Rama Judicial

República de Colombia

JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, dos (02) de diciembre de dos mil diecinueve (2019)

RADICADO Nº:	73001-33-33-004-**2017-00332**-00
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	ALVARO BONILLA
DEMANDADO:	CASUR

ASUNTO

Procede el Despacho a dictar sentencia, sin que se observe nulidad que invalide lo actuado dentro del medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO promovido por ALVARO BONILLA en contra de la CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICIA NACIONAL – CASUR –, radicado con el No. 73-001-33-33-004-**2017-00332-00.**

1. PRETENSIONES.

La parte demandante en su escrito de demanda elevó las siguientes pretensiones (fol. 23):

1) *Se decrete la Nulidad del Acto Administrativo No. 11161/GAG SDP del 31 de mayo de 2016, emanado de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, por el cual negó al actor, el pago de la nivelación salarial ordenada en los decretos 335 de 1992, Ley 4ª de 1992 y los Decretos que la reglamentaron expedidos en los años 1992 1 995.*

2) *A título de restablecimiento del derecho se ordene a la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional – CASUR, que proceda a la nivelación salarial y al pago, reliquidación, reajuste y computo en la asignación de retiro, incluyendo los porcentajes en el sueldo básico de mi poderdante, en su grado de AGENTE retirado le corresponde el 92%, obtenido de la suma de cada año así: 1992 26%; 1993 26%; 1994 23%, 1995 17%, que debió cumplirse para todo el personal de la Fuerza Pública.*

3) *Que se condene a la entidad accionada a cumplir con la nivelación salarial ordenada en la Ley 4ª de 1992, para los miembros de la fuerza pública activos y retirados, solicito se ordene al pago retroactivo de la sentencia en forma cuatrienal.*

4) *Que la suma que se condene a pagar sea debidamente indexada.*

5) *Que a la sentencia que se llegue a proferir se le dé cumplimiento en los términos de los artículos 192 y 195 y finalmente, que se condene en costas a la parte accionada.*

Se establecieron como hechos relevantes dentro del presente medio de control los siguientes en la audiencia inicial (Fl. 109):

"1.- Que al demandante se le reconoció asignación de retiro mediante Resolución No. 4454 del 19 de octubre de 2007. (Fls. 7 y ss).

2.- Que según hoja de servicios el actor laboró al servicio de la Policía Nacional, por 21 años 5 meses y 8 días, habiendo ingresado el 8 de septiembre de 1986. (Fl. 6).

3.- Que el 28 de marzo de 2016, el actor solicitó ante la entidad demandada la nivelación salarial de la Ley 4ª de 1992, durante las vigencias fiscales de 1992 a 1995 (Fl. 4), lo cual fue denegado mediante el acto que se demanda. (Fl. 2).

2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Al momento de contestar demanda, la entidad accionada a través de apoderada manifestó que los hechos del 1 al 4 son ciertos y los demás se atiene a lo que resulte probado en el proceso; se opuso a las pretensiones, por considerar que la asignación de retiro del actor se ha reajustado conforme a los Decretos que regulan la materia y no formuló excepciones como medios defensivos. (Fls. 79 y ss).

3. ACTUACIÓN PROCESAL

Presentado el proceso ante la Oficina Judicial el día 14 de septiembre de 2017 (fol. 60), correspondió al Tribunal Administrativo del Tolima el cual, mediante auto del 26 de septiembre de 2017, remitió por competencia el mismo a la oficina judicial, para el correspondiente reparto entre los Juzgados Administrativos Orales del Circuito de Ibagué, habiéndole sido asignado a este Despacho, el cual, a través de auto del 24 de octubre del mismo año, admitió la demanda (fls. 67 y ss).

Notificadas las partes, el Ministerio Público y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (fls. 39 a 45) dentro del término de traslado de la demanda, la demandada presentó contestación. (fls. 79 y ss).

Mediante providencia del 11 de septiembre de 2018, se fijó fecha para adelantar la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del C.P.A.C.A., la cual se llevó a cabo el 7 de noviembre de ese mismo año, agotándose en ella la totalidad de sus instancias en legal forma (fol. 108 y ss) y, como no se hizo necesaria la práctica de pruebas, se prescindió de la audiencia correspondiente, y así mismo, el Despacho se constituyó en audiencia de alegaciones y juzgamiento, corriendo traslado a las partes para que presentaran oralmente sus alegatos de conclusión, procediendo a indicar que dentro de los 30 días siguientes a la celebración de tal audiencia y por escrito, se emitiría el correspondiente fallo, conforme lo indica el numeral 3º del artículo 182 del CPACA.

4. ALEGATOS DE LAS PARTES

4.1. PARTE DEMANDANTE

Reiteró los argumentos de la demanda, y solicitó la emisión de un fallo favorable a sus pretensiones.

4.2. PARTE DEMANDADA

Se reafirmó en los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y solicitó la denegación de las pretensiones, bajo el argumento de que la nivelación solicitada ya fue reconocida y la prima de actualización se encuentra extinguida.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Refirió el agente del Ministerio Público delegado para este Despacho, que en este caso las pretensiones de la demanda deben ser despachadas desfavorablemente, de un lado, porque la prima de actualización tuvo una vigencia temporal, solamente mientras se establecía la escala gradual porcentual prevista en el artículo 13 de la Ley 4ª de 1992, y de otro lado, porque las normas que consagran la asignación de retiro para los miembros de la Fuerza Pública, no establecen como partida computable la prima de actualización.

Aunado a lo anterior precisó, que la vigencia de la mentada prima estaba condicionada a que el gobierno estableciera de forma definitiva la escala gradual salarial, lo cual se logró mediante el Decreto 107 de 1996, incorporando la denominada prima de actualización en el salario básico o asignación de actividad, lo que evidencia que, la asignación de retiro que devenga el demandante viene ya con la respectiva escala salarial.

CONSIDERACIONES

1. Competencia.

El Juzgado es competente para conocer y fallar en primera instancia el presente medio de control, conforme a lo dispuesto en el numeral 2º del artículo 155 y en el numeral 1º del artículo 156 de la Ley 1437 de 2011.

2. Problema Jurídico.

En armonía con la fijación del litigio realizada en la audiencia inicial, debe el Despacho determinar si, *¿El demandante tiene derecho a que la entidad demandada le reconozca y pague la nivelación salarial prevista en el artículo 13 de la Ley 4ª de 1992, durante las vigencias fiscales de los años 1992 a 1995?*

Igualmente, y en caso *de que el anterior interrogante se resuelva de forma positiva, se deberá determinar si el accionante tiene derecho o no a que se reliquide su asignación de retiro, con la inclusión de los valores que se reconozcan por concepto de la nivelación salarial prevista en el artículo 13 de la Ley 4ª de 1992.*

3. Acto Administrativo Demandado

Se trata del contenido en el Oficio 11161/GAG SDP del 31 de mayo de 2016, mediante el cual, CASUR negó al actor el pago de la nivelación salarial solicitada.

4. Tesis del Juzgado.

Para el Despacho no son de recibo los argumentos esgrimidos por la parte demandante para obtener un pronunciamiento favorable a sus pretensiones, habida consideración que, a partir del 1º de enero de 1996, no es procedente el reconocimiento de valores nominales por concepto de prima de actualización, bien como factor de salario junto al sueldo dentro de las asignaciones de actividad, o bien como factor de cómputo dentro de la base de liquidación de la asignación de retiro.

5. Fundamentos de la Tesis del Despacho.

Con base en las facultades otorgadas por el artículo 215 de la Constitución Nacional y en desarrollo del **Decreto Legislativo 333 de 1992**, el Gobierno Nacional expidió el **Decreto 335 de 1992**, mediante el cual se fijaron los sueldos básicos para, entre otros, los oficiales, suboficiales y agentes de la Policía Nacional y de las Fuerzas Militares.

El artículo 15 del mentado decreto creó una prima de actualización en los siguientes términos:

> *"ARTÍCULO 15. De conformidad con lo establecido en el Plan Quinquenal para la Fuerza Pública 1992-1996, aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, en servicio activo, tienen derecho a percibir mensualmente una prima de actualización, en los porcentajes que se indican a continuación en cada grado, liquidada sobre la asignación básica así: ...*
>
> *PARÁGRAFO. La prima de actualización a que se refiere el presente artículo tendrá vigencia* ***hasta cuando se establezca una escala salarial porcentual única*** *para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.* ***El personal que la devengue en servicio activo tendrá derecho a que se le compute para el reconocimiento de asignación de retiro,*** *pensión y demás prestaciones sociales".* (Negrillas fuera de texto).

Más adelante, la **Ley 4ª de 1992** ordenó una nivelación salarial para el personal activo y retirado de la Fuerza Pública, así:

> *"ARTÍCULO 13. En desarrollo de la presente Ley el Gobierno Nacional establecerá una escala gradual porcentual para nivelar la remuneración del personal activo y retirado de la Fuerza Pública de conformidad con los principios establecidos en el artículo 2o.*
>
> *PARÁGRAFO. La nivelación de que trata el presente artículo debe producirse en las vigencias fiscales de 1993 a 1996".*

En desarrollo de esta disposición y de las demás normas generales de la Ley 4a. de 1992, se expidieron los Decretos 25 de 1993[1], 65 de 1994[2] y 133 de 1995[3], en cuyos artículos 28 de los dos primeros y 29 del tercero, se reprodujo el contenido del artículo 15 del Decreto 335 de 1992, por medio del cual se estableció el pago mensual de una prima de actualización para oficiales y suboficiales de la Fuerzas Militares y de la Policía Nacional en servicio activo, quienes tendrían derecho a que la misma les fuera computada para el reconocimiento de la asignación de retiro, pensión y demás prestaciones[4].

La expedición de un decreto derogaba el anterior y se limitaba para la vigencia fiscal del año de su promulgación, por cuanto la prima de actualización siempre fue concebida "temporalmente" hasta tanto se consolidara la escala salarial porcentual que nivelaría la remuneración del personal de la Fuerza Pública.

Finalmente, mediante el **Decreto 107 del 15 de enero de 1996**, el Gobierno estableció la escala gradual porcentual para la remuneración del personal de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional a que se refería el artículo 13 de la Ley 4 de 1992, terminando por consiguiente, la vigencia de la prima de actualización.

---

[1] El parágrafo del artículo 28 del Decreto número 25 de 1993, estableció: *"La prima de actualización a que se refiere el presente artículo tendrá vigencia hasta cuando se consolide la escala gradual porcentual para nivelar la remuneración del personal activo y retirado, de acuerdo con lo establecido en el artículo décimo tercero de la ley 4ª de 1992. El personal que la devengue en servicio activo tendrá derecho a que se le compute para reconocimiento de asignación de retiro, pensión y demás prestaciones sociales".*

[2] El parágrafo del artículo 28 del Decreto número 65 de 1994, señaló: *"La prima de actualización a que se refiere el presente artículo tendrá vigencia hasta cuando se consolide la escala gradual porcentual para nivelar la remuneración del personal activo y retirado, de acuerdo con lo establecido en el artículo décimo tercero de la ley 4ª de 1992. El personal que la devengue en servicio activo tendrá derecho a que se le compute para reconocimiento de asignación de retiro, pensión y demás prestaciones sociales".*

[3] El parágrafo del artículo 29 del Decreto número 133 de 1995, es del siguiente tenor: *"La prima de actualización a que se refiere el presente artículo tendrá vigencia hasta cuando se consolide la escala gradual porcentual para nivelar la remuneración del personal activo y retirado, de acuerdo con lo establecido en el artículo décimo tercero de la ley 4ª de 1992. El personal que la devengue en servicio activo tendrá derecho a que se le compute para reconocimiento de asignación de retiro, pensión y demás prestaciones sociales".*

[4] Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejo de Estado. C.P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo. Radicado: 11001-03-06-000-2010-00080-00(2019).

No obstante lo anterior, mediante las sentencias del 14 de agosto y 6 de noviembre de 1997, la Sección Segunda del H. Consejo de Estado declaró la nulidad de las expresiones "*que la devengue en servicio activo*" y "*reconocimiento de*" contenidas en el parágrafo del artículo 28 de los Decretos 25 de 1993 y 65 de 1994 y del artículo 29 del Decreto 133 de 1995, por las siguientes razones:

> *"En el artículo 13 de esta ley marco [4ª de 1992], el legislador preceptúa, como se vio, que el gobierno nacional establecería una escala gradual porcentual para nivelar la remuneración del personal activo y retirado de dicha Fuerza, de conformidad con los principios establecidos en el artículo 2o. de la misma.*
>
> *Los decretos acusados -25 de 1993 y 65 de 1994 [133 de 1995]- se expidieron en desarrollo de las normas generales señaladas en la ley 4a. de 1992, que por tener el carácter de ley marco, contiene los principios, pautas, directrices, políticas y criterios que deben dirigir la acción del ejecutivo en este específico campo de su gestión - regulación de salarios y prestaciones sociales - , y los linderos que deben enmarcar la misma, sin que le sea permitido al gobierno nacional, al desarrollar la materia que constituye el objeto de la ley, desbordar tales linderos, que son precisamente los que configuran el marco dentro del cual deben dictarse los reglamentos cuya expedición le confió el legislativo.*
>
> *Así las cosas, se tiene que si el legislativo en la ley 4a. de 1992, previó el establecimiento de una escala gradual porcentual con el fin de nivelar la remuneración del personal activo y retirado de la Fuerza Pública, no le es dable al Gobierno Nacional, al fijar el régimen salarial y prestacional de dicho personal, consagrar mecanismos, fórmulas o sistemas de liquidación de las asignaciones de retiro, que conlleven a resultados diferenciales en el quantum de esta prestación para un grupo determinado de los miembros de la Fuerza Pública, como acontece si a quienes la devengan, el valor de la prima de actualización se les computa al liquidárseles su asignación de retiro, y no se hace lo mismo respecto del personal ya retirado.*
>
> *De ahí que al excluir al personal retirado de la Fuerza Pública del cómputo del valor de la prima de actualización para la asignación de retiro, no solo se desconoce el criterio de nivelación entre las remuneraciones del personal activo y retirado de dicha fuerza, sino que se permite que, a partir de la vigencia de dichos decretos y mientras subsista la prima de actualización, se presenten diferencias entre lo que perciban, como asignación de retiro, oficiales y suboficiales del mismo grado, ya que el valor de la asignación de aquellos que devenguen la prima de actualización y que luego se retiren durante la vigencia de ésta, será superior a la que perciben quienes se encuentran retirados del servicio activo desde antes de la consagración de tal prima".*[5]

Con estas decisiones se reconoció el derecho del personal retirado de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional a reclamar el reconocimiento y pago de la prima de actualización, a partir del 1° de enero de 1993, en la medida que el parágrafo del artículo 13 de la Ley 4 de 1992 estableció que la nivelación

[5] Consejo de Estado, Sección Segunda, expediente No. 9923, Magistrado Ponente: Nicolás Pájaro Peñaranda, y expediente No. 1423, Magistrada Ponente: Clara Forero de Castro.

debía producirse para las vigencias fiscales de 1993 a 1995, de manera que el reconocimiento de la prima de actualización como factor salarial computable para la asignación de retiro, se haría efectivo a partir del 1° de enero de 1993 y hasta el 31 de diciembre de 1995.

Ahora bien, **esa posibilidad del personal retirado** de poder reclamar la prima de actualización, estaba sujeta al término de prescripción de 4 años previsto en los Decretos 1211, 1212, 1213 de 1990, contado a partir de la fecha de ejecutoria de los fallos de nulidad antes citados, en razón a que sólo a partir de la anulación de las expresiones que limitaban el reconocimiento, nació el derecho para dicho personal.

5.1. Caso Concreto

En este caso, el asunto a resolver se contrae a establecer si es procedente la declaratoria de nulidad del acto demandado, en tanto negó al actor el reconocimiento y pago de la nivelación salarial prevista en el artículo 13 de la Ley 4ª de 1992, durante las vigencias fiscales de 1992 a 1995 y en consecuencia, si tiene derecho a la reliquidación de su asignación de retiro por la inclusión de tales valores.

De las pruebas aportadas al cartulario aparece demostrado lo siguiente:

"1.- Que al demandante se le reconoció asignación de retiro mediante Resolución No. 4454 del 19 de octubre de 2007. (Fls. 7 y ss).

2.- Que según hoja de servicios el actor laboró al servicio de la Policía Nacional, por 21 años 5 meses y 8 días, habiendo ingresado el 8 de septiembre de 1986. (Fl. 6).

3.- Que el 28 de marzo de 2016, el actor solicitó ante la entidad demandada la nivelación salarial de la Ley 4ª de 1992, durante las vigencias fiscales de 1992 a 1995 (Fl. 4), lo cual fue denegado mediante el acto que se demanda. (Fl. 2).

Ahora bien, definido lo anterior, procede el Despacho a determinar si el demandante tiene derecho a que se le reconozca y pague el reajuste reclamado, debiendo advertir desde ya que no es posible acceder a lo solicitado, toda vez que como quedó establecido en precedencia, el reconocimiento de la prima de actualización no puede hacerse con posterioridad al 31 de diciembre de 1995, porque la misma tuvo un carácter provisional y no permanente.

Al respecto, el H. Consejo de Estado dispuso:

"Finalmente, la prima de actualización sólo fue reconocida hasta el 31 de diciembre de 1995, es decir, tuvo carácter transitorio.

En efecto, los decretos 335 de 1992, 25 de 1993, 65 de 1994 y 133 de 1995 que la establecieron, no le otorgaron carácter permanente, sino sólo vigencia limitada para los años indicados, esto se deduce con toda claridad del texto de cada uno de los decretos y de lo expresamente manifestado por la ley 4ª de 1992, que sólo autorizó la nivelación por "las vigencias fiscales de 1993 a 1996", situación que también es aplicable a los retirados.

De otra parte, a partir de la fijación de la escala salarial porcentual por el Decreto 107 de 1996, ***los valores reconocidos como prima de actualización fueron incorporados a la asignación señalada para ese año y, en virtud del principio de oscilación, aplicados a las asignaciones de retiro o pensiones de los retirados.***"

Así las cosas, evidente resulta que el actor no tiene derecho al reconocimiento de la prima de actualización, porque el reconocimiento de su asignación de retiro se dio a partir del 4 de noviembre de 2007 y esta prestación no puede reconocerse con posterioridad al 31 de diciembre de 1995.

Aunado a lo anterior debe resaltarse que, sólo con los fallos del 14 de agosto y 6 de noviembre de 1997 proferidos por el Consejo de Estado, que quedaron ejecutoriados, respectivamente, el 19 de septiembre y el 24 de noviembre del mismo año, y mediante los cuales se declaró la nulidad parcial del parágrafo del artículo 28 de los decretos 25 de 1993, 65 de 1994 y del Art. 29 del decreto 133 de 1995, en las expresiones "que la devengue en servicio activo" y "reconocimiento de", **los miembros de la Policía y Fuerzas Militares en retiro tuvieron plena certeza para reclamar la prima de actualización, dado que los efectos ex tunc que produce la sentencia anulatoria de los actos administrativos, hizo que las cosas se retrotrajeran al estado en que se encontraban, razón por la cual, debe estimarse entonces que es a partir de dicho momento en que la obligación se hizo exigible para quienes estaban en retiro,** pues se suprimió el obstáculo de orden legal que no les permitía devengar dicho emolumento, como quiera que la prima de actualización sólo estaba consagrada para los oficiales en servido activo.

Siendo así, de ninguna manera podría considerarse que el actor tiene derecho al reajuste reclamado, pues para ese entonces ni siquiera ostentaba la calidad de retirado, pero en gracia de discusión, de haberla ostentado, para este momento actual habría ya prescrito su derecho al pago de los valores por concepto de prima de actualización, por el lapso comprendido entre el 1º de enero de 1993, por haber sido eliminado el periodo del año 1992 por el Consejo de Estado y hasta el 31 de diciembre de 1995, por no haberse reclamado dentro de los cuatro años de que habla el artículo 113 del Decreto1213 de 1990.

En los términos anteriormente expuestos, se negarán las pretensiones incoadas en el líbelo demandatorio.

COSTAS

El artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece que en la sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código General del Proceso.

Es así como el artículo 365 del C.G.P., dispone que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, por lo que es del caso aplicar este criterio y condenar al pago de las costas procesales al señor ALVARO BONILLA incluyendo en la liquidación el

valor de **$ 1.076.000.oo,** equivalente al 4% de lo pedido, por concepto de agencias en derecho, de conformidad con el Acuerdo No. PSAA16-10554 agosto 5 de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Ibagué, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

R E S U E L V E:

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda por las razones esgrimidas en la parte considerativa.

SEGUNDO: CONDENAR en costas a la parte demandante, por las razones expuestas con antelación, reconociéndose como agencias en derecho en favor del accionante, la suma de $ **$ 1.076.000.oo.** Por Secretaría, liquídense

TERCERO: En firme la presente sentencia, **ARCHÍVESE** el expediente. Por Secretaría efectúese la devolución de los dineros consignados por la actora por gastos de proceso, si los hubiere.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

SANDRA LILIANA SERENO CAICEDO
JUEZA