REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL

JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá D.C., veinticinco (25) de septiembre de dos mil veinte (2020).

Radicado:	**11001-33-35-009-2019-00152-00**
Naturaleza:	**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**
Demandante:	**LUIS YANSY BEJARANO AGUIRRE**
Demandado:	**POLICÍA NACIONAL**

SENTENCIA ANTICIPADA

Están las diligencias al Despacho para proceder el juez a proferir la sentencia que en derecho corresponde, en los términos del artículo 13 del decreto 806 de 2020, en el proceso iniciado por el señor LUIS YANSY BEJARANO AGUIRRE contra la POLICÍA NACIONAL.

I. Antecedentes

1.1. La demanda y su contestación

1.1.1. Pretensiones

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (art. 138 del CPACA), solicitó la nulidad del oficio S-2018-017224/ANOPA-GRULI-1.10 del 22 de marzo de 2018 y, como consecuencia de ello, a título de restablecimiento del derecho, que se ordene a la entidad demandada reajustar el salario básico y demás haberes salariales y prestacionales devengados durante los años 1997 a 2004, de conformidad con el IPC certificado por el DANE, sus efectos a partir del 1 de enero de 2005 y el pago indexado de las diferencias.

1.1.2. Fundamentos fácticos

Narró que, ingresó a la Policía Nacional desde el año 1996 y, para los años 1997, 1999, 2001, 2002, 2003 y 2004, se encontraba en servicio activo; durante estas mismas anualidades el incremento previsto por el Gobierno nacional resultó inferior al porcentaje de IPC certificado por el DANE, generando diferencias en su perjuicio.

1.1.3. Fundamentos de derecho

Se refirió al régimen salarial previsto para los integrantes de la Fuerza Pública y citó los decretos que establecieron el reajuste salarial para los años 1997 a 2004 a la luz de la escala gradual porcentual prevista en la Ley 4 de 1992.

Acudió a la definición de salario y el derecho al poder adquisitivo constante de los ingresos laborales frente al concepto de inflación, para concluir que el trabajador solo puede solventar la adquisición de bienes y servicios cuando el salario sea igual o superior a la inflación.

Finalmente invocó normas de rango constitucional que consideró vulneradas por la actuación de la administración.

1.2. Trámite procesal

La demanda fue admitida el 17 de junio de 2019; con auto del 9 de marzo de 2020 se fijó fecha y hora para llevar a cabo la audiencia inicial prevista en el artículo 180 del CPACA; sin embargo, por virtud de la suspensión de términos que se dio entre los meses de marzo y junio de 2020 y de las previsiones del Decreto 806 de 2020, con providencia del 23 de julio de 2020, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión, con el fin de dictar sentencia anticipada.

1.2.1. Alegatos de la parte actora

El apoderado demandante en su escrito de alegaciones finales citó pronunciamientos de la Corte Constitucional que, a su juicio, sustenta la obligación de incrementar los salarios de conformidad con el IPC certificado por el DANE.

Efectuó un cuadro comparativo entre los salarios establecidos para el personal de la Fuerza Pública y los previstos para los demás empleados públicos de la administración central del país que se establece tomando como parámetro el IPC, para demostrar que el demandante ha tenido incrementos inferiores al promedio ponderado de los salarios de los demás servidores.

1.2.2. Alegatos de la entidad demandada

La apoderada del extremo pasivo adujo que no la ley ni la jurisprudencia han consagrado el deber de aplicar el porcentaje de IPC para determinar el incremento salarial mensual; este porcentaje solo está consagrado

como punto de referencia para el incremento de pensiones y asignaciones de retiro y, por tanto, solicitó que se denieguen las pretensiones de la demanda.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Problema jurídico

Se centra en determinar si el demandante tiene derecho a que la Policía Nacional, en calidad de empleador, reajuste los salarios, primas y prestaciones que devengó en actividad de conformidad con el IPC certificado por el DANE para los años 1997 a 2004, siempre que resulte más favorable.

2.2. De lo acreditado en el proceso

2.2.1.- Petición radicada el 12 de febrero de 2018 ante la entidad demandada con el fin de obtener el reajuste salarial por IPC (fls. 22 a 26).

2.2.2.- Oficio S-2018-017224/ANOPA-GRULI-1.10 del 22 de marzo de 2018 que resuelve en forma desfavorable lo pretendido por el actor (fls. 27).

2.2.3.- Extracto de hoja de vida del señor IT Luis Yansi Bejarano Aguirre, en donde consta que, ingresó a la Policía Nacional desde el 20 de agosto de 1996 (fls. 28 y 29).

2.3. Generalidades del reajuste por IPC

Precisado lo anterior procede el Despacho a explicar la evolución en tres etapas de lo sucedido con el IPC, aplicable a pensiones y asignaciones de retiro:

Primera etapa.- Consagró el artículo 14 de la Ley 100 de 1993 una fórmula para mantener el poder adquisitivo de las pensiones, cualquiera fuere el régimen de ellas, pero en el artículo 279 se excluyó de esa regla al personal de la Fuerza Pública, con excepción de aquel que se vincule a partir de la vigencia de la mencionada Ley.

Segunda etapa.- Posteriormente, el artículo 1° de la Ley 238 de 1995, adicionó el artículo 279 de la Ley 100 de 1993, para reconocerle a los miembros de la Fuerza Pública, el beneficio de la indexación, así:

<<Las excepciones consagradas en el presente artículo no implican negación de los beneficios y derechos determinados en los artículos 14 y 142 de esta ley para los pensionados de los sectores aquí contemplados>>.

Tercera etapa.- Con el Decreto 4433 de 2004 se consagró el principio de oscilación para el **incremento de las asignaciones de retiro**, conforme con la variación de las asignaciones de oficiales y suboficiales en actividad y prohíbe acogerse a normas que regulen ajustes para la Administración Pública, a menos que así lo regule expresamente la ley.

Sobre el tema el Consejo de Estado en sentencia de 5 de abril de 2017, con ponencia del consejero William Hernández Gómez, (interno 3181-14), recordó lo expuesto en fallo del 4 de marzo de 2010, con ponencia del doctor Luis Rafael Vergara Quintero, que al respecto señaló:

<<El reajuste ordenado respecto de los años 1997, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003 y 2004 sobre la pensión de invalidez, con fundamento en la variación porcentual del índice de precios al consumidor, IPC, está limitado al 31 de diciembre de 2004, toda vez que a partir del 1.° de enero de 2005 se implementó nuevamente la aplicación del principio de oscilación a través de la expedición del Decreto 4433 de 2004; el reajuste ordenado incide directamente en la base de la respectiva prestación pensional y debe servir para la liquidación de los incrementos que a partir del año 2005 se efectuaran sobre dicha prestación.

A partir del 1.° de enero de 2005 el reajuste de las asignaciones de retiro del personal de la Fuerza Pública, que había cesado en la prestación de sus servicios, debe efectuarse conforme al principio de oscilación previsto en el artículo 42 del decreto 4422 de 2004, sin embargo, no se debe perder de vista que el reajuste desde el año 1997 al año 2004 debe reflejar el aumento que debió tener la pensión de invalidez a partir del año 2005.

En otras palabras, los incrementos que se efectúen sobre la pensión de invalidez de un oficial o suboficial de la Fuerza Pública en retiro a partir de la entrada en vigencia del Decreto 4433 de 2004, esto es el 1 de enero de 2005 deben tener en cuenta el incremento de la variación porcentual del índice de precios al consumidor de los años 1997 a 2004.>>

Así las cosas, está visto que el incremento de ley está previsto **para la asignación de retiro**, **no para los salarios**, consagrado aquel en favor del personal desvinculado del servicio, quienes generalmente no tienen capacidad laboral y porque en la época estaban afectados en sus ingresos debido a que se paralizaban las pensiones en su cuantía y se menoscababa

en esas edades mayores con la inflación de los años anteriores al de aplicación del principio de oscilación, se deterioraba gravemente en tiempos en los que la inflación era de dos dígitos.

Por múltiples razones de hecho y jurídicas, se puede afirmar sin duda alguna, que no tienen que aumentar todos los salarios, con independencia de su monto, conforme con la inflación de cada año, por muy variadas razones.

Es más, no es procedente hablar de principio de igualdad, invocándolo para obtener un beneficio, en asuntos tan desiguales como son los salarios del personal **activo** ante la asignación de **retiro** del personal desvinculado del servicio, es decir, lo jurídico y la fáctico son completamente disímiles, al punto que no se conoce antecedente jurisprudencial que lo respalde.

Pese a que, como lo dice la Corte Constitucional, no se exija igualdad matemática o mecánica, lo que se requiere es compatibilidad, que no conduzca a ignorar o desconocer las condiciones de los dos sujetos a comparar, las exigencias propias de la diversidad que caracteriza a cada sujeto, al asalariado y al pensionado.[1]

Es evidente que se trata de temas diferentes la referencia al salario y a las pensiones, incluida la asignación de retiro, se rigen por normas diversas, comprenden desde la causa, la consolidación hasta la extinción asuntos tan diferentes que solamente tienen en común una causa remota que es la prestación del servicio personal.

Así, el salario es causado por periodos cortos, generalmente mes a mes, así mismo va contándose su extinción por prescripción, mientras la asignación de retiro es imprescriptible, a diferencia de las mesadas, causadas mes a mes y corren la misma suerte de la prescripción que el salario.

La asignación de retiro corresponde a la Seguridad Social, como se consagra en el artículo 48 de la Constitución Política, que consagra un derecho, actualizado con el Acto Legislativo 01 de 2005: *<<por ningún motivo podrá dejarse de pagar, congelarse o reducirse el valor de la mesada de las pensiones reconocidas conforme a derecho>>.*

Por otra parte, es el artículo 53 *ejusdem* el que consagra la *<<Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo>>*, lo que evidencia que,

[1] Entre muchas sentencia de la Corte Constitucional, ver las siguientes: C-536 de 1999, C-171 de 1993, C-183 de 1998, C-327 de 1999, T-442/92 T-432/92; T-441/92; T-567/92; C-013/93; C-021/93; T-307/93; T-510/93; T-564/93; T-100/94; T-402/94; T-144/95; C-351/95; T-352/97; C-384/97; T-390/98; T-643/98.

frente a las pensiones, tienen un marco jurídico diferente, complementado con lo previsto en el artículo 56 de la misma Carta Política.

Es por lo anterior que las leyes rigen de manera bastante distinta los dos asuntos referenciados arriba, como brevemente se sustentará a continuación, para mostrar que la actualización, la fórmula del IPC no se puede trasladar al salario, como tampoco reglas de este se podrán aplicar a las pensiones, de la misma manera, que el **salario mínimo integral** no es concepto aplicable a la pensión, etc.

El salario mínimo, es la cantidad mínima que a título de remuneración por trabajo personal se le puede pagar por el empleador a un trabajador y por un determinado periodo, para garantizarle a ellos y a sus familias una calidad de vida digna en el nivel material, moral y cultural, que en Colombia lo regulan la Ley 278 de 1996 y el Código del Trabajo.

Es esta la regulación que establece condiciones mínimas para el salario, exclusivamente para quien devenga el salario mínimo, no otros superiores, condiciones como el índice de inflación del año anterior y el proyectado para el año siguiente, junto a otras variables.

Para quienes devengan salarios superiores al salario mínimo no existe esa regla de conservación del poder adquisitivo, allí no se vulneran derechos la igualdad, a la remuneración mínimo vital y móvil[2], porque son grupos jurídica y fácticamente no asimilables, según la Corte Constitucional, los ajustes salariales obedecen a fundamentos diferentes, *<<El mantener el poder adquisitivo de los salarios bajos, ha dicho esta Corporación, tiene el carácter de intangible, en razón a la protección constitucional reforzada que la Constitución les dispensa. Por el contrario, quienes ganan salarios más altos no son necesariamente sujetos de una protección salarial reforzada y su derecho a mantener el poder adquisitivo real del salario puede recibir distinto tratamiento, siempre que sea razonable>>*.

En los diversos sectores públicos se aplica por el Estado criterios muy variados, como sucede en el magisterio en donde existe dos escalafones salariales, uno para los profesores antiguos o que ejercen la docencia al Estado desde 2003 (Decretos 2277 de 1979, 317 de 2018) y otra para los demás docentes (Decretos 1278 de 2002 y 316 de 2018), quienes, pese a ejercer la misma labor reciben diferente remuneración, sin que se haya aceptado que exista vulneración del principio de igualdad:

[2] Ver entre otras la sentencia. C-911 de noviembre 7 de 2012, que resolvió acusación de omisión legislativa contra la regla de incremento salarial por debajo del salario mínimo.

<<3.3.2. En el caso bajo estudio, los grupos a comparar, según el argumento del accionante, son los trabajadores que ganan menos de un salario mínimo, por una parte, y los que ganan más de un salario mínimo, por la otra; y el criterio de comparación es, de lógica consecuencia, el valor del salario, como retribución del servicio. Tomando la cuantía salarial como factor relevante de comparación, hay que concluir que los sujetos no incluidos en la norma demandada -los trabajadores que ganan más de un salario mínimo-, no son ni fáctica ni jurídicamente asimilables con los sujetos sí incluidos en la norma -los trabajadores que ganan menos de un salario mínimo-, ya que el monto salarial al que debe acudirse como parámetro de comparación arroja una diferenciación que impide concluir que se trata de grupos o sujetos jurídica y fácticamente asimilados.

3.3.3. Sobre este particular es claro, lo expresado por el Ministerio Público en su concepto: "ni la situación fáctica ni la situación jurídica de una persona que recibe menos de un salario mínimo, son equiparables a la situación fáctica y a la situación jurídica de una persona que recibe más de un salario mínimo. En el primer caso, la situación fáctica del trabajador es tan precaria que amenaza su propia subsistencia, y su situación jurídica le impide llegar a cualquier tipo de acuerdo sobre su salario, que es fijado por terceras personas y que es obligatorio tanto para él como para su empleador. En el segundo caso, la situación fáctica del trabajador no amenaza su propia subsistencia, ya que satisface unas exigencias mínimas, y su situación jurídica le permite llegar a cualquier tipo de acuerdo sobre su salario, que debe ser fijado por él y su empleador">>.[3]

En otras oportunidades anteriores se refiere a la misma distinción entre quienes por devengar el salario mínimo tienen derecho al incremento conforme con el índice de precios al consumidor, igual que las pensiones en este solo aspecto, a diferencia de quienes devengan sumas superiores:

<<Y no son igualmente afectados por el fenómeno inflacionario los servidores públicos que ganan el equivalente a 1 o 2 salarios mínimos que aquellos que reciben entre 10 y 20 salarios mínimos, por citar tan sólo un ejemplo. Aunque en términos matemáticos abstractos el fenómeno inflacionario es igual para ambos grupos, en términos cualitativos reales el impacto de éste es sustancialmente diferente puesto que la inflación incide en mucho mayor grado sobre la capacidad de las personas de menores ingresos para acceder a los bienes y servicios. Partir de una

[3] ejusdem.

concepción matemática de la igualdad no se compadece con una jurisprudencia consistente en la cual ésta ha sido desestimada>>.[4]

<<Sería desproporcionada una limitación que manifiestamente comprometiera el mínimo vital de los asalariados públicos y de sus familias puesto que la función social del salario se vería completamente recortada. Semejante limitación sería desproporcionada por excesiva. Ahora bien, entre menor sea el salario, prima facie, menor es la capacidad para soportar una limitación de dicho derecho. De ahí que la Corte haya señalado que respecto de los salarios bajos el ajuste debe mantener el poder adquisitivo y que respecto de los salarios medios y altos la limitación admisible debe respetar el principio de progresividad de tal forma que a menor capacidad económica, menor sea el grado de la limitación[5]>>.

Lo anterior evidencia que los salarios y las pensiones, como lo es la asignación de retiro, se rige por principios, normas constitucionales y legales, fundamentos fácticos desemejantes, no se puede pretender la aplicación de las normas de uno al otro, siendo asuntos tan diferentes. Es más, una aproximación a la incidencia de la inflación en los desiguales segmentos sociales evidencia mayor incremento en los sectores más pobres, lo que es sostenido por lustros, según reportes del DANE.

Mutatis mutandi, en aplicación del principio de inescindibilidad, por el cual no se permite aplicar normas de diferentes regímenes a una misma pensión, carece de sustento o mucho menos se podrá acudir a las normas que regulan los salarios para llevarlas a la pensión y viceversa.

Entonces, **el reajuste de las asignaciones básicas o salarios**, salvo el del mínimo, **no necesariamente tienen fundamento en el IPC**, aunque tengan alguna relación, **pues el incremento a las que están sujetas, están dadas por la normatividad y se encuentran establecidas en los respectivos decretos que para el efecto expide el Gobierno Nacional año a año**, de conformidad con los lineamientos establecidos por el Congreso de la República, las normas constitucionales y legales expuestas arriba.

Así las cosas, si bien el reajuste con base en el incremento porcentual del IPC se aceptó para las asignaciones de retiro, no sucede lo mismo con las asignaciones básicas, pues como se estableció anteriormente, este obedece al incremento expedido por el Gobierno Nacional a partir de los criterios y objetivos dictados por el legislador.

[4] Sentencia C-1064 de 2001.
[5] Sentencia C- 1017 de 2003.

Ahora, el incremento fijado por el Gobierno Nacional está orientado a garantizar que los servidores públicos o los miembros de la Fuerza Pública conserven, al menos en parte importante, el poder adquisitivo de su salario, <<asegurando que la remuneración de los trabajadores sea digna, justa y móvil, atendiendo criterios de progresividad, equidad y proporcionalidad, de conformidad con lo desarrollado por la Corte Constitucional,>>[6] lo que no significa que para todos los niveles de ingreso se aplique ni la norma constitucional, ni la norma legal dirigida a los de menores ingresos, al salario mínimo de los trabajadores.

2.4. Caso concreto

Por lo anterior, es claro que no le asiste razón a la parte demandante al solicitar el incremento porcentual del IPC en su asignación básica, pues la misma fue incrementada de conformidad con los decretos que para tal efecto expidió el Gobierno Nacional y en este sentido no hay lugar alguno al reajuste de la asignación de retiro, por lo que se denegarán las pretensiones de la demanda.

Los argumentos expuestos hasta el momento en esta sentencia, desvirtúan la ponderación de igualdad que pretendió hacer el demandante en el escrito de alegaciones finales frente a los incrementos salariales establecidos para los empleados públicos de la administración central, pues estos últimos tampoco son incrementados de conformidad con el IPC y no pueden ser equiparables a los miembros de la Fuerza Pública porque no hay criterios de igualdad para ello.

2.5. De la condena en costas

Finalmente, el artículo 188 del CPACA ordena pronunciarse en la sentencia sobre costas, así lo hará este juez. Y por el artículo 365 del CGP la condena en costas hoy es únicamente por haber sido vencida la parte en una actuación procesal, si se acreditan en el proceso.

Para estos fines el Despacho tiene en cuenta que se acudió a abogado, por exigencia legal para actuar en el proceso, con la presunción de que el trabajo humano en favor de otra persona es remunerado y que de conformidad con la Ley 1123 de 2007[7] los abogados tienen el deber de tasar honorarios por los servicios prestados, son razones suficientes para acceder a ellas y fijará las agencias en derecho para esta instancia.

---

[6] Concepto 70701 de 2014 del Departamento Administrativo de la Función Pública.
[7] Por la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

F A L L A:

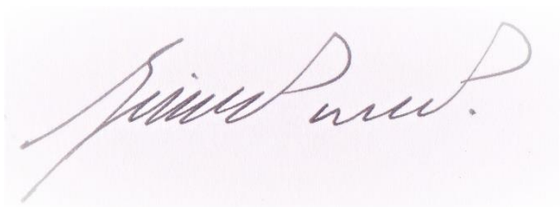
PRIMERO: DENEGAR las pretensiones de la demanda, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

SEGUNDO: CONDENAR EN COSTAS, fijando como agencias en derecho a cargo del señor Luis Yansi Bejarano Aguirre y en favor de la entidad demandada, la cantidad de trescientos mil pesos ($300.000).

TERCERO: Ejecutoriada la presente providencia **ARCHIVAR** el expediente, previas las constancias de rigor.

CUARTO: RECONOCER personería a los doctores Carlos Andrés de la Hoz Amaris, identificado con c.c. 79.941.672 y portador de la T.P. 324.733 del C.S. de la J., como apoderado en sustitución de la parte actora, de conformidad con el poder visible a folio 55 del expediente; y María Angélica Otero Mercado, identificada con c.c. 1.069.471.146 y portadora de la T.P. 221.993 del C.S. de la J., como apoderada de la entidad demandada, en los términos y para los efectos del poder obrante a folio 67 del plenario.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



GUILLERMO POVEDA PERDOMO
Juez

AM