

REPÚBLICA DE COLOMBIA – RAMA JUDICIAL



JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL
DEL CIRCUITO DE CALI

SENTENCIA N° 024

Santiago de Cali, diez (10) de marzo de dos mil veinte (2020)

RADICACIÓN : 76001-3333-001-2019-00141-00
MEDIO DE CONTROL : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE : JENNY ZAMBRANO PEÑA
DEMANDADO : CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL

La señora JENNY ZAMBRANO PEÑA, actuando por intermedio de apoderado judicial, instauró demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, en contra de la CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL, con el fin de que se hagan las siguientes:

1. DECLARACIONES

1.1. Se declare la nulidad del acto administrativo contenido en el Oficio No. E-00001-201908025-CASUR:ID: 420814 del 09 de abril de 2019, a través del cual se negó el reajuste y pago de los ítems prestacionales de subsidio de alimentación, prima de navidad, prima de servicios y prima vacacional, correspondientes a la asignación de retiro de la demandante.

1.2. Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, solicita que se ordene a la entidad accionada reajustar la asignación de retiro de la demandante, conforme a los Decretos 1091 de 1995, 4433 de 2004 y 1858 de 2012, por los años 2015 a 2019 y siguientes, según el aumento decretado para el personal en actividad del Nivel Ejecutivo, en lo que corresponde a las partidas computables de subsidio de alimentación, prima de navidad, prima de servicios y prima de vacaciones, valores que deberán ser indexados, de conformidad con el procedimiento establecido en la ley, desde el año 2015 hasta la fecha en que sea reconocido el derecho.

1.3. Se condene a la entidad demandada a que reconozca intereses moratorios a partir de la ejecutoria de la sentencia y dé cumplimiento en lo que corresponde al fallo, en los términos de los artículos 192 y 195 del CPACA.

La demandante fundamenta las pretensiones en los siguientes:

2. HECHOS

2.1. Que la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, reconoció a favor de la señora Jenny Zambrano Peña, una asignación de retiro equivalente al 79% del sueldo básico y demás partidas establecidas en los Decretos 1091/95, 4433/04 y 1858/12.

2.2. Que han transcurrido más de seis (06) años desde el año 2013 al año 2019, de acceder a la asignación de retiro, sin que las partidas prestaciones reconocidas de: subsidio de alimentación, prima de navidad, prima de servicios y prima de vacaciones, las cuales hacen parte de su asignación de retiro, hayan sufrido variación alguna en su liquidación, toda vez que se sigue liquidando con el sueldo básico de Subcomisario para el año 2013.

2.3. Que la parte demandante mediante derecho de petición presentado en actuación administrativa y dirigida a la entidad demandada, solicitó la reliquidación, reajuste y pago de las partidas prestaciones denominadas: subsidio de alimentación, prima de navidad, prima de servicios y prima de vacaciones, con el fin de que fuera liquidada y pagada con los sueldos básicos que se dictan año a año por el Gobierno Nacional para el Grado de la Subcomisario, con el objeto de que se incorporen los porcentajes correspondientes para cada partida, a partir del año 2015.

2.4. Que mediante el acto administrativo demandado, expedido por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, se decidió NEGAR la reliquidación, reajuste y pago de la reliquidación de las partidas prestacionales en la asignación de retiro, desconociendo el Incremento y no atendiendo los postulados contenidos en el estatuto Constitucional como el principio de favorabilidad, igualdad y legalidad, en concordancia con los artículos 12 y 49 del Decreto 1091 de 1995 y los Decretos 4433 de 2004 y 1858 de 2012.

3. NORMAS VULNERADAS Y CONCEPTO DE VULNERACIÓN

La parte actora cita como violadas las siguientes disposiciones:

- Convención Americana sobre Derechos Humanos. Artículos 1º Numeral 1º y 26
- Constitución Política de Colombia, preámbulo y los artículos 1, 2, 4, 6, 13, 25, 29, 48, 53, 59, 218 y 220.
- Ley 4 de 1.992, artículo 1º Literales d), Artículo 2o, literal a) y Artículos 4 y 13.
- Decreto 1212 del 90, artículos 70, 71, 82 y 140.
- Decreto 1213 del 90, artículos 32, 33, 46, 100 y 101.
- Decreto 1091 /95, artículos 12, 13, 49 y 56.
- Decreto 4433/04 artículo 23, numeral 23.2 y D/to 1858/12.
- Ley 153 de 1.887, artículos 1, 4, 5, 6 y 13.
- Código Civil, artículos 4 y ss.
- Decretos por el cual se fijan los sueldos básicos para el personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares; Oficiales, Suboficiales y

Agentes de la Policía Nacional; Personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, y Empleados Públicos del Ministerio de Defensa, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional; se establecen bonificaciones para Alféreces, Guardiamarinas, Pilotines, Grumetes y Soldados; 187/14, 1028/15, 214/16, 984/17, 324/18.

- Ley 100 de 1.993 artículo 14 y 279, Ley 238 de 1.995.

Como concepto de violación, expuso que la Caja Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, al negar la petición efectuada por la demandante para que se le reconociera, liquidara y pagara los reajustes en virtud a los aumentos decretados por el Gobierno Nacional conforme a los Decretos anuales para el grado correspondiente, vulneró las normas citadas previamente, toda vez que a pesar de fijarse por el legislador las tasas o porcentajes para el aumento de su prestación económica, la entidad accionada insiste en argumentar que dichas prestaciones sociales son fijas, faltando a la verdad, en razón a que los aumentos realizados no se ajustan o se igualan a los porcentajes decretados por las normas (Decretos anuales y Decretos prestacionales), como quiera que no se aumentó en el porcentaje como lo señalan los decretos para cada año las partidas computables de subsidio de alimentación, prima de navidad, prima de servicios y prima de vacaciones.

Al no reajustarse las partidas computables antes referidas de manera progresivamente año tras año, es claro que la asignación de retiro reconocida a su favor ha ido perdiendo valor adquisitivo.

Expuso que el acto administrativo proferido por la entidad accionada, mediante el cual se niega el reconocimiento y pago del reajuste de su prestación económica, en proporción a los decretos de aumentos anuales establecidos por el Gobierno Nacional, incurre en vulneración de las normas que consagran el principio de oscilación, por cuanto sólo reconoce el derecho al aumento en los sueldos y pensiones o asignaciones de retiro, pero con un porcentaje muy por debajo del decretado por el Gobierno Nacional, teniendo en cuenta el salario básico para cada año.

Seguidamente, el representante judicial de la parte demandante realizó un cuadro comparativo respecto de las normas que regulan la asignación de retiro y las partidas computables para los Oficiales y Suboficiales de la Policía Nacional y, lo reconocido a favor de los miembros del Nivel Ejecutivo; así como también realizó una comparación normativa entre los Decretos 1213 de 1190, 4433 de 2004 y los Decretos 1091 de 1995 y 1858 de 2012.

Lo anterior, con el fin de concluir que la entidad accionada liquida la asignación de retiro y las partidas prestacionales de los Oficiales, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional, progresivamente con el sueldo básico que expide el Gobierno Nacional año a año, conforme a lo estipulado en los decretos 1212 de 1990 y 1213 de 1990, en armonía con los decretos anuales expedidos por el Gobierno Nacional para el grado, situación que no se depreca de los miembros del Nivel Ejecutivo, como quiera que la entidad para sólo liquida progresivamente el sueldo básico y la prima de retorno a la experiencia en la respectiva asignación de retiro, dejando sin

reajustar las partidas prestacionales de subsidio de alimentación, prima de navidad, prima de servicios y prima de vacaciones, las cuales se liquidan de acuerdo con el último sueldo básico percibido al momento de su retiro, evidenciándose así una contradicción, ya que el sueldo básico y la prima de retorno a la experiencia hacen parte de cada una de estas partidas y son progresivas, pero a las otras partidas no le dan esta connotación, vulnerando así los derechos laborales de la demandante.

4. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

De la revisión del expediente, se observa que la entidad accionada, Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, no contestó la demanda dentro del término concedido para tal efecto, tal como consta a folio 89 del expediente.

5. TRÁMITE DEL MEDIO DE CONTROL

Se surtió el trámite respectivo previsto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo así, una vez admitida la demanda mediante auto de 864 del 13 de agosto de 2019¹, llevadas a cabo las notificaciones del auto admisorio a los sujetos procesales en debida forma², se cumplió con la audiencia inicial de que trata el artículo 180 ibídem³, dentro de la cual no hubo lugar a efectuar saneamiento alguno, y dado que no existieron pruebas que practicar se prescindió de esta etapa, constituyéndose en audiencia de alegatos y juzgamiento corriéndose traslado a las partes para alegar de conclusión, haciendo uso de este término ambas partes en forma oral.

6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

6.1. El apoderado judicial de la parte demandante presentó sus alegatos de conclusión en audiencia celebrada el 02 de marzo de 2020⁴, argumentando para ello que, la demandante tiene derecho a que se reliquide su asignación de retiro en las partidas presupuestales de subsidio de alimentación, prima de navidad, prima de servicios y prima de vacaciones, toda vez que durante los años 2014 a 2018, estas no fueron reajustadas conforme a los decretos expedidos por el Gobierno Nacional, precisando que para el 1º de julio de 2019, debido a unas mesas de concertación la entidad accionada cambió esta forma de liquidación y procedió a la incrementación de estas partidas pero con el sueldo del año 2013 (año en el que se reconoció la asignación de retiro) y aplicó un incremento de 4.5%, es decir, no trajo esas partidas actualizadas 2014, 2015, 2016, 2017, 2018.

Señala que en el año 2020, canceló todas estas partidas y es así como en la página de CASUR la constancia de sueldo de la demandante registra un incremento en el subsidio de alimentación en la suma de \$ 59.342, sucediendo lo mismo con la prima de servicios, la prima de navidad y la prima de vacaciones. (folio 103), significando ello que, de oficio la entidad accionada arregló esta

¹ Folio 78 del expediente.

² Folios 80 a 82 del expediente.

³ Folios 104 a 106 del expediente.

⁴ Folios 104 a 106 del expediente.

situación, por lo que no encuentra ajustado a la realidad que la entidad no proponga fórmula conciliatoria, cuando en la página web de CASUR se publicó que a partir del año 2020, todas las asignaciones del nivel ejecutivo se reajustaran y actualizaran incluyendo las partidas aquí reclamadas.

Lo anterior, afirma que se puede corroborar con la prueba documental que obra a folio 37 del plenario, en donde se reporta el histórico de bases y partidas reconocidas a la demandante.

De otro lado, hizo referencia a los reajustes que se han hecho a favor de la señora Norma Cecilia Saya Macue, quien obtuvo el derecho a la asignación de retiro bajo el mismo régimen normativo de la demandante, pero a ella, si se le reajustaron todas sus partidas conforme al principio de oscilación desde el momento de su reconocimiento, con la única diferencia de que ella es pensionada de CAGEN y no de CASUR, por lo que se encuentra evidente que esta entidad ha venido vulnerando los derechos laborales de sus pensionados, al no reajustar todas las partidas en debida forma.

Al respecto, expuso: *“considero que está probada la nulidad de los actos administrativos demandados, me ratifico en todos y cada uno de los hechos de la demanda y respetuosamente le solicito declarar la nulidad de los actos demandados y que se pague el retroactivo, porque CASUR ya pago del 2020 hacia adelante (...) mi prohijada trae una prescripción de 4 años, tal como lo dice el Decreto 1091 de 1995, en su artículo 65.”*

Finalmente, por solicitud de la señora Juez, procedió a aclarar lo siguiente: *“A partir del 1º de enero de 2020, CASUR incrementó todas las asignaciones de retiro del personal del Nivel Ejecutivo, con el Decreto del 2019, ya que el 1º de julio no salió el aumento, el aumento salió mediante Decreto 318 del 27 de febrero de 2020, entonces, este aumento que está reflejado ahí es con el Decreto del 2019, entonces que hizo CASUR, a todo el personal del Nivel Ejecutivo, para el caso concreto de Jenny Zambrano Peña, cogió y le actualizó 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 y hasta junio de 2019, trajo actualizado, porque a ella no se le había aumentado su asignación de retiro desde el 1º de enero de 2014, actualizó todos esos índices dejados de cancelar hasta el 1º de julio de 2019, pero al 1º de julio de 2019, sólo le aumento con el salario básico al 2013 y le aplicó al aumento del 2019, ósea que dejó de aumentar los salarios básicos del 2014 al 2018 y primer semestre de 2019. Que hizo ahora en la constancia del sueldo que traigo (folio 103), ya cogió y actualizó todo y lo trajo actualizado hasta el 1º de enero de 2019, pero con respecto al 2019, porque no había salido el Decreto de aumento para los servidores públicos 2020, ese decreto del 2020, sólo salió el 27 de febrero de 2020, ósea que ese aumento que usted ve ahí reflejado es para tanto para los activos y los pensionados al 2019. El aumento corresponde a lo mismo que se está ganando un activo.”*

6.2. La representante judicial de la entidad accionada, Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, al momento de rendir sus alegatos de conclusión, precisó que la liquidación del sueldo básico y las partidas computables establecidas en los Decretos 1091 de 1995 y 4433 de 2004, son de carácter especial, normas que

establecen la forma en cómo se debe de liquidar la asignación de retiro de lo miembros del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, sin que resulte procedente aplicar las normas que aplican para el personal de Oficiales y Suboficiales de la Policía.

Finalmente, se deja constancia que la representante del Ministerio Público no emitió concepto.

6. CONSIDERACIONES

6.1. PRESUPUESTOS DEL MEDIO DE CONTROL

6.1.1. Capacidad jurídica de las partes

La parte demandante compareció por conducto de apoderado judicial mediante poder debidamente conferido tal como lo prevé al artículo 160 de la Ley 1437 de 2011, de donde se deduce su capacidad procesal para ser parte en la presente controversia.⁵

La Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, se encuentra legitimada para comparecer al proceso conforme lo dispone el artículo 159 del CPACA a través de apoderada judicial, tal como se desprende del memorial poder glosado a folio 94 del expediente.

6.1.2. Caducidad del medio de control

En el presente asunto, el acto administrativo demandado corresponde al Oficio No. 00001-201908025-CASUR:ID: 420814 del 09 de abril de 2019, a través del cual se negó el reajuste y pago de los ítems prestacionales de subsidio de alimentación, prima de navidad, prima de servicios y prima vacacional, correspondientes a la asignación de retiro de la demandante, en este orden de ideas tratándose de una prestación periódica no hay lugar a contabilizar el término de caducidad conforme lo prevé el literal c) del numeral 1 del artículo 164 del CPACA.

6.1.3. Requisito de procedibilidad

Frente al agotamiento del requisito de la conciliación extrajudicial antes de presentar la demanda y que está previsto en el numeral 1 del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, observa esta juzgadora que en el asunto de marras no es exigible este requisito previo para demandar dado que al estar involucrados en este tipo de controversias derechos laborales irrenunciables que a su vez comportan el carácter de ciertos e indiscutibles, no son conciliables.

En lo que corresponde al agotamiento de la actuación administrativa previsto en el numeral 2º del artículo 161 ibídem, en el asunto de marras se observa que contra el acto administrativo que negó el reajuste de la asignación de retiro de la demandante, no se indicó la procedencia de recurso de apelación alguno, en

⁵ Folios 26 y 27 del expediente.

consecuencia y de conformidad con lo establecido en el artículo 76 del CPACA, la demandante podía acudir directamente ante la jurisdicción contencioso administrativa.

6.1.4. Competencia

Por la naturaleza del proceso y al tratarse de una demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho Laboral, es competente esta Juzgadora para decidir el asunto en primera instancia conforme lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 155 del CPACA.

6.1.5. Demanda en forma

La demanda se presentó conforme con los requisitos contenidos en los artículos 162 y 163 del CPACA

7. PROBLEMA JURÍDICO

Se centra en establecer si la demandante tiene derecho al reajuste de las partidas computables de subsidio de alimentación, prima de navidad, prima de servicios y prima de vacaciones, en el mismo porcentaje en que han sido reajustadas las partidas de sueldo básico y la prima de retorno a la experiencia, esto es, conforme a los aumentos decretados frente a cada uno de dichos ítems para el personal activo de la Policía Nacional.

8. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL APLICABLE AL CASO CONCRETO

8.1. Reajuste anual de las asignaciones de retiro del personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional:

En principio, debe indicarse que el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, estableció que con el objeto de que las pensiones, en cualquiera de los dos regímenes del sistema general de pensiones, mantengan su poder adquisitivo constante, se deben reajustar 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, en su artículo 279⁶, excluyó de su aplicación entre otros, a los miembros de la Policía Nacional.

Posteriormente, la Ley 238 de 1995, adicionó el artículo 279 de la ley 100 de 1993⁷, en el sentido de indicar que el grupo de pensionados de los sectores excluidos de la aplicación de la misma, si tienen derecho a que se les reajusten

⁶ **“Art. 279.-** *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. (...)*”

⁷ **“Art. 1º.** Adiciónese al artículo 279 de la Ley 100 de 1993, con el siguiente párrafo: *“Párrafo 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”. (...)*”

sus pensiones teniendo en cuenta la variación porcentual del índice de precios al consumidor, certificado por el DANE.

Ahora bien, respecto al reajuste de la asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública y de la Policía Nacional, se tiene que éste debe hacerse de conformidad con el índice de precios al consumidor cuando resulte más favorable que el efectuado con base en el principio de oscilación del que trata, entre otros, los Decretos 1211, 1212, 1213 de 1990 y 1091 de 1995. En efecto, el Consejo de Estado⁸, ha ratificado el derecho que les asiste a los miembros de la Fuerza Pública, para que sus asignaciones de retiro sean reajustadas de la misma manera en que se incrementan las pensiones ordinarias, esto es, de acuerdo con la variación porcentual del IPC del año inmediatamente anterior.

Esta posibilidad de reajustar las asignaciones de retiro del personal retirado de las Fuerzas Militares y de Policía Nacional, con base en el índice de precios al consumidor IPC, sólo tuvo lugar hasta el día 31 de diciembre de 2004, fecha en la cual fue expedido el Decreto 4433 de 2004, por medio del cual se fijó el régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública, con el cual se retornó nuevamente al sistema de oscilación para el reajuste anual de las pensiones. En efecto, el artículo 42, dispuso lo siguiente:

“Artículo 42. Oscilación de la asignación de retiro y de la pensión. Las asignaciones de retiro y las pensiones contempladas en el presente decreto, se incrementarán en el mismo porcentaje en que se aumenten las asignaciones en actividad para cada grado. En ningún caso las asignaciones de retiro o pensiones serán inferiores al salario mínimo legal mensual vigente.

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

Como se puede observar, la anterior norma no dispone que los incrementos que se realicen a las asignaciones de retiro, se limiten a partidas computables determinadas, sino que por el contrario, se refiere en términos generales a la “asignación de retiro”, motivo por el cual resulta ajustado a derecho que los reajustes se apliquen frente a cada una de las partidas computables para el reconocimiento del derecho pensional.

Frente a la aplicación del principio de oscilación, el Consejo de Estado mediante providencia fechada el 23 de febrero de 2017⁹, precisó lo siguiente:

⁸Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia del 17 de mayo de 2007, Expediente No. 8464, CP Jaime Moreno García; Sentencia del 16 de abril de 2009, Expediente No. 2048, CP Víctor Hernando Alvarado Ardila; Sentencia del 4 de marzo de 2010, Expediente No. 0474, CP Luis Rafael Vergara Quintero.

⁹ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, C.P. William Hernández Gómez, Radicación número: 11001-03-25-000-2010-00186-00(1316-10), Actor: Antonio Moyano, Demandado: Nación - Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional - Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Departamento Administrativo de la Función Pública.

“[L]a jurisprudencia ha visto algunas limitantes en la aplicación del principio de oscilación. Se ilustran algunas de ellas: Principio de favorabilidad: En este sentido esta corporación admitió, de manera temporal, el ajuste de las asignaciones de retiro con base en el índice de precios al consumidor, IPC, en aplicación del principio de favorabilidad, pues al hacer una comparación de los porcentajes que arrojan uno y otro sistema resultaban más beneficiosos los del régimen general. Al respecto, concluyó que el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 adicionada por la Ley 238 del 26 de diciembre de 1995 que exceptúa a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional de la aplicación del Sistema Integral de Seguridad Social, que regula el derecho al reajuste de las pensiones de acuerdo con la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor certificado por el DANE (art. 14), resultaba más favorable que las normas contempladas para su régimen especial, es decir, que el principio de oscilación. Sin embargo, en aquella situación se aclaró que el reconocimiento así dispuesto, tendría una limitante temporal por los años de 1997, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003 y 2004, dada por el artículo 42 del Decreto 4433 de 2004 que definió nuevamente el principio de oscilación para efectos de actualizar las referidas prestaciones.”

En este orden de ideas, se tiene que con ocasión a la regulación del sistema de oscilación para el reajuste anual de las asignaciones de retiro del personal de la fuerza pública, se determinó nuevamente que a partir del año 2004, las asignaciones que devenguen el personal en retiro debían ser incrementadas en el mismo porcentaje que se aumenten las asignaciones del personal en actividad (oscilación), con el fin de evitar la pérdida del poder adquisitivo de dicha prestación pensional, a causa del fenómeno inflacionario.

Una interpretación contraria desconocería los artículos 48 (inciso 6) y 53 (inciso 3) de la Constitución, que contemplan el derecho de los pensionados a mantener el poder adquisitivo de su mesada, el cual, en últimas, es un desarrollo del derecho a la igualdad, de la protección especial sobre las personas de la tercera edad, de la protección al mínimo vital y móvil. Una prestación pensional es el medio que permite amparar a un trabajador de las contingencias a las que se puede enfrentar en desarrollo de su actividad laboral (vejez, invalidez, muerte), entonces, negar el derecho a su reajuste afectaría su capacidad de subsistencia y la de su entorno familiar.

Al respecto, la Corte Constitucional mediante sentencia T-853 de 2013, precisó que las pensiones no deben ser sometidas a los rigores del deterioro inflacionario, bajo las siguientes consideraciones:

4. El derecho fundamental a mantener el poder adquisitivo de las pensiones.

4.1. A la luz del artículo 53 de la Carta Política, al Estado le asiste la obligación de garantizar el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las mesadas pensionales. Por su parte, el artículo 48

constitucional señala que la ley desarrollará los mecanismos necesarios para que “los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante”. De acuerdo con lo anterior, los pensionados colombianos tienen el derecho constitucional a que sus mesadas sean pagadas oportunamente y reajustadas periódicamente.

4.2. Los anteriores preceptos constitucionales obedecen a la necesidad de responder a los fenómenos económicos que inciden en la pérdida del poder adquisitivo de las mesadas pensionales. En efecto, el incremento de generalizado del precio que se paga para la obtención de bienes y servicios en la economía en un lapso de tiempo genera la pérdida del poder adquisitivo de la moneda (inflación). La implicación de tal fenómeno para un pensionado es la disminución en su capacidad económica para adquirir para sí o para sus familias los bienes y servicios necesarios para su digna subsistencia, como por ejemplo, la alimentación, educación, salud, vestido, vivienda digna y el acceso a los servicios públicos domiciliarios, lo que se traduce en la afectación a sus derechos al mínimo vital y a la seguridad social.

Partiendo de los artículos 48 y 53 constitucionales, en armonía con el deber constitucional de proteger especialmente a las personas que se encuentren en estado de debilidad manifiesta y los derechos a la igualdad, a la seguridad social, y al mínimo vital, este Tribunal ha establecido la existencia del derecho fundamental a mantener el poder adquisitivo de las pensiones que implica, por lo menos, las siguientes categorías: (i) el derecho a la actualización del ingreso base de liquidación de la primera mesada pensional, y (ii) la garantía al reajuste periódico de las pensiones”

De esta forma, queda claro que el ajuste de valor obedece al hecho notorio de la constante y permanente devaluación de la moneda de nuestro país que disminuye en forma continua el poder adquisitivo del ingreso, por lo que es necesario disponer la actualización de los haberes que han de tenerse en cuenta para liquidar las pensiones como una decisión ajustada a la ley y un acto de equidad.

8.2. Régimen aplicable para el reconocimiento de salarios y prestaciones del personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional

La asignación de retiro reconocida a favor de la señora Jenny Zambrano Peña, a través de la Resolución No. 3989 del 20 de mayo de 2013¹⁰, tuvo fundamento en el Decreto 1091 de 1995, por el cual se expidió el Régimen de Asignaciones y Prestaciones para el personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, creado mediante Decreto 132 de 1995, el cual estableció en su artículo 49 la base de su liquidación, en los siguientes términos:

“Artículo 49. Bases de liquidación. A partir de la vigencia del presente decreto, al personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, que sea

¹⁰ Folios 34 a 39 del expediente.

retirado del servicio activo, se le liquidará las prestaciones sociales unitarias y periódicas sobre las siguientes partidas.

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

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

Para el reconocimiento de las prestaciones y factores devengados en actividad, se encuentra consagrado en el Decreto 1091 de 1995, la forma como deben ser liquidados cada uno de los emolumentos a los que tienen derecho el personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, para lo cual, se transcribirán los artículos donde se establecen las primas que devengó la demandante y que fueron computadas para el reconocimiento de su asignación de retiro, entre las cuales se encuentran las siguientes:

Artículo 4º. *Prima de servicio. El personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional en servicio activo, tendrá derecho al pago de una prima de servicio equivalente a quince (15) días de remuneración, que se pagará en los primeros quince (15) días del mes de julio de cada año, conforme a los factores establecidos en el artículo 13 de este decreto.*

Artículo 5º. *Prima de navidad. El personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional en servicio activo, tendrá derecho al pago anual de una prima de navidad equivalente a un mes de salario que corresponda al grado, a treinta (30) de noviembre y se pagará dentro de los primeros quince (15) días del mes de diciembre de cada año, conforme a los factores establecidos en el artículo 13 de este decreto. (...)*

Artículo 7º. *Prima del nivel ejecutivo. El personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional en servicio activo, tendrá derecho a una prima del nivel ejecutivo equivalente al veinte por ciento (20%) de la asignación básica mensual. Esta prima no tiene carácter salarial para ningún efecto, con excepción de la prima de navidad.*

Artículo 8º. *Prima de retorno a la experiencia. El personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, tendrá derecho a una prima mensual de retorno a la experiencia, que se liquidará de la siguiente forma:*

- a) El uno por ciento (1%) del sueldo básico durante el primer año de*

servicio en el grado de intendente y el uno por ciento (1%) más por cada año que permanezca en el mismo grado, sin sobrepasar el siete por ciento (7%);

b) Un medio por ciento (1/2%) más por el primer año en el grado de subcomisario y medio por ciento (1/2%) más por cada año que permanezca en el mismo grado sin sobrepasar el nueve punto cinco por ciento (9.5%);

c) Un medio por ciento (1/2%) más por el primer año en el grado de comisario y medio por ciento (1/2%) más por cada año que permanezca en el mismo grado, sin sobrepasar el doce por ciento (12%). (...)

Artículo 11. *Prima de vacaciones. El personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional en servicio activo, tendrá derecho al pago de una prima de vacaciones por cada año de servicio equivalente a quince (15) días de remuneración, conforme a los factores que se señalan en el artículo 13 de este Decreto.*

Artículo 12. *Subsidio de alimentación. El personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional en servicio activo, tendrá derecho a un subsidio mensual de alimentación, en la cuantía que en todo tiempo determine el Gobierno Nacional.*

Artículo 13. *Bases de liquidación primas de servicio, vacaciones y navidad. Las bases de liquidación serán:*

a) Prima de servicio: Asignación básica mensual, prima de retorno a la experiencia y subsidio de alimentación;

b) Prima de Vacaciones: Asignación básica mensual, prima de retorno a la experiencia, subsidio de alimentación y una doceava parte de la prima de servicio;

c) Prima de Navidad: Asignación básica mensual, prima de retorno a la experiencia, prima de nivel ejecutivo, subsidio de alimentación, una doceava parte de la prima de servicio y una doceava parte de la prima de vacaciones;

De conformidad con lo expuesto, se encuentra que para el reconocimiento de cada uno de los emolumentos citados, se parte del valor de la asignación básica mensual de la beneficiaria para cada año, teniendo en cuenta para esta ecuación, el incremento que anualmente realice el Gobierno Nacional.

Posteriormente, en desarrollo de la Ley 923 de 2004, se expidió el Decreto 4433 de 2004, por medio del cual se fijó el régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública, cuyos destinatarios fueron los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares, Oficiales, Suboficiales, Personal del Nivel Ejecutivo y Agentes de la Policía Nacional, alumnos de las escuelas de formación

de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional y los Soldados de las Fuerzas Militares. Y como partidas computables de la asignación de retiro, en su artículo 23 estableció las siguientes:

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

(...)

23.2 Miembros del Nivel Ejecutivo

23.2.1 *Sueldo básico.*

23.2.2 *Prima de retorno a la experiencia.*

23.2.3 *Subsidio de alimentación.*

23.2.4 *Duodécima parte de la prima de servicio.*

23.2.5 *Duodécima parte de la prima de vacaciones.*

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

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

Seguidamente, el artículo 25 ibídem, determinó la base porcentual sobre la que se liquida la asignación de retiro, en los siguientes términos:

“Artículo 25. Asignación de retiro para el personal de la Policía Nacional. *Los Oficiales y el personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional que ingresen al escalafón a partir de la fecha de entrada en vigencia del presente decreto y que sean retirados del servicio activo después de veinte (20) años, por llamamiento a calificar servicios, por disminución de la capacidad psicofísica, o por voluntad del Gobierno, y los que se retiren a solicitud propia o sean retirados o separados en forma absoluta después de veinticinco (25) años de servicio, tendrán derecho a partir de la fecha en que terminen los tres (3) meses de alta, a que por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional se les pague una asignación mensual de retiro, así:*

25.1 *El setenta por ciento (70%) del monto de las partidas computables a que se refiere el artículo 23 del presente decreto, por los primeros veinte (20) años de servicio.*

25.2 *El porcentaje indicado en el numeral anterior se adicionará en un cuatro por ciento (4%) por cada año que exceda de los veinte (20) hasta los veinticuatro (24) años, sin sobrepasar el ochenta y cinco por ciento (85%).*

25.3 A su vez, el ochenta y cinco por ciento (85%) de que trata el numeral anterior se adicionará en un dos por ciento (2%) por cada año, sin que el total sobrepase el noventa y cinco por ciento (95%) de las partidas computables.

Parágrafo 1º. *También tendrán derecho al pago de asignación mensual de retiro, en las condiciones previstas en este artículo, los oficiales, y los miembros del Nivel Ejecutivo que se retiren por solicitud propia, siempre y cuando tengan veinte (20) años de servicio a la Policía Nacional, y hayan cumplido cincuenta y cinco (55) años de edad los hombres y cincuenta (50) años de edad las mujeres”.*

Finalmente, es importante precisar que la asignación de retiro de la demandante, también se realizó con fundamento en el Decreto 1858 de 2012, por medio del cual se fijó el régimen pensional y de asignación de retiro del personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional y, en el artículo 3º determinó las partidas computables de liquidación, en los siguientes términos:

“Artículo 3º. *Fijanse como partidas computables de liquidación dentro del régimen pensional y de asignación de retiro del personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional que ingresó a la institución antes del 1º de enero de 2005, previsto en el presente decreto, las siguientes:*

- 1. Sueldo básico.*
- 2. Prima de retorno a la experiencia.*
- 3. Subsidio de alimentación.*
- 4. Duodécima parte de la prima de servicio.*
- 5. Duodécima parte de la prima de vacaciones.*
- 6. Duodécima parte de la prima de navidad devengada, liquidada con los últimos haberes percibidos a la fecha fiscal de retiro.*

Parágrafo. Ninguna de las demás primas, subsidios, bonificaciones, auxilios y compensaciones, que devengue el personal a que se refiere este decreto, serán computables para efectos de la asignación de retiro, las pensiones o las sustituciones pensionales.”

De lo expuesto en precedencia, puede concluirse lo siguiente:

- En cuanto al régimen salarial y prestacional, aplicable tenemos que el Decreto 1091 de 1995 consagró la forma como deben ser liquidados los emolumentos a los que tienen derecho el personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional en actividad y las bases de liquidación de los factores a cancelar y el Decreto 1858 de 2012 estableció las partidas computables para la liquidación de la asignación de retiro de ese personal.
- Para la liquidación de la base pensional con la cual se paga la asignación de retiro del personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional se tendrá en cuenta el valor mensual de la asignación básica más el incremento que anualmente realice el Gobierno Nacional (principio de oscilación).

La anterior tesis, también ha sido objeto de pronunciamiento por parte del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, el cual mediante sentencia de segunda instancia fechada el 12 de diciembre de 2019¹¹, en un caso similar al acá estudiado por parte de este Estrado Judicial, concluyo lo siguiente:

“...El Decreto 4433 de 2004 no estableció que los incrementos que se realicen a las asignaciones de retiro sólo se efectúen a unas determinadas partidas computables, por el contrario, se refiere de forma general a la asignación de retiro. Por tanto, se puede inferir que la norma que regula el incremento de las asignaciones de retiro incluye las partidas computables que componen la liquidación de la prestación.

(...)

Por tanto, la actora tiene derecho al reajuste con el artículo 42 del Decreto 4433 de 2004, aplicando el incremento porcentual fijado por el Gobierno Nacional al valor total de la asignación de retiro, sin discriminación alguna.”

Teniendo en cuenta el marco normativo y jurisprudencial antes expuesto, se procederá a resolver el caso concreto.

9. ANÁLISIS PROBATORIO Y RESOLUCIÓN DEL CASO CONCRETO:

De las pruebas que obran en el plenario, se tiene acreditado que mediante la Resolución No. 3989 del 20 de mayo de 2013¹², la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, reconoció a favor de la señora Jenny Zambrano Peña, una asignación mensual de retiro en cuantía equivalente al 79% del sueldo básico en actividad para el grado y partidas legalmente computables, a partir de 11 de mayo de 2013.

De la hoja de servicio No. 66874484, visible a folio 39 del expediente, se evidencia que la demandante para la fecha de su retiro de la institución, pertenecía al Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional.

Según la liquidación anexa al acto administrativo de reconocimiento pensional¹³, a la demandante le fueron computadas las siguientes partidas, así:

| Entidad | Años | Meses | Días | Total días | Porcentaje |
|------------------|------|-------|------|------------|------------|
| Policía Nacional | 22 | 6 | 13 | 8.113 | 100% |

| Partidas liquidables | | | |
|----------------------|-------|--------------|-----------|
| Descripción | Valor | Total | Adicional |
| Sueldo Básico | 00 | \$ 2.058.219 | |

¹¹ Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, M.P. Patricia Feuillet Palomares, Radicación: 76001-33-33-001-2017-00048-01, Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho, Demandante: Ángela Marie González González, Demandado: Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional.

¹² Folio 34 del expediente.

¹³ Folio 36 del expediente.

| | | | |
|--------------------------------|-------|---------------------|------------|
| Prima retorno a la experiencia | 8.00 | \$ 164.658 | |
| Prima de navidad | 00 | \$ 239.243 | |
| Prima de servicios | 00 | \$ 94.436 | |
| Prima de vacaciones | 00 | \$ 98.371 | |
| Subsidio de alimentación | 00 | \$ 43.594 | |
| Prima del Nivel Ejecutivo | 20.00 | | \$ 411.644 |
| Total | | \$ 2.698.521 | |
| % asignación de retiro | | 79% | |
| Valor de la asignación | | \$ 2.131.832 | |

Los valores liquidados y pagados por concepto de prima de navidad, prima de servicios, prima de vacaciones y subsidio de alimentación, mantuvieron valores constantes desde su reconocimiento en el año 2013 hasta el año 2018, tal como observa en el reporte histórico de bases y partidas expedido por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional CASUR, visible a folio 37 del expediente, prueba de la cual se desprenden los siguientes valores:

| Base de liquidación – Año 2014 | | |
|---------------------------------------|--------------|--------------|
| Descripción | Valor | Total |
| Sueldo Básico | 00 | \$ 2.118.731 |
| Prima retorno a la experiencia | 8.00 | \$ 00 |
| Prima de navidad | 00 | \$ 239.243 |
| Prima de servicios | 00 | \$ 94.436 |
| Prima de vacaciones | 00 | \$ 98.371 |
| Subsidio de alimentación | 00 | \$ 43.594 |

| Base de liquidación – Año 2015 | | |
|---------------------------------------|--------------|--------------|
| Descripción | Valor | Total |
| Sueldo Básico | 00 | \$ 2.217.464 |
| Prima retorno a la experiencia | 8.00 | \$ 177.397 |
| Prima de navidad | 00 | \$ 239.243 |
| Prima de servicios | 00 | \$ 94.436 |
| Prima de vacaciones | 00 | \$ 98.371 |
| Subsidio de alimentación | 00 | \$ 43.594 |

| Base de liquidación – Año 2016 | | |
|---------------------------------------|--------------|--------------|
| Descripción | Valor | Total |
| Sueldo Básico | 00 | \$ 2.389.761 |
| Prima retorno a la experiencia | 8.00 | \$ 191.180 |
| Prima de navidad | 00 | \$ 239.243 |
| Prima de servicios | 00 | \$ 94.436 |
| Prima de vacaciones | 00 | \$ 98.371 |
| Subsidio de alimentación | 00 | \$ 43.594 |

| Base de liquidación – Año 2017 | | |
|---------------------------------------|--------------|--------------|
| Descripción | Valor | Total |
| Sueldo Básico | 00 | \$ 2.551.070 |
| Prima retorno a la experiencia | 8.00 | \$ 204.085 |
| Prima de navidad | 00 | \$ 239.243 |
| Prima de servicios | 00 | \$ 94.436 |
| Prima de vacaciones | 00 | \$ 98.371 |

| | | |
|--------------------------|----|-----------|
| Subsidio de alimentación | 00 | \$ 43.594 |
|--------------------------|----|-----------|

| Base de liquidación – Año 2018 | | |
|--------------------------------|-------|--------------|
| Descripción | Valor | Total |
| Sueldo Básico | 00 | \$ 2.680.919 |
| Prima retorno a la experiencia | 8.00 | \$ 214.473 |
| Prima de navidad | 00 | \$ 239.243 |
| Prima de servicios | 00 | \$ 94.436 |
| Prima de vacaciones | 00 | \$ 98.371 |
| Subsidio de alimentación | 00 | \$ 43.594 |

Como se puede observar, las únicas partidas que fueron ajustadas año tras año después del reconocimiento de la asignación de retiro efectuada en el año 2013, fueron el sueldo básico y la prima de retorno a la experiencia, motivo que conllevó a que la parte demandante presentara derecho de petición ante la entidad accionada para obtener el reajuste de las demás partidas computables, con base en el principio de oscilación, petición que fue resuelta en forma desfavorable a través del Oficio No. E-00001-201908025-CASUR: ID: 420814 del 09 de abril de 2019¹⁴, al considerar que las partidas que hacen parte de la asignación de retiro son fijas y el sueldo básico y la prima de retorno a la experiencia son los único conceptos que deben reajustarse, conforme al artículo 42 del Decreto 4433 de 2004.

De manera que, la interpretación dada por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional para denegar el reajuste solicitado, desconoce el mandato contenido en el artículo 42 del Decreto 4433 de 2004, por cuanto la asignación de retiro debe ser incrementada cada año en un porcentaje igual a la del personal en actividad para cada grado, es decir, de manera global, no aplicando el incremento anual a una partida específica (como en el presente caso se hizo con el sueldo básico y la prima de retorno a la experiencia), dejando de lado las demás partidas que conforman la asignación de retiro; amén de que del literal de la norma no se advierte que el reajuste anual deba operar de manera parcial frente a unos determinados haberes, tal como lo hizo la entidad accionada,

En lo que corresponde a los incrementos que deben realizarse anualmente a las asignaciones de retiro del personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, el Consejo de Estado se pronunció en los siguientes términos¹⁵:

*“Se resalta que la base de liquidación se realiza una sola vez y es al momento en que se reconoce la asignación de retiro, pues es a partir de allí es que se determina el monto de la prestación. **Caso distinto es el incremento que cada año tienen las asignaciones de retiro que ya fueron reconocidas, conforme lo regula el artículo 42 del Decreto 4433 de 2004.**”*

“De lo expuesto, se colige que las asignaciones de retiro se incrementan

¹⁴ Folio 32 del expediente.

¹⁵Consejero ponente William Hernández Gómez, Sección Segunda, radicados: 68001-23-33-000-2014-00255-01(0902-15) del 25 de mayo de 2017, 25000-23-42-000-2013-04814-01(3080-14) del 27 de abril de 2017 y 25000-23-42-000-2013-03499-01-1914-14 del 9 de febrero de 2017.

cada año en un porcentaje igual en que se aumenta el salario del personal activo en el mismo grado. Por lo tanto, el monto que fue reconocido, se incrementa cada año en un porcentaje y no es que cada año se realice el procedimiento constitutivo de la base de liquidación para determinar el valor de la asignación de retiro”.

De manera que, las partidas computables que solicita la parte actora reajustar, son liquidadas en actividad, teniendo en cuenta el sueldo básico del respectivo año¹⁶, por ello, entender que las partidas aquí reclamadas deben quedar fijas desde el momento del reconocimiento de la asignación de retiro, tal como lo hizo la entidad accionada, implica una vulneración al principio de oscilación consagrado en el artículo 42 del Decreto 4433 de 2004, así mismo, se afecta el mínimo vital, conllevando a un detrimento gradual del poder adquisitivo de la asignación de retiro de la demandante, toda vez que con el transcurrir del tiempo, algunos haberes reconocidos que no fueron objeto de reajuste, serán notoriamente inferiores a los que son reconocidos en actividad para el personal que ostente su mismo grado.

Así mismo, teniendo en cuenta lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 13 de la Constitución Política Nacional, que señala que “*El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados*”, se encuentra que la actuación de la entidad accionada también vulnera el derecho a la igualdad, toda vez que de la revisión de las pruebas aportadas con la demanda, en especial los desprendibles de pago y las certificaciones de los valores liquidados para cada una de las asignaciones de retiro correspondientes a la señora Norma Cecilia Saya Macue y al señor Enoc Sarria Montenegro¹⁷, quienes también ostentan la calidad de retirados de la Policía Nacional en el mismo nivel de la demandante, dejan entrever que las asignaciones de retiro por ellos percibidas si fueron reajustadas año tras año desde su reconocimiento, conforme al principio de oscilación, es decir, reajustando cada una de las partidas computables que conforman la prestación y no sólo el sueldo básico y la prima de retorno a la experiencia, como sucedió en el caso bajo estudio.

Así las cosas, el Despacho considera que según la jurisprudencia y la normativa citada en precedencia, la señora Jenny Zambrano Peña, tiene derecho al reajuste anual de los haberes computados en su asignación de retiro, tales como: prima de navidad, prima de servicios, prima de vacaciones y subsidio de alimentación, los cuales se deben reajustar en los mismos porcentajes en que sean reajustados los emolumentos para el personal en actividad por el Gobierno Nacional, es decir, en aplicación del principio de oscilación, consagrado en el artículo 42 del Decreto 4433 de 2004.

No obstante lo anterior, debe indicarse que en audiencia de alegaciones y juzgamiento celebrada el día 02 de marzo de 2020¹⁸, el apoderado judicial de la parte demandante afirmó que la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional – CASUR, con el ánimo de subsanar las irregularidades presentadas en los reajustes de las asignaciones de retiro del personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional,

¹⁶ De conformidad con lo consagrado en el Decreto 1091 de 1995.

¹⁷ Folios 42 a 67 del expediente.

¹⁸ Folios 104 a 107 del expediente.

expidió el Decreto 1002 del 06 de junio de 2019, a través del cual se ajustó en 4.5% para el 2019 la asignación de retiro de la demandante, con efectos retroactivos a partir del 1° de enero 2019. Así mismo, aportó una información publicada en la página web de CASUR en donde se informa al personal retirado lo siguiente “a partir de enero de 2020, todas las asignaciones del Nivel Ejecutivo, se reajustaran y actualizaran incluyendo las siguientes partidas: subsidio de alimentación, duodécima parte de la prima de servicios, duodécima parte de la prima de vacaciones y duodécima parte de la prima de navidad”.¹⁹

Para tal efecto, arrió como prueba el desprendible de pago correspondiente a la demandante para el periodo febrero de 2020²⁰, del cual se extrae lo siguiente:

| Base de liquidación – Año 2020 | | |
|---------------------------------------|--------------|---------------------|
| Descripción | Valor | Total |
| Sueldo Básico | 00 | \$ 2.801.561 |
| Prima retorno a la experiencia | 8.00 | \$ 224.125 |
| Prima de navidad | 00 | \$ 325.648 |
| Prima de servicios | 00 | \$ 128.543 |
| Prima de vacaciones | 00 | \$ 133.899 |
| Subsidio de alimentación | 00 | \$ 59.342 |
| Total | | \$ 3.673.118 |
| Total asignación | 79% | \$ 2.901.763 |

Revisada esta liquidación correspondiente al año 2020, el Despacho observa que efectivamente la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, a partir del año 2019, procedió a reajustar la asignación de retiro de la demandante en aplicación del principio de oscilación, esto es, teniendo en cuenta los incrementos anuales dictados por el Gobierno Nacional para el personal en actividad, afectando de tal forma no sólo el sueldo básico y la prima de retorno a la experiencia como se venía haciendo años atrás, sino reajustando también las demás partidas computables en la asignación de retiro, tales como: la prima de navidad, la prima de servicios, la prima de vacaciones y el subsidio de alimentación.

A continuación, se evidencia como las partidas computables de prima de navidad, prima de servicios, prima de vacaciones y subsidio de alimentación, si fueron reajustadas año tras año desde el momento del reconocimiento de la asignación de retiro (2013), conforme al principio de oscilación, esto es teniendo en cuenta los incrementos realizados por el Gobierno Nacional, a través de los Decretos 1017 de 2013, 0187 de 2014, 1028 de 2015, 0214 de 2016, 0984 de 2017, 0324 de 2018 y 1002 de 2019.²¹

¹⁹ Folio 101 del expediente.

²⁰ Folio 103 del expediente.

²¹ Información extraída del acto administrativo acusado, visible a folio 32 del expediente.

| DESCRIPCIÓN DE LA PARTIDA | 2014 | | | 2015 | |
|---------------------------|--------------|--------------------------------|------------------|--------------------------------|---------------------|
| | Valor | % Incremento Decreto 0187/2014 | Total | % Incremento Decreto 1028/2015 | Total |
| Prima de navidad | \$239.243,48 | 2,94% | \$246.277 | 4,66% | \$257.753,76 |
| Prima de servicios | \$94.436,27 | 2,94% | \$97.213 | 4,66% | \$101.742,81 |
| Prima de vacaciones | \$98.371,12 | 2,94% | \$101.263 | 4,66% | \$105.982,10 |
| Subsidio de alimentación | \$43.594,00 | 2,94% | \$44.876 | 4,66% | \$46.966,87 |

| DESCRIPCIÓN DE LA PARTIDA | 2016 | | 2017 | |
|---------------------------|------------------------------|---------------------|--------------------------------|---------------------|
| | % Incremento Decreto 0214/16 | Total | % Incremento Decreto 0984/2017 | Total |
| Prima de navidad | 7,77% | \$277.781,22 | 6,75% | \$296.531,46 |
| Prima de servicios | 7,77% | \$109.648,22 | 6,75% | \$117.049,48 |
| Prima de vacaciones | 7,77% | \$114.216,91 | 6,75% | \$121.926,55 |
| Subsidio de alimentación | 7,77% | \$50.616,20 | 6,75% | \$54.032,79 |

| DESCRIPCIÓN DE LA PARTIDA | 2018 | | 2019 ²² | |
|---------------------------|--------------------------------|---------------------|------------------------------|---------------------|
| | % Incremento Decreto 0324/2018 | Total | % Incremento Decreto 1002/19 | Total |
| Prima de navidad | 5,09% | \$311.624,91 | 4,50% | \$325.648,03 |
| Prima de servicios | 5,09% | \$123.007,30 | 4,50% | \$128.542,63 |
| Prima de vacaciones | 5,09% | \$128.132,61 | 4,50% | \$133.898,58 |
| Subsidio de alimentación | 5,09% | \$56.783,06 | 4,50% | \$59.338,29 |

Aquí, debe indicarse que no se hace referencia a las partidas de sueldo básico y retorno a la experiencia, dado que estas fueron reajustadas anualmente en debida forma en aplicación del principio de oscilación, tal como se desprende del reporte

²² Ver desprendible de pago visible a folio 103 del expediente.

histórico de bases y partidas, glosado a folio 37 del plenario.

Es importante precisar que cuando observamos el desprendible de pago correspondiente al periodo febrero de 2020 (folio 103), se tienen los valores de las partidas computables reconocidas y pagadas a favor de la demandante para el año 2019, tal como se observa en precedencia, toda vez que el Decreto de aumento salarial y prestacional del personal activo del Nivel Ejecutivo de las Fuerzas Militares, fue expedido por el Gobierno Nacional, el día 27 de febrero de 2020²³, lo que lleva a concluir que para la fecha en que el representante judicial de la parte demandante generó el desprendible de pago, la entidad accionada aún no había aplicado el reajuste del 5.12% previsto en la norma en comento, para el año 2020.

En este orden de ideas y teniendo en cuenta que efectivamente la entidad accionada reajustó de manera oficiosa las partidas computables de prima de navidad, prima de servicios, prima de vacaciones y subsidio de alimentación, desde el momento en que se reconoció la asignación de retiro a favor de la demandante, conforme al principio de oscilación, el Despacho accederá parcialmente a las pretensiones de demanda, procediendo a declarar la nulidad del acto administrativo contenido en el Oficio No. E-00001-201908025-CASUR: ID: 420814 del 09 de abril de 2019 y, en consecuencia, ordenará a la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, efectuar el pago de las diferencias que surgieron entre las mesadas de las asignación de retiro ya reconocidas a favor de la demandante y las mesadas que fueron reajustadas de manera oficiosa por la entidad accionada, cuando decidió en el año 2019 subsanar esta irregularidad relacionada con el reajuste de todas las partidas computables que conforman el monto de dicha asignación.

Aquí, se advierte que las pruebas que obran en el plenario, dejan entrever que la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, ya realizó el reajuste aquí solicitado de las partidas computables de prima de navidad, prima de servicios, prima de vacaciones y subsidio de alimentación, desde el momento de reconocimiento del derecho pensional, quedando pendiente **únicamente el pago de las diferencias** causadas por dichos reajustes efectuados en forma oficiosa por la entidad.

PRESCRIPCIÓN

De otro lado se tiene que, si bien por regla general las pensiones y asignaciones de retiro son imprescriptibles dada la naturaleza del derecho reclamado, lo cierto es que, respecto a dichas prestaciones opera la prescripción de las mesadas pensionales o reliquidación de las mismas.

En lo que corresponde a la *“prescripción cuatrienal”*, se tiene que ésta se encuentra regulada en el Decreto 1091 de 1995, el cual en su artículo 60 establece que: *“Los derechos consagrados en este decreto, prescriben en cuatro (4) años que se contarán desde la fecha en que se hicieron exigibles. El reclamo escrito recibido por autoridad competente, sobre un derecho, interrumpe la prescripción, pero solo por un lapso igual”*.

²³ Decreto 318 del 27 de febrero de 2020.

En virtud de lo anterior, observa que en el caso *sub-examine* se debe declarar la prescripción cuatrienal de las diferencias pensionales causadas con anterioridad al 17 de enero de 2015, como quiera que entre la fecha en que fue reconocida la asignación de retiro 11 de mayo de 2013, a través de la Resolución No. 3989 del 20 de mayo de 2013²⁴ y la fecha en que se presentó la solicitud de reajuste pensional, esto es el 17 de enero de 2019²⁵, ya habían transcurrido más de los cuatro (4) años de que trata la norma antes referida.

Las sumas adeudadas por los conceptos antes solicitados, serán reajustadas, en los términos del artículo 187 del C.P.A.C.A, atendiendo para ello las pautas jurisprudenciales del H. Consejo de Estado que acepta tal indexación para esta clase de asuntos, por lo tanto la fórmula a aplicar será:

$$R = Vh \frac{\text{índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

En donde R es el valor presente que se determina multiplicando el valor histórico (Vh), que es la diferencia entre lo que venía percibiendo la demandante y el reajuste pensional que realizó de manera oficiosa la entidad accionada, por el por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor, certificado por el DANE (vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia), por el índice inicial vigente.

Es claro que por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente mes por mes, para cada reajuste prestacional teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada uno de ellos.

Igualmente se dispondrá que los intereses moratorios se devenguen a partir de la ejecutoria de la sentencia en los términos previstos en el inciso 3º del artículo 192 concordante con el artículo 195 del CPACA.

10. COSTAS

En cuanto a la condena en costas, se advierte que si bien el artículo 188 del CPACA señala que en la sentencia el juez “dispondrá” sobre este asunto, no puede interpretarse que la imposición opera de forma automática.

En efecto, conforme a lo dispuesto por el Consejo de Estado en providencia de 30 de mayo de 2019²⁶ la norma bajo análisis impone al operador judicial determinar si

²⁴ Folio 34 del expediente.

²⁵ Folio 31A del expediente.

²⁶ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “B” Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ Bogotá D.C., treinta (30) de mayo de dos mil diecinueve (2019):

(...) En el numeral quinto de la parte resolutive del fallo controvertido, se condenó en costas a la parte demandada. Al respecto, la Sala reitera lo expuesto por ambas subsecciones de la Sección Segunda de esta Corporación sobre el particular, en la medida que el artículo 188 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, impone al juez la facultad de disponer sobre su condena, lo cual debe resultar de analizar diversos aspectos dentro de la actuación procesal, tales como la conducta de las partes, y que principalmente aparezcan causadas y comprobadas, siendo consonantes con el contenido del artículo 365 del

en cada caso particular resulta procedente la condena conforme se acredite probatoriamente su causación.

En el caso de autos no se encuentra debidamente probado en el expediente la causación de las costas que se solicitan, así como tampoco está probada alguna conducta temeraria o dilatoria de la parte vencida, por lo tanto, las mismas deberán negarse.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Cali, Administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR la nulidad del Oficio No. E-00001-201908025-CASUR: ID: 420814 del 09 de abril de 2019, expedido por el Director General de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- A título de restablecimiento del derecho, **ORDENAR** a la **CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL**, pagar a favor de la señora **JENNY ZAMBRANO PEÑA**, identificada con cedula de ciudadanía No. 66.874.484, las diferencias que surjan entre las mesadas pensionales ya reconocidas a su favor y las mesadas pensionales que fueron reajustadas de manera oficiosa por la entidad accionada, cuando subsanó esta irregularidad relacionada con el reajuste de todas las partidas computables que conforman el monto de dicha asignación de retiro, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia. El reconocimiento y pago de esta diferencia debe realizarse a partir del 17 de enero de 2015, por prescripción cuatrienal.

TERCERO: Las sumas adeudadas por los conceptos antes solicitados, serán reajustadas, en los términos del artículo 187 del C.P.A.C.A, atendiendo para ello las pautas jurisprudenciales del H. Consejo de Estado que acepta tal indexación para esta clase de asuntos, por lo tanto la fórmula a aplicar será:

$$R = Vh \frac{\text{índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

En donde R es el valor presente que se determina multiplicando el valor histórico (Vh), que es la diferencia entre lo que venía percibiendo la demandante y el reajuste pensional que realizó de manera oficiosa la entidad accionada, por el por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor, certificado por el DANE (vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia), por el índice inicial vigente.

Es claro que por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente mes por mes, para cada reajuste prestacional teniendo en cuenta

Código General del Proceso; descartándose así una apreciación que simplemente consulte quien resulte vencido para que le sean impuestas. (...)

que el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada uno de ellos.

CUARTO: ORDENAR a la entidad demandada cumplir este fallo en los términos del artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Los intereses moratorios se devengarán a partir de la ejecutoria de esta providencia en los términos previstos en el inciso 3 del artículo 192 concordante con el artículo 195 ibídem.

QUINTO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

SEXTO: NEGAR la condena en costas conforme lo dicho en la parte considerativa de esta providencia.

SÉPTIMO: COMUNICAR a la entidad demandada, adjuntando copia íntegra, para su ejecución y cumplimiento, conforme lo señala el artículo 203 del CPACA.

OCTAVO: ARCHIVAR las diligencias, previas las anotaciones respectivas en el programa Justicia XXI una vez ejecutoriada la presente providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'PAOLA ANDREA GARTNER HENAO', written over a horizontal line. The signature is stylized and cursive.

**PAOLA ANDREA GARTNER HENAO
JUEZ**

LCMS.