



Rama Judicial

República de Colombia

JUZGADO QUINTO (5°) ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, treinta (30) de septiembre de dos mil veintiuno (2.021)

Radicado: 73001-33-33-005-2020-00243-00
Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante: Diego Manrique Ortiz
Demandado: Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional - CASUR

Advertido que el numeral 1°. del artículo 13 del Decreto Legislativo 806 de 2.020 facultó al Juez Contencioso Administrativo a proferir sentencia anticipada en asuntos de puro derecho o cuando no fuere necesario practicar pruebas, y como quiera que en el presente asunto se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión mediante proveído del 27 de agosto de 2.021, sin que se advierta causal de nulidad que invalide lo actuado, el Despacho¹ profiere la decisión de mérito y que en derecho corresponda dentro del presente medio de control.

Antecedentes:

La demanda:

El señor **Diego Manrique Ortiz** actuando por conducto de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho establecido en el artículo 138 del C. de P.A. y de lo C.A., promovió demanda contra la **Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional - CASUR**, tendiente a obtener mediante sentencia judicial un pronunciamiento favorable sobre las siguientes:

Pretensiones

Declaraciones y condenas (expediente digital, archivo 4, folios 1 a 2):

“PRIMERA: Declarar que es nula parcialmente la liquidación y computo de las partidas computables, Duodécima 1/12 parte de la prima de servicios, Duodécima 1/12 parte de la prima de vacaciones y Duodécima 1/12 parte de la prima de navidad; realizada al momento del reconocimiento de la asignación de retiro, obrante en el anexo 3 que se tuvo como antecedente para la expedición de la Resolución No. 04369 del 8 de octubre de 2008, proferida por la Caja de Sueldos Retiro de la Policía Nacional (CASUR), mediante la cual se le reconoció la prestación social al señor Diego Manrique

¹ Atendiendo las pautas establecidas desde el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, mediante el cual se imparten instrucciones en virtud del “Estado de Emergencia económico, social y ecológico” decretado en el territorio nacional, y con fundamento en los estragos de la pavorosa plaga clasificada como SARS-CoV-2 por las autoridades sanitarias mundiales de la OMS, causante de lo que se conoce como la enfermedad del Covid-19 o popularmente “coronavirus”; y desde el Acuerdo PCSJA20-11526 del 22 de marzo de 2020, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante el cual se tomaron medidas por motivos de salubridad pública, **la presente providencia fue aprobada a través de correo electrónico y se notifica a las partes por el mismo medio.**

Ortiz, por haberse elaborado de forma diferente e incorrecta la operación matemática, en contravía a lo establecido en los literales a), b) y c) del artículo 13 del decreto 1091 de 1995.

SEGUNDA: *Que es nulo el acto administrativo contenido el oficio id: 603979 del 27 de octubre 2020, proferido por la señora jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, mediante el cual decidió negar al actor la reliquidación de las partidas computables: Duodécima 1/12 parte de la prima de servicios, Duodécima 1/12 parte de la prima de vacaciones y Duodécima 1/12 parte de la prima de navidad.*

TERCERA: *Que como consecuencia de la anterior declaración a título del restablecimiento del derecho, se ordene a la Caja de Sueldos Retiro de la Policía Nacional, a reliquidar la asignación de retiro del señor Diego Manrique Ortiz, desde el día de su reconocimiento, esto es, el 20 de noviembre de 2008, aplicándose de forma correcta la operación matemática de las bases de liquidación de las partidas computables: Duodécima 1/12 parte de la prima de servicios, Duodécima 1/12 parte de la prima de vacaciones y Duodécima 1/12 parte de la prima de navidad, conforme lo establecen los literales a), b) y c) del artículo 13 del decreto 1091 de 1995, y de la siguiente manera:*

a) Duodécima 1/12 parte de la prima de servicios: la sumatoria de la asignación básica mensual, mas (+) la prima de retorno a la experiencia, mas (+) el subsidio de alimentación, del resultado de esta operación matemática se calcula y se toma una duodécima parte.

b) Duodécima 1/12 parte de la prima de vacaciones: la sumatoria de la asignación básica mensual, mas (+) la prima de retorno a la experiencia, mas (+) el subsidio de alimentación, mas (+) la doceava parte de la prima de servicio, del resultado de esta operación matemática se calcula y se toma una duodécima parte.

c) Duodécima 1/12 parte de la prima de navidad: sumatoria de la asignación básica mensual, mas (+) la prima de retorno a la experiencia, mas (+) el subsidio de alimentación, mas (+) la doceava parte de la prima de servicio, mas (+) la doceava parte de la prima de vacaciones, del resultado de esta operación se calcula y se toma una duodécima parte.

CUARTA: *aplicada la correcta liquidación, los nuevos valores de las partidas: Duodécima parte de la prima de servicios, Duodécima parte de la prima de vacaciones y la Duodécima parte de la prima de navidad, se ordene a la Caja de Sueldos Retiro de la Policía Nacional, a reajustarlas, anualmente a partir del 1 de enero de 2009 en los mismos porcentajes y proporciones en que se incrementaron los sueldos básicos en actividad, y de acuerdo a los decretos mediante el cual anualmente el gobierno Nacional, fija los sueldos básicos al personal de la fuerza pública, así: en el año 2009 el 7,67%, en el 2010 el 2%, en el 2011 el 3,17%; en el 2012 el 5,00%, en el 2013 en el 3,44% en el 2014 el 2,94%, en el 2015 el 4,66%; en el 2016 en el 7,77 %, en el 2017 el 6,75% y en el 2018 el 5,09%, en el 2019 el 45%, y en el 2010 en el 5,12% aplicándose el principio de oscilación del régimen especial de la fuerza pública, la Constitución Política de Colombia artículos 13, 48, 53, el Acto legislativo 01 de 2005 artículo 1° parágrafos 1 y 2; los artículos 13, 49 y 56 del decreto 1091 de 1995; la ley 923 de 2004, artículo 2 numeral 2.4, artículo 3 numeral 3.13; el Decreto 4433 de 2004 artículo 42; La ley 2 de 1945 artículo 34; La Ley 4 de 1992 artículo 2°.*

QUINTA: *condenar a pagar a la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, a favor de mi poderdante los valores dejados de percibir por con concepto de no haberse liquidado correctamente e incrementado las partidas computables, Duodécima parte de*

la Prima de servicios, Duodécima parte de la prima de vacaciones y la Duodécima parte de la prima de navidad; desde el 20 de noviembre de 2008, hasta la inclusión en nómina.

SEXTA: *CONDENAR a la demandada a pagar las sumas indexadas que resulten por concepto del reajuste en los términos del artículo 187 de la ley 1437 de 2011 desde el momento en que el derecho se hizo exigible hasta que se haga efectivo su pago, a fin de preservar el poder adquisitivo de estos valores, con la inclusión en la nómina.*

SEPTIMA: *ORDENAR a la demandada dar cumplimiento al fallo objeto del presente proceso, dentro de los términos previstos en los artículos 192 a 195 del C.P.A.C.A.*

OCTAVA: *SOLICITO reconocerme personería jurídica, como apoderad del actor en el presente proceso."*

Como presupuestos fácticos de sus pretensiones, la parte demandante narró los siguientes

Hechos (expediente digital, archivo 4, folios 2 a 6):

1. El demandante **Diego Manrique Ortiz** ingresó a la Policía Nacional como agente y posteriormente, fue integrado homologación al nivel ejecutivo de la institución en comento, retirándose del servicio en el grado de intendente luego de 25 años de servicio.
2. En consecuencia, CASUR mediante Resolución Nro. 4369 de 8 de octubre de 2.008 reconoció asignación de retiro al demandante, equivalente al 85% de las partidas computables (sueldo básico, 7% de la prima del retorno a la experiencia, subsidio de alimentación y las duodécimas partes de la prima de servicios, vacaciones y navidad); ello, al tenor de lo dispuesto en el artículo 49 del Decreto 1091 de 1.991 y el numeral 23.3 del artículo 23 del Decreto 4433 de 2.005.
3. Precisó que el Decreto 1091 de 1.995 expidió el Régimen de Asignaciones y Prestaciones para el personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, estableciendo taxativamente la forma en la que se debe efectuar la liquidación de la prima de servicios, vacaciones y navidad. No obstante, al realizar un comparativo entre las liquidaciones efectuadas al demandante, afirmó que la entidad demandada liquidó las partidas correspondientes a la prima de vacaciones y servicios, fraccionándola en 24 partes, no en 12 partes como lo dispone la norma en mención y que tal fraccionamiento afecta directamente la liquidación prima de navidad, pues las primas de vacaciones y servicios, inciden en tal factor.
4. Señaló que, debido al incorrecto procedimiento matemático efectuado por CASUR en la liquidación de la prima de servicios, la misma fue liquidada en \$68.861, correspondiéndole al demandante la suma de \$137.722, por lo que le adeuda la suma de \$68.861, valor que en su sentir debe ser objeto de incremento anual; situación similar que aconteció con la prima de vacaciones, pues fue liquidada en la suma de \$71.130, cuando en su sentir se debió reconocer la suma de \$149.199, adeudándose al señor Diego Manrique Ortiz la suma de \$77.469.
5. Expuso que la incorrecta liquidación de las primas de servicios y vacaciones, afectó de manera negativa la prima de navidad, que fue liquidada en cuantía de \$174.629, correspondiéndole al demandante la suma de \$186.823, por lo que afirmó que CASUR adeuda al actor la suma de \$12.124, el que debe ser

incrementado anualmente, en el mismo porcentaje que el Gobierno Nacional incremento las asignaciones en actividad.

6. La entidad demandada mediante oficio Nro. I.D. 603979 del 27 de octubre 2020, negó la reliquidación de la asignación de retiro que devenga el demandante, conforme a la correcta liquidación de las partidas computables: Duodécima 1/12 parte de la prima de servicios, Duodécima 1/12 parte de la prima de vacaciones y Duodécima 1/12 parte de la prima de navidad.

Normas violadas y concepto de violación.

Como normatividad transgredida, el profesional en derecho cita los artículos 13, 48 y 53 Superiores, el Acto legislativo 01 de 2005 en su Artículo 1° parágrafos 1 y 2, la Ley 180 de 1.995 y el Decreto 132 de 1995, los artículos 13, 49 y 56 del Decreto 1091 de 1.995, la Ley 923 de 2.004, artículo 2 numeral 2.7, el Decreto 4433 de 2004 artículo 42, la Ley 2 de 1.945 en su artículo 34 y la Ley 4 de 1992 artículos 2 y 4.

Aseguró que con la expedición de los actos administrativos enjuiciados, la entidad demandada desconoció los fines esenciales del Estado, así como el derecho al trabajo, seguridad social y el principio de oscilación, al adoptar un mecanismo inapropiado para liquidar las duodécimas partes de las partidas relativas a la prima de servicios, vacaciones y navidad, generando un detrimento y una afectación económica en el monto final de la asignación de retiro del demandante, al habersele disminuido su mesada, como consecuencia de la inobservancia de los parámetros establecidos y fijados en los literales a), b) y c) del artículo 13 del Decreto 1091 de 1995, toda vez que, en su sentir la entidad demandada tomó valores totalmente diferentes a los indicados, desconociendo lo establecido en las precitadas normas, lo que afectó el valor de estas partidas y con ello, la asignación de retiro que le fue reconocida al señor Diego Manrique Ortiz.

Trámite procesal.

El 5 de noviembre de 2.020 fue radicado el trámite de la referencia y una vez sometido a reparto, correspondió a este Despacho su conocimiento (expediente digital, cuaderno 1, archivo 2) y la demanda fue recibida por parte de la oficina judicial el día 6 de noviembre de 2.020 (expediente digital, cuaderno 1, archivo 6).

Por auto del 22 de enero de 2.021 (expediente digital, cuaderno 1, archivo 12), se admitió la demanda de la referencia, como quiera que se subsanaron oportunamente los defectos anotados en providencia del 20 de noviembre de 2.020 (expediente digital, cuaderno 1, archivo 7). En consecuencia, se ordenó la notificación a la entidad demandada, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al Ministerio Público.

Ahora bien, surtida en debida forma la notificación a las partes (expediente digital, cuaderno 1, archivo 13), dentro del término para contestar la demanda de la referencia, la **Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional - CASUR**, allegó escrito de contestación en los siguientes términos:

Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional.

Precisó que se opone a todas y cada una de las pretensiones de la demanda, pues si bien es cierto, el demandante laboró al servicio de la Policía Nacional durante 25 años, 7 meses y 25 días, CASUR le reconoció asignación de retiro mediante Resolución Nro. 4369 del 8 de octubre de 2.008, efectiva a partir del 20 de noviembre de 2.008, equivalente al 85% de las partidas computables para el grado de intendente. No obstante, posteriormente refirió que el demandante se retiró del servicio el día 20 de noviembre de 2.008, por lo que tiene derecho al reajuste de la asignación de retiro por concepto de las partidas computables deprecadas, máxime que al actor le fue aplicada la normatividad vigente a la fecha de su retiro.

De igual manera, aclaró que la entidad ha dado cumplimiento a las normas aplicables a las prestaciones como las que ocupa la atención del Juzgado, por lo que en Acta Nro. 15 del 7 de enero de 2.021 el Comité de Conciliación de CASUR fijó las políticas de conciliación frente al tema relativo a la actualización de las partidas computables del nivel ejecutivo, avalando la conciliación prejudicial y judicial relativa a las mesadas anteriores a las vigencias 2018 y 2019, aplicando la prescripción frente a las mesadas no reclamadas de manera oportuna, a todo aquel personal retirado de la Policía Nacional, que tenga derecho en cumplimiento a los parámetros establecidos por el Gobierno Nacional, por lo que afirmó que en la oportunidad procesal presentará fórmula de conciliación para el pago de lo aquí reclamado por el demandante. Por lo anterior, estimó que no es procedente condenar en costas a la entidad (expediente digital, cuaderno principal 1, archivo 15).

La audiencia inicial.

Advertido que el numeral 1º. del artículo 13 del Decreto Legislativo 806 de 2020 facultó al Juez Contencioso Administrativo a proferir sentencia anticipada en asuntos de puro derecho o cuando no fuere necesario practicar pruebas, en el presente asunto no se llevó a cabo audiencia inicial, razón por la cual mediante auto del 11 de agosto de 2.021, se ajustó el trámite de la referencia para proferir sentencia anticipada, fijando el litigio, poniendo en conocimiento de las partes las pruebas aportadas al expediente e incorporando en debida forma las mismas (expediente digital, archivo 23).

Luego, mediante auto del 27 de agosto de 2.021, se repuso la decisión adoptada en el numeral quinto del auto del 11 de agosto de 2.021 relativa a la fijación del litigio *-conforme lo solicitó la parte demandante-* y advertido que las partes no se pronunciaron sobre las demás decisiones adoptadas en tal providencia, particularmente frente al decreto e incorporación de las pruebas en el presente asunto, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión por escrito (expediente digital, archivo 29).

En consecuencia, de la constancia secretarial de fecha 16 de septiembre de 2.021 se advierte que dentro del término concedido, la parte demandante y CASUR allegaron escrito (expediente digital, archivo 34).

Alegatos de Conclusión.

Parte demandante.

Se ratificó en los argumentos expuestos en el escrito de demanda, al considerar que, CASUR incurrió en un error al liquidar la asignación de retiro del demandante, pues,

Sentencia de Primera Instancia
Radicado: 73001-33-33-005-2020-00243-00
Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante: Diego Manrique Ortiz
Demandado: Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional - CASUR

al momento de computar las partidas de prima de vacaciones, servicios y navidad, desconoció lo regulado en los numerales a), b) y c) del artículo 13 del Decreto 1091 de 1.995 y en consecuencia, aplicó en la liquidación de reconocimiento de la asignación de retiro del señor Diego Manrique Ortiz, una normatividad expresamente señalada para el personal en servicio activo y afirmó que, el artículo 13 del Decreto 1091 de 1995, en su literalidad o taxatividad no contempla que dichas prestaciones deban dividirse en dos partes, ni mucho menos hace remisión a la normatividad establecida en los artículos 4 y 11 que son de aplicación exclusiva para personal en servicio activo, ello, en razón a que las asignaciones se liquidan de manera diferente sobre una doceava parte (1/12), más no sobre los 15 días que se hace para personal en actividad.

Conforme a ello, concluyó que el Decreto 1091 de 1.995 estableció las diferencias para liquidar las prestaciones del personal activo y en retiro del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, razón por la cual solicitó acceder a las pretensiones de la demanda (expediente digital, archivo 30).

Parte demandada.

Afirmó que la entidad ha impartido la directriz de conciliar extra y judicialmente en las mesadas anteriores a las vigencias 2018 y 2019, dando aplicación a la prescripción frente a las mesadas no reclamadas de manera oportuna. En consecuencia, señaló que el demandante adquirió la asignación de retiro en el año 2008, por lo cual CASUR reconoce el derecho sobre las partidas computables a todo el personal con asignación de retiro de la Policía Nacional, concluyendo que es viable reconocer lo deprecado en el presente medio de control (expediente digital, archivo 32).

Ministerio Público.

No emitió concepto de fondo.

Consideraciones

Competencia.

Es competente este Despacho para aprehender el conocimiento del presente asunto en primera instancia, de conformidad a lo previsto en la cláusula general de competencia consagrada en el numeral 4 del artículo 104 del C. de P.A. y de lo C.A., así como lo dispuesto en los artículos 155 numeral 2º y 156 numeral 3º *ibídem*.

Problema jurídico.

Corresponde al Despacho determinar, conforme se determinó en providencia del 27 de agosto de 2.021 determinar ¿si los actos administrativos demandados, están ajustados o no a derecho, para lo cual debe analizarse si el señor **Diego Manrique Ortiz** tiene derecho o no al reajuste de su asignación de retiro con inclusión de la doceava parte de las primas de navidad, servicios y vacaciones, desde el momento del reconocimiento de la asignación de retiro, esto es, desde el 20 de noviembre de 2.008, las cuales estima deben ser liquidadas conforme lo establecen los literales a), b) y c) del artículo 13 del Decreto 1091 de 1995, así como el respectivo ajuste e incremento anual, atendiendo lo dispuesto por el Gobierno Nacional en los Decretos de aumento, con sus respectivos intereses e indexación?.

Tesis parte demandante.

Considera que debe declararse la nulidad del acto administrativo demandado, como quiera que la entidad demandada implementó un mecanismo inapropiado para liquidar las duodécimas partes de las primas de servicios, vacaciones y navidad, al momento de reconocer la asignación de retiro al demandante, generando un detrimento y una afectación económica al desconocer lo dispuesto en los literales a), b) y c) del artículo 13 del Decreto 1091 de 1995.

Tesis parte demandada.

En primer lugar, se opone a las pretensiones de la demanda, pues mediante Resolución Nro. 4369 del 8 de octubre de 2.008, CASUR reconoció al demandante asignación de retiro efectiva a partir del 20 de noviembre de 2.008. No obstante, con posterioridad indica que el demandante tiene derecho al reajuste de la asignación de retiro por concepto de las partidas computables deprecadas, como miembro del nivel ejecutivo, debido a que así lo ha decantado el comité de conciliación de la entidad en Acta Nro. 15 del 7 de enero de 2.021.

Tesis del Despacho.

Analizados los argumentos y los medios de prueba allegados al presente asunto, se observa que se configuran todos los presupuestos para la prosperidad de las pretensiones de la demanda, por cuanto se encuentra probada la ilegalidad del acto administrativo demandado, en razón a que infringieron las normas en las cuales deberían fundarse, dado que la entidad demandada desconoció lo regulado en los literales a), b) y c) del artículo 13 del Decreto 1091 de 1.995, lo que conlleva a determinar que el demandante tiene derecho a la reliquidación de su asignación de retiro, liquidando correctamente las partidas de prima de servicios, prima de vacaciones y prima de navidad, atendiendo lo dispuesto en los literales a), b) y c) del artículo 13 del Decreto 1091 de 1.995, desde el momento de la prestación que devenga, ello, con la respectiva indexación y actualización.

Cuestión previa.

Previo a desatar el litigio, resulta pertinente indicar que la parte actora deprecia la nulidad parcial de la liquidación y cómputo de las partidas computables: duodécima 1/12 parte de la prima de servicios, duodécima 1/12 parte de la prima de vacaciones y duodécima 1/12 parte de la prima de navidad, liquidación realizada al momento del reconocimiento de la asignación de retiro y que se tuvo como antecedente para la expedición de la Resolución Nro. 4369 del 8 de octubre de 2.008. De igual manera, la parte demandante deprecia la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio I.D. 603979 del 27 de octubre 2.020, mediante el cual la entidad demandada negó el reajuste y reliquidación de retiro del demandante.

No obstante, evidencia el Juzgado que el primero de los actos acusados no es susceptible de control judicial por las razones que se pasa a exponer.

El artículo 104 de la Ley 1437 de 2.011 señala que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es la encargada de conocer además de lo dispuesto en la

Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en **actos**, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa.

Al tenor del artículo 43 del C. de P.A. y de lo C.A., la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se ocupa del estudio de los actos definitivos, los cuales revisten la característica de decidir directa o indirectamente el fondo del asunto o hacen imposible continuar la actuación.

Ahora bien, el H. Consejo de Estado al abordar el tema relativo a los actos administrativos susceptibles de ser enjuiciados a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, indicó:

“(...) el acto administrativo es toda manifestación de voluntad de una entidad pública, o de un particular en ejercicio de funciones públicas, capaz de producir efectos jurídicos.² En consonancia con esta definición, se han identificado las siguientes características del acto administrativo:³

- i) Constituye una declaración unilateral de voluntad.*
- ii) Se expide en ejercicio de la función administrativa, por parte de una autoridad estatal o de particulares.*
- iii) Se encamina a producir efectos jurídicos «por sí misma, de manera directa sobre el asunto o la situación jurídica de que se trate y, por ende, vinculante».⁴*
- iv) Los efectos del acto administrativo consisten en la creación, modificación o extinción de una situación jurídica general o particular, que impacta los derechos u obligaciones de los asociados, «sean subjetivos, personales, reales o de crédito».⁵*

Igualmente, esta corporación ha precisado que los actos administrativos pasibles de control jurisdiccional son aquellos catalogados como definitivos, esto es, «los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación».⁶ (Subraya fuera del texto original).

De igual manera, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado adicionalmente que: *“no son asuntos susceptibles de control los actos preparatorios y de trámite y los de ejecución de una decisión administrativa o jurisdiccional, y ha sido enfático en señalar que sólo los actos que deciden directa o indirectamente el fondo de un determinado asunto o hagan imposible continuar la actuación son objeto de análisis de la legalidad por la jurisdicción.”⁷*

² Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 26 de agosto de 2.004, expediente 2000-0057-01, C.P.: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO.

³ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 10 de abril de 2008, expediente 25000 23 24 000 2002 00583 01, C.P.: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA.

⁴ *Ibídem.*

⁵ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia 16288 del 12 de junio de 2008, M.P.: LIGIA LÓPEZ DÍAZ.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”, providencia del 22 de julio de 2.021, Radicado 66001-23-33-000-2018-00188-01(5224-19), C.P.: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS.

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda Subsección “A”, Auto del 26 de abril de 2.016, Expediente: 3675-14, C.P.: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ.

De lo anterior se puede colegir que los actos de trámite, son disposiciones que sirven de instrumento para desarrollar los objetivos de la administración y que en razón a su naturaleza, forman parte de secuencia o actividades conjuntas que forman una totalidad como acto, mientras que, los actos definitivos son aquellos que finalizan la totalidad de la actuación administrativa, por lo que son los únicos actos susceptibles de control judicial ante esta jurisdicción.

Conforme a ello, obra en el plenario la liquidación de la asignación de retiro efectuada por CASUR **previamente** a reconocer tal prestación, en la cual se observa el tiempo de servicio prestado por el señor Diego Manrique Ortiz y las partidas que se tuvieron en cuenta para liquidar tal prestación (expediente digital, cuaderno principal 1, archivo 5, folio 14), sin que de la misma se advierte una decisión de fondo.

Así, fue únicamente hasta el momento en que se expidió la Resolución Nro. 4369 del 8 de octubre de 2.008, que se consolidó el derecho prestacional a favor del demandante y en razón a ello, CASUR reconoció y ordenó el pago de una asignación mensual de retiro al señor Diego Manrique Ortiz, en el grado de intendente en cuantía del 85% del sueldo básico de actividad, para el grado y las partidas legalmente computables, efectiva a partir del día 20 de noviembre de 2.008 (expediente digital, cuaderno principal 1, archivo 5, folios 15 a 17 y archivo 17, folios 5 a 6).

No obstante, de la lectura de la resolución en comento no se observa que se hubiere referido expresamente que tal liquidación formaba parte del acto administrativo de reconocimiento prestacional en favor del demandante; de lo que se sigue que, el objetivo de la entidad demandada era reconocer la asignación de retiro⁸ al señor **Diego Manrique Ortiz**, por lo que en sus actos previos desplegó una serie de actividades, entre ellas, expedir la hoja de servicios y la liquidación de las partidas computables, sin que particularmente esta última hubiere finalizado en sí la actuación administrativa, pues se reitera, dicha situación aconteció únicamente frente a la resolución de reconocimiento pensional.

Bajo esta orientación, para el Despacho el análisis deprecado frente a la liquidación y cómputo de las partidas computables previo a expedir el acto administrativo de reconocimiento prestacional no es procedente, por lo que se declarará probada de oficio la ineptitud parcial de la demanda, sobre tal acto de trámite.

Empero, corresponde aclarar que en cuanto al otro acto acusado, esto es, el oficio I.D. 603979 del 27 de octubre 2.020 no se presenta tal situación, en tanto que el mismo decidió directamente el fondo del asunto solicitado, esto es, la reliquidación y reajuste de la asignación de retiro del señor Diego Manrique Ortiz, conforme a la eventual incorrecta liquidación de las partidas computables de prima de navidad, vacaciones y servicios, petición que fue denegada al accionante y que no atendió el derecho o interés subjetivo, individual o concreto al accionante, tornándose procedente su control judicial.

⁸ Sobre tal prestación el Consejo de Estado en sentencia del 19 de julio de 2.018, proferida en el expediente 1869-2017, C.P.: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ, señaló: *“La asignación de retiro es un derecho prestacional con carácter periódico que surge de una relación laboral administrativa y con la cual se pretende cubrir un riesgo o una contingencia propia de la seguridad social, consagrada a favor del personal de la Policía Nacional y las Fuerzas Militares, que conforme a la jurisprudencia de esta Corporación se le ha reconocido el carácter de una pensión como la de vejez o de jubilación”*.

Marco Normativo.

De la nulidad y restablecimiento del derecho

El medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho tiene fundamento en el artículo 138 del C. de P.A. y de lo C.A., al alcance de toda persona que considere que con un acto administrativo se infirió agravio a sus derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico, ejercicio con el cual se obtienen, de forma simultánea, tanto la nulidad del acto como el restablecimiento de los derechos personales violados por la decisión contenida en el acto o en los actos objeto de demanda.

Del principio de legalidad enunciado se aprecia, claramente, que la acción se origina en **un acto administrativo** que la parte demandante considera ilegal; **persigue** (objeto) la nulidad del acto y además el restablecimiento de un derecho, y/o la indemnización y/o la devolución de lo indebidamente pagado. Tal acción se encamina a: 1) **impugnar** la validez de un acto jurídico administrativo y, como declaración consecencial, 2) **restablecer** el derecho subjetivo lesionado.

Ahora bien, en el presente asunto el señor **Diego Manrique Ortiz** en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho depreca: **i.** la nulidad parcial de la liquidación y computo de las partidas computables realizada al momento del reconocimiento de su asignación de retiro, así como **ii.** la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio I.D. 603979 del 27 de octubre 2.020, mediante el cual CASUR negó la reliquidación y reajuste de la asignación de retiro del demandante, respecto de las partidas computables de prima de servicios, prima de vacaciones, prima de navidad, en los términos del artículo 13 del Decreto 1091 de 1.995, desde el 20 de noviembre de 2.008, así como la reliquidación de las mismas, de conformidad con el principio de oscilación, por cuya ilegalidad aboga y a consecuencia de la aludida declaración de nulidad, pretende el restablecimiento de los derechos que estima conculcados por el proceder de la entidad accionada, para lo cual solicitó el reajuste y reliquidación de su asignación de retiro, como lo estipula el artículo 13 del Decreto 1091 de 1.995 y realizando el aumento contemplado en el artículo 42 del Decreto 4433 de 2.004, respecto de las partidas computables de prima de servicios, prima de vacaciones y prima de navidad.

Así las cosas, en sentir del Despacho como se señaló en el acápite anterior, procede el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, únicamente frente al oficio I.D. 603979 del 27 de octubre 2.020, pues fue el acto administrativo que resolvió negativamente la petición del accionante, generando una situación jurídica particular al señor Diego Manrique Ortiz.

Al respecto se observa que se trata de un acto que impone una decisión administrativa proferida en una entidad pública que afecta, por no satisfacer o atender un derecho o interés subjetivo, individual o concreto; por consiguiente, es susceptible de control por esta jurisdicción mediante la pretensión que se ha promovido, y este Juzgado es competente para la presente demanda.

El Consejo de Estado⁹ ha advertido al respecto:

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 7 de septiembre de 2000, Radicado 12244 – Contractual. Demandante: María del Consuelo Herrera Osorio, Demandada: la Nación - Ministerio de Comunicaciones, Consejero Ponente: GERMÁN RODRÍGUEZ VILLAMIZAR.

“Conforme lo ha precisado la doctrina y la jurisprudencia, el acto administrativo es una especie dentro del género de los actos jurídicos, caracterizado por ser expresión del ejercicio de la función administrativa del Estado, independientemente del órgano que lo expide o produce¹⁰, entendida ésta como aquella actividad estatal que cumplen o desarrollan los agentes del Estado y los particulares expresamente autorizados por la ley¹¹, la cual, a diferencia de la función legislativa, se ejerce en el plano sublegal¹², y, que excepto las supremas autoridades administrativas, por esencia, participa de la presencia de un poder de instrucción¹³.

Por lo tanto, desde el punto de vista de su contenido, el acto administrativo consiste entonces en la expresión de la voluntad, generalmente unilateral¹⁴, de la administración o de los particulares -expresamente autorizados para hacerlo-, en cumplimiento de función administrativa, dirigida a crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas particulares o generales, entendidas éstas a su vez, como las distintas posiciones que pueden tener las personas frente a determinadas normas o formas de derecho, como por ejemplo, las situaciones de servidor público, contribuyente, usuario de un servicio público, contratista, oferente, etc.

En ese contexto, desde el punto de vista de su estructura, los elementos del acto administrativo son los siguientes: a) El objeto (una decisión); b) la competencia (facultad o capacidad para producir el acto); c) los motivos (razones de hecho y de derecho que sirven de fundamento a la decisión); d) las formalidades (conjunto de requisitos sucesivos que integran un procedimiento para la expedición del acto), y e) la finalidad (objetivo o propósito que se busca alcanzar con el acto, la cual comprende una común de todo acto, que es el interés general, y las específicas de cada acto en particular), los cuales, desde una perspectiva metodológica de su presentación, podría decirse que corresponden, en su orden, a los siguientes interrogantes: qué, quién, por qué, cómo y para qué.”. El acto demandado pues, cumple con todos estos requisitos y por ello es un acto administrativo digno de ser juzgado.

¹⁰ GORDILLO, Agustín, “Tratado de Derecho Administrativo - El Acto Administrativo”, 1ª Ed. Colombiana, Edit. Biblioteca Jurídica Dike, Santafé de Bogotá, 1999, pág. I-14.

¹¹ Como es el caso por ejemplo de las Cámaras de Comercio, a quienes la ley les ha encomendado el manejo del registro mercantil (arts. 26 y 27 del Código de Comercio) y el registro de proponentes para la contratación estatal (art. 22 de la ley 80 de 1993), o la función notarial confiada a particulares (art. 1º del decreto 960 de 1979), o las entidades bancarias en cumplimiento del encargo de recaudación de tributos, etc.

¹² Es decir, con una doble subordinación normativa: la primera a la Constitución Política y, la segunda, la ley; en tanto que la función legislativa se ejerce con arreglo a la primera de tales sujeciones.

¹³ Esta es precisamente una de las notas tipificadoras que permite distinguir la función administrativa de la función jurisdiccional. Sin embargo, por orden lógico de organización y de colocación de las cosas, de ese poder de instrucción se exceptúan las supremas autoridades administrativas, como acontece por ejemplo con el Presidente de la República, los gobernadores departamentales y los alcaldes municipales (con excepción de algunas precisas materias en las que éstos, por expresa disposición constitucional, constituyen agentes del Presidente, v. gr. en el manejo del orden público, art. 296).

¹⁴ Aunque hoy en día, en desarrollo de la participación de los administrados en la gestión de las tareas del Estado en general y de la actividad administrativa en particular, lo mismo que, como producto del fenómeno de la concertación como estrategia de gobierno, el acto administrativo ha dejado de ser exclusivamente expresión de la voluntad “unilateral” de la administración pública, para dar paso a la participación del gobernado en la producción de los actos administrativos, como por ejemplo, en la adopción de medidas como la fijación de los incrementos salariales, la liquidación consensual de los contratos estatales, la adopción de planes y programas de desarrollo, etc.

Marco Jurisprudencial.

La Ley 4 de 18 de mayo de 1992¹⁵ precisó que el Gobierno Nacional, con sujeción a las normas, criterios y objetivos contenidos en esa Ley, fijaría el régimen salarial y prestacional, entre otros, de los miembros de la Fuerza Pública (Art. 1 literal e).

Por su parte, la Ley 100 de 1993 en su artículo 14, consagró:

“Reajuste de Pensiones. Con el objeto de que las pensiones de vejez o de jubilación, de invalidez y de sustitución o sobreviviente, en cualquiera de los dos regímenes del sistema general de pensiones, mantengan su poder adquisitivo constante, se reajustarán anualmente de oficio, el primero de enero de cada año, según la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor, certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior. No obstante, las pensiones cuyo monto mensual sea igual al salario mínimo legal mensual vigente, serán reajustadas de oficio cada vez y con el mismo porcentaje en que se incremente dicho salario por el Gobierno.”

La misma disposición legal en su artículo 279, excluyó del Sistema Integral de Seguridad Social, entre otros, al personal de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, cuando señaló: *“Excepciones. El sistema integral de Seguridad Social contenido en la presente ley no se aplica a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, ni al personal regido por el Decreto Ley 1214 de 1990, con excepción de aquel que se vincule a partir de la vigencia de la presente ley, ni a los miembros no remunerados de las corporaciones públicas.”*

A su turno, la Ley 62 de 1993¹⁶, estableció lineamientos para el sector defensa y a su vez, estableció facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar las normas de carrera del personal adscrito a dicho sector. En consecuencia, los artículos 6 y 35 *ibídem* señalaron:

“ARTICULO 6. *Personal policial. La Policía Nacional está integrada por oficiales, suboficiales, agentes, alumnos y por quienes presten el servicio militar obligatorio en la Institución, así como por los servidores públicos no uniformados pertenecientes a ella, unos y otros sujetos a normas propias de carrera y disciplina en la forma que en todo tiempo establezca la ley.*

(...)

ARTICULO 35. *Facultades extraordinarias. De conformidad con el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, hasta por el término de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, para los siguientes efectos:*

1. Modificar las normas de carrera del personal de oficiales, suboficiales y agentes de la Policía Nacional (...).”

¹⁵ “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.”

¹⁶ Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República”.

Por su parte, el Decreto 262 de 1994¹⁷ dispuso en su artículo 8 lo siguiente:

[...] RÉGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL PERSONAL DEL NIVEL EJECUTIVO.
Los agentes a que se refiere el artículo anterior, que ingresen al nivel ejecutivo, se someterán al régimen salarial y prestacional, determinado en las disposiciones que sobre salarios y prestaciones dicte el Gobierno Nacional [...]

Posteriormente, el artículo 1° de la Ley 180 del 13 de enero de 1995¹⁸, modificó el artículo 6° de la Ley 62 de 1993, estableciendo el nivel ejecutivo de la Policía Nacional como parte de la estructura de dicha institución, en los siguientes términos:

[...] La Policía Nacional está integrada por Oficiales, personal del Nivel Ejecutivo, Suboficiales, Agentes, Alumnos y por quienes presten el servicio militar obligatorio en la Institución, así como por los servidores públicos no uniformados, pertenecientes a ella, unos y otros sujetos a normas propias de carrera y disciplina en la forma que en todo tiempo establezca la ley [...]

De igual manera, el artículo 7° de la norma en mención, concedió facultades extraordinarias al Presidente de la República para regular las asignaciones salariales, primas y prestaciones sociales del nivel ejecutivo; lo anterior, sin desmejorar la situación de quienes estando al servicio de la institución ingresaran a dicho nivel.

En virtud de lo anterior, mediante Decreto 132 de 1995 se desarrolló la carrera profesional en la Policía Nacional – Nivel Ejecutivo, para lo cual los artículos 13, 15 y 82 señalaron que: *i) los agentes en servicio activo tendrían la posibilidad de ingresar al nivel ejecutivo, ii) al ingresar a dicho nivel, se someterían al régimen salarial y prestacional dispuesto por el Gobierno y iii) dicho ingreso no podía generar desmejoras al personal activo de la Policía Nacional.*

Posteriormente, en desarrollo de la Ley 4.^a de 1992, se profirió el Decreto 1091 de 1995¹⁹, mediante el cual se dispuso regular los salarios y prestaciones del personal del Nivel Ejecutivo, señalando en su artículo 49 lo siguiente:

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

¹⁷ «por el cual se modifican las normas de carrera del personal de Agentes de la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones».

¹⁸ Por la cual se modifican y expiden algunas disposiciones sobre la Policía Nacional y del Estatuto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional y se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República para desarrollar la Carrera Policial denominada «Nivel Ejecutivo».

¹⁹ «Por el cual se expide el Régimen de Asignaciones y Prestaciones para el personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, creado mediante Decreto 132 de 1995».

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.“*

De igual manera, el artículo 56 *ibídem* dispuso que, en atención al principio de oscilación, las asignaciones de retiro del personal de la Policía Nacional se liquidarán tomando en cuenta las variaciones que en todo el tiempo se introduzcan a lo devengado en actividad para cada grado, sin que ellas sean inferiores al salario mínimo legal.

A su turno, el artículo 13 de la norma en comento consagra la base de liquidación para las primas de vacaciones, navidad y de servicios, en los siguientes términos:

“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;“

Ahora bien, la Ley 923 de 2004 estableció las normas, objetivos y criterios que debía observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública; lo anterior, de conformidad con lo establecido en el artículo 150 de la Constitución Política.

En consecuencia, se profirió el Decreto 4433 de 2004²⁰ por medio del cual se fijó el régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la fuerza Pública, que en su artículo 23 señaló las partidas computables para la asignación de retiro del personal de la Policía Nacional en los siguientes términos:

“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:*

23.1 Oficiales, Suboficiales y Agentes

23.1.1 Sueldo básico.

23.1.2 Prima de actividad.

23.1.3 Prima de antigüedad.

23.1.4 Prima de academia superior.

23.1.5 Prima de vuelo, en los términos establecidos en el artículo 6º del presente decreto.

²⁰ “Por medio del cual se fija el régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública.”

- 23.1.6 *Gastos de representación para Oficiales Generales.*
- 23.1.7 *Subsidio familiar en el porcentaje que se encuentre reconocido a la fecha de retiro.*
- 23.1.8 *Bonificación de los agentes del cuerpo especial, cuando sean ascendidos al grado de cabo segundo y hayan servido por lo menos treinta (30) años como agentes, sin contar los tiempos dobles.*
- 23.1.9 *Duodécima parte de la Prima de Navidad liquidada con los últimos haberes percibidos a la fecha fiscal de retiro.*

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.”_(Negrilla del Juzgado).*

Ahora bien, la forma como se ha reajustado y se debe reajustar la asignación de retiro, se realiza en virtud del “principio de oscilación”, según el cual, las asignaciones de los miembros de las Fuerzas Militares en uso de buen retiro, se incrementan en el mismo porcentaje que las asignaciones de aquellos que se encuentran en actividad, y que mantiene el Decreto 4433 de 2004, el cual en su artículo 42 señala:

“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.”

Es claro para esta Instancia Judicial, al igual que como la ha reiterado la Jurisprudencia del H. Consejo de Estado²¹ que el método descrito constituye una prerrogativa para los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional; sin embargo, no puede señalarse que sea el más favorable, si se tiene en cuenta que por la situación económica del país, eventualmente puede que este resulte inferior al índice de precios al consumidor, es decir, que existe la posibilidad que en algunos años, dicho aumento sea inferior al del IPC, produciéndose un detrimento económico en las asignaciones de retiro.

Posteriormente, mediante el Decreto 1002 del 6 de junio de 2019²², el cual estableció que los salarios y prestaciones se ajustarían en 4.5% retroactivo a partir del 1 de enero

²¹ Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia del 17 de mayo de 2007, expediente 25000-23-25-000-2003-08152-01, Actor: José Jaime Tirado Castañeda, Demandado: Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, C.P: JAIME MORENO GARCÍA.

²² 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

del referido año –correspondiendo al grado de intendente jefe del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional el 42.66%-.

Hechos probados.

1. El señor Intendente Diego Manrique Ortiz ingresó a la Policía Nacional como agente alumno desde el 1 de agosto de 1983 al 21 de enero de 1.984, como agente desde el 1 de febrero de 1.984 al 31 de enero de 1.996 y como agente del nivel ejecutivo del 1 de febrero de 1.996 al 20 de agosto de 2.008, con alta de tres meses, desde el 20 de agosto de 2008 al 20 de noviembre de 2.008, conforme se observa de la hoja de servicios Nro. 2571753 del 5 de septiembre de 2.008 del intendente Diego Manrique Ortiz (expediente digital, cuaderno principal 1, archivo 5, folio 12).
2. Que al momento de liquidar la asignación de retiro del demandante, CASUR tuvo en cuenta como partidas liquidables las siguientes: sueldo básico, prima de retorno a la experiencia en un 7%, subsidio de alimentación, así como las doceavas partes de las primas de navidad, servicios y vacaciones (expediente digital, cuaderno principal 1, archivo 5, folio 14y archivo 17 folio 4).
3. Que el demandante, por conducto de apoderado judicial remitió al buzón electrónico de atención al ciudadano de CASUR el día 10 de octubre de 2.020, derecho de petición en el cual solicitó la reliquidación de la asignación de retiro desde su reconocimiento, con la correcta liquidación de la duodécima parte de las primas de servicios, vacaciones y navidad, en los términos del Decreto 1091de 1.995, con sus respectivos intereses e indexación (expediente digital, cuaderno principal 1, archivo 5, folios 1 y 3 a 5).
4. CASUR mediante Oficio Nro. 603979 del 27 de octubre 2.020, negó en sede administrativa la reliquidación de las partidas computables de la duodécima parte de las primas de servicios, vacaciones y navidad, argumentando que la institución ha establecido como política para prevenir el daño antijurídico y patrimonial la implementación de los mecanismos alternativos de solución de conflictos que contempla la Ley; razón por la cual instó a la parte convocante a acudir a la conciliación prejudicial o de considerarlo pertinente, acudir a la vía judicial (expediente digital, cuaderno principal 1, archivo 5, folios 6 a 11).

Caso concreto.

Se encuentra acreditado en el expediente que el señor **Diego Manrique Ortiz** ingresó a la Policía Nacional como agente alumno desde el 1 de agosto de 1.983 al 21 de enero de 1.984, como agente desde el 1 de febrero de 1.984 al 31 de enero de 1.996 y como agente del nivel ejecutivo del 1 de febrero de 1.996 al 20 de agosto de 2.008, con alta de tres meses desde el 20 de agosto de 2008 al 20 de noviembre de 2.008 (expediente digital, cuaderno principal 1, archivo 5, folio 12).

Conforme a lo anterior, CASUR mediante Resolución Nro. 4369 del 8 de octubre de 2.008, reconoció y ordenó el pago de una asignación mensual de retiro al señor

Empleados Públicos del Ministerio de Defensa, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional; se establecen bonificaciones para Alféreces, Guardiamarinas, Pilotines, Grumetes y Soldados, se modifican las comisiones y se dictan otras disposiciones en materia salarial.

intendente Diego Manrique Ortiz, en cuantía del 85% del sueldo básico de actividad, para el grado y las partidas legalmente computables, efectiva a partir del día 20 de noviembre de 2.008 (expediente digital, cuaderno principal 1, archivo 5, folios 15 a 17 y archivo 17, folios 5 a 6).

Así las cosas, las partidas que tuvo en cuenta la entidad para calcular la asignación de retiro del demandante, fueron las siguientes (expediente digital, cuaderno principal 1, archivo 5, folio 14 y archivo 17 folio 4):

<i>PARTIDA</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Valores</i>
<i>Sueldo Básico</i>		<i>1,511,440</i>
<i>Prima Retorno Experiencia</i>	<i>7.00%</i>	<i>105,801</i>
<i>Prima Navidad</i>		<i>174,629</i>
<i>Prima Servicios</i>		<i>68,861</i>
<i>Prima Vacaciones</i>		<i>71,730</i>
<i>Subsidio de Alimentación</i>		<i>35,423</i>
<i>Valor Total</i>		<i>1,967,884</i>
<i>% de Asignación</i>		<i>85</i>
<i>Valor Asignación</i>		<i>1,672,701</i>

De igual manera, se encuentra acreditado que por petición del 10 de octubre de 2.020, el señor Diego Manrique Ortiz solicitó ante CASUR la reliquidación de la asignación de retiro desde su reconocimiento, con la correcta liquidación de la duodécima parte de las primas de servicios, vacaciones y navidad, en los términos del Decreto 1091 de 1.995, con sus respectivos intereses e indexación (expediente digital, cuaderno principal 1, archivo 5, folios 1 y 3 a 5); no obstante, dicha petición fue resuelta negativamente en sede administrativa por la entidad demandada mediante oficio Nro. 603979 del 27 de octubre 2.020, argumentando que por política para prevenir el daño antijurídico y patrimonial implementada por la entidad, el actor debía implementar los mecanismos alternativos de solución de conflictos que contempla la Ley o acudir a la vía judicial (expediente digital, cuaderno principal 1, archivo 5, folios 6 a 11).

Ahora bien, el Despacho estima pertinente verificar cada una de las liquidaciones efectuadas a las partidas deprecadas en el presente medio de control, a efectos de establecer si las mismas se realizaron atendiendo lo señalado en el Decreto 1091 de 1.995, en su artículo 13.

a) Prima de servicio.

Conforme lo dispone el literal a) del artículo 13 del Decreto 1091 de 1.995, dicha partida corresponde una duodécima parte de la asignación básica mensual, de la prima de retorno a la experiencia y del subsidio de alimentación;

Partida	Valor
Asignación básica	\$1.511.440
Prima Retorno Experiencia	\$105.800
Subsidio de Alimentación	\$35.423
Total	\$1.652.663
1/12 parte	\$137.721

b) Prima de vacaciones.

Atendiendo lo normado en el literal b) del artículo 13 del Decreto 1091 de 1.995, dicha partida corresponde una duodécima parte de la asignación básica mensual, de la prima de retorno a la experiencia, del subsidio de alimentación y una doceava parte de la prima de servicio;

Partida	Valor
Asignación básica	\$1.511.440
Prima Retorno Experiencia	\$105.800
Subsidio de Alimentación	\$35.423
Doceava parte prima de servicio	\$137.721
Total	\$1.790.384
1/12 parte	\$149.198

c) Prima de navidad.

Verificado el literal c) del artículo 13 del Decreto 1091 de 1.995, la partida de prima de vacaciones, obedece a la asignación básica mensual, de la prima de retorno a la experiencia, la prima del nivel ejecutivo, el subsidio de alimentación, una doceava parte de la prima de servicio y una doceava parte de la prima de vacaciones:

Partida	Valor
Asignación básica	\$1.511.440
Prima Retorno Experiencia	\$105.800
Prima del nivel ejecutivo	\$302.228
Subsidio de Alimentación	\$35.423
Doceava parte prima de servicio	\$137.721
Doceava parte prima de vacaciones	\$149.198
Total	\$2.241.810
1/12 parte	\$186.817

Bajo las anteriores premisas, se torna necesario efectuar la comparación de las liquidaciones efectuadas por esta Instancia Judicial, con la liquidación de la asignación de retiro realizada por CASUR y de la cual se evidencia lo siguiente:

Partida	Valor Liquidado CASUR	Valor Liquidado Despacho	Diferencia
Asignación básica	\$1.511.440	\$1.511.440	\$0
Prima Retorno Experiencia	\$105.801	\$105.801	\$0
Prima navidad	\$174.629	\$186.817	\$12.188
Subsidio de Alimentación	\$35.423	\$35.423	\$0
Prima de servicio	\$68.861	\$137.721	\$68.860
Prima de vacaciones	\$71.730	\$149.198	\$77.468
TOTAL	\$1.967.884	\$2.126.400	\$239.564

TOTAL ASIGNACIÓN 85%	\$1.672.701	\$1.807.440	\$203.629
--------------------------------	-------------	-------------	-----------

Del anterior cuadro comparativo, se colige que, en efecto, CASUR liquidó de manera equivocada las partidas de prima de navidad, prima de servicios y prima de vacaciones que devengó el señor Diego Manrique Ortiz, situación que a todas luces ocasionó un detrimento en la asignación de retiro del demandante y que en razón a ello, tiene derecho a que se reliquide y reajuste su asignación de retiro con inclusión de la doceava parte de las primas de navidad, servicios y vacaciones, desde el momento del reconocimiento de la asignación de retiro, esto es, desde el 20 de noviembre de 2.008, dando correcta aplicación a lo normado en los literales a), b) y c) del artículo 13 del Decreto 1091 de 1.995.

Aunado a ello, debe decirse que de la lectura del acto administrativo enjuiciado, se observa que desde el reconocimiento de la asignación de retiro a la parte demandante únicamente se le han aplicado los incrementos anuales decretados por el Gobierno Nacional sobre las partidas denominadas *salario básico y la prima de retorno a la experiencia*, sin que se hubiere aplicado el respectivo incremento anual frente a las partidas aquí deprecadas y que como se advirtió, fueron mal liquidadas por CASUR, situación que produce una disminución en el monto o valor de la asignación de retiro que actualmente percibe el señor Diego Manrique Ortiz.

En consecuencia, se declarará la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio I.D. 603979 del 27 de octubre 2.020, mediante el cual CASUR negó la reliquidación y reajuste de la asignación de retiro del demandante, como quiera que no se efectuó una correcta liquidación de las partidas deprecadas en el presente medio de control.

Por lo anterior, a título de restablecimiento del derecho, se ordenará a la **Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional - CASUR** a reliquidar y reajustar la asignación de retiro del demandante **Diego Manrique Ortiz**, liquidando las partidas de prima de servicios, prima de vacaciones y prima de navidad, conforme lo señalado en el artículo 13 del Decreto 1091 de 1.995, literales a), b) y c), y atendiendo lo dispuesto en esta providencia, a partir del 20 de noviembre de 2.008, momento en el cual se hizo efectiva la prestación reconocida mediante Resolución Nro. 4369 del 8 de octubre de 2.008, cancelando la diferencia entre lo pagado y lo que ha debido ser cancelado.

Conforme a ello, la entidad demandada deberá realizar el respectivo reajuste sobre la totalidad de la asignación de retiro devengada por el demandante, teniendo en cuenta el principio de oscilación sobre las partidas prestacionales computables prima navidad, prima de servicios y prima de vacaciones, conforme lo referido en esta decisión, las cuales deben ajustarse e incrementarse anualmente con base en lo dispuesto por el Gobierno Nacional en los Decretos de aumento, además de las partidas que han sido actualizadas y ajustadas por la entidad demandada - CASUR.

Las sumas aquí ordenadas serán reajustadas conforme a los parámetros legales y actualizadas, mes por mes, desde la fecha en que se causó el derecho hasta el momento de la sentencia con aplicación de la siguiente fórmula:

ÍNDICE FINAL

$$R = RH \frac{\text{ÍNDICE INICIAL}}{\text{ÍNDICE FINAL}}$$

En donde el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (RH), que es lo dejado de percibir por la parte actora por concepto de la diferencia insoluta, desde la fecha a partir de la cual se hace exigible la obligación decretada hasta la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente en la fecha de ejecutoria de esta providencia, por el índice vigente en la fecha en que se causaron las sumas adeudadas.

Así mismo, por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente mes por mes, para cada mes y concepto, en cuanto a su diferencia insoluta.

De igual manera, la entidad demandada deberá efectuar de manera indexada los respectivos descuentos en la proporción correspondiente por concepto de aportes a la seguridad social integral, a lo pagado en virtud de Resolución Nro. 4369 del 8 de octubre de 2.008 y los demás a los que haya lugar.

Prescripción.

El Decreto 1091 de 1995²³ establece en el artículo 60 que los derechos consagrados en ese estatuto, prescriben en 4 años que se contarán desde la fecha en que se hicieron exigibles y que el reclamo escrito sobre un derecho, interrumpe la prescripción, pero sólo por un lapso igual.

No obstante, resulta pertinente destacar que pese a que la sentencia de unificación dictada por el Honorable Consejo de Estado²⁴, fue clara en permitir la aplicación de la prescripción cuatrienal contemplada en el Decreto 1211 de 1990, la aludida Corporación en recientes pronunciamientos²⁵ aclaró que en casos como el que ocupa la atención del Despacho, se debe dar aplicación al término de prescripción contenido en el artículo 43 del Decreto 4433 de 2004, a cuyo tenor literal señala:

“ARTÍCULO 43. Prescripción. Las mesadas de la asignación de retiro y de las pensiones previstas en el presente decreto prescriben en tres (3) años contados a partir de la fecha en que se hicieron exigibles.

²³ Por el cual se expide el Régimen de Asignaciones y Prestaciones para el personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, creado mediante Decreto 132 de 1995.

²⁴ Consejo de Estado, Sentencia de Unificación CE-SUJ2 No. 003/16 del 25 de agosto de 2016, Radicado CE-SUJ2 85001-33-33-002-2013-00060-01, número interno 3420-2015, Consejera Ponente SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ. Tema: Reconocimiento del reajuste salarial y prestacional del 20% reclamado por los soldados voluntarios y que se incorporaron como soldados profesionales, en aplicación del inciso 2 del artículo 1 del decreto reglamentario 1794 de 2000, donde se dispuso: “Así las cosas, el Ministerio de Defensa Nacional deberá pagarle al accionante el referido incremento a partir del 13 de abril de 2008, toda vez que, como quedó visto en el expediente, éste formuló su reclamación en sede gubernativa, el 13 de abril de 2012; ello en aplicación del término cuatrienal de prescripción previsto en los artículos 10 y 174 de los Decretos 2728 de 1968 y 1211 de 1990, respectivamente, tal como lo ordenó el juez de instancia...”.

²⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencias del 10 de octubre de 2019, Radicados: 11001-03-25-000-2012-00582 00 (2171-2012) acumulado, 11001-03-25-000-2015-00544 00 (1501-2015) y aclaración en el radicado 85001-33-33-002-2013-00237-01 (1701-2016), C.P WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ.

El reclamo escrito recibido por la autoridad competente sobre un derecho, interrumpe la prescripción, por un lapso igual.

Los recursos dejados de pagar como consecuencia de la prescripción de que trata el presente artículo, permanecerán en la correspondiente entidad pagadora y se destinarán específicamente al pago de asignaciones de retiro en las Cajas o de pensiones en el Ministerio de Defensa Nacional o en la Dirección General de la Policía Nacional, según el caso."

En el presente caso se observa que el demandante presentó reclamación el 10 de octubre de 2.020, razón por la cual considera el Despacho que se configuró la prescripción trienal respecto del **reajuste de las mesadas causadas con anterioridad al 10 de octubre de 2.017.**

Interés Moratorio.

Se reconocerá y pagará, siempre que concurren los supuestos de hecho del artículo 192 del C. de P.A. y de lo C.A.

Cumplimiento de la sentencia.

Se atenderá conforme a las previsiones del artículo 192 *ibídem*, debiendo la parte demandante presentar la solicitud de pago correspondiente ante las entidades demandadas.

Condena en costas.

De conformidad con lo establecido en el artículo 188 del C. de P.A. y de lo C.A., en consonancia con lo indicado en el artículo 365, numeral 1 del C.G. del P., habrá lugar a condenar en costas a la parte vencida en el proceso, esto es, a la parte demandada.

Ahora bien, el C.G. del P. sobre costas, tiene dicho que están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y por las agencias en derecho (**artículo 361**), por lo que en la decisión que resuelva una controversia total o parcial, se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación o queja o súplica, etc., que haya propuesto (**artículo 365, numerales 1 y 2**); de tal manera que se explicita en la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia, condenando al recurrente en las costas de la segunda (numeral 3), o cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias (numeral 4).

Por lo demás, de acuerdo con el **artículo 366 del C. G. del P.**, " ... 3. La liquidación incluirá el valor de los honorarios de auxiliares de la justicia, los demás gastos judiciales hechos por la parte beneficiada con la condena, siempre que aparezcan comprobados, hayan sido útiles y correspondan a actuaciones autorizadas por la ley, y las agencias en derecho que fije el magistrado sustanciador o el juez, aunque se litigue sin apoderado".

Por su parte, el Acuerdo Nro. PSAA16-10554 agosto 5 de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, señala lo siguiente:

"1. PROCESOS DECLARATIVOS EN GENERAL.

En única instancia.

- a. Cuando en la demanda se formulen pretensiones de contenido pecuniario, entre el

5% y el 15% de lo pedido.

b. *En aquellos asuntos que carezcan de cuantía o de pretensiones pecuniarias, entre 1 y 8 S.M.M.L.V*

En primera instancia.

a. *Por la cuantía. Cuando en la demanda se formulen pretensiones de contenido pecuniario:*

(i) *De menor cuantía, entre el 4% y el 10% de lo pedido.*

(ii) *De mayor cuantía, entre el 3% y el 7.5% de lo pedido.*

c. *Por la naturaleza del asunto. En aquellos asuntos que carezcan de cuantía o de pretensiones pecuniarias, entre 1 y 10 S.M.M.L.V.*

En segunda instancia. Entre 1 y 6 S.M.M.L. V."

Se fijarán como agencias en derecho a favor de la parte demandante y a cargo de la parte demandada la suma de \$313.212 equivalentes al 4% de lo pedido correspondientes a los últimos 3 años anteriores a la fecha de presentación de la demanda, suma que deberá ser incluida en las costas del proceso.

Decisión:

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, Distrito Judicial del Tolima, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

Resuelve:

PRIMERO: DECLARAR PROBADA DE OFICIO la ineptitud parcial de la demanda frente al acto contenido en la liquidación y computo de las partidas computables realizada al momento del reconocimiento de la asignación de retiro del demandante Diego Manrique Ortiz, conforme a lo expuesto en la parte considerativa de esta decisión.

SEGUNDO: DECLARAR la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio Nro. I.D. 603979 del 27 de octubre 2.020, mediante el cual CASUR negó la reliquidación y reajuste de la asignación de retiro del señor **Diego Manrique Ortiz**, conforme lo expuesto en la parte considerativa de esta decisión.

TERCERO: ORDENAR a título de restablecimiento del derecho a la **Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional - CASUR**, a reliquidar y reajustar la asignación de retiro del demandante **Diego Manrique Ortiz**, liquidando las partidas de prima de servicios, prima de vacaciones y prima de navidad, conforme lo ha señalado en el artículo 13 del Decreto 1091 de 1.995, literales a), b) y c), y atendiendo lo dispuesto en esta providencia, a partir del 20 de noviembre de 2.008, momento en el cual se hizo efectiva la prestación reconocida mediante Resolución Nro. 4369 del 8 de octubre de 2.008, cancelando la diferencia entre lo pagado y lo que ha debido ser cancelado.

Las sumas aquí ordenadas deben ajustarse e incrementarse anualmente, conforme lo dispone por el Gobierno Nacional en los Decretos de aumento, además de las partidas que eventualmente hubieren sido actualizadas y ajustadas por la entidad demandada - CASUR.

Sentencia de Primera Instancia
Radicado: 73001-33-33-005-2020-00243-00
Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante: Diego Manrique Ortiz
Demandado: Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional - CASUR

Las sumas reconocidas deberán ajustarse e incrementarse, tal como se dejó precisado en las consideraciones de esta sentencia.

De igual manera, la entidad demandada deberá efectuar de manera indexada los respectivos descuentos en la proporción correspondiente por concepto de aportes a la seguridad social integral, a lo pagado en virtud de Resolución Nro. 4369 del 8 de octubre de 2.008 y los demás a los que haya lugar.

CUARTO: DECLARAR PROBADA de oficio la excepción de Prescripción de las mesadas causadas con anterioridad al 10 de octubre de 2.017, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

QUINTO: CONDENAR en costas en esta instancia a la parte demandada **Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional - CASUR**. Se fijarán como agencias en derecho a favor de la parte demandante y a cargo de la parte demandada, la suma de \$313.212, suma que deberá ser incluida en las costas del proceso.

SEXTO: Las sumas causadas deberán actualizarse de conformidad con lo establecido en el artículo 187 del C. de P.A. y de lo C.A.; igualmente los intereses serán reconocidos en la forma prevista en el artículo 192 del mismo estatuto.

SÉPTIMO: Para el cumplimiento de esta sentencia expídanse copias con destino a las partes, con las precisiones del artículo 114 del C.G. del P.

OCTAVO: En firme la presente providencia, archívese el expediente.

Cópiese, Notifíquese y Cúmplase²⁶

El Juez,


José David Murillo Garcés

²⁶ **NOTA ACLARATORIA:** La providencia se tramitó por los canales electrónicos oficiales del Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Ibagué y de la misma manera fue firmada.