

REPUBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO CUARENTA Y SEIS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO
SECCIÓN SEGUNDA¹

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de mayo de dos mil veintidós (2022)

EXPEDIENTE No.: 11001-33-42-046-2019-00033-00²
DEMANDANTE: WILLIAM JAVIER MARTÍNEZ PULIDO
DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

ASUNTO

Agotado el trámite del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del C.P.A.C.A., procede el Despacho a proferir sentencia de primera instancia para resolver la demanda que ha dado origen al proceso de la referencia.

1 ANTECEDENTES

1.1 La demanda

El señor William Javier Martínez Pulido, identificado con C.C. No. 79.491.068, a través de apoderado, promovió el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, conforme al artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) contra la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – POLICÍA NACIONAL –, con el fin de que se hagan declaraciones y condenas que se indican en el siguiente apartado.

1.1.1 Pretensiones.

En el escrito de la demanda se formularon las pretensiones que a continuación se sintetizan:

¹ Correos electrónicos: jadmin46bta@notificacionesrj.gov.co y jadmin46bt@cendoj.ramajudicial.gov.co
Para la recepción de memoriales solo está disponible el siguiente correo electrónico: correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

² [11001334204620190003300](https://www.cendoj.gov.co/11001334204620190003300) (solo podrán ingresar al enlace desde los correos informados al despacho para efectos de notificaciones judiciales)

1. Que se declare la nulidad del Oficio N°. s-2018-040189/ANOPA-GRULI - 1.10 del 25 de mayo de 2018, mediante el cual la Policía Nacional negó la reliquidación de sueldos, primas legales y convencionales, las vacaciones, cesantías y demás prestaciones sociales incorporado los porcentajes de los IPC dejados de incluir en el salario desde 1997 hasta la fecha de pago efectivo.
2. A título de restablecimiento del derecho se reliquide y reajuste del salario, primas legales y convencionales, reconocido mediante resolución expedida por dicha entidad, adicionándole los porcentajes correspondientes a la diferencia existente entre el porcentaje entre lo aumentado por escala gradual porcentual y el Índice de Precios al Consumidor causada entre los años 1997 y 2004.
3. Que se condene a la Policía Nacional a efectuar corrección de la hoja de servicios del actor, y, en consecuencia, se remita la misma a la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional.

1.1.2 Fundamento fáctico

La demanda se fundamenta en los hechos que a continuación se exponen brevemente:

1. El día 18 de mayo de 1992, el señor William Javier Martínez Pulido, permaneciendo en servicio activo por más de 20 años.
2. Durante la permanencia del actor al servicio activo al actor se le hicieron incrementos anuales inferiores al IPC, específicamente, 1997, 1999, 2001, 2002, 2003 y 2004.
3. El actor radicó ante la Policía Nacional derecho de petición el día 25 de mayo de 2018. Allí solicitó la reliquidación y reajuste del sueldo básico de acuerdo al IPC durante los años 1997 a 2004.
4. La Policía Nacional dio respuesta negativa mediante Oficio No. S-2018-040189 / ANOPA-GRULI-1.10, del 25 de mayo de 2018.

1.1.3. Normas violadas.

De orden constitucional: Artículos 2, 4, 13, 46, 48 y 53 de la Constitución Política.

De orden legal y reglamentario: Leyes 4ª de 1992, artículo 2º; 238 de 1995, 100 de 1993, artículos 14, y 279 de 1995, artículo 1º.

1.1.4 Concepto de violación.

El apoderado de la parte demandante considera que el acto acusado incurrió en infracción a las normas. Indica que el Gobierno Nacional debe aumentar anualmente los salarios de los miembros de la Fuerza Pública teniendo en cuenta el Índice de Precios al Consumidor del año anterior. La Ley 4ª de 1992, propende por la conservación del valor adquisitivo del salario; sin embargo, el Gobierno Nacional para los años 1997 a 2004, desconoció dichos postulados. En efecto, para las referidas anualidades la entidad demandada reajustó el salario del demandante por debajo del IPC del año anterior.

Finalmente, advierte que de conformidad con lo previsto por la Corte Constitucional en la sentencia C-1433 del 23 de octubre de 2000, no es posible realizar reajustes salariales inferiores al IPC del año inmediatamente al anterior.

1.2. TRÁMITE PROCESAL

1.2.1 Contestación de la demanda³

La Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía nacional se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda. Como fundamento de ello, arguye que el acto administrativo fue proferido por funcionario competente, está debidamente motivado, y se ajustó a la normatividad legal aplicable a los reajustes salariales de los miembros de la fuerza pública, en particular, a lo previsto en el artículo 13 de la Ley 4ª de 1992, y los Decretos 107 de 1996, 122 de 1997, 62 de 1999, 2737 de 2001, 745 de 2002, 3552 de 2003 y 4158 de 2004.

El reajuste salarial pretendido por el actor solo puede reconocerse a los miembros retirados de la Policía Nacional, de conformidad con lo previstos en las Leyes 100 de 1993 (art. 279) y 238 de 1995. Y, siendo que el actor para durante los años 1997 a 2004 tenía la condición de activo, no era posible reajustar su salario con fundamento en las citadas normas, las cuales son propias de los retirados. Justamente, a los miembros activos de la Policía Nacional le es aplicable el principio de oscilación para efectos del reajuste de la asignación básica.

1.2.2 Alegatos

En virtud de lo dispuesto en el artículo 182A del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo adicionado por la Ley 2080 de 25 de enero de 2020, el despacho, mediante proveído del 5 de abril de 2022, corrió traslado a las partes y al ministerio público por el término común de 10 días con el fin que presentaran sus alegatos de conclusión y concepto por escrito, respectivamente.

³ Documento 10 del expediente.

Una vez vencido el término anterior, las partes presentaron sus alegatos de conclusión de la siguiente manera:

Parte demandante⁴: Reiteró los fundamentos de derecho contenidos en la demanda. Solicitó se acceda a las pretensiones de la demanda, y en caso contrario, no se condene en costas a la parte demandante

Parte demandada⁵: Ratificó los argumentos de defensa contenidos en la contestación de la demanda. Solicitó se nieguen las pretensiones de la demanda.

Ministerio Público: Guardó silencio en esta etapa procesal.

Cumplido el trámite de ley, sin que se observe causal de nulidad procesal, se decide mediante las siguientes,

2 CONSIDERACIONES.

2.1 Problema Jurídico

Como se determinó en la audiencia inicial al momento de fijar el litigio, el presente asunto se pretende establecer: Si el señor William Javier Martínez Pulido, tiene o no derecho a que la entidad demandada le reajuste su asignación salarial de conformidad con el IPC durante los años 1997 a 2004, según lo expuesto en la demanda.

2.3 Hechos probados

Se demostraron en el proceso los hechos que a continuación se indican:

1. El señor William Javier Martínez Pulido prestó sus servicios a la Policía Nacional durante el periodo comprendido entre el 18 de mayo de 1992 hasta el 28 de mayo de 2013, ocupando como último grado el de Intendente (página 29 del documento 1 del expediente).
2. La Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional le reconoció una asignación de retiro al señor William Javier Martínez Pulido.
3. El día 25 de mayo de 218, el demandante, a través de derecho de petición, solicitó ante a la entidad demandada el reajuste de su asignación para los años 1997, 1999, 2001, 2002. 2003 y 2004 de conformidad con el IPC (páginas 22-26 del documento 1 del expediente).

⁴ Documento 15 del expediente.

⁵ Documento 16 del expediente.

4. Mediante Oficio No. S-2018-040189/ANOPA-GRULI-1.10 de 25 de mayo de 2018, suscrito por el jefe Área Nómina de Personal Activo, se negó el derecho pretendido por el señor William Javier Martínez Pulido (página 28 documento 1).

2.4 Marco Normativo.

A partir de la expedición de la Constitución de 1991 la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, incluidos los integrantes de la Fuerza Pública, no es asunto privativo de la órbita de competencia del Congreso de la República, sino que esa atribución hoy es compartida con el Presidente de la República, conforme a lo dispuesto por el artículo 150 numeral 19 literal e) de la Constitución⁶. En esta norma constitucional de manera expresa se señaló que corresponde al Congreso de la República, en ejercicio de la función legislativa, “dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios” a los cuales se sujetará el Gobierno para “fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública”.

En virtud, de dicho precepto constitucional el Congreso de Colombia profirió la Ley 4^a de 1992⁷, y en su artículo 13⁸ facultó al Gobierno Nacional para establecer la escala gradual, cuyo fin no era otro que nivelar las asignaciones de los miembros de la Fuerza Pública para los años 1992 a 1995.

Igualmente, los artículos 1^o y 2^o de la Ley 4^a de 1992, respecto del régimen salarial y los criterios para fijar este, disponen lo siguiente:

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

d) Los miembros de la Fuerza Pública.

ARTÍCULO 2o. Para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores enumerados en el artículo anterior, el Gobierno Nacional tendrá en cuenta los siguientes objetivos y criterios: a) El respeto a los derechos adquiridos de los servidores del Estado tanto del régimen general, como de los regímenes especiales. En ningún caso se podrán desmejorar sus salarios y prestaciones sociales; b) El respeto a la carrera administrativa y la ampliación de su cobertura; c) La concertación como factor de mejoramiento de la prestación de los servicios por parte del Estado y de las condiciones de trabajo; d) La modernización, tecnificación y eficiencia de la administración

⁶ e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública

⁷ “Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política”.

⁸ 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 2^o. PARÁGRAFO. La nivelación de que trata el presente artículo debe producirse en las vigencias fiscales de 1993 a 1996.

pública; e) La utilización eficiente del recurso humano; f) La competitividad, entendida como la capacidad de ajustarse a las condiciones predominantes en las actividades laborales; g) La obligación del Estado de propiciar una capacitación continua del personal a su servicio; h) La sujeción al marco general de la política macroeconómica y fiscal; i) La racionalización de los recursos públicos y su disponibilidad, esto es, las limitaciones presupuestales para cada organismo o entidad; j) El nivel de los cargos, esto es, la naturaleza de las funciones, sus responsabilidades y las calidades exigidas para su desempeño; k) El establecimiento de rangos de remuneración para los cargos de los niveles profesional, asesor, ejecutivo y directivo de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva y de la Organización Electoral; l) La adopción de sistemas de evaluación y promoción basados en pruebas generales y/o específicas. En el diseño de estos sistemas se tendrán en cuenta como criterios, la equidad, productividad, eficiencia, desempeño y la antigüedad; ll) El reconocimiento de gastos de representación y de salud y de primas de localización, de vivienda y de transporte cuando las circunstancias lo justifiquen, para la Rama Legislativa.”.

Por su parte, el artículo 4º *ibídem* estableció que anualmente el Gobierno Nacional deberá modificar el sistema salarial de, entre otros funcionarios, los miembros de la Fuerza Pública. En efecto, dicha norma dispone:

ARTÍCULO 4o. Con base en los criterios y objetivos contenidos en el artículo 2o. 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 1º literal a), b) y d), aumentando sus remuneraciones. Igualmente, el Gobierno Nacional podrá modificar el régimen de viáticos, gastos de representación y comisiones de los mismos empleados.

Lo anterior, evidencia que el propósito del legislador en el artículo 4º de la Ley 4ª de 1992, era dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 53 de la Constitución Nacional, esto es, garantizar que la remuneración sea móvil.

Así las cosas, el reajuste del sueldo o asignación básica de los miembros de las Fuerzas Militares debe efectuarse anualmente mediante decreto proferido por el Gobierno Nacional, el cual debe tener en cuenta varios aspectos, entre ellos, el Índice de Precios al Consumidor, toda vez que aquel demuestra el incremento del costo de vida.

No obstante, para determinar que existe un incremento en la asignación básica, sueldos, o salarios, no basta tener en cuenta el IPC, dado que, de ser así, no se podría hablar propiamente de un aumento o incremento salarial, sino de la actualización del salario. En efecto, la Corte Constitucional al pronunciarse sobre la constitucionalidad de la Ley 278 de 1996⁹, que regula aspectos relacionados con la fijación del salario mínimo, prescribió

⁹ "Comisión permanente de concertación de políticas salariales y laborales creada por el artículo 56 de la Constitución Política".

Así las cosas, vulneraría la Constitución una disposición legal que obligara al Gobierno a plasmar los aumentos periódicos del salario mínimo sobre la única base de la inflación calculada, prevista o programada para el siguiente año, con olvido de la inflación real que ha tenido lugar en el año precedente y que efectivamente ha afectado los ingresos de los trabajadores”.

“Más aún, la Corte coincide con lo expuesto por el Procurador General de la Nación en el sentido de que el Gobierno, en la hipótesis de la norma, debe ponderar los factores contenidos en ella, pero que, en todo caso el reajuste salarial que decrete nunca podrá ser inferior al porcentaje del IPC del año que expira. Y ello por cuanto, como el Ministerio Público lo dice, el Gobierno está obligado a velar porque el salario mantenga su poder adquisitivo, de tal forma que garantice el mínimo vital y móvil a los trabajadores y a quienes de ellos dependen. De lo contrario, vulnera el artículo 53 de la Constitución¹⁰.

La anterior posición, se estima fue reiterada por la Corte Constitucional en sentencia C-1433-00, así:

“El ajuste del salario no corresponde propiamente a su incremento, pues, para que exista un incremento en la remuneración, verdadero y efectivo, se requiere que ésta se revise y modifique, aumentándola, luego del ajuste por inflación, teniendo en cuenta los factores reales de carácter socioeconómico que inciden en su determinación y, especialmente, la necesidad de asegurar el mínimo vital y la equivalencia con lo que corresponde al valor del trabajo.

(...)

Así mismo, con arreglo a la jurisprudencia contenida en la sentencia C-815/99, los aumentos salariales deben corresponder, por lo menos al monto de la inflación del año anterior, porque sólo de esta manera se cumple a cabalidad con los mandatos constitucionales que exigen conservar el poder real de los salarios de los trabajadores.”

De conformidad con la precitada jurisprudencia, se evidencia la imposibilidad de efectuar incrementos salariales inferiores al IPC del año anterior, lo que permite inferir que todo “aumento” que era efectuado en materia salarial por debajo del IPC desconoce el principio de la movilidad salarial contenido en el artículo 53 de la Constitución Nacional, dado que con ello se deprecia el valor del salario, y con ello, se deprecia el valor del trabajo.

Sin embargo, se impone resaltar una lectura decantada de las referidas providencias, y de ello se sigue que la regla jurídica derivada de la sentencia de constitucionalidad C-815 de 1999, en la que la Corte se volvió a pronunciar sobre la fijación de los salarios, dado que la norma demandada se refería exclusivamente a la determinación del salario mínimo legal, se ocupó de los criterios para la fijación del salario mínimo legal, no de todos los salarios ni específicamente de los pagados a los servidores públicos. Allí, la Corte decidió que la constitucionalidad de la norma demandada dependía de una ponderación de un conjunto de factores, de tal manera que dicha fijación no dependiera tan sólo de uno de ellos. Sin embargo, estableció un mínimo de aumento para este salario consistente en el “porcentaje del IPC del año que expira”.

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-815 de 1999, 20 de octubre de 1999, Exp. No. 2368.

En la parte resolutive de esta providencia señaló como condicionante:

“Sólo en los términos de esta Sentencia, declarar **EXEQUIBLE** el artículo 8 de la Ley 278 del 30 de abril de 1996, en el entendido de que, al fijar el salario mínimo, en caso de no haberse logrado consenso en la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, el Gobierno deberá motivar su decreto, atendiendo, con el mismo nivel e incidencia, además de la meta de inflación del siguiente año, a los siguientes parámetros: la inflación real del año que culmina, según el índice de precios al consumidor; la productividad acordada por la Comisión Tripartita que coordina el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; la contribución de los salarios al ingreso nacional; el incremento del producto interno bruto (PIB); y con carácter prevalente, que habrá de reflejarse en el monto del aumento salarial, la especial protección constitucional del trabajo (art. 25 C.P.) y la necesidad de mantener una remuneración mínima vital y móvil (art. 53 C.P.); la función social de la empresa (art. 333 C.P.) y los objetivos constitucionales de la dirección general de la economía a cargo del Estado (art. 334 C.P.), uno de los cuales consiste en "asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso a los bienes y servicios básicos" (Subrayado fuera del texto).

La sentencia C-815 de 1999 que, como se anotó, se refiere al salario mínimo legal, no encierra en sí misma una contradicción insalvable entre la parte motiva – que exige que el reajuste salarial sea efectuado con la inflación del año anterior – y la parte resolutive – que exige que se atiendan con el mismo nivel e incidencia los parámetros enumerados, dentro de los cuales la inflación del año anterior es tan sólo uno de ellos.

Caben dos lecturas de la sentencia, ambas conducen a la necesidad de efectuar un ejercicio de ponderación de factores económicos y sociales diversos. En la primera, prevalece la parte resolutive sobre la motiva lo cual significa que la inflación calculada no es el único criterio para calcular la inflación. En la segunda, la ponderación de criterios ordenada en la parte resolutive no excluye que se respete un mínimo –v.gr. la inflación causada- a partir del cual las autoridades atiendan con el mismo nivel e incidencia los demás factores.

En todo caso, en cualquiera de las dos lecturas, la conclusión es que aún para la fijación del salario mínimo es necesario ponderar diversos parámetros de la situación social y económica y que el aumento anual indexado con la inflación del año anterior se aplica, según esta sentencia, sólo al salario mínimo y no a los demás salarios.

En la ya aludida sentencia C-1433 de 2000, la Corte Constitucional se pronunció sobre el aumento salarial de todos los servidores públicos cobijados por el presupuesto general de la nación correspondiente a la vigencia fiscal del año 2000. En dicha sentencia la Corte extendió el criterio mínimo, que debía aplicarse para el aumento del salario mínimo legal, sentado en la C-815 de 1999 a todos

los salarios de los servidores públicos mencionados. Además, a pesar de que en las sentencias citadas como precedente la Corte sostuvo claramente que el ámbito de las autoridades competentes para fijar los salarios no podía ser restringido mediante reglas inflexibles, la Corte en la C-1433 de 2000 estableció una fórmula única para la fijación del aumento salarial. Igualmente, a pesar de que, en las sentencias citadas como precedente, la Corte precisó que inclusive para la fijación del salario mínimo deberían tenerse en cuenta un conjunto de factores - los cuales debían ser atendidos “con el mismo nivel e incidencia” - en la C-1433 de 2000 ordenó, sin mencionar otros parámetros de ponderación, que “los aumentos salariales, deben corresponder por lo menos al monto de la inflación del año anterior”.

De tal manera que, si bien la C-1433 de 2000 coincide con los precedentes directos e inmediatos relativos al aumento de los salarios en cuanto a que el objetivo de dicha política debe ser el mantenimiento de la capacidad adquisitiva salarial, se aparta de la *ratio decidendi* tanto de la C-710 de 1999 como de la C-815 de 1999. Este distanciamiento respecto de los precedentes invocados surge de la decisión de la Corte de ordenar un aumento salarial a partir de una fórmula única y específica, v.gr. la indexación con base en la inflación del año anterior como criterio mínimo.

En la sentencia C-1064 de 2001 la Corte confirma que la Constitución protege el derecho a mantener la capacidad adquisitiva salarial lo cual ha sido reiterado de manera consistente en la jurisprudencia de esa Corporación como se señaló anteriormente. Sin embargo, estima que la orden de aplicar una fórmula única y específica de indexación salarial para cualquier nivel salarial no es compatible con la *ratio decidendi* de las sentencias que constituyen precedente inmediato y directo de la C-1433 de 2000. Esta es una de las razones por las cuales en la sentencia en cita no se reitera dicha orden ni se fija una fórmula específica y única de indexación de todos los salarios de los servidores públicos cobijados por la ley de presupuesto parcialmente demandada.

Uno de los aspectos respecto del cual la C-1433 de 2000 se apartó de una línea de precedentes sostenida desde 1992 por esa Alta Corporación es el carácter limitable de los derechos constitucionales. La Corte ha reiterado que los derechos, aún los fundamentales, no son absolutos.

Por eso, el entendimiento del derecho a mantener el poder adquisitivo del salario (art. 53 C.P) como derecho, no absoluto sino relativo, está acorde y es consistente con toda una línea de precedentes de la Corte Constitucional en la cual los derechos constitucionales se conciben como derechos limitables¹¹.

¹¹ El derecho constitucional a mantener el poder adquisitivo real 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, incluso 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 la Corte Constitucional cuando ha interpretado derechos de diversa naturaleza y contenido. Tesis sostenida entre otras sentencias T-512 de 1992, C-454 de 1993, C-548 de 1994, C-045 de 1996, C-475 de 1997, SU-476 de 1997, C-087 de 1998, T-483 de 1999 y C-110 de 2000.

Por el contrario, una decisión como la de la C-1433 de 2000 que parte del carácter absoluto del derecho de los trabajadores al reajuste salarial según un criterio fijo – la inflación causada – y considera que dicho derecho, formulado en términos de una regla inflexible, no puede ser limitado por razones constitucionales justificadas, no se ajusta a la práctica reiterada y homogénea de interpretación y aplicación de los derechos constitucionales según la cual éstos son susceptibles de ponderación con otros derechos, fines y principios constitucionales.

En conclusión, en la sentencia C-1064 de 2001 la Corte reitera la principal premisa de la sentencia C-1433 de 2000 según la cual la Constitución protege un derecho a mantener la capacidad adquisitiva del salario. Sin embargo, se aparta de dicha sentencia en varios aspectos, precisamente para respetar otros precedentes - que la C-1433 de 2000 no siguió - sobre cuestiones constitucionales medulares al momento de resolver el problema jurídico que le planteó el demandante en esa oportunidad. Así, dijo en esa ocasión *“(i) no impartirá una orden específica contentiva de una fórmula única para aumentar los salarios de todos los servidores públicos, (ii) ni aplicará un concepto formal y matemático del principio de igualdad, (iii) ni sujetará la ley de presupuesto principalmente a la Ley 4 de 1992, (iv) ni se partirá de la premisa según la cual los derechos son absolutos, (v) ni se abstendrá de ponderar otros derechos y fines constitucionales, analizados a la luz del contexto constitucional y real colombiano.”*

En esa medida, el órgano guardián de la constitución, tomó distancia respecto de los precedentes invocados en los que estableció un aumento salarial a partir de una fórmula única y específica, v.gr. la indexación con base en la inflación del año anterior como criterio mínimo al estimar que la orden de aplicar una fórmula única y específica de indexación salarial para cualquier nivel salarial no es compatible con la *ratio decidendi* de las sentencias que constituyen precedente inmediato y directo de la C-1433 de 2000.

Lo anterior, deja ver que, si bien el índice de precios al consumidor es una variable económica que puede ser tomada en cuenta para establecer el aumento anual de los salarios de los servidores públicos, también lo es que, no constituye la única fórmula aplicable para ello, pues, también lo son el peso de la situación real del país, las finalidades de la política macroeconómica, la ponderación racional del gasto público entre otras.

Posteriormente, mediante sentencia de C-1017 de 2003 la Corte Constitucional reiteró que el derecho a percibir una remuneración vital y móvil no es absoluto, por ello, este derecho puede ser objeto de limitaciones. En efecto, en dicha oportunidad la Corte analizó la constitucionalidad de la Ley 780 de 2002¹², determinando que la referida ley no vulneró la Constitución al no establecer un incremento o reajuste salarial para ciertos empleados públicos. En dicha oportunidad, el máximo tribunal constitucional determinó que por razones de

¹² “Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2003”.

orden fiscal era necesario no reajustar el salario para aquellos empleados públicos cuya asignación mensual fuera superior a 2 SMMLV, atendiendo el principio de progresividad.

Igualmente, agrega la Corte Constitucional que desde el año 1999 los decretos que dispusieron el reajuste de los salarios de los empleados públicos fijaron un incremento menor a la inflación, pues la finalidad era disminuir el déficit fiscal; sin embargo, a reglón seguido denota que el referido déficit no ha mejorado.

En el salvamento de voto, los magistrados Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra y Clara Inés Vargas Hernández, concluyeron que la sentencia en referencia “fue adoptada por razones de conveniencia, que no de constitucionalidad”, y, por ende, “autoriza y declara conforme a la Constitución una rebaja efectiva de los salarios de los servidores públicos, lo que, a nuestro juicio, viola la Carta de manera flagrante e implica un retroceso inaudito en el Estado Social de Derecho”.

Finalmente, ha de indicarse que en sentencia C-931 de 2004 se recogieron los postulados expuestos en la sentencia C-1017 de 2003, en tanto que se indicó que el derecho a la remuneración vital y móvil no es absoluto y puede ser limitado respecto de los servidores públicos cuando por razones de orden económico así lo considere el legislador. Sin embargo, en esta oportunidad la Corte determinó que la ley de presupuesto analizada (Ley 848 de 2003) solo puede entenderse “como ajustada a la Constitución si incorpora las partidas necesarias para mantener, en los términos de esta providencia, actualizados los salarios de los servidores públicos de ingresos medio o altos”, por ende, ordenó al gobierno nacional a tomar las medidas necesarias para reajustar los salarios de “todos los servidores públicos cobijados por la ley de presupuesto general de la Nación”.

3. CASO CONCRETO

Como se puede observar de todo lo expuesto, se tiene en primer orden que, para las anualidades en que reclama el actor, le fue reconocido un reajuste por debajo del IPC; sin embargo, ello, *per se*, no desconoce el ordenamiento constitucional y legal, puesto que, la Carta Superior protege el derecho constitucional a mantener el poder adquisitivo del salario, es decir, que cada año éste sea reajustado para todos los servidores cobijados por la ley anual de presupuesto, pero no necesariamente implica que dicho incremento deba hacerse con aplicación únicamente de la variación porcentual del IPC del año inmediatamente anterior.

Además, conforme la regla jurisprudencial fijada por la Corte Constitucional C-1433 de 2000, se tiene que el Gobierno Nacional no puede hacer incrementos inferiores al IPC a quien devengue hasta dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes, condición que no cumple el actor en la medida que su salario para las anualidades 1997, 1999, 2001, 2002, 2003 y 2004 siempre estuvo por

encima dicha cuantía, en atención a su condición de Intendente, para ello basta citar el histórico de salarios mínimos legales vigentes¹³ y a título de ejemplo lo fijado a nivel de Sargento Primero para el año 1997, así:

Año	SMLMV	Equivalente a 2 SMLMV	Salario recibido por un Intendente	Encuadra o no en la regla jurisprudencial
1997	\$172005	\$344010		
1999	\$236.460	\$472.920		no
2001	\$286.000	\$572.000		
2002	\$309.000	\$618.000		
2003	\$332.000	\$664.000		
2004	\$358.000	\$716.000		

El cuadro anterior permite determinar que el actor, durante los años 1997, 1999, 2001, 2002, 2003 y 2004, devengó salarios por encima o superiores del equivalente a dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes dada su condición de suboficial del Ejército Nacional, por consiguiente, no lo cobija la limitación que se impone al derecho constitucional de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo del salario, como quiera que la misma tiene como destinatarios aquellos que tengan un salario no superior a los dos (2) salarios mínimos legales mensuales, de tal manera que, para el caso del accionante al percibir salarios superiores a dicho monto podía ser objeto de limitación, es decir, su salario podía ser reajustado en una proporción menor a la de la inflación causada en año inmediatamente anterior.

Atendiendo los aumentos determinados en los Decretos Nos. 122 de 1997, 62 de 1999, 2737 de 2001, 745 de 2002, 3552 de 2003 y 4158 de 2004, el actor percibió los siguientes incrementos: 1997: 26.93%, 1999:14.91%, 2001:5.14%; 2002:4.93%; 2003:5.61%; 2004:5.28%, se concluye que no hubo una sola de las anualidades reclamadas por el accionante en las que el Gobierno nacional no hiciera un incremento al salario en comparación con la del año inmediatamente anterior, de tal suerte que, al no poseer la condición de sujeto que mereciera una protección reforzada, su derecho a mantener el poder adquisitivo real del salario podía ser limitado, siempre y cuando la limitación fuera razonable, máxime, cuando no se encuentra demostrado que tales aumentos hubieran vulnerado el principio de progresividad por escalas salariales, como quiera que quienes perciben salarios más altos están sujetos a las mayores limitaciones y los servidores ubicados en la escala salarial más alta definida por el Gobierno son quienes están sometidos al grado más alto de limitación.¹⁴

¹³ <http://www.salariominimo2017colombia.com/historico-del-salario-minimo-en-colombia-1997-2014/>

¹⁴ CE, SCA, S2 SS "B", sentencia de 26 de noviembre de dos mil dieciocho 2018, Radicación número: 25000-23-42-000-2015-06050-01(3602-17). Actor: Ariel Jose Lozano Lozano. Demandado: Ministerio De Defensa - Ejército Nacional

Aunado a lo antes expuesto, se encuentra que de acuerdo al objeto de prueba del proceso, no se allegó certificado de haberes percibidos por el demandante durante los años 1997 a 2004, para comprobar que se encuentra cobijado por la regla jurisprudencial fijada por la Corte Constitucional, y que por consiguiente no percibió un salario superior a los dos (2) salarios mínimos legales mensuales, ante el incumplimiento del deber demostrativo como carga procesal, la consecuencia jurídica será la negativa de las pretensiones.

Se concluye que el demandante no tiene derecho al reajuste reclamado para los años 1997 a 2004, como quiera que para ese período ostentaba la calidad de activo, de tal manera, que el reajuste de su salario básico estaba sujeto al incremento dispuesto en los decretos expedidos por el ejecutivo, más no conforme al índice de precios al consumidor (IPC), que únicamente incide en los reajustes de carácter “pensional”.

De acuerdo con lo anterior, se concluye que no hay lugar a declarar nulo el acto que le negó la reliquidación de la asignación básica de conformidad con el IPC, ya que tal reajuste depende de los decretos que anualmente expide el Gobierno Nacional en virtud de la Ley 4.^a de 1992, para el personal activo de las Fuerzas Militares y Policía Nacional.

En ese orden de ideas, para el Despacho resulta improcedente acceder a las pretensiones de la demanda, toda vez que los incrementos efectuados a la asignación básica del actor en las anualidades referidas fueron realizados conforme a los lineamientos contenidos en los decretos que para el efecto expidió el Gobierno Nacional, por lo que la inaplicación de sus efectos no es viable en los términos planteados por el demandante.

Resultan suficientes los argumentos expuestos para negar las pretensiones de la demanda.

COSTAS

Con relación a la condena en costas y agencias en derecho, el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, señala que *“Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.”*

El término dispondrá de acuerdo con el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, es sinónimo de “decidir, mandar, proveer”, es decir, que lo previsto por el legislador en la norma no es otra cosa que la facultad que tiene el juez para pronunciarse sobre la condena en costas, y decidir si hay o no lugar a ellas ante la culminación de una causa judicial.

La norma contenida en el citado artículo 188, no impone al funcionario judicial la obligación de condenar de manera consecencial en costas, solo le da la posibilidad de “disponer”, esto es, de pronunciarse sobre su procedencia.

Ha precisado el Honorable Consejo de Estado en diversas decisiones de distintas Secciones¹⁵ la improcedencia de la condena en costas si no se supera la valoración mínima o juicio de ponderación subjetiva de la conducta procesal asumida por las partes y la comprobación de su causación. Señala que con la adopción del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, el legislador abandonó de manera parcial el criterio subjetivo que venía imperando en este tipo de asuntos para dar paso, según se advierte en el artículo 188 *ibidem*, a la valoración objetiva frente a la imposición, liquidación y ejecución de las costas procesales.

Vistos los artículos 188 de la Ley 1437 y 365 del Código General del Proceso, en especial, su numeral 8.º, sobre condena en costas y atendiendo a que el H. Consejo de Estado ha señalado el criterio objetivo-valorativo de la condena en costas que implica: i) objetivo porque que no resulta de un obrar temerario o de mala fe, o siquiera culpable de la parte condenada, sino que es resultado de su derrota en el proceso o recurso que haya propuesto y ii) valorativo porque se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación, esto es, con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad del abogado efectivamente realizada dentro del proceso. En el caso sub examine, el Despacho considera que no hay lugar a imponer una condena en costas a las partes, en la medida que, no se acreditó probatoriamente su causación, en primera instancia, es decir, no aparece prueba alguna que acredite los gastos en que incurrieron las partes para su defensa.

En efecto, en el presente caso, frente al resultado adverso a los intereses de la parte vencida, se tiene que el derecho de acción ejercido por la demandante estuvo orientado a la quebrantar la presunción de legalidad del acto acusado.

De igual forma, en lo que respecta a la actividad judicial propiamente dicha, no se observa que la parte vencida haya empleado maniobras temerarias o dilatorias en la defensa de sus intereses, razón suficiente para abstenerse de imponer condena en costas.

Amén de lo anterior, el numeral 8 del artículo 365 del Código General del Proceso¹⁶ establece que «Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente

¹⁵ CE, SCA, S2, SS “B”, sentencia de 28 de octubre de 2016, Rad. No.: 70001-23-33-000-2013-00213-01(3649-14). Actor: Manuel Wadis Rodríguez Jiménez.

* CE, SCA, S2, SS “B”, sentencia de 3 de noviembre de 2016. Rad. N.º. 25000-23-42-000-2013-01959-01(2655-14). Actor: Teresa Elena Sánchez Bermúdez

* CE, SCA, S2, SS “B”, sentencia de 1 de enero de 2017, Rad. N.º.: 27001-23-33-000-2014-00040-01(4693-14). Actor: Ana Orfilia Palacios De Mosquera.

* CE, SCA, S4, sentencia de 20 de febrero de 2017, Rad. N.º.: 05001-23-33-000-2012-00110-01(20429). Actor: Cooperativa de Consumo.

¹⁶ Ley 1564 de 2012.

aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación¹⁷» y en el expediente no existen elementos de prueba que demuestren o justifiquen la condena en costas en esta instancia.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarenta y Seis Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley.

FALLA

PRIMERO. DENEGAR las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO. No condenar en costas, conforme se advierte en la parte motiva de esta sentencia.

TERCERO. Notifíquese personalmente esta decisión a la Procuraduría Judicial Delegada ante esta Dependencia Judicial.

CUARTO. Ejecutoriada esta providencia archívese el expediente, previa devolución del remanente de los dineros consignados para gastos del proceso en caso que lo hubiere.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ELKIN ALONSO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ
Juez

Firmado Por:

Elkin Alonso Rodriguez Rodriguez
Juez
Juzgado Administrativo
Oral 046
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

944b39006bc36a94e9e538f07c3be2c8fae6b8dec2a42e34da6a9f2eeac396f8
Documento generado en 31/05/2022 08:21:40 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>

¹⁷ Se reitera el criterio de la Sala expuesto en sentencia complementaria del 24 de julio de 2015, Exp. 20485, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.