



Rama Judicial

República de Colombia

JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, veintisiete (27) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

RADICADO N°: 73001-33-33-004-**2020-00162-00**
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: **EDUARDO QUESADA OROZCO**
DEMANDADO: NACION – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICIA NACIONAL y la CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL-CASUR-

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 EDUARDO QUESADA OROZCO en contra de la NACION – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICIA NACIONAL y CASUR radicado con el No. 73-001-33-33-004-**2020-00162**.

1. Pretensiones

A través de auto del 16 de julio de 2021¹, este Despacho precisó que a través del presente medio de control se pretendía:

“A través del sub lite la parte demandante pretende, que se declare la nulidad de los actos administrativos contenidos en el Oficio No. No. S –2019 -013988/ANOPA-GRULI-1.10 de fecha 14 de marzo de 2019, mediante el cual, la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL –POLICÍA NACIONAL negó al demandante la modificación de la hoja de servicios No.14271975 del 27 de diciembre de 2017 y en el Oficio No. E-00046 -201904817 -CASUR Id: 407459 del 07 de marzo de 2019, mediante el cual, la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional “CASUR” le negó al demandante la reliquidación de su asignación de retiro.

¹ No. 013 del Expediente Digital

A título de restablecimiento del derecho pretende que se ordene a la Nación- Ministerio de Defensa- Policía Nacional, modificar la hoja de servicios del demandante en el sentido de aplicar al salario básico y a las primas de navidad, de servicios, de actividad, de antigüedad y al subsidio familiar, el porcentaje equivalente al 17.15% correspondiente a la diferencia existente entre el IPC y el principio de oscilación de los años 1997, 1999, 2001, 2002, 2003 y 2004.

Igualmente, se ordene a la CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL "CASUR", reajustar y reliquidar la asignación de retiro del demandante, aplicando el porcentaje del IPC para los años 1997, 1999, 2001, 2002, 2003 y 2004, junto con los intereses e indexación que en derecho corresponda".

2. Fundamentos Fácticos.

Al interior de la providencia reseñada en el acápite anterior se tuvieron como tales los siguientes:

- 1. Que el demandante ingresó a la Policía Nacional en el año 1989 y se encontraba en servicio activo para los años 1997, 1999, 2001, 2002, 2003 y 2004.*
- 2. Que el incremento efectuado al salario y prestaciones del demandante durante los años 1997, 1999, 2001, 2002, 2003 y 2004 fue inferior al IPC, con un total de diferencias porcentuales acumuladas de 17.15%.*
- 3. Que mediante Resolución No. 476 del 15 de febrero de 2015, la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, le reconoció al demandante asignación de retiro, luego de 31 años, 10 meses y 8 días de servicio, prestación que fuera liquidada conforme lo establecido en la hoja de servicios No. 14271975 remitida por la Policía Nacional.*

3. Contestación de la Demanda

3.1. Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional "CASUR".

El apoderado de la Entidad indicó, que se encuentra acreditado que el retiro y la adquisición de la asignación de retiro del demandante, se produjo en el año 2018, por lo tanto considera que no le asiste el derecho de reclamar el porcentaje o factores de asignación de retiro que reclama. Indica a su vez, que la hoja de servicios elaborada por la Policía Nacional es un documento público que se presume auténtico, el cual, es suficiente al momento de verificar los requisitos para el reconocimiento de las asignaciones de retiro.

Finalmente destaca, que a partir del año 2005 y hasta la fecha, los incrementos efectuados a las asignaciones mensuales de retiro fueron iguales o superiores al IPC.

3.2. Nación- Ministerio de defensa - Policía Nacional

A través de su apoderado, contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones de esta, señalando que la entidad demandada ha cumplido con las obligaciones a su cargo y que el demandante intenta confundir al solicitar la nulidad del acto administrativo con base en el art. 14 de la Ley 100 de 1.993, cuando las relaciones laborales de los miembros de la Fuerza Pública se rigen por una normatividad especial.

4. Actuación Procesal.

Presentado el proceso ante la Oficina Judicial el día 17 de septiembre de 2020, correspondió por reparto a éste Juzgado, el cual, mediante auto de fecha 30 de noviembre del mismo año, ordenó la admisión de la demanda.

Notificadas las partes, el Ministerio Público y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, dentro del término de traslado de la demanda, las Entidades demandadas contestaron la demanda.

Mediante providencia del 16 de julio de 2021, el Despacho por considerar que en el presente medio de control, se daban los presupuestos para dictar sentencia anticipada, conforme lo señalado en el artículo 182 A del CPACA adicionado por el artículo 41 de la Ley 2080 de 20221, procedió a realizar la fijación del litigio e incorporar las pruebas documentales, que en su momento fueron allegadas por las partes.

El 6 de agosto del presente año, se procedió a correr traslado para que las partes presentaran por escrito dentro de los diez (10) días siguientes los correspondientes alegatos de conclusión, habiendo hecho uso de derecho la parte demandante y CASUR, reiterado lo manifestado en la demanda y en su contestación, respectivamente.

CONSIDERACIONES

1. Competencia

Este Juzgado es competente para conocer y fallar el presente medio de control, por su naturaleza, y por el órgano que profirió el acto administrativo que se demanda, de

acuerdo todo ello con lo previsto en los artículos 104, 138, 155 numeral 2º y 156 numeral 3º de la Ley 1437 de 2011.

2. Problema Jurídico

De conformidad con los hechos y pretensiones de la demanda, así como con los argumentos expuestos por las demandadas en sus contestaciones respectivamente, dentro del presente asunto surgen dos problemas jurídicos a resolver:

2.1. Si el demandante tiene derecho a que la Nación- Ministerio de Defensa- Policía Nacional, modifique su hoja de servicios, en el sentido de incrementar durante los años 1997, 1999, 2001, 2002, 2003 y 2004 el salario básico, el subsidio familiar y las primas de navidad, de servicios, de actividad, de antigüedad, aplicando la diferencia existente entre el IPC y el principio oscilación que fuera aplicado.

2.2. Si el demandante tiene derecho a que la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional "CASUR", con fundamento en la hoja de servicios previamente modificada por la Nación- Ministerio de Defensa- Policía Nacional, reajuste su asignación de retiro, aplicando el porcentaje del IPC para los años 1997, 1999, 2001, 2002, 2003 y 2004.

3. Actos Administrativos demandados

- Oficio No. No. S –2019 -013988/ANOPA-GRULI-1.10 de fecha 14 de marzo de 2019, mediante el cual, la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL –POLICÍA NACIONAL negó al demandante la modificación de la hoja de servicios No.14271975 del 27 de diciembre de 2017.
- Oficio No. E-00046 -201904817 -CASUR Id: 407459 del 07 de marzo de 2019, mediante el cual, la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional "CASUR" le negó al demandante la reliquidación de su asignación de retiro.

4. Fondo del Asunto.

Para dar solución a los problemas jurídicos planteados, es menester efectuar las siguientes precisiones en relación con el marco jurídico del régimen salarial y prestacional de la Fuerza Pública.

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

La fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, entre los que se encuentran los miembros de la Fuerza Pública, es compartida con el Gobierno Nacional, conforme lo dispone el artículo 150, numeral 19, literal e) de la Constitución Política², no siendo, por consiguiente, un asunto privativo del Congreso de la República, pues a éste le corresponde, en ejercicio de la función legislativa, *“dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios”* a los cuales se sujeta el Gobierno para *“fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública”*.

En razón de ello, al legislador le corresponde establecer normas generales y señalar objetivos y criterios en las materias a que se refiere el referido numeral 19 del artículo 150 de la Carta, es decir que en ejercicio de su competencia debe establecer el marco dentro del cual deberá el Gobierno Nacional, regular la materia, tal es el caso de: *“la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos”*.

Ello implica, entonces, que corresponde al ejecutivo desarrollar lo dispuesto por la ley marco, mediante la expedición de decretos que por mandato constitucional reglamentan el contenido normativo de dichas leyes, conocidas también como *“Leyes Cuadro”*³.

De ahí que el artículo 217 inciso 3⁴ de la Carta Política preceptúe que la ley determinará, entre otros asuntos propios de las Fuerzas Militares, lo atinente a su régimen prestacional, precisamente en armonía con lo estipulado en el referido artículo 150 numeral 19 literal e) de la Constitución; es decir, que corresponde al Congreso de la República establecer los principios generales, objetivos y criterios para la fijación del régimen salarial y prestacional de los integrantes de la Fuerza Pública, siendo competencia del Presidente de la República, con acatamiento a la ley marco que se expida por el legislador, precisar el desarrollo de la misma en cuanto hace relación al régimen salarial y prestacional de esos servidores públicos.

² e) *Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública.*

³ Debe tenerse presente que dichos decretos no tienen la naturaleza de leyes, ni tampoco la de decretos reglamentarios, pues no son expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria establecida por el artículo 189 numeral 11 de la Constitución, sino que regulan la materia conforme al marco dado por el Legislador.

⁴ **ARTICULO 217. (...)**

La Ley determinará el sistema de reemplazos en las Fuerzas Militares, así como los ascensos, derechos y obligaciones de sus miembros y el régimen especial de carrera, prestacional y disciplinario, que les es propio”.

Es así como el Congreso de la República expidió la Ley 4ª de 1992, **“Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política”**, en la que determinó los servidores públicos que serían objeto de regulación salarial y prestacional por parte del Gobierno Nacional, a saber:

“ARTÍCULO 1.- *El Gobierno Nacional, con sujeción a las normas, criterios y objetivos contenidos en esta Ley, fijará el régimen salarial y prestacional de:*

(...)

d) Los miembros de la Fuerza Pública

(...).”

Por su parte, el artículo 13 estableció con respecto a la escala gradual porcentual, lo siguiente:

“(...)

ARTÍCULO 13. En desarrollo de la presente Ley el Gobierno Nacional establecerá una escala gradual porcentual para nivelar la remuneración del personal activo y retirado de la Fuerza Pública de conformidad con los principios establecidos en el artículo 2º.

PARÁGRAFO. La nivelación de que trata el presente artículo debe producirse en las vigencias fiscales de 1993 a 1996. (...) (Subraya la Sala).

De lo anterior se colige que uno de los propósitos del legislador de 1992 al expedir la Ley 4ª y ordenar el establecimiento de una escala gradual porcentual para el personal activo y retirado de la Fuerza Pública, no era otro más que el de nivelar su remuneración, razón por la que se creó de manera temporal la prima de actualización -liquidada sobre la asignación básica-, la que subsistió mientras se cumplió tal objetivo; logro que se alcanzaría en vigencia de los Decretos 335 de

1992, 25 de 1993, 65 de 1994 y 133 de 1995⁵.

En este orden de ideas, la prima de actualización introdujo una modificación gradual a las asignaciones de actividad que es computable para el reconocimiento de la asignación de retiro y pensión, no sólo para quienes la devenguen en servicio activo como lo estipula expresamente el parágrafo del artículo 15 del Decreto 335 de 1992 sino también para el personal retirado, ya que por el sistema de oscilación de las asignaciones de retiro y pensiones consagrado en el artículo 169 del Decreto 1211 de 1990, las variaciones que en todo tiempo se introduzcan en las asignaciones de actividad se deben reflejar en las asignaciones y pensiones ya reconocidas.

A su vez, el Decreto 107 de 1996, “*Por el cual se fijan los sueldos básicos para el personal de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares, 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 (...)*”, estableció en su artículo 1º, lo siguiente:

“Artículo 1. De conformidad con lo establecido en el artículo 13 de la Ley 4ª de 1992, fijase la siguiente escala gradual porcentual para el personal de oficiales, suboficiales, miembros del nivel ejecutivo y agentes de la Fuerza Pública.

Los sueldos básicos mensuales para el personal a que se refiere este artículo, corresponderán al porcentaje que se indica para cada grado, con respecto a la asignación básica del grado de General.

Oficiales	
<i>General</i>	100%
<i>Mayor General</i>	90%
<i>Brigadier General</i>	80%
<i>Coronel</i>	60%
<i>Teniente Coronel</i>	44.30%
<i>Mayo</i>	38.60%
<i>Capitán</i>	30.50%
<i>Teniente</i>	26.70%
<i>Subteniente</i>	23.70%
Suboficiales	
<i>Sargento Mayor</i>	26.40%

⁵ Esta prima, según el parágrafo del artículo 15 del Decreto 335 de 1992, estaría vigente hasta el establecimiento de una **escala salarial porcentual única para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional**.

<i>Sargento Primero</i>	22.60%
<i>Sargento Viceprimero</i>	19.50%
<i>Sargento Segundo</i>	17.40%
<i>Cabo Primero</i>	16.40%
<i>Cabo Segundo</i>	17.90%
Nivel Ejecutivo	
<i>Comisario</i>	45.50%
<i>Subcomisario</i>	38.30%
<i>Intendente</i>	33.90%
<i>Subintendente</i>	26.40%
<i>Patrullero</i>	20.30%

(...)" .

Así, se tiene que es a partir de la expedición del anterior decreto, que **el Gobierno Nacional cada año ha proferido los Decretos de reajuste salarial con sujeción a la escala salarial en cita**, como aconteció para los años 1997 con el Decreto 122; 1998 con el Decreto 058; 1999 Decreto 62; 2000 Decreto 2724; 2001 Decreto 2737; 2002 Decreto 745; 2003 Decreto 3552; 2004 Decreto 4158 y 2005 Decreto 923, entre muchos otros. Es, entonces, a partir del este decreto -107 de 1996- que quedaron nivelados los salarios del personal castrense, por lo que sus asignaciones básicas están sujetas en todo a los decretos que anualmente expide el Gobierno Nacional, sin que sea posible recurrir a una fuente distinta para realizar u obtener el respectivo incremento salarial⁶.

5. CASO CONCRETO

Desde ya deberá indicar el Despacho que denegará las pretensiones incoadas en el libelo introductorio, puesto que tal y como quedó anotado en acápite anterior, para regular los salarios del personal en actividad de la Fuerza Pública, el Gobierno nacional aplica la escala gradual, y para calcular las asignaciones de retiro se basa en el principio de oscilación, a fin de mantener el equilibrio entre los incrementos efectuados al personal activo y los realizados al personal retirado que disfrutaban de una pensión o asignación de retiro.

Como lo pretendido principalmente por la parte demandante, es que se le reajuste su salario básico, el subsidio familiar y las primas de navidad, de servicios, de

⁶ Al respecto, puede consultarse la reciente sentencia del H. Consejo de Estado –Sección Segunda – Subsección "B", con Ponencia de la Consejera Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez, fechada el 22 de noviembre de 2018, proferida dentro del radicado N° 25000234200020130474801.

actividad, de antigüedad, conforme a la variación porcentual arrojada por el índice de precios al consumidor para las anualidades de 1997, 1999, 2001, 2002, 2003 y 2004, por considerar que fue mayor que el realizado en su caso conforme los decretos proferidos año tras año por el Gobierno nacional, resulta improcedente acceder a ello, puesto que al personal en actividad se le efectúa el reajuste de su salario de conformidad con la escala gradual porcentual, a la cual se hizo alusión en el acápite anterior. En consecuencia, no es dable judicialmente ordenar dicho reajuste.

Ahora bien, cierto es que por orden judicial se ha ordenado el incremento de algunas asignaciones de retiro con fundamento en el IPC, pero ese fundamento jurídico no puede utilizarse para modificar la escala gradual porcentual para ajustar asignaciones salariales, en la medida que los debates son disímiles, pues el reajuste de las asignaciones de retiro en lo que se refiere a los incrementos realizados durante los años 1997, 1999, 2001 a **2004 deviene por fuerza de las previsiones del artículo 14 de la Ley 100 de 1993**⁷, aplicable a los miembros de la Fuerza Pública, en virtud de la Ley 238 de 1995, tema que ha sido objeto de numerosos pronunciamientos por parte del H. Consejo de Estado, lo cual no guarda relación con lo pretendido por el aquí demandante, ya que el *sub lite* se enmarca en el reajuste del salario devengado en actividad, no obstante advertirse que a la fecha, el señor QUESADA OROZCO ya ostenta la calidad de retirado del servicio, luego de que mediante resolución No. 476 del 15 de febrero de 2018, se reconociera a su favor, asignación de retiro.

Conforme a lo expuesto, para esta instancia resulta improcedente acceder a las pretensiones de la demanda, toda vez que los incrementos efectuados a la asignación básica del señor QUESADA OROZCO en las anualidades referidas fueron realizados conforme a los lineamientos contenidos en los decretos que para el efecto expidió el Gobierno Nacional, en ejercicio de sus potestades constitucionales y legales, cuya legalidad por demás no se está debatiendo en este caso.

En consecuencia, habiéndose denegado el reajuste pretendido, será igualmente denegada la pretensión atinente a la modificación de la hoja de servicios del actor.

⁷ Así se colige por la comparación entre el incremento porcentual efectuado por el Gobierno Nacional y la variación del IPC (hecho notario) certificado por el DANE durante los años 1997, 1999, 2001, 2002, 2003 y 2004.

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 EDUARDO QUESADA OROZCO.

Así las cosas, se condenará en costas de primera instancia a la PARTE DEMANDANTE, siempre y cuando se hubieren causado y en la medida de su comprobación, incluyendo en la liquidación el equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente, 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, a favor de la entidad demandada.

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,

RESUELVE:

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 de la entidad accionada el equivalente un (1) salario mínimo legal mensual vigente. 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.

CUARTO: Téngase como apoderado sustituto de la parte demandante al abogado JULIAN ANDRES TRONCOSO RODRIGUEZ, conforme al memorial de sustitución, visto en el No. 029 del expediente digital.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'S. Sereno', written in a cursive style.

**SANDRA LILIANA SERENO CAICEDO
JUEZA**