



Rama Judicial

República de Colombia

## Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito de Ibagué

Ibagué (Tolima), veintiséis (26) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

**RADICADO:** 73-001-33-33-011-2020-00177-00  
**DEMANDANTE:** BALTAZAR HERRÁN FANDIÑO  
**DEMANDADO:** NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA -  
POLICÍA NACIONAL Y CAJA DE  
SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA  
NACIONAL “CASUR”  
**TEMA:** Reajuste Asignación de Retiro con base en  
Escala Gradual Porcentual e IPC

Como el proceso se ha rituado conforme a las reglas adjetivas que le son propias sin que se observe causal alguna que pueda invalidar lo actuado, procede el Despacho a proferir la sentencia en primera instancia que en derecho corresponda, dentro del presente medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho instaurado por el señor Baltazar Herrán Fandiño, en contra de la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional y la Caja de Sueldos de Retiro de las Policía Nacional “CASUR”.

### I. ANTECEDENTES

#### 1.1. PRETENSIONES.<sup>1</sup>

*“PRIMERA: LA NULIDAD del Acto Administrativo contenido en el Oficio No. S-2019-069378/ANOPA-GRULI-1.10 del 19 NOV 2019, por medio del cual la Policía Nacional, negó al actor la reliquidación (reajuste) de la asignación mensual (haber mensuales), Cesantías, indemnizaciones y demás prestaciones sociales, en los meses de enero a diciembre del año 2004, establecidos según el Decreto de 4158 de 2004; igualmente se negó el reajuste a la asignación mensual (Salario) pagada por la entidad a partir del mes de enero del año 2005 y hasta la fecha de su retiro de la Institución; no teniendo en cuenta en dicha actuación, la pérdida del poder adquisitivo de los salarios de los servidores públicos, lo anterior, tomando como ingreso base de liquidación en la ESCALA GRADUAL PORCENTUAL, la Asignación Básica (Sueldo Básico) del Grado de General de la República Ajustada con base en la inflación causada y acumulada en el periodo comprendido entre los años 1992 a 2004.*

*SEGUNDA: Se declare la NULIDAD del Acto Administrativo contenido en el Oficio No. \*533564\* de fecha 2020-01-29, por medio del cual la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional “CASUR” niega la reliquidación (reajuste) de la asignación de retiro; no teniendo en cuenta en dicha actuación, la pérdida del poder adquisitivo de los salarios de los servidores públicos, lo anterior, tomando como ingreso base de liquidación en la ESCALA GRADUAL PORCENTUAL, la Asignación Básica (Sueldo Básico) del Grado de General de la República Ajustada con el IPC dejado de percibir en el periodo comprendido entre los años 1992 a 2004.*

<sup>1</sup> Fol. 1 a 5 del Archivo 03 del Cuaderno Principal 1 del Expediente Digitalizado.

*TERCERA: Que, como consecuencia de la anterior declaración y a título de RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, se ordene reliquidar, reajustar y pagar el incremento equivalente al 52.2543% resultado de la diferencia entre la asignación mensual de retiro pagada por la entidad, conforme a los decretos de salarios expedidos por el Gobierno Nacional y la que realmente corresponde por ajustes de actualización plena conforme a la inflación acumulada y causada entre los años 1992 a 2004 y que afectaron el valor de la asignación básica (sueldo básico) de un oficial en el grado de General o Almirante, el cual sirve de referente para establecer de conformidad con la Escala Gradual Porcentual, el sueldo básico de mi poderdante; téngase para dicho reajuste el sueldo básico, los subsidios, las primas, las compensaciones y las bonificaciones consagrados en las normas que regulan la materia, factores computables como base de liquidación en la asignación mensual y demás prestaciones sociales.*

*CUARTA: Que se declare la pérdida de poder adquisitivo del valor consagrado como asignación básica y gastos de representación, fijados a los Ministros de Despacho en el párrafo del artículo 29 del Decreto 872 de 1992 (Diario Oficial No. 40.461, de 2 de junio de 1992, pérdida efectuada en las anualidades de los años 1993 a 2004 (excepto en el año 2000), ello, consecuencia del ajuste año a año, por parte del Gobierno Nacional, y la que realmente corresponde por ajustes de la inflación causada del año inmediatamente anterior, de las escalas de asignación básica de los empleados públicos de la Rama Ejecutiva, entre los cuales se fijan la de los Ministros de Despacho, con la expedición de los Decretos 11 de 1993 (Diario Oficial No. 40.711, de 7 de enero de 1993), 42 de 1994 (Diario Oficial No. 41.168, de 11 de enero 1994), 25 de 1995 (Diario Oficial No. 41.673 de 10 de enero de 1995), 10 de 1996 (Diario Oficial No. 42.689, de 17 de enero de 1996), 31 de 1997 (Diario Oficial No. 42.960, de 17 de enero de 1997), 40 de 1998 (Diario Oficial No. 43.212, de 10 de enero de 1998), 35 de 1999 (Diario Oficial No. 43.473, de 8 de enero de 1999), 2720 de 2000 (Diario Oficial No. 44.272, de 27 de diciembre de 2000), 2710 de 2001 (Diario Oficial No. 44.651, de 19 de diciembre de 2001), 660 de 2002 (Diario Oficial No. 44.770, de 15 de abril de 2002), 3535 de 2003 (Diario Oficial No. 45.397, de 10 de diciembre de 2003), 4150 de 2004 (Diario Oficial No. 45.761, de 13 de diciembre de 2004), 916 de 2005, 372 de 2006, 600 de 2007, 643 de 2008, 708 de 2009, 1374 de 2010, 1031 de 2011, 853 de 2012, 1029 de 2013, 199 de 2014, 1101 de 2015, 229 de 2016, 999 de 2017, 330 de 2018, 1011 de 2019 y 304 de 2020. Con lo que se causó una serie de daños y perjuicios a mi prohijado.*

*QUINTA: Que se declare la pérdida de poder adquisitivo del valor consagrado como sueldos básicos para el personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares; Oficiales, Suboficiales, personal del Nivel Ejecutivo y Agentes de la Policía Nacional como consecuencia de la aplicación de los artículos 14 y 15 del Decreto 921 de junio 2 de 1992, y del artículo 2 de los Decretos 25 de 1993, 65 de 1994, 133 de 1995, 107 de 1996, 122 de 1997, 58 de 1998, 62 de 1999, 2724 de 2000, 2737 de 2001, 745 de 2002, 3552 de 2003, 4158 de 2004, 923 de 2005, 407 de 2006, 1515 de 2007, 673 de 2008, 737 de 2009, 1530 de 2010, 1050 de 2011, 842 de 2012, 1017 de 2013, 187 de 2014, 1028 de 2015, 214 de 2016, 984 de 2017, 324 de 2018, 1002 de 2019 y 318 de 2020; ello, en razón a que según lo establecido en el artículo 13 de la Ley 4a. de 1992, se fijó una escala gradual porcentual para el personal de oficiales, suboficiales, miembros del nivel ejecutivo y agentes de la Fuerza Pública, en la cual, los sueldos básicos mensuales para el personal a que se refiere dicha escala gradual porcentual, corresponden al porcentaje que se indica para cada grado, con respecto a la asignación básica del grado de General; lo que conllevó una pérdida efectuada en las anualidades de los años 1993 a 2004 (excepto en el año 2000), ello, como consecuencia de la forma como el Gobierno Nacional ajusta año a año las escalas de asignación básica de los empleados públicos de la Rama Ejecutiva, entre los cuales se fijan la de los Ministros de Despacho, evidenciándose la pérdida de poder adquisitivo del sueldo básico de un General o Almirante, en las anualidades de los años 1993 a 2004 (excepto en el año 2000). Con lo que se causó una serie de daños y perjuicios a mi prohijado.*

*SEXTA: CONDENAR a los demandados a pagar en forma actualizada (indexación) las sumas adeudadas, desde el momento en que se causó el derecho pretendido y hasta que se haga efectivo su pago total, de acuerdo con la variación porcentual del índice de precios al consumidor certificado por el DAÑE, con fundamento en el artículo 187 inciso 4 del C.P.A.C.A.*

*SÉPTIMA: Que, como consecuencia de las anteriores declaraciones, se declare que La Nación - Ministerio de Defensa Nacional, y/o quien haga sus veces, se*

*encuentran obligadas a reparar los daños y perjuicios que le causó a mi poderdante, en los términos en que se formularán las respectivas pretensiones respecto de mi poderdante.*

*OCTAVA: Que a título de indemnización de perjuicios patrimoniales y extrapatrimoniales, reconocer los perjuicios inmateriales en la modalidad de daño moral y en consecuencia, sírvanse las demandadas pagar, a favor de: BALTAZAR HERRAN FANDIÑO la cuantía equivalente a cien salarios mínimos legales mensuales (100 S.M.L.M.V.), Cónyuge MARIA GLORIA HERRERA VIÑA la cuantía equivalente a cien salarios mínimos legales mensuales (100 S.M.L.M.V.), Hijos CRHISTIAN CAMILO HERRAN HERRERA la cuantía equivalente a cien salarios mínimos legales mensuales (100 S.M.L.M.V.) y CARLOS ANDRES HERRAN HERRERA la cuantía equivalente a cien salarios mínimos legales mensuales (100 S.M.L.M.V); como consecuencia de la retención injustificada y arbitraria de sus salarios, prestaciones sociales, asignación de retiro o pensión, desde el 1º de enero de 2004, lo que se ve reflejado en una pérdida de oportunidad de mejores condiciones de vida para todo el núcleo familiar de mi poderdante, lo que además ha causado aflicción, frustración y congoja del perjuicio que ha sufrido; al evidenciar como meras ilusiones o promesas incumplidas la política económica y social que tenía como finalidad solucionar la problemática salarial, prestacional y de asignaciones de retiro o pensiones que vienen afrontando los miembros de la Fuerza Pública; aunado al incumplimiento de la sentencia C-931 del veintinueve (29) de septiembre de dos mil cuatro (2004), expediente D-5125 donde la Corte Constitucional, ordenó al Gobierno Nacional y al Congreso de la República, realizar el pago de los reajustes salariales de todos los servidores públicos cobijados por la ley de presupuesto general de la Nación, antes de que expirara la vigencia fiscal del año 2004; adicionalmente ordeno que en la aprobación de la Ley del Presupuesto General de la Nación correspondiente al año 2005, al final del cuatrienio correspondiente a la vigencia del Plan Nacional de Desarrollo, debe haberse reconocido la actualización plena del derecho a mantener el poder adquisitivo real del salario de todos los servidores públicos, en los términos de la consideración jurídica número 3.2.11.8.4. de la citada Sentencia.*

*NOVENA: Que a título de indemnización de perjuicios patrimoniales y extrapatrimoniales, reconocer los perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante y en consecuencia, sírvase condenar a los accionados a pagar solidariamente, y a favor de mi poderdante sobre las sumas retenidas por la Policía Nacional, desde el primero de enero de 2004 y hasta la fecha de retiro de la institución, LOS INTERESES LEGALES, conforme a lo establecido en el Art. 1617 del Código Civil; daño que no es mera expectativa, sino que es un daño real, por la certeza de la retención, reconocimiento y falta de pago hecha por la accionada. Adicionalmente, sírvase condenar a los accionados a pagar solidariamente, y a favor de mi poderdante sobre las sumas retenidas, desde el 16 de octubre de 2019 y hasta la fecha de la providencia que ponga fin a este proceso, LOS INTERESES MORATORIOS, certificados por la Superintendencia Financiera de Colombia.*

*DECIMA: Que a título de indemnización de perjuicios patrimoniales y extrapatrimoniales, reconocer los perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante y en consecuencia, sírvase condenar a la Policía Nacional a pagar a favor de mi poderdante, la SANCIÓN MORATORIA, de que trata la Ley 244 de 1995 y el artículo 5 de la Ley 1071 de 2006, por el pago injustificado y desactualizado de las cesantías definitivas de mi prohijado; liquidada desde el momento del retiro o finalización del vínculo laboral y hasta la fecha de la providencia que ponga fin a este proceso.*

*SEXTA: (sic) Que a título de indemnización de perjuicios patrimoniales y extrapatrimoniales, reconocer los perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente y/o lucro cesante, y en consecuencia, sírvase condenar a los accionados a pagar solidariamente, y a favor de mi poderdante la suma de tres millones de pesos (\$3.000.000) y la cuantía equivalente al treinta por ciento (30%) sobre el valor total de la sentencia que ponga fin a la violación de los derechos acá indilgados; daño que no es mera expectativa, sino que es un daño real, por la certeza de la negación hecha por las accionada y ante la imposibilidad del demandante de acudir directamente ante la Justicia para reclamar su derecho, lo que lo obligo a contratar los servicios jurídicos profesionales con la finalidad de que le fuese reconocido, pagado y con ello solucionar la problemática salarial, prestacional y de asignaciones de retiro o pensiones que vienen afrontando.*

*SEXTA (sic) SUBSIDIARIA: Que a título de Costas y Agencias en derecho, reconocer a favor de mi poderdante la suma de tres millones de pesos (\$3.000.000) y la cuantía equivalente*

*al treinta por ciento (30%) sobre el valor total de la sentencia que ponga fin a la violación de los derechos acá indilgados; valores resultantes de los gastos y honorarios resultados de la obligación dada a mi poderdante de contratar los servicios jurídicos profesionales con la finalidad de que le fuese reconocido, pagado y con ello solucionar la problemática salarial, prestacional y de asignaciones de retiro o pensiones que vienen afrontando.*

*ONCE: ORDENAR o lo demandado dar cumplimiento el fallo objeto del presente proceso, dentro de los términos previstos en los artículos 189 o 195 del C.P.A.C.A.*

*DOCE: Que se realicen las declaraciones Extra y Ultra petita que el Tribunal, llegare a encontrar debidamente probadas dentro del proceso.*

*TRECE: Que se condene y reconozcan los derechos y sumas de dinero que el señor magistrado considere Extra y Ultra Petita, por tener la presente acción el carácter de seguridad social, ser prestaciones correspondientes a un régimen especial y por ende no inferiores del régimen general.*

*CATORCE: Se condene a los accionados a pagar las costas y agencias en derecho del presente proceso.*

*QUINCE: Inaplicar a partir del año 2004, los decretos salariales promulgados por el Gobierno Nacional, por medio de los cuales se han ajustado las asignaciones de la Fuerza Pública, ello en una correcta interpretación y aplicación del marco normativo fijado en la sentencia C-931 de 2004 de la Honorable Corte Constitucional. Inaplicación por inconstitucionalidad e ilegalidad por vía de excepción de tales decretos expedidos en los años 2004 y subsiguientes.*

*Solicitud reconocimiento personería jurídica y representación: De conformidad al inciso segundo del artículo 75 del Código General del Proceso, se solicita se reconozca personería jurídica en representación del accionante en el presente proceso, a la sociedad SOLUCIONES JURÍDICAS JIREH SAS con Matricula No. 2816696 de la Cámara de Comercio de Bogotá y N.I.T 901080000-0, para tal efecto anexo certificado de existencia y representación de esta, y en el mismo se acepte como apoderado judicial al doctor JUAN CARLOS ARCINIEGAS ROJAS, mayor de edad, domiciliada en la ciudad de Bogotá, identificada con la cédula de ciudadanía número 93.126.025 de Espinal, abogado inscrito, portador de la Tarjeta Profesional. No. 323.375 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, a quien la sociedad SOLUCIONES JURÍDICAS JIREH SAS, le otorga poder para que actúe en representación de acuerdo con las facultades dada por su poderdante.”*

## **1.2 HECHOS.<sup>2</sup>**

Los hechos relevantes indicados por la parte actora se sintetizan así:

El demandante ingresó a la Policía Nacional en el grado de Agente.

Que el pasado 22-11-1996 el señor BALTAZAR HERRÁN FANDIÑO, fue retirado del servicio activo en el grado de Agente de la Policía Nacional.

Con fecha 15-08-1996 se establece la Hoja de Servicios No. 14229302, y en la misma se reconocen los emolumentos salariales que a la fecha le venía reconociendo la institución Policía Nacional.

De conformidad a la citada hoja de servicios le fue reconocida asignación de retiro, la cual es cancelada por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional "CASUR".

---

<sup>2</sup> Fol. 5 a 11 del Archivo 03 del Cuaderno Principal 1 del Expediente Digitalizado.

A la fecha, mediante el Decreto 304 y 328 de 2020, no se evidencia la actualización plena ordenada por la Corte Constitucional según sentencia C-931 de 2004.

Que el demandante, el 16 de octubre de 2019, solicitó a la Policía Nacional y a la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, se efectuase la reliquidación, reconocimiento y cancelación de la diferencia entre la asignación mensual de retiro pagada desde la fecha en que esta fue reconocida, y las que realmente corresponden por ajustes de la actualización plena conforme a la inflación causada y acumulada entre los años 1992 a 2004.

La Policía Nacional mediante el Oficio No. S-2019-069378/ANOPA-GRULI-1.10 del 19 de noviembre de 2019, indicó que la Entidad no ha recibido decreto alguno expedido por el Gobierno Nacional, que disponga la reliquidación y reajuste de la asignación mensual con base en la inflación causada, motivo por el cual no es procedente atender favorablemente la petición de reajuste de asignación mensual de retiro en los términos solicitados. Y CASUR con Oficio 533564 del 29-01-2020 también negó lo solicitado. Contra los mencionados actos administrativos no se interpuso ningún recurso, en atención a que en el mismo oficio se señaló la improcedencia de estos, quedando debidamente en firme y ejecutoriado, como también agotada la vía gubernativa.

### **1.3 NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN**

#### **Constitucionales:**

Artículos 4, 48, 53, 217, 218, 220, 230 y 373 de la Constitución Política

#### **Legales:**

Ley 1437 de 2011. Decretos 1211,1212 y 1213 de 1990 Artículos 1, 2, 3 y 13 de la Ley 4 de 1992 Artículo 271 de la Ley 1450 de 2011. Los Decretos 100 de 1991, 334 y 872 de 1992, 11 de 1993, 42 de 1994, 25 de 1995,10 de 1996,31 de 1997, 40 de 1998, 35 de 1999, 2720 de 2000, 2710 de 2001, 660 de 2002, 3535 de 2003, 4150 de 2004, 916 de 2005, 372 de 2006, 600 de 2007, 643 de 2008, 708 de 2009, 1374 de 2010, 1031 de 2011, 853 de 2012,1029 de 2013, 199 de 2014, 1101 de 2015, 229 de 2016, 999 de 2017 y 330 de 2018. por los cuales se fijan las escalas de asignación básica de los empleos que sean desempeñados por empleados públicos de la Rama Ejecutiva. Decretos 335 y 921 de 2012, 25 de 1993, 65 de 1994, 133 de 1995, 107 de 1996, 122 de 1997, 58 de 1998, 62 de 1999, 2724 de 2000, 2737 de 2001, 745 de 2002, 3552 de 2003, 4158 de 2004, 923 de 2005, 407 de 2006, 1515 de 2007, 673 de 2008, 737 de 2009, 1530 de 2010, 1050 de 2011, 842 de 2012, 1017 de 2013, 187 de 2014, 1028 de 2015, 214 de 2016,984 de 2017 y 324 de 2018. por el cual se fijan los sueldos básicos para el personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares; Oficiales, Suboficiales, personal del Nivel Ejecutivo y Agentes de la Policía Nacional.

#### **Jurisprudenciales:**

Sentencia C-1433 de 2000, M. Ponente Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL  
Sentencia de 2011 Consejo de Estado Radicación número; 11001-03-25-000-2005-00244-01 (10067-05) C. PONENTE DR. CARLOS ARTURO ORJUELA GÓNGORA.  
Sentencia C-432 de 2004 M. Ponente Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL  
Sentencia C-461 de 1995 M. Ponente Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

Sentencia C-931 de 2004 M. Ponente Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA.

Refiere el apoderado demandante, que la entidad accionada no tuvo en cuenta los mandatos del orden Constitucional y Legal, que ordenan claramente que los salarios prestaciones sociales, asignaciones de retiro o pensiones, no se pueden desmejorar y por lo tanto deben mantener el poder adquisitivo constante, mandato que se viola cuando el aumento se hace por debajo de la inflación causada certificado por el DANE.

Es precisamente esos derechos, que el accionante reclama y que la jurisprudencia ha venido reconociendo, pero que deberá hacerse teniendo en cuenta la asignación básica debidamente actualizada que devenga un General de la República, tal como lo ordenan los decretos que establecieron los aumentos para el personal de la Fuerza Pública.

La afirmación que hace la accionada desconoce la normatividad, en especial lo que establece el artículo 28 de la Ley 4 de 1992, que indica claramente que no se podrán desmejorar los salarios y prestaciones sociales entre otros, a los integrantes de la Fuerza Pública. La entidad accionada no tuvo en cuenta los mandatos del orden Constitucional, Legal y de la sentencia C-931 de 2004, pues como se indica existe en el régimen especial, la garantía no solo del orden constitucional, sino legal del respeto a los derechos adquiridos y del que en ningún caso se podrán desmejorar sus salarios y prestaciones sociales, lo cual implica el derecho a mantener el poder adquisitivo como mínima garantía.

Si los incrementos realizados por el Gobierno Nacional, en el periodo 1992 a 2004 fueron inferiores al índice de Precios al Consumidor; esto conlleva, que la Entidad no ha reconocido la obligación que le asigna la Constitución en especial el artículo 48 y 53, que debe ser concordante con los artículos 217 y 218, y por lo tanto no puede indicar que no adeuda valor alguno, como tampoco puede indicar, que no puede proceder a atender favorablemente la petición de reajuste de asignación mensual de retiro en los términos de lo solicitado; pues esto conlleva, de un lado el reconocer la obligación y de otro, el no quererla pagar. Pues como la misma Entidad lo indica, los incrementos realizados a las asignaciones de retiro o pensiones son con base en el principio de oscilación, y estas, están ligadas directamente a la Asignación básica de un oficial en el grado de General o Almirante y si la misma no está debidamente actualizada, se debe considerar igualmente que la prestación que viene pagando la Entidad accionada tampoco lo está y por lo tanto si adeuda a mi prohijado lo solicitado.

La afirmación que hace la accionada va en contra a lo ordenado en la Constitución Política, en la Ley 4 de 1992 y en los decretos que dictó el Gobierno Nacional en desarrollo de la misma, pues la desmejora del monto de las asignaciones tanto en actividad como en retiro es en atención a la pérdida del poder adquisitivo que aconteció cuando el aumento se realizó por debajo de la inflación causada. Y además al no tenerse en cuenta el valor verdadero de la asignación básica que devenga un general de la república, es decir con el debido reconocimiento del IPC perdido entre los años 1992 a 2004.

## II- CONTESTACIONES DE LA DEMANDA

## **2.1. NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL<sup>3</sup>**

Se opuso a las pretensiones de la demanda y en especial a lo consignado en el concepto de la violación, por improcedentes, en cuanto a que los reajustes de ley se han venido realizando acorde a los incrementos establecidos por la misma, a partir del momento en que el Gobierno Nacional los decreta. Indicó que se debe tener en cuenta que a partir del año 2004 se expidió el Decreto 4433 que respeta el principio de oscilación con respecto a los aumentos anuales en las asignaciones de retiro basado en el IPC.

Propuso como excepciones las que denominó Cobro de lo no debido y Prescripción.

### **2.1. CASUR <sup>4</sup>**

El apoderado de la entidad demandada indicó, que se opone a todas y cada una de las pretensiones de la demanda por carecer de fundamento legal y de respaldo probatorio, toda vez que el acto administrativo demandado por medio del cual se niega al accionante el reconocimiento que deprecia, no adolece de ninguna nulidad.

Propuso como excepción la que denominó Cosa Juzgada, argumentando que revisado el expediente administrativo que obra en la Entidad, se identificó que el causante AG. ® BALTAZAR HERRAN FANDIÑO, presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en el año 2012, que por reparto le correspondió al Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Ibagué, que en sentencia del 28 de febrero del año 2013, ordenó revisar los incrementos de la asignación de retiro y reajustarlos anualmente con base en el índice de precios al consumidor – IPC, en el evento de ser mayores a los originados en virtud del principio de oscilación, desde el año 1997 y hasta el 31 de diciembre del 2004, a la luz de lo dispuesto en la Ley 923 de 2004 reglamentada por el art. 42 del Decreto 4433 de la misma anualidad, dado que las diferencias reconocidas en la base pensional si deben ser utilizadas para la liquidación de las mesadas posteriores.

Afirmó que se constató que esta entidad mediante Resolución No. 5919 del 11 de julio del 2014, le dio cumplimiento a lo ordenado en la sentencia proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Ibagué, el 28 de febrero del 2013, respecto a lo pretendido en esta demanda.

## **III. TRÁMITE PROCESAL**

Por reparto correspondió la demanda a este Juzgado el 24 de agosto de 2020, la cual fue admitida mediante providencia del 15 de junio de 2021. *Archivo 05 del Cuaderno Principal 1 del Expediente Digitalizado.*

Mediante auto del 12 de mayo de 2023, este Despacho se pronunció frente a las excepciones previas propuestas, a las pruebas solicitadas por las partes, fijó el litigio y dispuso correr traslado para alegar de conclusión. *Archivo 09 del Cuaderno Principal 1 del Expediente Digitalizado.*

<sup>3</sup> Archivo 11 del Cuaderno Principal 1 del Expediente Digitalizado.

<sup>4</sup> Archivo 13 del Cuaderno Principal 1 del Expediente Digitalizado.

Finalmente, el expediente ingresó al despacho para fallo el 2 de junio de 2023.  
*Archivo 18 cuaderno principal No 2.*

#### **IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

##### **5.1. Alegatos Parte Demandante<sup>5</sup>**

Reiteró los argumentos expuestos en la demanda, indicando que, el régimen salarial establecido a los integrantes de la Fuerza Pública, de conformidad a los artículos 217 y 218 de la Constitución Política, Ley 4 de 1992 y de los decretos reglamentarios, debe ser considerado como un todo en el REGIMEN ESPECIAL del que gozan los integrantes de la Fuerza Pública; para ello, ha de indicarse que en la aplicación de la Ley 4 de 1992, de conformidad a la competencia compartida, el Legislativo, de manera categórica le indicó al Gobierno Nacional cuales objetivos y criterios debía tener en cuenta para fijar el régimen salarial y prestacional, entre los que se destaca, que en ningún caso se podían desmejorar sus salarios y prestaciones sociales. Imperativo que es concordante y de plena aplicación a los derechos de su poderdante, teniendo en cuenta lo consagrado en el Artículo 4º de la citada Ley 4 de 1992, la cual indica que "Con base en los criterios y objetivos contenidos en el artículo 2 el Gobierno Nacional, (dentro de los primeros diez días del mes de enero) de cada año, modificará el sistema salarial correspondiente a los empleados enumerados en el artículo 1 literal a), b) y d), aumentando sus remuneraciones.

Indicó que con la expedición de los decretos con los cuales se fijaron los sueldos básicos del personal de la Fuerza Pública, el Gobierno Nacional quebranta el ordenamiento legal consagrado en la Ley 4 de 1992, en el artículo 4º y 2º literal a), no solo al no respetar los derechos adquiridos de dichos servidores, sino al imponerle a los salarios y prestaciones sociales, una desmejora, que provoca una pérdida en la capacidad adquisitiva, causándose un detrimento patrimonial a mi poderdante y por ende un menoscabo en el bienestar y dignidad humana de él y su núcleo familiar.

##### **5.2. Alegatos CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL "CASUR"<sup>6</sup>**

El apoderado de la entidad demandada – CASUR- solicita negar las pretensiones de la demanda. Señaló, que en la medida en que el porcentaje legal fue el que efectivamente se aplicó de acuerdo al marco legal que se encontraba vigente al momento de reconocer, liquidar y pagar la asignación de retiro al demandante y siguiendo el precedente judicial del Consejo de Estado, no debe prosperar la solicitud del reajuste de su asignación mensual de retiro con base en los preceptos consagrados en el Decreto 1213 de 1990, y sus efectos se surten hacia el futuro y no en forma retroactiva, tal como lo ha manifestado la Corte Constitucional.

##### **5.3. Alegatos Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional.<sup>7</sup>**

<sup>5</sup> Archivo 15 del Cuaderno Principal 1 del Expediente Digitalizado.

<sup>6</sup> Archivo 12 del Cuaderno Principal del Expediente Digitalizado.

<sup>7</sup> Archivo 17 del Cuaderno Principal 1 del Expediente Digitalizado.

El apoderado de la entidad demandada solicita negar las pretensiones de la demanda. Afirmó que, dentro de la Política de Gobierno se estudia la posibilidad del reconocimiento a la población pensionada por la Policía Nacional, hasta diciembre 31 de 2004, con ocasión a una disminución de la capacidad laboral, sin embargo, en el caso concreto del actor BALTAZAR FANDIÑO consultado el sistema, figura que se retiró el 1996. Además, la CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICIA NACIONAL le reconoció y ordenó el pago de la asignación mensual de retiro desde 1996. Por lo tanto, al no aparecer devengando una pensión alguna por parte de la POLICIA NACIONAL, ya que su retiro fue por la causal de solicitud propia al cumplir el tiempo total exigido, le generó el correspondiente reconocimiento de asignación de retiro, por parte de CASUR, entidad que no pertenece a la estructura de la Policía Nacional.

En otras palabras, como quiera que la asignación de retiro se le reconoció al demandante en el 1996 y esta tiene efectos hacia futuro, no es jurídicamente viable reconocer un reajuste sobre un beneficio que no devengaba al momento en que se causó, y que tuvo vigencia exclusivamente hasta el 2004 pues mediante el Decreto 4433 de 2004 volvió a contemplarse la oscilación como la forma de incrementación de las asignaciones de retiro.

#### **5.4. Agente del Ministerio Público**

No presentó concepto.

### **V. CONSIDERACIONES**

#### **1. Problema jurídico**

En armonía con la fijación del litigio efectuada dentro del presente asunto, corresponde al Despacho determinar:

*En primer lugar, sí se configura o no el fenómeno jurídico de Cosa Juzgada dentro del presente asunto.*

*En segundo lugar, en caso de ser negativa la respuesta al anterior planteamiento, deberá establecerse, sí ¿Le asiste derecho al señor BALTAZAR HERRÁN FANDIÑO, a que se le reajuste su asignación de retiro con base en el IPC a partir del año de 1992 al 2004, y en consecuencia, si se encuentran afectados de nulidad los actos administrativos los actos acusados, mediante los cuales se negó al actor el referido reajuste?*

#### **2. Tesis del Despacho**

A juicio de esta judicatura, en el *sub lite* se debe declarar probada de manera parcial la excepción de Cosa Juzgada propuesta por CASUR, en lo relacionado con la revisión y ajuste de la asignación de retiro del demandante con base en el IPC o periodos inflación del año 1997 a 2004 y la prescripción de las diferencias de mesadas pensionales que se pudieron causar con antelación al 01 de abril del año 2005. Y denegarse las demás pretensiones de la demanda, en tanto que, los incrementos realizados en los salarios y asignación de retiro por parte de las entidades demandadas se llevó a cabo conforme al régimen especial vigente.

### 3. Cosa Juzgada

En relación con la figura de cosa juzgada, el Consejo de Estado ha precisado que la misma: “...busca otorgar a las sentencias un carácter definitivo, inmutable y vinculante, lo que impide a los jueces decidir sobre una discusión que ya ha sido resuelta en sede judicial. Con lo anterior, se pretende dotar de seguridad jurídica al ordenamiento jurídico, así como a las partes (sentencias inter partes) o a la comunidad en general (fallos con efectos erga omnes)<sup>8</sup>.”

En lo que atañe a los requisitos para su configuración, según el artículo 303 del C.G.P. si entre la sentencia ejecutoriada y el nuevo proceso existe identidad de objeto, causa y partes<sup>9</sup>, opera el fenómeno aludido.

Ahora bien, en materia pensional, el Órgano de Cierre, ha referido que la institución de la cosa juzgada no es absoluta sino que “...puede relativizarse en los casos donde se pretenda el reconocimiento y pago de un derecho que afecte una prestación periódica como lo son las pensiones, como quiera que las decisiones contrarias a las reclamaciones de los asociados, tan solo producen efectos vinculantes respecto de las mesadas que ya fueron objeto de la decisión, mas no frente a las demás que se causen con posterioridad a la ejecutoria de dicha providencia”<sup>10</sup>

Sin embargo, es importante resaltar, que los cambios jurisprudenciales no constituyen en estricto sentido una nueva situación que permita quebrantar la institución de la cosa juzgada. Sobre tal evento, el Consejo de Estado en Sentencia del 8 de septiembre de 2015<sup>11</sup> dijo:

*“[...] como ya lo ha venido sosteniendo de tiempo atrás el Consejo de Estado, el cambio de precedentes jurisprudenciales no puede ser utilizado para quebrantar la cosa juzgada respecto de situaciones jurídicamente consolidadas mediante sentencias debidamente ejecutoriadas, pues se atenta de manera indebida contra el principio de la seguridad jurídica, habiéndose explicado con suficiencia que, para que su existencia surta los efectos deseados, el “argumento nuevo”, sea fáctico o jurídico, debe ser anterior o contemporáneo con al trámite del proceso, y que no hubiere sido considerado en su momento por el fallador de turno por omisión de la parte que lo invoca [...]”*

Así las cosas, recapitulando, si bien en aquellos escenarios donde se reclama la reliquidación de mesadas pensionales y exista sentencia resolviendo la controversia, la cosa juzgada no es absoluta en tanto no afecta las mesadas que

<sup>8</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION SEGUNDA SUBSECCION A Consejero ponente: WILLIAM HERNANDEZ GOMEZ Bogotá, D.C., diecisiete (17) de marzo del dos mil dieciséis (2016) Radicación número: 11001-03-15-000-2016-00356-00(AC)

<sup>9</sup> Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-774/01 afirmó: “[...] Para que una decisión alcance el valor de cosa juzgada se requiere: -**Identidad de objeto**, es decir, la demanda debe versar sobre la misma pretensión material o inmaterial sobre la cual se predica la cosa juzgada. Se presenta cuando sobre lo pretendido existe un derecho reconocido, declarado o modificado sobre una o varias cosas o sobre una relación jurídica. Igualmente se predica identidad sobre aquellos elementos consecuenciales de un derecho que no fueron declarados expresamente. - **Identidad de causa petendi (eadem causa petendi)**, es decir, la demanda y la decisión que hizo tránsito (sic) a cosa juzgada deben tener los mismos fundamentos o hechos como sustento. Cuando además de los mismos hechos, la demanda presenta nuevos elementos, solamente se permite el análisis de los nuevos supuestos, caso en el cual, el juez puede retomar los fundamentos que constituyen cosa juzgada para proceder a fallar sobre la nueva causa. - **Identidad de partes**, es decir, al proceso deben concurrir las mismas partes e intervinientes que resultaron vinculadas y obligadas por la decisión que constituye cosa juzgada [...]”

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección “A”. Núm. Interno: 2186-15. C.P. Gustavo Gómez Aranguren. En igual sentido ver: núm.: interno: 2687-14. C.P. Gustavo Gómez Aranguren.

se causen luego de la ejecutoria de la sentencia respectiva<sup>12</sup>, esto implica, en otras palabras, que dada la naturaleza de la prestación periódica debatida, el interesado puede solicitar la reliquidación las veces que considere necesario, tanto en sede administrativa como judicial, **sin embargo**, si el nuevo argumento que se invoca es el cambio de precedente, en principio, tal circunstancia no puede ir en contravía de la cosa juzgada, salvo que la nueva causa que origina el litigio sea anterior o concomitante con el proceso y ello hubiese sido ignorado por el Juzgador al momento de decidir.

En el particular, el apoderado de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional “CASUR” señaló que se presenta cosa juzgada entre el presente asunto y otro que fue fallado el 28 de febrero de 2013, sin embargo, no indicó número alguno de radicación alguno ni aportó copia de la demanda que aludía, razón que resultaría suficiente para despachar desfavorablemente su medio exceptivo en los términos del artículo 167 del C. G. del P.

No obstante, al revisarse con detalle el expediente administrativo aportado por CASUR (*Archivo 15 del Cuaderno Principal 1 del Expediente Digitalizado*), se aprecia a folios 77 a 92, copia de una sentencia proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo de Ibagué dentro del proceso con radicación 73001-33-31-001-2012-00204-00, por lo que se procederá analizar la existencia de identidad de objeto, causa y partes, en aras de desatar el primer problema jurídico planteado:

011-2020-00177	001-2012-00204
<p><b>Objeto:</b></p> <p>Nulidad del Oficio No. S-2019-069378/ANOPA-GRULI-1.10 del 19 de noviembre de 2019, proferido por la Policía Nacional.</p> <p>Nulidad del Oficio No. 533564 del 29 de enero de 2020, proferido por CASUR.</p> <p>Reajuste de la asignación de retiro con el 52.2543% resultado de la diferencia entre la asignación pagada y lo que corresponde por ajustes de actualización plena conforme la inflación acumulada y causada entre los años 1992 a 2004, por pérdida del poder adquisitivo.</p> <p>Reparar los daños y perjuicios causados. Sanción moratoria. Inaplicar decretos salariales a partir del año 2004.</p>	<p><b>Objeto:</b></p> <p>Nulidad del Oficio N°. 3529 OAJ del 11 de mayo de 2009, proferido por CASUR.</p> <p>Reajuste de la asignación de retiro teniendo como referente el IPC año a año, a partir de 1997, con su consecuente reliquidación y pago de las diferencias.</p> <p><b>Decisión:</b>                      ORDENAR que la CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL proceda a revisar los incrementos de la asignación de retiro y reajustarlos anualmente con base en el índice de precios al consumidor – IPC, en el evento de ser mayores a los originados en virtud del principio de oscilación, desde el año 1997 y hasta el 31 de diciembre de 2004.                      DECLARAR probada la excepción de prescripción respecto del pago de las diferencias de mesadas causadas con anterioridad al 01 de abril de 2005.</p>

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, consejero ponente: Gerardo Arenas Monsalve, auto de 13 de mayo de 2015, expediente: 25000 23 42 000 2012 01645 01 (0932-2014), actor: María Graciela Copete Copete, demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP

<p><b>Causa:</b></p> <p>El señor BALTAZAR HERRÁN FANDIÑO prestó sus servicios a la Policía Nacional desde el año 1976 en el grado de Agente y percibe asignación de retiro por parte de CASUR desde el año 1996.</p> <p>No se ha efectuado la actualización plena ordenada por la Corte Constitucional, por la inflación causada y acumulada entre los años 1992 a 2004.</p>	<p><b>Causa:</b></p> <p>El señor BALTAZAR HERRÁN FANDIÑO prestó sus servicios a la Policía Nacional en el grado de Agente y percibe asignación de retiro por parte de CASUR.</p> <p>CASUR negó el reajuste, reliquidación y pago desde el año 1997, en relación con el poder adquisitivo de las pensiones y asignaciones de retiro de la Fuerza Pública.</p>
<p><b>Partes:</b></p> <p>Baltazar Herrán Fandiño contra la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional y la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional “CASUR”.</p>	<p><b>Partes:</b></p> <p>Baltazar Herrán Fandiño contra la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional “CASUR”.</p>

Tal como se refirió en precedencia, en el proceso radicado No. 001-2012-00204 promovido por el señor Baltazar Herrán Fandiño, el Juzgado Séptimo Administrativo de Ibagué accedió a las pretensiones de la demanda, ordenando que la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional procediera a revisar los incrementos de la asignación de retiro y reajustarlos anualmente con base en el índice de precios al consumidor – IPC, en el evento de ser mayores a los originados en virtud del principio de oscilación, desde el año 1997 y hasta el 31 de diciembre de 2004, y declaró la prescripción respecto del pago de las diferencias de mesadas causadas con anterioridad al 01 de abril de 2005.

Visto lo anterior, considera el Despacho que existe una cosa juzgada parcial en tanto que precisamente el objetivo del IPC es medir los cambios de los periodos de inflación, es un indicador de la inflación, es una medida del cambio o variación en el precio de bienes y servicios representativos del consumo de los hogares<sup>13</sup>, situación que ya fue objeto de pronunciamiento judicial en relación con la asignación de retiro que devenga el aquí demandante señor Herrán Fandiño. No obstante, en el presente caso se trata de la legalidad de unos actos administrativos nuevos y de una parte pasiva adicional como lo es la Policía Nacional frente a la que se pide reajuste de salarios.

En consecuencia, se declarará la cosa juzgada parcial, solo en lo relacionado con la revisión y ajuste de la asignación de retiro del demandante con base en el IPC o periodos inflación del año 1997 a 2004 y la prescripción de las diferencias de mesadas pensionales que se pudieron causar con antelación al 01 de abril del año 2005, y se continuará con el estudio de las demás pretensiones.

#### 4. El marco jurídico de las Asignaciones mensuales y de Retiro

##### 3.1. Reajuste de la asignación de retiro y de las pensiones.

En ejercicio de la facultad conferida por el artículo 150, numeral 19 de la Constitución Política, el Congreso expidió la Ley 4ª de 1992, ley marco que

<sup>13</sup> <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/precios-y-costos/indice-de-precios-al-consumidor-ipc>

regula en forma general las materias relacionadas con el régimen de las remuneraciones oficiales, y el de prestaciones de trabajadores oficiales y empleados públicos, y la Fuerza Pública, norma que en su artículo 13 estableció:

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

En desarrollo de dicho precepto, el Gobierno Nacional expidió los Decretos 335 de 1992, 25 de 1993, 65 de 1994 y 133 de 1995, los cuales contemplaron una prima de actualización que tuvo vigencia hasta el momento de consolidarse la escala gradual porcentual para nivelar la remuneración del personal activo y retirado de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, lo que tuvo lugar con la expedición del Decreto 107 de 1996, fijando a partir de este año la citada escala salarial porcentual. Para los años subsiguientes, fueron expedidos para tal efecto, los Decretos 122/97, 058/98, 062/99, 2724/00, 2737/01, 745/02, 3552/03, 4158/04, 923/05, 407/06, 1515/07 y 673/08.

Así entonces, es claro que los miembros de la Fuerza Pública, gozan de un régimen especial, por lo que en principio, en luces del artículo 279 de la Ley 100 de 1993, el Sistema General de Seguridad Social no les sería aplicable. En efecto, esta norma establece:

*“Artículo 279. 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. (...)”*

La Corte Constitucional en sentencia C-432 del 06 de mayo de 2004, Magistrado Ponente Dr. Rodrigo Escobar Gil, en relación con el régimen especial que cobija a la Fuerza Pública específicamente estableció:

*“Es claro entonces que la existencia de un régimen especial para los miembros de la fuerza pública, no sólo tiene su fundamento constitucional en la consagración expresa de los artículos 150, numeral 19, literal e), 217 y 218 del Texto Superior, sino también en la diversidad de vínculos jurídicos para acceder a la función pública y que, sin lugar a dudas, conducen a una distinta nominación del empleo, de la categoría del servidor y de la naturaleza de sus funciones, que lógicamente conllevan al señalamiento de un régimen salarial y prestacional distinto”.*

Ahora bien, la anterior normativa fue adicionada por la Ley 238 de 1995 en los siguientes términos:

*“ARTÍCULO 10. Adiciónese al artículo 279 de la Ley 100 de 1993 con el siguiente párrafo:  
Párrafo 4º. 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”*

Los Arts. 14 y 142 de la misma Ley 100 de 1993 determinan:

*“Artículo 14. 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.*”

*Artículo 142. Mesada adicional para pensionados. Los pensionados por jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes, de sectores públicos, oficial, semioficial, en todos sus órdenes, en el sector privado y del Instituto de Seguros Sociales, así como los retirados y pensionados de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, tendrán derecho al reconocimiento y pago de treinta (30) días de la pensión que le corresponda a cada uno de ellos por el régimen respectivo, que se cancelará con la mesada del mes de junio de cada año, a partir de 1994.*

*Parágrafo. Esta mesada adicional será pagada por quien tenga a su cargo la cancelación de la pensión sin que exceda de quince (15) veces el salario mínimo legal mensual.”*

Pues bien, el régimen especial consagrado para los miembros de la Fuerza Pública en el Decreto 1213 de 1990 entre otros que consagraron el sistema de oscilación, disponía la forma en que se reajustan las asignaciones de retiro, de la siguiente manera:

*“ARTICULO 110. Oscilación de asignaciones de retiro y pensiones. Las asignaciones de retiro y pensiones de que trata el presente Decreto, se liquidarán tomando en cuenta las variaciones que en todo tiempo se introduzcan en las asignaciones de actividad para un Agente y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 100 de este Estatuto; en ningún caso aquéllas serán inferiores al salario mínimo legal. **Los Agentes o beneficiarios no podrán acogerse a normas que regulen ajustes prestacionales en otros sectores de la Administración Pública, a menos que así lo disponga expresamente la Ley.**” (Negrilla del Juzgado).*

Debe advertirse que a partir de la vigencia del Decreto 4433 de 2004 (art. 42), se estableció de nuevo el mismo sistema que existió bajo la vigencia de los decretos antes mencionados, esto es, teniendo en cuenta la oscilación de las asignaciones del personal en actividad, así:

*“Art. 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”.*

El principio de oscilación, atrás referido, fue concebido como una prerrogativa de los miembros de la Fuerza Pública, en razón a su régimen salarial, prestacional y pensional especial, decretado en consideración a su especial función. Sin embargo, cuando se demuestra que dichos reajustes consagrados en la norma especial ratificados en la Ley 4ª de 1992, son menos favorables que los establecidos para el reajuste de las pensiones ordinarias según el IPC, como indica la Ley 238 de 1995, debe aplicarse la norma más favorable, como señala el H. Consejo de Estado, en sentencia del 17 de mayo de 2007, con ponencia del Dr. Jaime Moreno García<sup>14</sup>.

*“... a partir de la vigencia de la ley 238 de 1995, el grupo de pensionados de los sectores excluidos de la aplicación de la ley 100 de 1993, sí tienen derecho a que se les reajuste sus pensiones teniendo en cuenta la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor certificado por el DANE como lo dispuso el artículo 14 de la última, y a la mesada 14 en los términos del artículo 142 ibídem. (“...”)*

*Porque, estima la Sala que las asignaciones de retiro, obviamente son una especie de pensión, como también lo son las pensiones de invalidez y las pensiones de sobrevivientes del personal de la fuerza pública, de donde resulta irrelevante el argumento esgrimido por el Tribunal frente a los mandatos del artículo 220 de la Constitución Política, máxime que no pueden ser compatibles con las pensiones de invalidez ni de sobrevivientes militares o policiales y no son reajustables por servicios prestados a entidades de derecho público, pero el interesado puede optar por la más favorable, como expresamente lo establece el inciso 2º del artículo 36 del decreto 4433 de 2004.”*

Esta posición ha sido reiterada por la citada Alta Corporación en fallos posteriores. No sobra hacer una breve alusión a lo manifestado por la H. Corte Constitucional al referirse al principio de favorabilidad respecto del régimen pensional de estas personas<sup>15</sup>:

*“(...) 4. Principio de favorabilidad en la determinación del régimen pensional de los miembros de las Fuerzas Públicas.*

*4.1. De acuerdo a lo establecido en el artículo 279 de la Ley 100, el sistema integral de seguridad social no se aplica a los miembros de las Fuerzas Militares. Este postulado, obedece a lo dispuesto por los artículos 150, numeral 19, literal e)<sup>16</sup> y 217<sup>17</sup> de la Constitución Política, en los cuales estableció que la ley debía determinar el régimen salarial y prestacional especial para los miembros de las Fuerzas Militares, el cual se encuentra justificado en el riesgo latente que envuelve la función pública que prestan y desarrollan<sup>18</sup>.*

*La Jurisprudencia de esta Corporación ha precisado que cuando se hace referencia a la expresión régimen prestacional, se incluyen tanto las prestaciones que tienen su origen de manera directa en la relación de*

<sup>14</sup>C. de E. Expediente No. 8464-05. Actor: José Jaime Tirado Castañeda. Sent. 17 de mayo de 2007. C.P. Jaime Moreno García.

<sup>15</sup> Sentencia T-685/07, Referencia: expediente T-1631943, Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño.

<sup>16</sup> El artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, establece: “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) 19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos: (...) e. Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública;”

<sup>17</sup> El artículo 17 de la CP, consagra: “La Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. // Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional. // La Ley determinará el sistema de reemplazos en las Fuerzas Militares, así como los ascensos, derechos y obligaciones de sus miembros y el régimen especial de carrera, prestacional y disciplinario, que les es propio”.

<sup>18</sup> Ver Sentencia C-432 de 2004 (MP Rodrigo Escobar Gil), reiterada recientemente en la Sentencia T-372 de 2007 (MP Jaime Córdoba Triviño).

*trabajo, como todas aquellas otras que se ocasionan por motivo de su existencia, tales como, las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes, el auxilio funerario, y aquellas contingencias derivadas de los riesgos en salud<sup>19</sup>.*

*4.2. En general las situaciones relacionadas con los derechos, las prerrogativas, los servicios, los beneficios y demás situaciones prestacionales de un trabajador, entre ellas el pago de los derechos pensionales se resuelven con las normas vigentes al tiempo del suceso. Sin embargo, en aplicación del principio de favorabilidad consagrado en el artículo 53 del Ordenamiento Superior, también es posible considerar, la aplicación de la normatividad que más favorezca al trabajador, "...en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho...". (...)*

*En conclusión, ha dicho la Corte que en la determinación del régimen o la normatividad aplicable al reconocimiento de una pensión o al reajuste de la misma correspondiente a una persona que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 pertenezca a un régimen especial o tenga derecho a la aplicación del régimen de transición allí previsto, la autoridad administrativa deberá respetar los principios de favorabilidad y la garantía de los derechos adquiridos, en especial si se trata de aquellas personas que se encuentran en situación de debilidad manifiesta, con el fin de preservar, en todo caso, el derecho fundamental al debido proceso.(...)"<sup>20</sup>*

Así las cosas, es preciso aplicar a las asignaciones de retiro, el incremento anual con base en el IPC, ordenado en la Ley 100 de 1993, cuando este resulte más favorable a la aplicación del Decreto 1213 de 1990, durante el tiempo posterior a la expedición de la Ley 238 de 1995, y hasta la expedición del Decreto 4433 de 2004, que volvió a consagrar el incremento de las asignaciones de retiro, según el principio de oscilación teniendo en cuenta las asignaciones de los miembros de la fuerza pública en actividad y que en adelante prohíbe acogerse a normas que regulen ajustes en la administración pública, a menos que así lo regule expresamente la ley.

#### **4. Caso Concreto**

Dentro del expediente se encuentra probado lo siguiente:

- 1.** Que mediante Resolución N°. 3862 del 04 de septiembre de 1996 la CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL le reconoció y ordenó el pago de asignación mensual de retiro al señor AG ® BALTAZAR HERRÁN FANDIÑO, a partir del **03 de noviembre de 1996**, en cuantía equivalente al 70% de las partidas legalmente computables para el grado. *Este hecho se encuentra probado a folios 76 a 77 del Archivo 01 del Cuaderno Principal del Expediente Digitalizado.*
- 2.** Que a través de petición del 16 de octubre de 2019, el demandante solicitó a la Policía Nacional que se efectuara la reliquidación, reconocimiento y cancelación de la diferencia entre la asignación mensual, salarios y

<sup>19</sup> En este sentido ver las sentencias: C-654 de 1997 (MP. Antonio Barrera Carbonell), C-835 de 2002 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra) y C-101 de 2003 (MP. Jaime Córdoba Triviño), las cuales además indican que el fundamento jurídico de las prestaciones derivadas de las contingencias propias de la seguridad social, se encuentran en el artículo 150, num. 19, lit. e) de la Constitución, que corresponde a las materias sujetas a ley marco.

<sup>20</sup>Ver entre otras las sentencias T-235 de 2002 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra), T-251 de 2007 (MP Jaime Córdoba Triviño), T-625 de 2004 (MP Alfredo Beltrán Sierra), T-008 de 2006 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra), T-631 de 2006 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra) y T-595 de 2007 (MP Jaime Córdoba Triviño).

prestaciones sociales pagadas desde el 1 de enero de 2004 hasta la fecha de retiro, y las que considera le corresponden por ajustes de la actualización plena conforme la inflación causada y acumulada entre los años 1992 a 2004. *Este hecho se encuentra acreditado a folios 61 a 67 del Archivo 03 del Cuaderno Principal del Expediente Digitalizado.*

3. Que mediante Oficio N° S-2019-069378/ANOPA-GRULI-1.10 del 19 de noviembre de 2019, se niega lo solicitado. *Este hecho se encuentra acreditado a folios 73 a 74 del Archivo 03 del Cuaderno Principal del Expediente Digitalizado.*
4. Que a través de petición del 16 de octubre de 2019, el demandante solicitó a la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional que se efectuara la reliquidación, reconocimiento y cancelación de la diferencia entre la asignación mensual de retiro pagada desde la fecha en que esta fue reconocida, y las que considera le corresponden por ajustes de la actualización plena conforme la inflación causada y acumulada entre los años 1992 a 2004. *Este hecho se encuentra acreditado a folios 68 a 72 del Archivo 03 del Cuaderno Principal del Expediente Digitalizado.*
5. Que mediante Oficio N°. 202021000015501 id: 533564 del 29 de enero de 2020, se niega lo solicitado. *Este hecho se encuentra acreditado a folios 75 a 76 del Archivo 03 del Cuaderno Principal del Expediente Digitalizado.*

Ahora bien, como quedó visto, el sistema de reajuste de las asignaciones de retiro y pensiones de los miembros de la Fuerza Pública con base en el IPC certificado por el DANE, estuvo vigente desde el año 1995, en virtud de la expedición de la Ley 238 de esa anualidad, hasta el 31 de diciembre de 2004, de conformidad con la Ley 923 y el Decreto 4433 del mismo año, toda vez que a partir de esta última fecha nuevamente comenzó a operar el principio de oscilación, conforme al cual el reajuste de tales prestaciones debe efectuarse de acuerdo a los incrementos de las asignaciones del personal en actividad.

A partir del marco jurídico y jurisprudencial expuesto en acápites anteriores, junto a las pruebas oportunamente allegadas al plenario, es claro que en el presente caso, no hay lugar al reajuste de la sustitución de la asignación de retiro del señor AG ® BALTAZAR HERRÁN FANDIÑO, en tanto que la revisión y ajuste de la asignación de retiro del demandante con base en el IPC o periodos inflación del año 1992 a 2004, ya fueron objeto de decisión judicial haciendo tránsito a cosa juzgada.

En lo que respecta a la reliquidación, reconocimiento y cancelación de la diferencia entre los salarios y prestaciones sociales pagadas desde el 1 de enero de 2004 hasta la fecha de retiro, y las que considera le corresponden por ajustes de la actualización plena conforme la inflación causada y acumulada entre los años 1992 a 2004, debe señalar el Juzgado que tampoco hay lugar a ello, en tanto que, **el demandante fue retirado en el año 1996**, y conforme lo analizado, es evidente, que los sueldos básicos para el personal uniformado y no uniformado de la Policía Nacional, los fija anualmente el Gobierno Nacional, de conformidad con lo establecido en la Ley 4 de 1992.

De otra parte el Gobierno Nacional al expedir el Decreto anual de incremento del sueldo para la Fuerza Pública, ha establecido los parámetros que rigen los

reajustes de los salarios dando aplicación a la escala gradual porcentual contemplada en las normas especiales que han regulado la materia y que tanto la Policía Nacional como la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional ha venido acatando, sin que pueda variar los criterios fijados por el Gobierno Nacional, toda vez que dichos reajustes se fundamentan en el sistema prestacional de los miembros de la Fuerza Pública, correspondiendo al Congreso de la República, mediante ley, establecer los parámetros fijados para el aumento de las asignaciones de retiro.

En igual sentido, al revisarse el expediente administrativo del demandante, se constató que, a partir de la fecha del reconocimiento de su asignación de retiro, la Caja de Sueldos de Retiro ha incrementado la prestación de conformidad con los Decretos expedidos por el Gobierno Nacional que establecen la Escala Gradual Porcentual.

Aclarado lo anterior, se tiene que el demandante señala que los actos administrativos que demanda vulneran el artículo 53 de la Constitución Política, la Ley 4 de 1992 y lo dispuesto en la sentencia C-931 de 2004, frente a lo cual debe reiterarse, que el Gobierno Nacional en virtud de la mencionada ley puede establecer las escalas porcentuales para fijar la remuneración de los miembros de la Fuerza Pública, situación que tampoco es absoluta ni completamente discrecional, en la medida que debe respetarse los parámetros legales y principios Constitucionales al momento de realizar dicha función.

La parte demandante alega, que los actos acusados violan el derecho de igualdad al reajuste de los salarios. En lo que respecta a esta figura, se tiene que la Corte Constitucional en la misma sentencia C-931 de 2004, que el actor trae comocimiento para formular esta demanda, se reitera que existen grupos de trabajadores según la categoría o monto del salario, así las cosas, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado reconocen que existe una situación desigual entre quienes cuentan con salarios bajos y quienes ganan salarios medios o altos, en donde los primeros se les deben ajustar los salarios de acuerdo al IPC, y los segundos le es admisible la limitación del reajuste respetando el principio de progresividad, de tal forma que a menor capacidad económica, menor sea el grado de limitación, las anteriores circunstancias teniendo en cuenta las premisas de la Corte Constitucional en la sentencia C-931 de 2004, en donde establece:

*"3.4.2. (...) El derecho a mantener el poder adquisitivo del salario no es un derecho absoluto, como no lo es ningún derecho en un Estado Social y Democrático. La conceptualización del Derecho a mantener el poder adquisitivo real del salario como Derecho limitable es un desarrollo específico de la doctrina según la cual los Derechos, aún los fundamentales, no son absolutos, de lo que se deriva la posibilidad de armonizarlos para asegurar en la práctica su ejercicio efectivo. Así lo ha reiterado esta Corporación cuando ha interpretado Derechos de diversa naturaleza y contenido". De este modo, **el derecho a la conservación del poder adquisitivo de los salarios, no puede entenderse como un derecho a fijar un porcentaje de incremento igual para todos los salarios, sin excepción.** La correcta interpretación de este derecho, implica que la remuneración de los trabajadores debe ser justamente "móvil" virtualmente variable, mas no se traduce en que el porcentaje de ajuste que refleje dicha movilidad, deba aplicarse por igual a los distintos valores que puede tener la remuneración salarial de los trabajadores. (...)*

**3.4.4. De lo expuesto se infiere que el artículo 53 de la Constitución, cuando habla de salario "móvil" sí está consagrando el derecho a mantener el poder adquisitivo del salario, pero que este mandato no puede interpretarse, como lo**

***hace el demandante, en el sentido en que todos los salarios superiores al mínimo deben ajustarse anualmente en el mismo porcentaje en que haya sido incrementado aquél (...)***". (Negrilla del Juzgado).

En tal virtud y conforme lo estipulado en la sentencia de Constitucionalidad referida, el derecho a la conservación del poder adquisitivo de los salarios no puede entenderse como un derecho a que el Gobierno fije un porcentaje de incremento igual para todos los rangos de los salarios de los servidores públicos, situación por la cual, no se puede pretender en la demanda que el juez realice un análisis cerrado respecto de la sentencia C-931 de 2004, como criterio vinculante para la nulidad de los actos administrativos que demanda, pues para ello es necesario precisar cuál fue el contexto por el cual se pronunció la alta corporación en esa oportunidad confrontado con el caso concreto.

En el *sub judice* el Juzgado advierte que el demandante pretende el reajuste del sueldo básico que es tomado como base para la liquidación de su asignación de retiro conforme con el salario que devenga el grado de General o Almirante, reajustado con el IPC; esto es, con el 52.2543%. No obstante, el Despacho considera que no es posible acceder a dicha pretensión, comoquiera que en virtud del Decreto 107 de 1996, los sueldos básicos y prestaciones salariales de los miembros de la Policía Nacional aumentan anualmente en los porcentajes establecidos por el Gobierno Nacional, sin que sea dable tomar como parámetro de ajuste el IPC del año inmediatamente anterior.

De cara a lo alegado por el demandante, se advierte que el reajuste de las asignaciones de retiro se realiza conforme con el principio de oscilación regulado por la Ley 923 de 2004, artículo 3 numeral 3.13, que a la letra dice "*el incremento de las asignaciones de retiro y de las pensiones del personal de la Fuerza Pública será el mismo porcentaje en que se aumenten las asignaciones de los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo*". Disposición reiterada por el artículo 42 del Decreto 4433 de 31 de diciembre de 2004<sup>21</sup>, en atención al grado que ostentaba el personal retirado al momento del reconocimiento de su asignación.

Por lo anterior, el Juzgado precisa que está demostrado en el *sub examine* que la entidad demandada, mediante Resolución 3862 de 1996, reconoció y ordenó el pago de una asignación mensual de retiro equivalente al 70% de las partidas legalmente computables para el grado al momento del retiro del servicio, en aplicación del principio de oscilación vigente y aplicando como criterio de reajuste los porcentajes de aumento que se han realizado anualmente respecto del grado. En ese orden de ideas, se observa que CASUR ha tenido en cuenta la posición fijada por el Gobierno Nacional y la Ley como sistema de reajuste prestacional y salarial de régimen especial, bajo el cual están cobijados los miembros de la Fuerza Pública.

Delimitado lo anterior, es necesario advertir que si bien, en aplicación del principio de favorabilidad, se reconoció por parte de la jurisdicción contenciosa que durante los años 1995 a 2004 las asignaciones de retiro de los miembros de la Fuerza Pública, se reajustarían tomando como referente el IPC del año inmediatamente anterior, siempre y cuando se evidenciara que dicho reajuste

---

<sup>21</sup> "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.(...)"

fuera mayor del realizado con base en el régimen de oscilación; lo cierto es, que ello no implicó la variación del sueldo básico del grado de General o Almirante, como quiera que éste sigue siendo el fijado por el Gobierno Nacional de manera anualizada.

Por otra parte, se reitera que *“la base de liquidación es una sola y su cálculo se realiza al momento en que se reconoce la prestación con base en el salario que percibían al momento del retiro. Una vez reconocida la asignación de retiro, la misma cada año es incrementada en un porcentaje igual a la del personal en actividad para cada grado”*, tal como lo indicó la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado en un caso de similares condiciones fácticas al presente<sup>22</sup>.

Por razón de lo anterior, se considera que el accionante no tiene derecho a que se le reajuste el sueldo básico como partida computable para liquidar su asignación de retiro tomando como referente la asignación básica del grado de General o Almirante, por cuanto quedó demostrado que el incremento realizado a la asignación de retiro por parte de la entidad demandada se llevó a cabo conforme al régimen especial vigente. Esto es, tomando como criterio de reajuste los porcentajes de aumento que se han realizado anualmente para el grado de conformidad con los parámetros fijados por el Gobierno Nacional.

#### **4. Frente a las demás pretensiones**

Solicita la parte actora que se reconozcan perjuicios morales por angustia y congoja producidas por el no reconocimiento y pago de los incrementos pensionales solicitados. Al respecto, como quiera que la pretensión principal es despachada desfavorablemente, igual suerte corre las pretensiones accesorias, máxime cuando en el expediente no hay prueba que acredite el daño moral alegado, en consecuencia, se negará esta pretensión.

#### **5. CONDENA EN COSTAS.**

Teniendo en cuenta la sentencia del 16 de abril de 2015 de la sección primera del Consejo de Estado<sup>23</sup> en el cual se manifiesta que la condena en costas no es objetiva y que de conformidad con el artículo 188 del C.P.A.C.A. que salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre las costas y que debe establecerse si es o no procedente dicha condena.

El numeral 1º del artículo 365 C.G.P. establece que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso.

En concordancia con lo anterior, el numeral 8º del artículo antes mencionado establece que habrá costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.

En este orden de ideas, las agencias en derecho hacen parte de las costas, pero debe tenerse en cuenta que de conformidad con los numerales 3º y 4º del artículo 366 C.G.P. las agencias serán fijadas por el Magistrado Sustanciador o el Juez y deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura.

---

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, M.P. William Hernández Gómez, proceso con radicado 05001-23-33-000-2013-01350-01 (1865-2016).

<sup>23</sup> C.P. Dr. Guillermo Vargas Ayala. Expediente No 25000 23 24 000 2012 00446 00.

Con fundamento en ello, se condenará al pago de las costas del proceso a la parte demandante. Ahora bien, teniendo en cuenta que los apoderados de la parte demandada presentaron contestación demanda y alegatos de conclusión se observa que se causaron agencias en derecho. Por consiguiente, el Despacho condenará en costas a la parte demandante, en tanto resultó vencida en la presente instancia, fijando como agencias en derecho la suma de \$2.023.894 equivalente al 6% de las pretensiones, suma que se dividirá en partes iguales para cada una de las demandadas; es decir, \$1.011.947 para cada una de las entidades demandadas, de conformidad con el Acuerdo expedido por el Consejo Superior de la Judicatura.

Se ordenará que la Secretaría efectúe la correspondiente liquidación, en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO ONCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

**RESUELVE:**

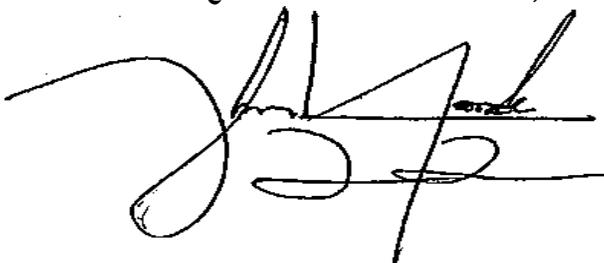
**PRIMERO.- DECLARAR** probada la excepción de “Cosa Juzgada” de manera parcial, en lo relacionado con la revisión y ajuste de la asignación de retiro del demandante con base en el IPC o periodos inflación del año 1997 a 2004 y la prescripción de las diferencias de mesadas pensionales que se pudieron causar con antelación al 01 de abril del año 2005.

**SEGUNDO.- NEGAR** las demás pretensiones de la demanda, de conformidad con las razones expuestas en esta providencia.

**TERCERO.- CONDENAR EN COSTAS** a la parte demandante y en favor de la parte demandada, conforme la parte motiva de esta providencia. En consecuencia, fijar como agencias en derecho la suma de \$2.023.894; es decir, \$1.011.947 para cada una de las entidades demandadas, que deberá ser incluida en la respectiva liquidación de las costas del proceso, a ser liquidadas por Secretaría del Despacho.

**CUARTO.-** Ejecutoriada esta providencia, **ARCHÍVESE** el proceso previas las anotaciones que sean del caso en el Sistema SAMAI.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**



**JOHN LIBARDO ANDRADE FLÓREZ**  
Juez