa, sino que es un daño real, por la certeza de la retención, reconocimiento y falta de pago hecha por la accionada. Adicionalmente, sírvase condenar a los accionados a pagar solidariamente, y a favor de mi poderdante sobre las sumas retenidas, desde el 8 de octubre de 2018 y hasta la fecha de la providencia que ponga fin a este proceso, los intereses moratorios, certificados por la Superintendencia Financiera de Colombia.*

**TRECE:** *Que a título de indemnización de perjuicios patrimoniales y extrapatrimoniales, reconocer los perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante y en consecuencia, sírvase condenar a la Policía Nacional a pagar a favor de mi poderdante, la sanción moratoria, de que trata la Ley 244 de 1995 y el artículo 5 de la Ley 1071 de 2006, por el pago injustificado y desactualizado de las cesantías definitivas de mi prohijado; liquidada desde el momento del retiro o finalización del vínculo laboral y hasta la fecha de la providencia que ponga fin a este proceso.*

**CATORCE:** *Que a título de indemnización de perjuicios patrimoniales y extrapatrimoniales, reconocer los perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente y en consecuencia, sírvase condenar a los accionados a pagar solidariamente, y a favor de mi poderdante la cuantía equivalente al veinticinco por ciento (25%) sobre el valor total de la sentencia que ponga fin a la violación de los derechos acá indilgados, daño que no es mera expectativa, sino que es un daño real, por la certeza de la negación hecha por las accionada y ante la imposibilidad del demandante de acudir directamente ante la Justicia para reclamar su derecho, lo que lo obligo a contratar los servicios jurídicos profesionales con la finalidad de que le fuese reconocido, pagado y con ello solucionar la problemática salarial, prestacional y de asignaciones de retiro o pensiones que vienen*

*afrontando.*

**QUINCE:** *ORDENAR a la demandada dar cumplimiento el fallo objeto del presente proceso, dentro de los términos previstos en los artículos 189 a 195 del C.P.A.C.A.*

**DIECISEIS:** *Que se realicen las declaraciones Extra y Ultra petita que el Tribunal, llegare a encontrar debidamente probadas dentro del proceso.*

**DIECISIETE:** *Que se condene y reconozcan los derechos y sumas de dinero que el señor magistrado considere Extra y **Ultra Petita**, por tener **la presente acción el carácter de seguridad social**, ser prestaciones correspondientes a un régimen especial y por ende no inferiores del régimen general.*

**DIECIOCHO:** *Se condene a los accionados a pagar las costas y agencias en derecho del presente proceso. (cursivas fuera del texto)*

- **HECHOS.**

La parte demandante fundamenta sus pretensiones en los hechos que a continuación se sintetizan:

1. El apoderado judicial inicia manifestando que el señor Pedro Carlos Alberto Carpio Guerrero, ingresó a la Institución Policía Nacional, escalonándose como Oficial en el grado de Subteniente el pasado primero (1) de noviembre de 1989.
2. El vocero judicial hace un recuento normativo para referenciar las disposiciones aplicables al caso concreto, luego afirma que el pasado 06 de enero de 2018, el señor Pedro Carlos Alberto Carpio Guerrero, fue retirado del servicio activo en el grado de Teniente Coronel de la Policía Nacional.
3. Que con fecha 23-10-2017, se establece la Hoja de Servicios No. 5260381, y en la misma, se reconocen los emolumentos salariales que a la fecha le venía reconociendo la Policía Nacional.
4. Informa que, de conformidad a la citada hoja de servicios, le fue reconocida la asignación de retiro, la cual es cancelada por la Caja de Sueldos de Retiro

de la Policía Nacional "CASUR". Sin embargo, a la fecha, no se evidencia la actualización plena ordenada por la Corte Constitucional.

5. Señala que el 20 de febrero de 2019, el demandante solicitó a la Policía Nacional, se efectuase la reliquidación, reconocimiento y cancelación de la diferencia entre la asignación mensual, salarios y prestaciones sociales pagadas desde el primero de enero de 2004 hasta la fecha del retiro de la Institución y las que realmente corresponden por ajustes de la actualización plena; conforme a la inflación causada y acumulada entre los años 1992 a 2004.
6. Asevera que la Policía Nacional mediante el oficio **No. S-2019-017438/ANOPA- GRULI-1.10** del 02 de abril de 2019, negó lo solicitado, argumentando, que "...no ha recibido Decreto alguno expedido por el Gobierno Nacional, que disponga la reliquidación y reajuste de la asignación mensual con base en la inflación causada, motivo por el cual, jurídicamente no es viable atender de manera favorable su petición". La parte interesada manifiesta que, contra el mencionado acto administrativo, NO se interpuso ningún recurso, en atención a que en el mismo oficio se señaló la improcedencia de estos, quedando debidamente en firme y ejecutoriado, como también agotada la vía gubernativa.
7. Respecto del Oficio **No. E-00001-201910A82-CASUR Id 429196**, de fecha 2019-05-03, el extremo activo de esta litis indica que la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, sostiene que no adeuda valor alguno por el citado concepto, como tampoco es procedente atender favorablemente la petición de reajuste de asignación mensual de retiro en los términos de su solicitud. De igual manera contra esta decisión, NO se interpusieron recursos por no ser susceptible de ellos y en consecuencia, cobró firmeza.

- **NORMAS VIOLADAS**

Manifiesta que con la expedición del acto administrativo acusado se infringieron las siguientes disposiciones constitucionales y legales:

Artículo 4° de la constitución política

Artículo 48° inciso 6, 8, 10, 13 ibidem

Inciso 2, 3, 4, 5 del Artículo 53 de la Carta Política

Inciso 3° del Artículo 318 del precepto de orden superior

Artículo 220, 230 y 373 ibidem

Ley 4 de 1992 en el artículo 2 y 13

Ley 1450 del 16 de junio de 2011, artículo 271

### **- CONCEPTO DE VIOLACIÓN**

El demandante afirma, que la entidad accionada no tuvo en cuenta los mandatos del orden Constitucional y Legal, pues al indicar, que los sueldos básicos para el personal uniformado y no uniformado de la Policía Nacional, los fija anualmente el Gobierno Nacional, de conformidad con lo establecido en el artículo 13 de la Ley 4ª de 1992; dicho artículo ordenó al Gobierno Nacional establecer 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, el cual, ordena claramente que los salarios, prestaciones sociales, asignaciones de retiro o pensiones, no se pueden desmejorar y por lo tanto deben mantener el poder adquisitivo constante; mandato que se viola cuando el aumento se hace por debajo de la inflación causada.

El actor manifiesta que, es precisamente esos derechos, que se reclama y que la jurisprudencia ha venido reconociendo, pero que deberá hacerse teniendo en cuenta la asignación básica (debidamente actualizada) que devenga un General de la Republica, tal como lo ordenan los decretos que establecieron los aumentos para el personal de la Fuerza Pública. Considera que la accionada, desconoce la normatividad antes señalada, en especial lo que establece el artículo 2º de la Ley 4 de 1992, que indica claramente que no se podrán desmejorar los salarios y prestaciones sociales entre otros, a los integrantes de la Fuerza Pública.

Adicionalmente explica que, si la misma Ley 4 de 1992 en su artículo 10, indica *“Todo régimen salarial o prestacional que se establezca contraviniendo las disposiciones contenidas 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.*”, ello implica consecuentemente que, cuando el régimen salarial y prestacional se establezca conforme a las disposiciones contenidas en la norma referida, las mismas crean derechos adquiridos; por lo tanto en el régimen salarial y prestacional de la Fuerza Pública, régimen especial, se tiene un derecho adquirido pleno y que ha ingresado al patrimonio de mi prohijado y es el que sus salarios, prestaciones sociales, asignación de retiro o pensión, sea liquidada tomando como referente la asignación básica de un oficial en el grado de General o Almirante, la cual (AB de GR o AL) deberá garantizar el derecho a mantener el poder adquisitivo de dichos factores, lo que conlleva que la misma debe estar debidamente actualizada y así garantizar el derecho a mi poderdante.

Alega la parte actora, que la Policía Nacional al resolver su petición, viola y contradice el mandato Constitucional, en especial el artículo 48 y 53, pues no solo se ha menoscabado la dignidad humana y los derechos de los miembros de la Fuerza Pública, sino que además, se le han reducido y congelado sus salarios, prestaciones sociales y por ende, las asignaciones de retiro o pensiones legalmente reconocidas; razón por la cual, corresponde a la autoridad judicial, restablecer dicho quebrantamiento del orden Constitucional y Legal y en tal sentido, declarar la nulidad del acto demandado.

Insiste en que la entidad desconoció la normatividad, en especial lo que establece el artículo 2º de la Ley 4 de 1992, toda vez que no se podrán desmejorar los salarios y prestaciones sociales entre otros, a los integrantes de la Fuerza Pública. Asimismo, no tuvo en cuenta lo dicho por la Corte Constitucional en Sentencia C-931 de 2004, pues, existe un régimen especial, que garantiza el respeto a los derechos adquiridos y que en ningún caso se podrán desmejorar.

#### **- CONTESTACIÓN**

El apoderado de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, describió el traslado de la demanda, manifestando que se opone a todas y cada una de las pretensiones, teniendo en cuenta que la entidad ha reajustado la prestación de conformidad con las disposiciones que regulan la situación salarial y prestacional de los miembros de la Fuerza Pública y de Policía, en especial los Decretos de aumento anual expedidos por el Gobierno Nacional, según los parámetros

establecidos por el legislador, lo cual en virtud del principio de oscilación se hace extensivo a las asignaciones de retiro, como es el caso de la prestación que devenga el demandante a partir del 11 de junio de 2016, por cuanto no existen emolumentos a reconocer por parte de la Caja de Sueldos de retiro de la Policía Nacional, en virtud del reajuste pretendido en el libelo, ante lo cual considero que deben ser despachadas desfavorablemente.

Igualmente, se opone a la condena en costas, teniendo en cuenta que al actor, la Entidad le canceló los haberes pertinentes conforme al Decreto que se encontraba vigente al momento de adquirir su derecho, junto a la hoja de servicios expedida por la Policía Nacional y con ocasión de ello, fue reconocida su asignación de retiro, por lo tanto, CASUR siempre ha estado presta al cabal cumplimiento de las normas legales pertinentes-especiales, aplicables a las prestaciones de los retirados y sus beneficiarios, por lo que se considera que la parte demandada no ha observado una conducta dilatoria o de mala fe por lo que no procede la condena en costas, conforme lo establece el artículo 55 de la ley 446 de 1998 al igual que lo estatuido en el artículo 188 del CPACA en concordancia con el artículo 365 del CGP.

El apoderado judicial de la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, manifiesta oponerse a la totalidad de las pretensiones de la demanda, ello en consideración a que la administración – Policía Nacional, durante el período en el cual el demandante estuvo nominado dicha institución, siempre le liquidó y pagó los salarios y demás prestaciones a las que tuvo derecho, conforme a lo decretado o fijado en cada anualidad por el competente – Gobierno Nacional; por lo tanto, en la actualidad no le adeuda dinero alguno al señor Pedro Carlos Alberto Carpio Guerrero, y como consecuencia de ello, no existe razón constitucional ni legal para decretar la nulidad del acto acusado ni para acceder a las infundadas pretensiones.

En tal sentido, señaló que es cierto que el demandante ingresó a la policía nacional, perteneciente al nivel directivo – oficiales de dicha institución.

Recalcó que ciertamente el demandante fue retirado del servicio activo, previo los requisitos para acceder a una pensión – asignación de retiro.

## **- ACTUACIÓN PROCESAL**

Mediante proveído No. 0250 de 03 de diciembre de 2019, se admitió la demanda de la referencia, ordenándose tramitar por el procedimiento ordinario de prima instancia previsto en el Título V, Capítulo IV del CPACA.<sup>1</sup>

A través de auto No. 0125 de noviembre 03 del 2020, se ordenó convocar a las partes intervinientes a efectos de celebrar audiencia inicial, la cual tendrá lugar el día treinta (30) de noviembre de dos mil veinte (2020) a las nueve de la mañana (9:00 A.M.), por los medios virtuales y herramientas tecnológicas disponibles, en virtud de lo previsto en el artículo 7° del Decreto 806 de 4 de junio de 2020.<sup>2</sup>

No obstante, mediante auto No. 0130 de noviembre 11 del 2020<sup>3</sup>, el Despacho dejó sin efectos el auto que convocó a las partes a efectos de celebrar audiencia inicial, debido a que encontró configurada la posibilidad de dictar sentencia anticipada, en los términos del artículo 13 del Decreto 806 de 2020<sup>4</sup>. Por tal razón, se adoptaron medidas para ajustar el proceso al trámite previsto en el artículo 13 del Decreto 806 de 2020, ordenado i) la incorporación de las pruebas documentales allegadas al proceso admitiendo las presentadas con la demanda, y con la contestación de la demanda; y ii) por Secretaría poner a disposición de los sujetos procesales el expediente digital para que cuenten con las piezas necesarias a fin de que puedan presentar sus alegatos de conclusión.

Por medio de Auto No. 0008 de enero de 2021, se dispuso correr traslado común a las partes, para que dentro del término establecido presentaran sus alegatos de conclusión.

Dentro de la oportunidad señalada, la parte demandante presentó sus alegatos conclusivos, mientras que la parte demandada y el Ministerio Público, guardaron silencio.

---

<sup>1</sup> Folio 07 del Cdno Expediente Digital

<sup>2</sup> Folio 08 del Cdno Expediente Digital.

<sup>3</sup> Folio 11 del Cdno Expediente Digital.

<sup>4</sup> *“Por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*

## **- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

### Parte demandante

El apoderado de la parte demandante, oportunamente arrió sus alegatos de cierre, ratificándose en todas y cada una de las argumentaciones expuestas en el escrito de demanda, reiterando los cargos más relevantes.<sup>5</sup>

### Parte demandada

El apoderado de la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, se ratificó en todas y cada una de las argumentaciones expuestas en el escrito de contestación de la demanda, reiterando los argumentos más relevantes, agregando que el señor Pedro Carlos Alberto Carpio Guerrero ingreso al cuerpo profesional de la institución el día 01 de noviembre de 1989, retirándose del servicio activo el 06 de enero de 2018, logrando obtener asignación de retiro, nominado por la caja de sueldos de retiro de la policía nacional (CASUR). De otra parte, las altas cortes colombianas en pronunciamientos jurisprudenciales sobre el tema de reajustes aplicando I.P.C, Determino que se beneficiaría quien para los años comprendidos entre 1997 y 2004 se encontraran disfrutando de referido beneficio pensional, es claro quiénes son los beneficiarios del derecho económico.

Y en segundo lugar manifiesta que, la normativa expuesta en el escrito de la demanda y con el cual motiva al presunto derecho de reliquidación del I.P.C en la asignación de retiro que le asiste a Pedro Carlos Alberto Carpio Guerrero para los años 1997 al 2004, solicitando dar aplicabilidad a tratados y recomendaciones expedidas por organismos de carácter internacional, no es procedente en el caso objeto de litigio, pues el gobierno nacional a través de los decretos dispuso el incremento para los miembros de la fuerza pública en servicio activo, el cual se ajustó y sobre paso los porcentajes de inflación de precios al consumidor establecidos por el DANE durante los años que Pedro Carlos Alberto Carpio Guerrero se encontraba laborando en la policía nacional y para los años 1997 al

---

<sup>5</sup> Folio No. 17 del cdno Expediente Digital.

2004 el actor estaba en servicio activo policial, por lo que no le asiste derecho en ninguno de los dos escenarios.<sup>6</sup>

### Parte Demandada

El apoderado de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, oportunamente arrió sus alegatos de cierre, ratificándose en todas y cada una de las argumentaciones expuestas en el escrito de contestación, reiterando los argumentos más relevantes.<sup>7</sup>

### Concepto del Ministerio Público

El Ministerio Público guardó silencio dentro de la oportunidad procesal.

## **III. CONSIDERACIONES**

Corresponde a la Sala, decidir el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho planteada por el señor Pedro Carlos Alberto Carpio Guerrero, contra la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, para lo cual, inicialmente se hace necesario verificar el cumplimiento de los siguientes presupuestos procesales:

### **- JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA**

La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa. (Art. 104 C.P.A.C.A.). En el presente caso, se demanda un acto administrativo expedido por la Dirección de Talento Humano de la Policía Nacional, lo que hace que esta jurisdicción sea la apta para administrar justicia en este proceso.

---

<sup>6</sup> Folio No. 18 del Cdno Expediente Digital

<sup>7</sup> Folio No. 16 del Cdno Expediente Digital

Respecto de la competencia, el Tribunal lo es para conocer del presente litigio en primera instancia, por la naturaleza de la acción y la cuantía estimada por el demandante<sup>8</sup>, según lo establecido en el numeral 2 del artículo 152 y 157 del C.P.A.C.A., y por razón del territorio, con fundamento en lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 156 del C.P.A.C.A., determinándose como última Unidad Laboral, el “DEPARTAMENTO DE POLICIA SAN ANDRES - DESAP”.

#### **- CADUCIDAD Y PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN.**

La caducidad de la acción es un presupuesto procesal y/o instrumento a través del cual se limita el ejercicio de los derechos individuales y subjetivos de los administrados en desarrollo del principio de la seguridad jurídica, bajo criterios de racionalidad y suficiencia temporal para la reclamación judicial de los derechos. Según lo ha reiterado esta Corporación, la caducidad busca entre otras cosas que los actos administrativos de carácter particular adquieran firmeza y no queden indefinidamente sujetos a la incertidumbre de un proceso judicial destinado a cuestionar su legalidad.

De conformidad con el literal d) del numeral 2 del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la oportunidad para acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo a demandar a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, caduca al cabo de los cuatro meses siguientes al día en que se publique, notifique, comunique o ejecute el acto administrativo definitivo, según el caso. Empero, los actos que reconozcan prestaciones periódicas podrán demandarse en cualquier tiempo por la administración o por los interesados.

Conforme lo ha dicho la Honorable Corte Constitucional y la jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado, las prestaciones periódicas son aquellos pagos corrientes que le corresponden al trabajador, originados en una relación laboral o con ocasión de ella, que se componen de prestaciones sociales que son beneficios para cubrir

---

<sup>8</sup> Comoquiera que, el demandante estima la cuantía con base en el sueldo básico correspondiente al porcentaje de 52.3616%, respecto a la asignación básica (sueldo básico) del grado de General; la pretensión de mayor cuantía corresponde a la suma de cuatrocientos tres millones trescientos cuarenta y cuatro mil ochocientos setenta y dos pesos m/cte. (\$403.344.872).

riesgos del empleado y no sociales como el pago del salario, pero que una vez finalizado el vínculo laboral las denominadas prestaciones periódicas dejan de serlo, salvo las correspondientes a la prestación pensional o una sustitución pensional que pueden ser demandados en cualquier tiempo, aún después de culminado el vínculo laboral.<sup>9</sup>

En el presente asunto, lo que se pretende es el reajuste y reliquidación de la asignación de retiro del señor Pedro Carlos Alberto Carpio Guerrero, respecto de las cesantías, indemnizaciones y demás prestaciones sociales, correspondientes desde el año 2004 hasta la fecha de retiro del actor. Por lo antes dicho, la demanda pudo haberse presentado en cualquier momento.

Ahora bien, sobre la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad, la Ley 1285 de 2009 introdujo con pleno rigor la exigencia de este requisito en esta jurisdicción,<sup>10</sup> tal como lo establece su Art. 13°. Este artículo fue reglamentado por el Decreto 1716 de 2009 que, al fijar los asuntos susceptibles de conciliación extrajudicial, señaló:

«[...] Podrán conciliar, total o parcialmente, las entidades públicas y las personas privadas que desempeñan funciones propias de los distintos órganos del Estado, por conducto de apoderado, sobre los conflictos de carácter particular y contenido económico de los cuales pueda conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que los sustituyan [...]»  
(Subrayas fuera del texto).

Por su parte, el numeral 1 del Art. 161 del C.P.A.C.A., señala que *“la presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:*

---

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 13 de febrero de 2014, Radicación: 66001233100020110011701 (0798-2013), actor: Oliverio Aguirre Orozco.

<sup>10</sup> «**ARTÍCULO 13.** Apruébese como artículo nuevo de la Ley 270 de 1996 el siguiente:

**"ARTÍCULO 42A. Conciliación judicial y extrajudicial en materia contencioso-administrativa.** A partir de la vigencia de esta ley, cuando los asuntos sean conciliables, siempre constituirá requisito de procedibilidad de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que lo sustituyan, el adelantamiento del trámite de la conciliación extrajudicial.”»

*1. Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.*

Con base en estas normas, se ha concluido que, tratándose de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la conciliación extrajudicial es requisito de procedibilidad para demandar en esta jurisdicción cuando el asunto en cuestión sea conciliable, característica de la que carecen las pretensiones que tienen por objeto cuestionar la legalidad de uno o varios actos administrativos ya que solo una autoridad judicial puede resolver si se ajustan o no a derecho. No sucede lo mismo con las pretensiones que se formulan a título de restablecimiento del derecho pues, de acuerdo con lo afirmado, sí contienen peticiones específicas de naturaleza patrimonial y económica pueden ser disponibles por las partes y, en tal medida, les sería exigible la conciliación extrajudicial.

No obstante lo anterior, dicho planteamiento tiene particularidades en materia de conciliación laboral, donde resulta obligada la remisión a los principios de rango constitucional contenidos en los artículos 48 y 53 de la Carta Política. El primero de tales principios es el de irrenunciabilidad, en virtud del cual se encuentra proscrito el desconocimiento de los derechos laborales mínimos del trabajador, incluso en aquellos casos en que este, de manera expresa, ha prestado su consentimiento para tales efectos.

En consonancia con dicho principio, se encuentra el que consagra la facultad de transigir y conciliar derechos inciertos y discutibles. Un derecho es cierto cuando se puede establecer sin duda alguna que se configuró por haberse dado los supuestos fácticos previstos en la norma que lo contiene, independientemente de que las partes de la relación laboral estén envueltas en una disputa en torno a su nacimiento. En otras palabras, se trata de un derecho adquirido y consolidado por oposición a una mera expectativa o a un derecho en formación.

Conforme lo expuesto, es claro que, en materia contenciosa administrativa laboral, el principio de irrenunciabilidad y la facultad constitucional de conciliar y transigir únicamente derechos inciertos y discutibles constituyen verdaderos límites a la

autonomía de la voluntad, motivo por el cual no resulta razonable ni justificada la exigencia de someter a una audiencia de conciliación extrajudicial la controversia de derechos ciertos e indiscutibles.

Aun cuando no es exigible entonces, la conciliación como requisito previo para demandar en este caso, se observa que el demandante aportó Acta de conciliación de fecha 02 de octubre de 2019, la cual fue declarada fallida por la procuradora Sexta Judicial II para Asuntos Administrativos. (ver fls. 98-100 cdno. ppal. del expediente)

#### **- LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA**

**Por activa:** Tiene legitimación en la causa por activa, el señor Pedro Carlos Alberto Carpio Guerrero, a quien la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional-CASUR, mediante el acto administrativo contenido en el Oficio *Oficio No. 5-2019-017438/ANOPA-GRULI-1.10 del 02 ABR 3019* que se demanda, le fue negado el reajuste y/o reliquidación de su asignación de retiro.

**Por pasiva:** La legitimación en la causa por pasiva se encuentra en cabeza del Ministerio de Defensa Nacional-Policía Nacional-Caja de Sueldos de Retiro, pues considera el actor lesionado su derecho por parte de esta entidad.

#### **- PROBLEMA JURÍDICO.**

En esta oportunidad le corresponde a la Sala, determinar sí al señor Pedro Carlos Alberto Carpio Guerrero, le asiste o no derecho al reajuste de su asignación de retiro.

#### **Actos administrativos demandados**

A continuación, se inserta el texto del Oficio No. 5-2019- 017438/ANOPA-GRULI-1.10 del 02 ABR 3019 y Oficio No. E-00001-201910482-CASUR Id 429196, de fecha 2019-05-03.

Expediente: 88 001 23 33 000 2019 00040 00  
Demandante: Pedro Carlos Alberto Carpio Guerrero  
Demandado: CASUR  
Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

**SIGCMA**



**MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL**  
**POLICÍA NACIONAL**  
**DIRECCIÓN DE TALENTO HUMANO**

**No. S - 2019 - 017438 / ANOPA - GRULI - 1.10**

Bogotá D.C., **02 ABR 2019**

Abogado  
**JUAN CARLOS ARCINIEGAS ROJAS**  
Carrera 27 A Bis No. 61C-50, Apartamento 201, El Campin.  
juridicasjreh@hotmail.com  
Bogotá D.C.

Asunto: Respuesta derecho de petición radicado No. E-2019-015490-DIPON del 20/02/2019.

En atención al petitorio del asunto, allegado a esta Área el 23/02/2019, por medio del cual en calidad de apoderado del señor Teniente Coronel (R) PEDRO CARLOS ALBERTO CARPIO GUERRERO, identificado con la cédula de ciudadanía No. 5.260.381 solicita, **"RELIQUIDACIÓN Y REAJUSTE DE LA ASIGNACIÓN MENSUAL CON BASE EN LA INFLACIÓN CAUSADA Y NO RECONOCIDA POR LA ENTIDAD, EN LOS HABERES MENSUALES, CESANTÍAS, INDEMNIZACIONES Y DEMÁS PRESTACIONES SOCIALES"**, me permito informarle lo siguiente:

Los sueldos básicos para el personal uniformado y no uniformado de la Policía Nacional, los fija anualmente el Gobierno Nacional, de conformidad con lo establecido en el artículo 13 de la Ley 4ª de 1992, normatividad que puede ser consultada en la Web de la Presidencia de la República, siendo importante resaltar que la Policía Nacional a través del Área Nómina de Personal Activo, únicamente es competente para liquidar los haberes del personal en servicio activo, contemplados en los decretos anuales de sueldo, por consiguiente no está facultada para realizar reconocimiento de salarios y/o prestaciones que no estén establecidos en las disposiciones legales que rigen la materia, como lo citan en uno de sus apartes los referidos decretos, veamos:

*"Ninguna autoridad podrá establecer o modificar el régimen salarial o prestacional estatuido por las normas del presente Decreto, en concordancia con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 4ª de 1992 y en el artículo 5 de la Ley 923 de 2004. Cualquier disposición en contrario carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos".*

Siendo importante indicar que la Policía Nacional no ha recibido Decreto alguno expedido por el Gobierno Nacional, que disponga la reliquidación y reajuste de la asignación mensual con base en la inflación causada, motivo por el cual jurídicamente no es viable atender de manera favorable su petición.

Atentamente,

  
Capitán **RUBÉN DARÍO MUÑOZ CRUZ**  
Jefe Grupo Liquidación de Nómina

Elaboró: SI Alejandro Pineda Gutierrez  
Revisión Jurídica: IT Governori Barona Padra  
Revisó: IT Edwin Duran Marbel  
Fecha de elaboración: 04/03/2019  
Archivo: Mis Documentos/Derechos de Petición

Carrera 59 No. 26-21 CAN Bogotá  
Teléfonos: 3159801-3159062  
[ditah.gruli-ces@policia.gov.co](mailto:ditah.gruli-ces@policia.gov.co)  
[www.policia.gov.co](http://www.policia.gov.co)



AC 9001 - 17 NF SAUBIC BIRD CO. 9001-17 NF

1DS - OF - 0001  
VER: 3

Página 1 de 1

Aprobación: 27/03/2017

Expediente: 88 001 23 33 000 2019 00040 00  
Demandante: Pedro Carlos Alberto Carpio Guerrero  
Demandado: CASUR  
Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

**SIGCMA**



Bogotá D.C.

Doctor  
JUAN CARLOS ARCINIEGAS ROJAS  
Carrera 27 A Bis No. 61 C – 50 Apto 201 El Campin  
Ciudad

Asunto: Su solicitud radicada en esta Entidad con el ID 402063 del 2019

En atención al escrito del asunto en calidad de apoderado del señor TC (r) CARPIO GUERRERO PEDRO CARLOS ALBERTO, le informo que revisado el expediente administrativo se pudo constatar que la Entidad le reconoció asignación mensual de retiro a partir del 06-01-2018, dando aplicación a lo preceptuado en la norma vigente a la fecha del retiro con la cual se consolido el derecho al reconocimiento de la prestación.

De otra parte el Gobierno Nacional al expedir el Decreto anual de incremento del sueldo para la Fuerza Pública, ha establecido los parámetros que rigen los reajustes de los salarios dando aplicación a la escala gradual porcentual contemplada en las normas especiales que han regulado la materia y que la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional ha venido acatando, sin que pueda variar los criterios fijados por el Gobierno Nacional, toda vez que dichos reajustes se fundamentan en el sistema prestacional de los miembros de la Fuerza Pública, correspondiendo al Congreso de la República, mediante ley, modificar los parámetros fijados para el aumento de las asignaciones de retiro.

Así mismo y revisado su expediente administrativo, se constató que a partir de la fecha del reconocimiento de su asignación de retiro y hasta la presente la Caja de Sueldos de Retiro ha incrementado la prestación de conformidad con los Decretos expedidos por el Gobierno Nacional que establecen la Escala Gradual Porcentual.



CAJA DE SUELDOS DE RETIRO  
DE LA POLICÍA NACIONAL

www.casur.gov.co  
Carrera 7 No. 12B 58, PBX 286 0911  
Línea gratuita nacional 01 8000 91 0073  
Bogotá, D. C.

Expediente: 88 001 23 33 000 2019 00040 00  
Demandante: Pedro Carlos Alberto Carpio Guerrero  
Demandado: CASUR  
Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

SIGCMA

10-05-2019



Por lo anteriormente expuesto, la Entidad no adeuda valor alguno por el citado concepto, como tampoco es procedente atender favorablemente la petición de reajuste de asignación mensual de retiro en los términos de su solicitud.

Por tratarse de una información, contra este oficio no procede recurso alguno.

Atentamente,

Brigadier General (RA) JORGE ALIRIO BARÓN LEGUIZAMÓN  
Director General

Elaboró TS. JOSE LUIS GARCIA CARVALHO

Revisó: GLORIA LUCIA MEDINA PALACIO   
COORDINADORA GRUPO ASIGNACIONES Y ACTUALIZACIONES

Vb. Bo.: JOSE ALIRIO CHOCONTA CHOCONTA   
SUBDIRECTOR DE PRESTACIONES SOCIALES

Aprobó CLAUDIA CECILIA CHAUTA RODRIGUEZ   
JEFE OFICINA ASESORA JURÍDICA

Fecha de elaboración: 29-04-2019  
Ubicación: Grupo de Gestión Documental



CAJA DE SUELDOS DE RETIRO  
DE LA POLICÍA NACIONAL

www.casur.gov.co  
Carrera 7 No. 128 58, PBX 286 0911  
Línea gratuita nacional 01 8000 91 0073  
Bogotá, D. C.

**- TESIS**

La Sala negará las pretensiones de la demanda, por considerar que no existen pruebas suficientes que permitan concluir que le asiste derecho al demandante a la reliquidación de su asignación de retiro, con base en las normas especiales aplicables y la reiterada jurisprudencia que seguidamente se relaciona.

**MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL**

**Régimen de la asignación de retiro de la Policía Nacional**

Teniendo en cuenta que el marco normativo que rige la asignación de retiro de la policía Nacional, ha sido objeto de varias modificaciones y pronunciamientos jurisprudenciales, la Sala toma como referencia la sentencia del Consejo de Estado<sup>11</sup> de fecha tres (3) de septiembre de 2019, dentro de la cual se realiza un análisis detallado de la normatividad que se ha proferido a lo largo del tiempo y tiende a reglamentar la mencionada prestación.

Conforme a la jurisprudencia citada, tenemos que tanto la Ley 923 de 2004, como los Decretos 1212 y 1213 de 1990, respectivamente, conforman el marco normativo que regula el derecho de la asignación de retiro de los integrantes del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional incorporados directamente y en servicio activo al 31 de diciembre de 2004.

Ahora bien, es de aclarar que con la fijación del régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública mediante la Ley 923 de 2004, y desarrollada con el Decreto 4433 del mismo año; la asignación de retiro y pensiones otorgadas en vigencia del régimen anterior pasaron de ser parte de las prestaciones sociales y ahora se encuentran determinadas bajo el régimen pensional y de asignación de retiro. Este hecho conlleva, no solo a que se modifiquen los factores para tener en cuenta en dicho régimen, sino que se desarrolla de una manera clara el sistema integral de seguridad social en la Fuerza Pública.

---

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección B, sentencia del tres (3) de septiembre de 2018, Rad. No. 11001-03-25-000-2013-000543-00 (1060-2013).

A través de la Ley 4ª de 1992 el legislador ejerció esa función de fijar las pautas conforme a las cuales el Gobierno debe ejercer la función de establecer el régimen de salarios y prestaciones de los servidores del Estado, en el nivel nacional de la administración. Como puede discernirse de la citada Ley, el destinatario de esas reglas es el Gobierno Nacional, quien las debe observar al fijarlos salarios mediante; y es precisamente esas pautas las que llevaron además a expedir una Escala Gradual Porcentual para la Fuerza Pública, con la finalidad de Nivelar a los Militares y Policías, tanto a los que se encontraban en actividad, como aquellos retirados y sus beneficiarios que gozan de asignación de retiro o pensión.

En este orden, es importante indicar que las asignaciones de retiro y pensiones, solo tienen un medio de actualización, incremento y/o aumento, y es el denominado como “oscilación de las asignaciones de retiro y pensiones”, el cual se tomará teniendo en cuenta las variaciones que en todo tiempo se introduzcan en las asignaciones de actividad para cada grado; nótese que no se limita al sueldo básico sino a las asignaciones en actividad, la cual incluye además primas, subsidios, bonificaciones, compensaciones y auxilios.<sup>12</sup>

**La escala gradual porcentual consagrada a favor de los miembros de la fuerza pública en actividad y retiro:**

La Constitución Política de Colombia de 1991, prescribe que a la ley le corresponde organizar la Policía, definiendo esta como un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, y que atañe a la misma ley determinar su régimen de carrera, prestacional y disciplinario (artículo 218).

Por su parte, la Ley 4 de 1992, ley marco del régimen salarial y prestacional de los trabajadores al servicio del Estado, en su Art. 1, 2 y 13 consagra lo que atañe a este tema.

De las anteriores normas se infiere, que deberá implementarse una escala gradual de remuneración al interior de la fuerza pública de acuerdo a su responsabilidad, a fin de nivelar la remuneración de los miembros de las diferentes fuerzas, tanto activos como retirados.

---

<sup>12</sup> sentencia C-931 de 2004

Se resalta, que la anterior norma, es desarrollada año a año por el Presidente de la República, a través de los siguientes decretos: Decretos 107 de 1996, 122 de 1997, 58 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, 842 de 2012, 1017 de 2013 y 187 de 2014.

En los mencionados decretos, se consagra una escala salarial gradual, acorde con el rango, partiendo del máximo, el de general, y de allí en los diferentes grados. Igualmente, en ellos se consagra que el salario de cada grado, será el resultado de aplicar el porcentaje consagrado, a la asignación básica de general. Por su parte, la asignación básica de general, se haya tomado como base asignación básica y gastos de representación de los Ministros del Despacho y aplicándole el cuarenta y cinco por ciento (45%) como sueldo básico.

### **Del reajuste de la asignación de retiro del régimen especial militar y de policía y de las pensiones del régimen general.**

El Decreto 1211 de 1990, «por el cual se reforma el estatuto del personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares», vigente para la fecha de ocurrencia de los hechos, en el artículo 169, establece la forma como debe reajustarse la asignación de retiro y las pensiones relativas al régimen de las Fuerzas Militares.<sup>13</sup>

En el mismo sentido, lo señala el artículo 151 del Decreto 1212 de 1990<sup>17</sup>, por el cual se reforma el estatuto del personal y suboficiales de la Policía Nacional.

---

<sup>13</sup> **Artículo 169. Oscilación de asignación de retiro y pensión.** *Las asignaciones de retiro y las pensiones de que trata el presente Decreto se liquidarán tomando en cuenta las variaciones que en todo tiempo se introduzcan en las asignaciones de actividad para cada grado y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 158 de este Decreto. En ningún caso aquellas serán inferiores al salario mínimo legal.*

*Los Oficiales y Suboficiales o sus beneficiarios, no podrán acogerse a normas que regulen ajustes prestacionales en otros sectores de la administración pública, a menos que así lo disponga expresamente la ley.*

**Parágrafo.** *Para la oscilación de las asignaciones de retiro y pensiones de Oficiales Generales y de Insignia, Coroneles y Capitanes de Navío, se tendrá en cuenta como sueldo básico, el porcentaje que como tal determinen las disposiciones legales vigentes que regulen esta materia, más las partidas señaladas en el artículo 158 de este Decreto.*

A la luz de estas normas «especiales» en materia pensional para el sector militar, queda claramente establecido cuál es el sistema de su reajuste y la prohibición de aplicación de otro régimen, salvo autorización legal expresa. La prohibición se enmarca dentro del principio de inescindibilidad de regímenes, donde las situaciones se deben resolver bajo la normativa propia aplicable sin recurrir a normas que no pertenecen a la misma categoría, es decir, que si la persona está sometida a un régimen especial no puede recurrir a normas de tipo general en aras de mejorar su situación.

No obstante, esta prohibición tiene una excepción señalada en el propio régimen especial militar cuando determina que los destinatarios de esa disposición «no podrán acogerse a normas que regulan ajustes prestacionales en otros sectores de la administración, a menos que así lo disponga expresamente la ley», lo cual significa que sí es factible la aplicación de normas generales de la administración a los casos sometidos a un régimen especial militar cuando la ley expresamente lo autorice.

### **Del Sistema General de Seguridad Social Integral**

La Ley 100 de 1993, «por la cual se creó el sistema de seguridad social integral», en el artículo 14, previó el reajuste de las pensiones teniendo en cuenta la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor (IPC).<sup>14</sup>

Ahora, si bien es cierto en un principio el Régimen de Seguridad Social Integral (Ley 100 de 1993) excluyó entre otros servidores, a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional de la aplicación de dicho régimen, al consagrar en el artículo 279 que «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 [...]», no es menos cierto que con posterioridad dicha norma fue adicionada en el párrafo 4 por disposición expresa del artículo 1 de la Ley 238 de 1995, señalándose lo siguiente:

---

<sup>14</sup> **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.*

***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.*

Por lo anterior, se concluye que con la entrada en vigencia de la Ley 238 de 1995, las personas pertenecientes a los regímenes excluidos por el artículo 279 de la Ley 100 de 1993, podrán acceder a los beneficios contemplados por el artículo 14 y 142 ibídem, y en consecuencia, tienen derecho a que se les reajusten sus mesadas pensionales teniendo en cuenta la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor certificado por el DANE, y al reconocimiento y pago de una mesada pensional adicional.

Por lo tanto, la forma de reajuste pensional de que trata el artículo 14 de la Ley 100 de 1993 resulta aplicable a las pensiones de los sectores exceptuados del artículo 279 ídem, dentro de los cuales aparecen el de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

Se advierte que tanto el artículo 169 del Decreto 1211 de 1990 como el artículo 151 del Decreto 1212 de 1990, expresamente permite la aplicación del reajuste pensional con base en la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor que:

*[...] Los Oficiales y Suboficiales o sus beneficiarios, no podrán acogerse a normas que regulen ajustes prestacionales en otros sectores de la administración pública, a menos que así lo disponga expresamente la ley. (Negrilla y subrayado fuera del texto)*

La Corte Constitucional en sentencia C-461 de 1995, al referirse al establecimiento de regímenes pensionales especiales frente a los beneficios determinados en el régimen general, señaló su ajuste al ordenamiento constitucional y aplicación teniendo en cuenta los siguientes parámetros:

*[...] el establecimiento de regímenes pensionales especiales, como aquellos señalados en el artículo 279 de la Ley 100, que garanticen en relación con el régimen pensional, un nivel de protección igual o superior, resultan conformes a la Constitución, comoquiera que el tratamiento diferenciado lejos de ser discriminatorio, favorece a los trabajadores a los que cobija. Pero si se determina que al permitir la vigencia de regímenes especiales, se perpetúa un tratamiento inequitativo y menos favorable para un grupo determinado de trabajadores, frente al que se otorga a la*

*generalidad del sector, y que el tratamiento dispar no es razonable, se configuraría un trato discriminatorio en abierta contradicción con el artículo 13 de la Carta.*

[...]

*No puede ser admisible que se excluya a un grupo de pensionados de un beneficio que se otorga a la generalidad del sector y que tiende al desarrollo de un derecho constitucional, por simples consideraciones subjetivas, que no encuentran asidero en los principios y valores constitucionales. Como en forma reiterada lo ha manifestado la Corte, el derecho a la igualdad se traduce en una garantía que impide a los poderes públicos tratar de manera distinta a quienes se encuentran en iguales condiciones. En consecuencia, la norma que estudia la Corte, configura una discriminación que atenta contra el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta Política.<sup>18</sup>*

Por intermedio de la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en sentencia de agosto 21 de 2008, con ponencia del doctor Gerardo Arenas Monsalve, al resolver un caso concreto de reclamación de corrección del reajuste pensional (de la asignación de retiro) para aplicar el IPC conforme al artículo 14 de la Ley 100 de 1993, aclarando que esa forma de liquidación resulta aplicable a partir de 1995 y hasta el 2004, debido al cambio de legislación.<sup>15</sup>

En ese orden, el ajuste de las asignaciones de retiro a partir del año de 1995 deberá hacerse con fundamento en el I.P.C. que certifique el DANE; fórmula aplicable hasta el año de 2004, en razón de que el propio Legislador volvió a consagrar el sistema de oscilación como la forma de incrementar las asignaciones de retiro de los miembros de la Fuerza Pública, a través del artículo 3 [3.13] de la Ley 923 de 2004, el cual fue reglamentado por el artículo 42 del Decreto 4433 del mismo año [...]<sup>19</sup>

De otro lado, la Ley 923 de 2004, señaló las normas, objetivos y criterios que debía observar el gobierno para fijar el régimen pensional y de asignación de los miembros de la fuerza pública, en desarrollo de esta ley se expidió el Decreto 4433 del día 31 de diciembre de esa misma anualidad, el cual volvió a establecer el principio de oscilación para el reajuste de las asignaciones en comento.

---

<sup>15</sup> *En tales circunstancias, el ajuste de pensiones y asignaciones de retiro de los miembros de la Fuerza Pública debe hacerse conforme al I.P.C. de que trata el Sistema General de Pensiones de la Ley 100 de 1993, por remisión expresa que hiciera el propio Legislador en la Ley 238 de 1995.*

*A lo anterior se agrega, que además de la aplicación del ajuste del I.P.C. por remisión expresa del Legislador, la Sala también llegó a tal conclusión en razón del principio constitucional de favorabilidad que, por lo general, gobierna a los regímenes especiales, como es el caso de los miembros de la Fuerza Pública.*

[...]

**Imprescriptibilidad del derecho al reajuste de la asignación de retiro de los miembros de la fuerza pública**

La Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en sentencia del 11 de junio de 2009, con ponencia del doctor Víctor Hernando Alvarado Ardila, indicó respecto de la prescripción de las mesadas y la imprescriptibilidad del reajuste, lo siguiente:

*“como ya lo ha reiterado esta Corporación, el legislador le ha dado ese carácter a esta prestación y, por ello, es viable que el interesado pueda elevar solicitud de reconocimiento de su derecho en cualquier tiempo; sin embargo, el pago de las mesadas no tiene tal carácter y a éstas les resulta aplicable la prescripción extintiva de que habla la norma transcrita.”*

Con base en el anterior criterio, encuentra la Sala que el *derecho* al reajuste de la asignación de retiro del actor no prescribe en cuanto derecho pensional y en tanto le sea más favorable al demandante, la aplicación de la actualización con base en el IPC respecto del sistema de oscilación, toda vez que este último en algunos años estuvo por encima del IPC; sin embargo, se reitera, hay lugar a la aplicación de la prescripción cuatrienal sobre el *pago* de las diferencias causadas en las mesadas pensionales con motivo del reconocimiento de este derecho, de conformidad con las consideraciones anteriormente expuestas<sup>21</sup>

En resumen, si bien es cierto que se estableció nuevamente el sistema de oscilación como la forma de incrementar las asignaciones de retiro de los miembros de la Fuerza Pública de conformidad al Decreto 4433 del 2004, no se limitará el derecho hasta el año 2004, por cuanto señalarlo así sería congelar la mesada pensional, pues el incremento que sufra la asignación de retiro con base en el IPC en el año 2003 afectará el periodo 2004 y el incremento que sufra la mesada con base en el IPC en el año 2004 afectará el periodo 2005 y así sucesivamente.

Hechas las anteriores precisiones, procede la Sala a verificar (i) si al señor Pedro Carlos Carpio Guerrero, le asiste derecho al reajuste o reliquidación de la asignación de retiro que ya le fue reconocida y (ii) si se encuentra configurada alguna causal de nulidad que desvirtúe la presunción de legalidad de los actos que han sido demandados en el presente asunto.

## **HECHOS JURÍDICAMENTE RELEVANTES.**

Conforme a las pruebas allegadas al plenario, constata la Sala los siguientes hechos.

- La Policía Nacional en fecha 23 de octubre de 2017, expidió la hoja de servicios No. 5260381, por medio de la cual certifica que el señor Carpio Guerrero Pedro Carlos Alberto, prestó sus servicios en dicha entidad por espacio de 30 años 7 meses 5 días, siendo desvinculado del servicio activo a partir del 06 de enero de 2018.
- Con base en lo anterior, mediante Resolución No. 6842 de fecha 20 de noviembre de 2017, el Director General de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, dispuso:

*ARTÍCULO PRIMERO: “Reconocer y ordenar pagar con cargo al presupuesto de esta entidad asignación mensual de retiro al señor TC (r) CARPIO GUERRERO PEDRO CARLOS ALBERTO identificado con cédula de ciudadanía No. 5260381, en cuantía equivalente al 95% del sueldo básico de actividad para el grado y partidas legalmente computables, efectiva a partir del 06 de enero de 2018...”*

*ARTÍCULO SEGUNDO: Descontar el 5% mensual de la prestación y las diferencias por aumentos en el primer mes que estos ocurran, de conformidad con las normas legales.*

- Mediante petición respetuosa presentada ante la Policía Nacional en fecha 20 de febrero de 2019 bajo el número radicado 015490, el señor Pedro Carlos Alberto Carpio Guerrero a través de apoderado judicial, solicitó la reliquidación y/o reajuste de la asignación mensual con base en la inflación causada y no reconocida por la entidad, en los haberes mensuales, cesantías, indemnizaciones y demás prestaciones sociales.
- Dando respuesta a la anterior solicitud, el Ministerio de Defensa Nacional-Policía Nacional indicó que *los sueldos básicos para el personal uniformado*

*y no uniformado de la Policía Nacional, los fija anualmente el Gobierno Nacional de conformidad con lo establecido en el Art. 13 de la Ley 4 de 1992, siendo importante resaltar que la Policía Nacional a través del área de nomina del personal activo, únicamente es competente para liquidar los haberes del personal en servicio activo, contemplados en los Decretos anuales de sueldo, por consiguiente, no está facultada para realizar reconocimiento de salarios y/o prestaciones que no estén establecidos en las disposiciones legales que rigen la materia. (.....) Siendo importante señalar que la Policía Nacional no ha recibido Decreto alguno, expedido por el Gobierno Nacional que disponga la reliquidación y reajuste de la asignación mensual con base en la inflación causada, motivo por el cual jurídicamente no es viable atender de forma favorable su petición.” (cursivas fuera del texto)*

- Por otro lado, se observa que en los mismos términos de la solicitud presentada el 20 de febrero de 2019, el actor presentó escrito radicado bajo el No. 402063 en la misma fecha.
- Frente a esta última petición, la entidad demandada, respondió que *“revisado el expediente administrativo se pudo constatar que le fue reconocida la asignación mensual de retiro a partir del 06-01-2018, dando aplicación a lo preceptuado en la norma vigente a la fecha del retiro con la cual se consolidó el derecho al reconocimiento de la prestación.*

*Que el Gobierno Nacional al expedir el Decreto anual de incremento del sueldo para la fuerza pública, ha establecido los parámetros que rigen los reajustes de los salarios dando aplicación a la escala gradual porcentual contemplada en las normas especiales que han regulado la materia y que la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, toda vez que dichos reajustes se fundamentan en el sistema prestacional de los miembros de la Fuerza Pública, correspondiendo al Congreso de la República, mediante Ley, modificar los parámetros fijados para el aumento de las asignaciones de retiro.*

*Asimismo, y revisado su expediente administrativo, se constató que a partir de la fecha del reconocimiento de su asignación de retiro y hasta la presente la Caja de Sueldos de Retiro ha incrementado la prestación de conformidad con los Decretos expedidos por el Gobierno Nacional que establecen la Escala Gradual Porcentual.*

*Por lo anterior, la Entidad no adeuda valor alguno por el citado concepto, como tampoco es procedente atender favorablemente la petición de reajuste de asignación mensual de retiro en los términos de su solicitud.” (cursivas fuera del texto)*

#### **- CASO CONCRETO**

Arribando al caso concreto, considera esta Sala de Decisión, pertinente, hacer unas precisiones previas al análisis de fondo, teniendo en cuenta los hechos que se encuentran acreditados en el plenario.

Observa esta Corporación, que la parte actora demanda dos actos administrativos contenidos en dos oficios o respuestas a peticiones presentadas ante la Entidad demandada y respecto de uno de ellos, se indica que no procede recurso alguno en su contra, por ser una información la que fue suministrada al interesado. Pareciera entonces, que el presente medio de control no procediera frente al oficio Oficio No. E-00001-201910482-CASUR Id 429196, de fecha 2019-05-03, toda vez que este escrito presuntamente no produce efectos jurídicos y tampoco, resuelve de fondo la situación particular del peticionario. Por ello, es menester constatar la naturaleza jurídica de ambas manifestaciones de la Entidad Pública para luego, determinar si se tratan de actos administrativos susceptibles de este medio de control o si contrario sensu, no cumplen con las características para ser demandables.

Sea lo primero recordar, que el acto administrativo es aquella decisión unilateral de la administración o particulares autorizados por la Ley, con la finalidad de crear, modificar o extinguir una relación jurídica.

Se destacan entonces como características esenciales del acto administrativo:

- Es una decisión, que la diferencia de otras manifestaciones de la administración, como son los conceptos, deseos u opiniones.
- Manifestación de la voluntad administrativa, en forma libre, espontánea carente de error, fuerza, dolo o violencia.
- Proviene de cualquier órgano del Estado.
- Puede provenir de los particulares, conforme lo establece el artículo 23 de la Constitución Política Nacional.
- Su finalidad es: crear, modificar o extinguir una relación jurídica; siendo así mismo el objeto del acto, que busca una modificación del orden jurídico externo conforme a la Ley.

Bajo la consideración de que el acto administrativo requiere de la decisión por parte de la administración, en el Derecho de Petición también está implícito el tema “resuelve” que conlleva a la sinonimia de “decisión”, insistiendo en muchos fallos el Consejo de Estado, que el acto administrativo es una decisión unilateral (Consejo de Estado, Expediente N° 0549 y 0505). Ahora bien, todo acto administrativo, necesariamente, debe ser un acto jurídico, más no todo acto jurídico es administrativo; el primero es la especie, el segundo es el género. La decisión administrativa es el resultado del Estado de Derecho, y por consiguiente, siempre se presume ajustada a la constitución y leyes. Por eso se dice que es un acto jurídico, cuya finalidad es producir efectos en derecho bien sea generales o particulares. (Penagos, 1996, pp. 103-116).

La administración puede exteriorizar su querer, pero sin tomar decisión alguna, ejemplo son los conceptos, opiniones, que son simples recomendaciones, pero no crean, modifican o extinguen relaciones jurídicas, son los llamados –meros actos administrativos- o actos administrativos de servicio por la jurisprudencia francesa, y que no son demandables.

En síntesis, la respuesta de un Derecho de Petición puede llegar a tener el carácter de Acto Administrativo dependiendo la clase de petición que se haya elevado, es decir si se interpuso una petición de carácter particular o general a la administración, en la cual ésta al resolver, crear, modificar o extinguir una relación jurídica, se podría estar frente a un acto administrativo, sin embargo, si la administración expresa su voluntad emitiendo un concepto que no afecta al peticionario, no se podría hablar

de acto administrativo, como es el caso de la solicitud de un concepto de un asesor jurídico vinculado a una entidad Estatal o la respuesta dada por la administración a una solicitud de copias de documentos que no poseen reserva legal.

La respuesta del Derecho de Petición de interés particular, de reconocimiento de un derecho, al vincular a la administración la constituiría en un Acto Administrativo, tal y como lo sería la contestación a una petición que realiza un ciudadano a una Oficina de Tránsito y Transporte Municipal en la que solicita la prescripción de la obligación de pago de un comparendo.<sup>16</sup>

En el caso que nos ocupa, se observa que las respuestas contenidas en ambos escritos u Oficios, se refieren a la petición del señor Pedro Carlos Alberto Carpio Guerrero en relación con el reajuste y reliquidación de su asignación de retiro, resolviendo lo solicitado de forma desfavorable, por considerar la Entidad que no es viable legalmente. Si bien, en el Oficio No. E-00001-201910482-CASUR Id 429196, de fecha 2019-05-03 se informa acerca de las actuaciones surtidas al interior del procedimiento administrativo que dio lugar al reconocimiento de la asignación de retiro a favor del aquí demandante y asimismo, brevemente se exponen los parámetros que rigen los reajustes respecto del personal de la fuerza pública, claramente de su lectura se desprende que, el Director General de la Caja de Retiro de la Policía Nacional indica que *“no adeuda valor alguno por el citado concepto, como tampoco es procedente atender favorablemente la petición de reajuste de asignación mensual de retiro en los términos de su solicitud”*. (cursivas fuera del texto).

---

<sup>16</sup> Sobre este aspecto, se encuentra jurisprudencia, como lo es la mencionada por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

*“(…) 3.5. Derecho de Petición. Es muy grave el perjuicio que se le ocasiona a un aspirante a pensionado, que, teniendo el derecho para gozar de la prestación, no se le resuelve de fondo a su pretensión. Respuestas simplemente formales, como ha ocurrido en el presente caso, donde en muchas ocasiones se reproduce una primera contestación y no se resuelve materialmente, no constituyen una contestación adecuada al Derecho de Petición. Tampoco es respuesta adecuada el no reconocimiento de la pensión, cuando el comportamiento administrativo ha debido ser el de la prontitud en el trámite para luego proferir el acto administrativo que reconozca al peticionario el status de jubilado (...)”*. (Sentencia T-235/02)

Sánchez Torres, refiere que el Consejo de Estado, en Sentencia de abril 20 de 1983, señala que:

*“(…) el acto administrativo unilateral sometido al control Jurisdiccional, es el acto jurídico como manifestación de voluntad destinado a producir efectos en derecho, que contiene una decisión de naturaleza administrativa; en sentido orgánico y material es un acto decisorio de la administración Pública, una manifestación unilateral de voluntad con el fin de producir efectos jurídicos. (...)”*

Se concluye entonces, que tal respuesta a la solicitud presentada por el demandante, constituye una decisión de fondo sobre un asunto particular y concreto y en consecuencia, dicho Oficio corresponde a un acto administrativo que ciertamente puede ser demandado.

Ahora bien, el actor pretende la nulidad de los actos mencionados, por cuanto, a su juicio, le asiste derecho al reajuste y reliquidación de la asignación de retiro que ya le ha sido reconocida, lo cual, significa que, en este caso, no se debate el derecho a la asignación de retiro propiamente, sino, su reajuste.

Teniendo en cuenta lo dicho en precedencia, el test de legalidad se hará, confrontando los actos demandados con las normas en que debió fundamentarse la decisión de la Caja de Retiro de la Policía Nacional, esto es, la Ley 100 de 1993, Ley 923 de 2004 y el Decreto 4433 de 31 de diciembre de 2004.

Para esta Sala está claro que i) el reajuste ordenado sobre la asignación de retiro, con fundamento en la variación porcentual del índice de precios al consumidor, IPC, incidía directamente en la base de la respectiva prestación pensional, y ii) que a partir del 1 de enero de 2005 el reajuste de las asignaciones de retiro del personal de la Fuerza Pública, que había cesado en la prestación de sus servicios, debía efectuarse conforme al principio de oscilación previsto en el artículo 42 del Decreto 4422 de 2004.

La anterior consideración, fue reiterada y precisada en las sentencias que con posterioridad se profirieron en las cuales, con el objeto de evitar duda alguna respecto de su interpretación, la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, sostuvo que: i) una cosa era el reajuste sobre la base de una asignación de retiro hasta el 2004, con fundamento en la variación porcentual del índice de precios al consumidor, IPC, y, ii) otra era que estos incrementos que a partir de la entrada en vigencia del Decreto 4433 de 31 de diciembre de 2004, se harían conforme al principio de oscilación. (ver sentencia de 6 de septiembre de 2011. Rad. 300-2001)

Recapitulando lo antes expuesto, estima este Tribunal que como se ha venido sosteniendo de tiempo atrás el correcto entendimiento del problema jurídico que se

suscita en torno al reajuste de las asignaciones de retiro del personal de la Fuerza Pública, con fundamento en la variación porcentual del índice de precios al consumidor, IPC, y la solución que ha planteado el máximo órgano de la jurisdicción, de manera consistente y uniforme, a partir de la sentencia de 17 de mayo de 2007, consiste en precisar, que los miembros de la Fuerza Pública tienen derecho al reajuste de su asignación de retiro, anualmente, y que en virtud de lo dispuesto en la Ley 238 de 2005 ese reajuste para los años 1997, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003 y 2004 tuvo lugar de conformidad con el índice de precios al consumidor, IPC, en tanto resultaba más favorable que el establecido por el gobierno nacional, en aplicación del principio de oscilación, que como resulta lógico, dicho incremento incidió positivamente en la base de la referida prestación, esto es incrementándola.

Que a partir de la entrada en vigencia del Decreto 4433 de 31 de diciembre de 2004, el reajuste ya no se haría más de conformidad con el índice de precios al consumidor, IPC, sino con aplicación del principio de oscilación, previsto en el artículo 42 del citado Decreto, pero que en todo caso, la base de la asignación de retiro a 31 de diciembre de 2004 debe contemplar el reajuste que en el pasado se ordenó con fundamento en la variación porcentual del índice de precios al consumidor, IPC, respecto de los años 1997, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003 y 2004.

En otras palabras, los incrementos que se efectúen sobre la asignación de retiro de un oficial o suboficial de la Fuerza Pública en retiro a partir de la entrada en vigencia del Decreto 4433 de 2004, esto es el 31 de diciembre de 2004, no pueden desconocer que dicha asignación de retiro, en su base, experimentó un incremento, con fundamento en la variación porcentual del índice de precios al consumidor, IPC, sobre el cual en todo caso deberá incrementarse a futuro, en virtud del principio de oscilación. Una interpretación en contrario desconocería el derecho constitucional de los pensionados a mantener el poder adquisitivo de su mesada, consagrado en dos enunciados normativos distintos de la Constitución Política.

En este orden de ideas, es menester señalar que de las pruebas que obran en el expediente, se vislumbra que la decisión de la entidad demandada, en negar el reajuste de la asignación de retiro del señor Pedro Carlos Alberto Carpio Guerrero, se fundamenta básicamente en lo siguiente:

- Que, *los sueldos básicos para el personal uniformado y no uniformado de la Policía Nacional, los fija anualmente el Gobierno Nacional de conformidad con lo establecido en el Art. 13 de la Ley 4 de 1992, siendo importante resaltar que la Policía Nacional a través del área de nómina del personal activo, únicamente es competente para liquidar los haberes del personal en servicio activo, contemplados en los Decretos anuales de sueldo, por consiguiente, no está facultada para realizar reconocimiento de salarios y/o prestaciones que no estén establecidos en las disposiciones legales que rigen la materia.*
- Que, *la Policía Nacional no ha recibido Decreto alguno, expedido por el Gobierno Nacional que disponga la reliquidación y reajuste de la asignación mensual con base en la inflación causada, motivo por el cual jurídicamente no es viable atender de forma favorable su petición.”*
- Que, *revisado su expediente administrativo, se constató que a partir de la fecha del reconocimiento de su asignación de retiro y hasta la presente la Caja de Sueldos de Retiro ha incrementado la prestación de conformidad con los Decretos expedidos por el Gobierno Nacional que establecen la Escala Gradual Porcentual.*
- Que *la Entidad NO adeuda valor alguno por el citado concepto.*

(cursivas tomado del texto original)

El Actor por su parte, sostiene que la Entidad debió reconocerle:

- *La reliquidación, reajuste y pago del incremento **resultado de la diferencia entre la asignación mensual (Salario) pagada por la entidad en los meses de enero a diciembre del año 2004**, según lo establecido en el Decreto de 4158 de 2004, y la que realmente corresponde por ajustes de actualización conforme a la inflación causada del año 2003 y que afectaron el valor de su asignación básica (sueldo básico)*
- *La reliquidación, reajuste y pago del incremento **resultado de la diferencia entre la asignación mensual (Salario) pagada por la entidad a partir del mes de enero del año 2005 y hasta la fecha de su retiro de la Institución,***

*conforme a los decretos de salarios expedidos por el Gobierno **Nacional** y la **que realmente corresponde por ajustes de actualización plena conforme a la inflación acumulada y causada entre los años 1992 a 2004** y que afectaron el valor de la asignación básica (sueldo básico).*

- *El reajuste e incremento resultado **de los salarios y prestaciones sociales, desde el año de 2004** con los nuevos valores tomándose como referencia la diferencia indicada en los ítems anteriores; además, de **los ajustes posteriores a partir del año 2005** teniendo en cuenta, el ajuste que resulte más favorable.*
  
- *Posteriormente al reconocimiento del incremento resultado de las diferencias entre lo pagado y lo dejado de pagar por parte de la entidad Policía Nacional, hacer las correcciones, adiciones o modificaciones necesarias en la correspondiente Hoja de Servicios, donde se evidencie el incremento por el ajuste real de la actualización plena de la asignación básica (sueldo básico) de un oficial en el grado de General o Almirante el cual sirve de referente para establecer de conformidad con la Escala Gradual Porcentual, el sueldo básico y por consiguiente el salario.*
  
- *Como consecuencia de lo anterior, además, hacer el reconocimiento, liquidación y pago del incremento resultado de las diferencias entre lo pagado y lo dejado de pagar por parte de la entidad Policía Nacional; y que corresponden, a los **haberes mensuales, cesantías, indemnizaciones y demás prestaciones sociales unitarias.***

Una vez analizada cada una de las principales pretensiones de la demanda, la Sala observa que de no ser procedente el reconocimiento de las mismas, el Tribunal no continuará con el estudio de las accesorias, por ser consecuencia de aquellas, por lo cual se torna innecesario.

Si bien es cierto, el demandante hace un recuento detallado de la evolución que ha tenido la normatividad y la jurisprudencia que rige esta materia, ilustrando en los cuadros que se relacionan en el escrito de su demanda, la Escala Gradual Porcentual que ha sido fijada mediante Decreto para liquidar los sueldos básicos

del personal de la Fuerza Pública, la proyección de los factores salariales de un Ministro de Despacho, su asignación, actualización y equivalencias, los haberes mensuales, viáticos y prima de instalación; haberes mensuales - viáticos y prima de alojamiento en el exterior según el grado, no es menos cierto que esta información no es suficiente para probar los valores que manifiesta se le adeudan, pues no permite a la Sala a ciencia cierta determinar las diferencias y saldos a favor del actor.

En resumen, según lo expuesto por el apoderado del señor Carpio Guerrero y la información que contiene los documentos que fueron aportados para ser tenidos como prueba dentro del presente proceso, se infiere lo siguiente:

<b>Concepto</b>	<b>Valor que indica el demandante se le adeuda</b>	<b>Prueba de la diferencia dejada de pagar por la entidad y/o del pago recibido por la parte interesada</b>
Salarios entre el 01-01-2004 al 30-11-2007	51.832.228\$	-
Salarios entre el 01-12-2007 al 30-11-2012	144.356.650\$	-
Salarios entre el 01-12-2012 al 06-01-2018	207.155.994\$	-
Asignación de retiro	94.398.590\$	-

Nótese que, en la demanda, aun cuando se indica que el total de salarios, adeudados entre el 01-01-2004 y el 06-01-2018 corresponden a la suma de cuatrocientos tres millones trescientos cuarenta y cuatro mil ochocientos setenta y dos pesos m/cte. (\$403.344.872) y respecto de la asignación de retiro, que se totaliza una deuda por valor de seiscientos veintiséis millones noventa y dos mil cuatrocientos veintidós pesos m/cte. (\$626.092.422), no obra en el plenario prueba alguna de ello, pues, la Sala solo cuenta con lo información suministrada por el demandante en su escrito, quien se encuentra en el deber procesal de allegar además, cualquier otra prueba documental idónea que respalde sus pretensiones. Y es que no puede hacerse una confrontación en este caso, de los valores dejados de pagar, con el incremento que legalmente corresponde para efectivamente constatar la diferencia que se adeuda, por cuanto se itera, NO existe prueba de ni

siquiera los pagos que mes a mes recibió el interesado por parte de la entidad, lo que claramente se acredita con los respectivos desprendibles de nómina.

Aunado a lo anterior, vale resaltar que la copia del formato hoja de servicio aportado por el demandante, además de ser poco legible, NO es suficiente la información allí consignada para que esta Corporación concluya que hay lugar a la reliquidación de la asignación de retiro en los términos solicitados por el señor Pedro Carlos Alberto Carpio Guerrero.

Es menester señalar también, que la entidad en la contestación de la demanda al igual que en el acto demandado, asevera que a partir de la fecha del reconocimiento de la asignación de retiro y hasta la fecha, se ha dado cumplimiento al incremento de esta prestación, de conformidad con los Decretos expedidos por el Gobierno Nacional que establecen la escala gradual porcentual, por lo cual no se adeuda valor alguno por dicho concepto.

Con todo, la presunción de legalidad de los actos administrativos demandados en el asunto de la referencia, se encuentra incólume, razón por la cual se negarán las pretensiones de la demanda.

Por último y no menos importante, sobre la eventual responsabilidad patrimonial del Estado en este caso, pese a que ya fue determinado que no procede la nulidad de los actos por falta de pruebas suficientes para reconocer el derecho al reajuste de la asignación de retiro, esta Corporación considera importante referirse brevemente acerca de los supuestos daños y perjuicios ocasionados al actor y la solicitud de indemnización que hace en el escrito de su demanda, en los siguientes términos:

La responsabilidad patrimonial del Estado se encuentra consagrada en el inciso primero del artículo 90 de la Constitución Política de 1991, que establece lo siguiente: “El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.”

De acuerdo a lo anterior, surge un interrogante: ¿Es procedente la indemnización de perjuicios con ocasión de la declaratoria de nulidad de un acto administrativo como consecuencia de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho?

El Consejo de Estado ha dicho que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada en contra de un acto administrativo tiene dos efectos, por un lado, un efecto “erga omnes” (para todos) respecto a la declaratoria de nulidad, y por otro lado, un efecto “inter partes” (para las partes) en relación con las declaratorias de restablecimiento del derecho.

Frente a este último efecto, existen casos en los que procede además de la nulidad del acto administrativo y el correspondiente restablecimiento del derecho, la indemnización de los perjuicios con ocasión a la expedición del acto demandado.

Para este caso, el Consejo de Estado sostiene que las condenas a título del restablecimiento del derecho pueden ser de tipo indemnizatorio, como cuando no es posible restablecer el derecho del demandante al estado anterior de la expedición del acto administrativo, caso en el cual, el Estado deberá indemnizar los perjuicios causados, ya sea a título de daño emergente o lucro cesante.

Sin embargo, en el presente asunto con la mera lectura de lo expuesto en el acápite respectivo del libelo introductorio, llama la atención de esta Sala, que el demandante se refiera a un hecho causante y daño antijurídico que pareciera no provenir de los actos administrativos cuya declaratoria de nulidad se pretende. Es decir, se observa grosso modo que, la pretensión encaminada al reconocimiento del pago indemnizatorio, posiblemente no tiene su origen en la ilegalidad del acto sino, en hechos y/u omisiones por parte del gobierno nacional, lo que podría tornarse confuso y exigiría del Juez un estudio serio que permitiera establecer con claridad la debida escogencia del medio de control y su procedencia en el caso particular, pues ello NO depende de la discrecionalidad del demandante sino del origen del perjuicio alegado.

Por lo anterior, se invita al actor, que, en futuras demandas, se haga mejores precisiones sobre el tema.

Expediente: 88 001 23 33 000 2019 00040 00  
Demandante: Pedro Carlos Alberto Carpio Guerrero  
Demandado: CASUR  
Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

**SIGCMA**

**- CONDENA EN COSTAS**

Sin condena en esta instancia.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**IV. FALLA**

**PRIMERO: NIÉGUENSE** las pretensiones de la demanda por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas.

**NOTIFIQUESE Y CUMPLASE**

**LOS MAGISTRADOS**

**JOSÉ MARÍA MOW HERRERA**

**NOEMÍ CARREÑO CORPUS**

**JESÚS G. GUERRERO GONZÁLEZ**

(Las anteriores firmas hacen parte del proceso con radicado No. 88-001-23-33-000-2019-00032-00)

Expediente: 88 001 23 33 000 2019 00040 00  
Demandante: Pedro Carlos Alberto Carpio Guerrero  
Demandado: CASUR  
Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

**SIGCMA**

Código: FCA-SAI-05

Versión: 01

Fecha: 14/08/2018

**Firmado Por:**

**JOSE MARIA MOW HERRERA**

**MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO 002 SIN SECCIONES DE SAN ANDRÉS**

**NOEMI CARREÑO CORPUS**

**MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO 003 SIN SECCIONES DE SAN ANDRÉS**

**JESUS GUILLERMO GUERRERO GONZALEZ**

**MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO 001 SIN SECCIONES DE SAN ANDRÉS**

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

Código de verificación:

**13e6cef1093799bb8370675af775bff542a5266852f26400b4e68340c6c08c83**

Documento generado en 11/06/2021 05:36:39 PM