

REPUBLICA DE COLOMBIA



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

Bogotá D.C., seis (06) de julio de dos mil diecisiete (2017)

**EXPEDIENTE N°:** 11001-33-42-046-2016-00131-00  
**DEMANDANTE:** JESÚS MARÍA PELAYO MAYORGA  
**DEMANDADO:** NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL –  
EJÉRCITO 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 Jesús María Pelayo Mayorga, identificado con C.C. N°. 91.076.143 expedida en San Gil (Santander), 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 – EJÉRCITO NACIONAL, con el fin de que se hagan declaraciones y condenas que se indican en el siguiente apartado.

**1.1.1 Pretensiones.**

De la demanda se tienen las siguientes:

“1º. *Que se declare la nulidad de los actos administrativos OF 20145661039881 del 2014-09-27, y el OF 20145661120981 del 2014-10-17, donde la NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL- EJÉRCITO NACIONAL, negaron la retribución o reajuste salarial del 20%, y demás prestaciones laborales y económicas, dejados de percibir desde el 01 de noviembre de 2003, para JESUS MARIA PELAYO MAYORGA CC 91.076.143.*

2º. *Como consecuencia de la declaratoria de nulidad del acto administrativo, condene a la NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL -- EJÉRCITO NACIONAL, a título de restablecimiento del derecho la retribución o reajuste del 20% en las partidas salariales y prestacionales, como son: asignación básica mensual, prima de antigüedad, prima de servicio anual, prima de vacaciones, prima de navidad, cesantías, el subsidio familiar, bonificaciones e indemnizaciones; dejados de percibir desde el mes de noviembre del 2003, para el Soldado Profesional JESUS MARIA PELAYO MAYORGA CC 91.076.143.*

3º. *Como consecuencia de la declaratoria de nulidad del acto administrativo, que se condene a la NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – EJÉRCITO NACIONAL, al reconocimiento y pago a favor del Soldado Profesional JESUS MARIA PELAYO MAYORGA CC 91.076.143, del valor sobre las sumas pedidas, los intereses moratorios causados sobre las sumas a deber y la indexación de todos los valores conforme al IPC al momento del pago.*

4º. *Que se condene a la NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – EJÉRCITO NACIONAL, a cancelar las agencias en derecho, costas procesales y los honorarios del Abogado que representa al Soldado Profesional JESUS MARIA PELAYO MAYORGA CC 91.076.143.”.*

### **1.1.2 Fundamento fáctico**

La demanda se fundamenta en los hechos que a continuación se transcriben:

“1. *El Soldado Profesional JESUS MARIA PELAYO MAYORGA CC 91.076.143, ingresó al Ejército Nacional como Soldado Voluntario, es decir, antes del 31 de diciembre del 2000, como consta en la certificación laboral expedida por el Ejército Nacional.*

2. *El salario, primas, prestaciones sociales y demás remuneraciones laborales, devengadas como Soldado Voluntario del señor JESUS MARIA PELAYO MAYORGA CC 91.076.143, fueron canceladas con un monto igual a un salario mínimo legal mensual vigente incrementado en un 60%, hasta el mes de octubre de 2003.*

3. *Que el Soldado Voluntario JESUS MARIA PELAYO MAYORGA CC 91.076.143, para el año 2000, ostentaba la calidad de servidor público, con vinculación laboral, siendo miembro de la Fuerza Pública - Ejército Nacional.*

4. *El 20 de octubre de 2003, la NACIÓN-MDN-EJÉRCITO NACIONAL, “mediante orden administrativa 1175, realizó el cambio de denominación de soldados voluntarios a soldados profesionales...al personal que tenía la categoría de soldado voluntario se le cambió su denominación a partir del 1 de noviembre de 2003 para dejar una única categoría de soldados...1”, incluido el señor JESUS MARIA PELAYO MAYORGA CC 91.076.143. (...)*

5. *Que de forma unilateral la NACIÓN-MDN-EJÉRCITO NACIONAL, sin consentimiento expreso del Soldado Voluntario, sin un debido proceso, cambió la categoría a Soldado Profesional, sin respetar los derechos adquiridos, incluyendo a JESUS MARIA PELAYO MAYORGA CC 91.076.143.*

6. *Para el 24 de septiembre de 2014, se suscribió derecho de petición ante el Comandante del Ejército, con la finalidad de que se reajustara y se reliquidara el 20%, dejado de percibir desde el mes de noviembre de 2003, lo mismo que las prestaciones sociales e indemnizaciones, se incluyera el subsidio familiar y la duodécima parte de la prima de navidad, como factores prestacionales; así mismo, se radicó petición ante la Caja Promotora de Vivienda Militar, para que certificara lo relacionado con las cesantías, ahorros voluntarios y rendimientos.*

7. *El Jefe de Procesamiento de Nómina del Ejército, contesta la petición de forma negativa con OF 20145661039881 del 2014-09-27, referente al pago del 20% del salario, reajuste prestacional y demás peticiones, desde el mes de noviembre de 2003, acto administrativo allegado a la dirección de correspondencia el 16 de octubre de 2014 (Guía No. RN255193601CO 472).*

8. *La Caja Promotora de Vivienda Militar, allega las certificaciones de cesantías, ahorros e intereses, donde se constata que han trasladado cesantías solo desde el año 2006, además lo realizan de forma mensual, en el que podría llamarse régimen anualizado, cuando es titular de cesantías retroactivas, además de constatarse que las prestaciones se han realizado sobre el salario donde siempre le ha hecho falta el 20%, el subsidio familiar y la duodécima parte de la prima de navidad, aspecto que también desmejora la situación salarial y prestacional del demandante.*

9. *El 10 de octubre de 2014, se suscribió el recurso de reposición ante el Jefe de Procesamiento de nómina del Ejército Nacional, autoridad que emitió el primer acto administrativo que negó el reajuste del 20% y demás peticiones.*

10. *El Jefe de Procesamiento de nómina del Ejército Nacional, mediante oficio OF 20145661120981 del 2014-10-17, se pronuncia sobre el recurso de reposición, sustentando los mismos argumentos esgrimidos en el primer acto administrativo, acto administrativo allegado a la dirección de correspondencia el 29 de octubre de 2014 (Guía No. RN264781781CO 472).*

11. *Que no obra en la NACIÓN-MDN-EJÉRCITO NACIONAL, el expediente administrativo que dé cuenta del procedimiento administrativo que se llevó a cabo para el cambio de categoría de Soldado Voluntario a Soldado Profesional, del señor JESUS MARIA PELAYO MAYORGA CC 91.076.143.*

12. *Que para el mes de noviembre de 2003, y desde esta época en adelante, la NACIÓN-MDN-EJÉRCITO NACIONAL, canceló la asignación básica mensual, la prima de antigüedad, la prima de servicio anual, la prima de vacaciones, la prima de navidad, las cesantías y el subsidio familiar, del Soldado Profesional JESUS MARIA PELAYO MAYORGA CC 91.076.143, fundamentada en un monto de un salario mínimo legal mensual vigente incrementado en el 40%.*

13. *Que la NACIÓN-MDN-EJÉRCITO NACIONAL, expidió la certificación de haberes, donde se evidencia que el Soldado Profesional JESUS MARIA PELAYO MAYORGA CC 91.076.143, se les ha sufragado el salario, primas y subsidios con fundamento en UN SMLMV + 40% (...)"*

### **1.1.3. Normas violadas.**

**De orden constitucional:** Artículos 1, 2, 4, 13, 25, 29, 48, 53 y 150.

**De orden Legal:** Ley 4 de 1992, artículo 2º; Ley 1437 de 2011, artículos 137 y 138, Decretos 1793 y 1794 del 01 de septiembre de 2000, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (Pacto de San José).

### **1.1.4 Concepto de violación.**

El apoderado de la parte demandante considera que el acto acusado incurrió en infracción a las normas en que debía fundarse y falsa motivación, como quiera que desde que no existe fundamento constitucional o legal que permita haber disminuido en cuantía del 20% el salario de los soldados que siendo voluntarios pasaron a ser profesionales. El decreto 1794 en su artículo 1º consagró el respeto por los derechos adquiridos y no desmejoró los salarios y prestaciones para quienes ostentaban la calidad de Soldados Voluntarios, vinculados antes del 31 de diciembre de 2000. La disminución de la asignación básica conlleva per se una desmejora en las primas y prestaciones sociales, atendiendo que aquellas se calculan, entre otros emolumentos, con el sueldo o asignación básica.

## **1.2. TRÁMITE PROCESAL**

### **1.2.1 Contestación de la demanda**

La Nación – Ministerio de Defensa, en memorial visible a folios 62-74, oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, en consideración a que no es posible aplicar el demandante el inciso segundo del artículo 1º del Decreto Ley 1794 de 2000, toda vez que los soldados voluntarios sabían del cambio de las condiciones y de manera voluntaria aceptaban las mismas, acogándose, por tanto, al régimen de soldados profesionales. Los soldados voluntarios al cambiar de régimen ya no van a recibir una bonificación sino un salario y el reconocimiento de prestaciones sociales, para lo cual resultaba preciso hacer la consecuente nivelación salarial con los soldados que desde un comienzo se habían incorporado como profesionales, de tal suerte que el valor de diferencia entre el salario como soldado profesional y el de la bonificación de soldado voluntario, se convierte en

una redistribución con la que se garantiza ahora en el pago de sus prestaciones sociales.

### **1.2.2 Audiencia Inicial**

En audiencia inicial el Despacho adelantó todas las etapas procesales contenidas en el artículo 180 del C.P.A.C.A., en tal sentido, y decretó las pruebas que consideró necesarias para resolver la cuestión objeto de debate, y al no existir medios probatorios por practicar, decidió prescindir de la audiencia de pruebas de que trata el artículo 181 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en consecuencia, adelantó la audiencia de alegaciones y Juzgamiento del artículo 182 ibídem.

### **1.2.3 Alegatos**

Se presentaron audiencia de alegaciones y juzgamiento, así:

**Parte demandante:** Ratifica los fundamentos de hecho o de derecho expuestos en la demanda. Indica que sobre el tema objeto de controversia existe sentencia de unificación del consejo de estado.

**Parte demandada:** Solicita no se condene en costas a la entidad demandada

**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 JESÚS MARÍA PELAYO MAYORGA tiene derecho a que la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA-EJÉRCITO NACIONAL, le reajuste su asignación básica, teniendo en cuenta los porcentajes*

*fijados en la ley para tal efecto, y en consecuencia, se le reliquide las prestaciones sociales y demás emolumentos percibidos, en los términos señalados en las pretensiones de la demanda”.*

## **2.2 Hechos probados**

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

1. El señor Jesús María Pelayo Mayorga presta sus servicios al Ejército Nacional como soldado voluntario desde el 17 de enero de 1999 hasta el 31 de octubre de 2003, y a partir del 01 de noviembre del mismo año se incorporó como soldado profesional (folio 3).
2. El día 19 de septiembre de 2014, el señor Jesús María Pelayo Mayorga, mediante apoderado judicial, presentó derecho de petición<sup>1</sup> ante el Comandante del Ejército, en el cual solicitó un reajuste de la asignación básica en cuantía equivalente al 20%, desde el 01 de noviembre de 2003. Asimismo, solicitó la reliquidación de primas, subsidios, vacaciones, cesantías, bonificaciones, indemnizaciones y demás reconocimientos salariales.
3. Mediante Oficio N°. 201456610039881 MDN-CGFM-CE-JEDEH-DIPER-NOM de 27 de septiembre de 2014<sup>2</sup>, resolvió desfavorablemente la petición del demandante.
4. Inconforme con la decisión adoptada por la entidad demandada, el demandante, el día 10 de octubre de 2014, interpuso recurso de reposición<sup>3</sup> contra el Oficio N°. 201456610039881 MDN-CGFM-CE-JEDEH-DIPER-NOM de 27 de septiembre de 2014.
5. La entidad demandada mediante Oficio N°. 201456661120981 MDN-CGFM-CE-JEDEH-DIPER-NOM de 17 de octubre de 2014<sup>4</sup>, resolvió el recurso de reposición interpuesto por el demandante aduciendo los mismos fundamentos normativos contenidos en el acto administrativo recurrido.

---

<sup>1</sup> Folios 11-15.

<sup>2</sup> Folios 16-17

<sup>3</sup> Folios 18-22

<sup>4</sup> Folios 25-26.

### **2.3 Marco Normativo.**

Atendiendo lo anterior, el despacho efectúa el correspondiente análisis normativo y jurisprudencial relacionado con el presente asunto, para luego descender al caso concreto, y emitir el correspondiente pronunciamiento de conformidad con la fijación del litigio planteada.

#### **Régimen salarial aplicable a los soldados voluntarios incorporados como profesionales.**

La Ley 131 de 1985 estableció en su artículo 2° el servicio militar voluntario para aquellos soldados que, habiendo prestado el servicio militar obligatorio, hubieren manifestado el deseo de continuar en la institución de manera voluntaria y reunieran los requisitos para ser aceptados, disponiendo lo siguiente:

*“Artículo 2o. Podrán prestar el servicio militar voluntario quienes, habiendo prestado el servicio militar obligatorio, manifiesten ese deseo al respectivo Comandante de Fuerza y sean aceptados por él. Las autoridades militares podrán organizar otras modalidades de servicio militar voluntario, cuando las circunstancias lo permitan.*

*Parágrafo 1o. El servicio militar voluntario, se prestará por un lapso no menor de doce (12) meses.*

*Parágrafo 2o. La Planta de Personal de soldados que preste el servicio militar voluntario será establecida por el Gobierno”.*

El artículo 4° ibídem consagró una contraprestación denominada bonificación mensual equivalente al salario mínimo legal vigente, incrementada en un 60% de la misma, en los siguientes términos:

*“Artículo 4o. El que preste el servicio militar voluntario devengará una bonificación mensual equivalente al salario mínimo legal vigente, incrementada en un sesenta por ciento (60%) del mismo salario, el cual no podrá sobrepasar los haberes correspondientes a un Cabo Segundo, Marinero o Suboficial Técnico Cuarto”.*

Atendiendo la normatividad antes referida, se concluye, que el legislador estableció para los soldados voluntarios una bonificación mensual equivalente al salario mínimo legal vigente incrementada en un 60% del mismo salario.

Posteriormente, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 578 de 2000, el Gobierno Nacional, expidió el Decreto 1793 de 2000, por el cual se

expide el Régimen de Carrera y Estatuto del Personal de Soldados Profesionales de las Fuerzas Militares, a través del cual se definió, la condición de Soldado Profesional y la forma de selección e incorporación a las Fuerzas Militares.

En lo concerniente a la vinculación de los soldados incorporados en virtud de la Ley 131 de 1985, el párrafo del artículo 5° del antedicho Decreto 1793 de 2000 consagró la posibilidad de que los Soldados Voluntarios fueran vinculados a la planta de personal de la Fuerza Pública como Soldados Profesionales, a partir del 1 de enero de 2001, garantizándoles su antigüedad y respetando el porcentaje de la prima de antigüedad a la que tenían derecho. Así lo dispuso:

*“Artículo 5. SELECCION. Los aspirantes que cumplan con las condiciones establecidas en el artículo anterior, se someterán a un proceso de selección previa realizado por un comité multidisciplinario, el cual será nombrado por el Director de Reclutamiento de cada Fuerza.*

*En la selección a que se refiere el presente artículo, tendrán prelación los reservistas de primera clase a los cuales se refiere el literal f) del artículo anterior.*

*Parágrafo. Los soldados vinculados mediante la Ley 131 de 1985 con anterioridad al 31 de diciembre de 2000, que expresen su intención de incorporarse como soldados profesionales y sean aprobados por los Comandantes de Fuerza, serán incorporados el 1 de enero de 2001, con la antigüedad que certifique cada fuerza expresada en número de meses. A estos soldados les será aplicable íntegramente lo dispuesto en este decreto, respetando el porcentaje de la prima de antigüedad que tuviere al momento de la incorporación al nuevo régimen”.*

Así las cosas, los soldados regidos por la Ley 131 de 1985 tenían hasta el 31 de diciembre de 2000 para expresar su intención de incorporarse como soldados profesionales y quienes fueran aceptados quedarían bajo el nuevo régimen contenido en el citado Decreto 1793 de 2000, otorgándoles el beneficio de conservar el porcentaje de la prima de antigüedad que tuvieran al momento de su incorporación. Además ordenó al Gobierno Nacional que al fijar el régimen salarial y prestacional de los soldados profesionales, lo hiciera “...con base en lo dispuesto por la Ley 4 de 1992, sin desmejorar los derechos adquiridos”<sup>5</sup>.

Luego, en cumplimiento a la orden dada, se expidió el Decreto 1794 de 2000, “Por el cual se establece el régimen salarial y prestacional para el personal de soldados

---

<sup>5</sup> Artículo 38.

profesionales de las Fuerzas Militares”, en lo atinente a la asignación salarial mensual de los soldados profesionales consagró:

*“Artículo 1. Asignación salarial mensual. Los soldados profesionales que se vinculen a las Fuerzas Militares devengarán un (1) salario mensual equivalente al salario mínimo legal vigente, incrementado en un cuarenta por ciento (40%) del mismo salario.*

*Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo del artículo siguiente, quienes al 31 de diciembre del año 2000 se encontraban como soldados de acuerdo con la Ley 131 de 1985, devengarán un salario mínimo legal vigente incrementado en un sesenta por ciento (60%).*

*Artículo 2. (...)*

*Parágrafo. Los soldados vinculados con anterioridad al 31 de diciembre de 2000, que expresen su intención de incorporarse como soldados profesionales y sean aprobados por los comandantes de fuerza, serán incorporados el 1 de enero de 2001, con la antigüedad que certifique cada fuerza, expresada en número de meses. A estos soldados les será aplicable íntegramente lo dispuesto en este decreto, respetando el porcentaje de la prima de antigüedad que tuviere al momento de la incorporación al nuevo régimen”.*

Conforme a lo anterior, se concluye que el Decreto 1794 de 2000 respetó los derechos adquiridos de los soldados voluntarios que se encontraban incorporados al 31 de diciembre de 2000, que luego se vincularon por voluntad propia como soldados profesionales, debido a que se les mantuvo su retribución mensual correspondiente a un salario mínimo legal mensual vigente incrementado en un sesenta por ciento, en atención a lo previsto en el artículo 4° de la Ley 131 de 1985; y señaló para los soldados nombrados a partir del 1° de enero de 2001 como profesionales, una contraprestación por el servicio prestado equivalente a un salario mensual igual al salario mínimo legal mensual vigente, incrementado en un cuarenta por ciento del mismo.

En relación a la aplicación del inciso segundo del artículo 1 del Decreto 1794 de 2000, el Consejo de Estado en sede de tutela se ha pronunciado en los siguientes términos:

*“(…)*

*Como ya advirtió la Sala, una vez el Tribunal transcribió las anteriores normas, construyó una argumentación tendiente a concluir que el actor estaba cobijado por el régimen de los soldados profesionales (Decretos 1793 y 1794 de 2000) y que en esas condiciones contaba con beneficios que no tuvo como soldado voluntario, y que solo bajo la Ley 131 de 1985 podía devengar un salario mínimo legal vigente incrementado en un sesenta por ciento (60%), cuando lo cierto es que el Legislador extraordinario, en la norma inaplicada, estableció el régimen de transición para aquellos soldados que habían sido voluntarios y que*

*posteriormente se incorporaran como profesionales, y por ello previó que solo en ese evento, el salario que los últimos recibirían sería el de un salario mínimo mensual incrementado en un 60%, a diferencia de aquellos soldados que ingresaron a la institución sin que previamente hubiesen prestados sus servicios como voluntarios, pues para ellos el pago sería de “un (1) salario mensual equivalente al salario mínimo legal vigente, incrementado en un cuarenta por ciento (40%) del mismo salario”.*

*Entonces, a diferencia de como lo consideró el Tribunal tutelado, el actor no estaba solicitando la aplicación de dos regímenes buscando beneficiarse con las mejores condiciones de cada uno de ellos, sino la observancia del régimen de transición previsto en la norma que le era aplicable, esto es, el Decreto 1794 de 2000.*

*Así las cosas, evidente para la Sala es que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “C”, al proferir la sentencia de 24 de mayo de 2012, incurrió en la irregularidad de naturaleza sustantiva alegada por el tutelante, pues inaplicó, sin razón alguna, el inciso 2° del artículo 1° del Decreto 1794 de 2000 en abierta contradicción con su propia argumentación según la cual dicha normativa regía por completo la situación del señor...*

*En consecuencia, la Sala amparará los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia del tutelante, dejará sin efectos la sentencia censurada y le ordenará a la autoridad tutelada que profiera una nueva donde se tengan en cuenta los lineamientos de esta providencia, y analice si en efecto el tutelante cumple con los requisitos que establece la normativa aplicable al caso, para haber sido beneficiario, mientras fue soldado profesional, de un salario equivalente a un salario mínimo legal vigente incrementado en un sesenta por ciento (60%), como lo establece el inciso 2° del artículo 1° del Decreto 1794 de 2000 (...).”<sup>6</sup>.*

Igualmente, en providencia del 6 de agosto de 2015, señaló:

*“(...*

*En este punto, debe decir la Sala que la aplicación de las disposiciones previstas en el Decreto 1794 de 2000, en lo que toca con el incremento del 60% de los soldados Profesionales incorporados, no ha sido pacífica en sede administrativa toda vez que, como ocurre en el caso concreto, las Fuerzas Militares han argumentado que los referidos Soldados no tienen derecho al percibir el incremento en un porcentaje igual al 60% dado, que a su juicio, al vincularse a la planta de personal de las Fuerzas militares gozan de una serie de prestaciones que con anterioridad no les eran reconocidas lo que en la práctica compensa la reducción al 40% del citado incremento.*

*Sin embargo, la Sala rechaza enérgicamente dicha interpretación toda vez que ella en la práctica implicaría prohiar la renuncia tácita de una prestación económica, que percibían los Soldados Voluntarios como contraprestación directa a sus servicios, lo que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 53 de la Constitución resulta violatorio de los derechos y prerrogativas de los servidores públicos y, para el caso concreto, de quienes prestan sus servicios con el fin de*

<sup>6</sup> Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección quinta, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, sentencia de diecisiete (17) de octubre de dos mil trece (2013), Rad. 11001-03-15-000-2012-01189-01.

*garantizar la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional*<sup>7</sup>.

*En este mismo sentido, tampoco resulta de recibo el argumento de la supuesta violación al principio de la inescindibilidad de las normas que trae consigo, a estos casos, la aplicación del inciso segundo del artículo 1 del Decreto 1794 de 2000 toda vez que, como quedó visto en precedencia, no se trata de la escisión o fragmentación de las disposiciones del referido Decreto, sino por el contrario, se trata de la aplicación directa de su primera disposición esto es la que regula todo lo concerniente a la asignación que deben percibir los Soldados Profesionales de las Fuerzas Militares.  
(...)”<sup>8</sup>.*

Más recientemente la Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado<sup>9</sup> unificó su jurisprudencia en materia de reconocimiento del reajuste salarial del 20% reclamado por los soldados voluntarios que posteriormente fueron incorporados como profesionales, y fijó las siguientes reglas jurisprudenciales para decidir las controversias judiciales relacionadas con el referido asunto:

“(…)”

**Primero.** *De conformidad con el inciso 1º del artículo 1º del Decreto Reglamentario 1794 de 2000,<sup>103</sup> la asignación salarial mensual de los soldados profesionales vinculados por vez primera, a partir del 1º de enero de 2000, es de un salario mínimo legal mensual vigente incrementado en un 40%.*

**Segundo.** *De conformidad con el inciso 2º del artículo 1º del Decreto Reglamentario 1794 de 2000,<sup>104</sup> la asignación salarial mensual de los soldados profesionales que a 31 de diciembre de 2000 se desempeñaban como soldados voluntarios en los términos de la Ley 131 de 1985,<sup>105</sup> es de un salario mínimo legal mensual vigente incrementado en un 60%.*

**Tercero.** *Sobre el reajuste salarial y prestacional del 20% que se ordene a favor de los soldados voluntarios, hoy profesionales, la parte demandada condenada, deberá efectuar de manera indexada los respectivos descuentos en la proporción correspondiente, por concepto de aportes a la seguridad social integral y demás a que haya lugar.*

**Cuarto.** *La presente sentencia no es constitutiva del derecho a reclamar el reajuste salarial y prestacional del 20% respecto del cual se unifica la jurisprudencia en esta oportunidad; por lo que el trámite de dicha reclamación, tanto en sede gubernativa como judicial, deberá atenerse a las reglas que sobre prescripción de derechos contempla el ordenamiento jurídico en los artículos 10<sup>106</sup> y 174<sup>107</sup> de los Decretos 2728 de 1968<sup>108</sup> y 1211 de 1990,<sup>109</sup> respectivamente.*

“(…)”

<sup>7</sup> Ver artículo 217 de la Constitución Política.

<sup>8</sup> Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sentencia de 6 de agosto de 2015, C.P. Gerardo Arenas Monsalve, Rad. (3583-13).

<sup>9</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. Consejera Ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ. Cartagena de Indias D. T. y C., 25 de agosto de 2016. No. de referencia: CE-SUJ2 85001333300220130006001. No. Interno: 3420-2015. Actor: Benicio Antonio Cruz. Demandados: Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Fuerzas Militares de Colombia, Ejército Nacional

En consecuencia, se concluye que el aludido Decreto 1794 de 2000 estableció una diferencia del 20% de la remuneración de los soldados voluntarios que pasaron a profesionales respecto de los soldados profesionales vinculados desde el 1° de enero de 2001, obedeciendo ello, a la garantía constitucional de los derechos adquiridos consagrada en el artículo 58 de la Constitución Política.

Dicho lo anterior, procede el Despacho, a revisar los elementos probatorios del caso en particular.

### **3. CASO CONCRETO**

De lo probado en el proceso, se tiene que el demandante se vinculó al Ejército Nacional desde el 05 de julio de 1995. De igual manera, se observa que laboró como soldado voluntario desde el 17 de enero de 1999 hasta el 31 de octubre de 2003; y en condición de soldado profesional desde el 1° de noviembre de 2003.

Que mediante derecho de petición de fecha 24 de septiembre de 2014, el actor solicitó de la entidad demandada el reajuste salarial del 20%, desde el mes de noviembre de 2003, así como el de las prestaciones sociales causadas desde dicho periodo (folios 11-15), solicitud que fue denegada mediante Oficio Nos. 20145661039881: MDN-CGFM -CEJEM-JEDEH-DIPER-NOM-1.10 de 27 de septiembre de 2014 (folios 16-17).

Con todo, se concluye que el demandante estuvo vinculado a las Fuerzas Militares en calidad de Soldado Voluntario hasta el 31 de octubre de 2003 y desde el 1° de noviembre de 2003 fue incorporado en condición de Soldado Profesional en los términos del Decreto 1794 de 2000.

En este orden de ideas, considera el despacho que el señor Jesús María Pelayo Mayorga tiene derecho al reconocimiento y pago de la diferencia, equivalente al 20%, en el incremento devengado inicialmente como Soldado Voluntario y, con posterioridad, como Soldado Profesional, esto, a partir de la fecha de su incorporación, a saber, noviembre de 2003, de conformidad con lo previsto en el inciso 2° del artículo 1° del Decreto 1794 de 2000, que dispuso que a los soldados que siendo voluntarios con posterioridad a la entrada en vigencia del Decreto 1793 de 2000 se vincularon como profesionales, se les debe pagar un sueldo básico equivalente al 60% del salario mínimo mensual legal vigente, más no del 40%.

Es del caso advertir que el hecho que el demandante haya laborado en calidad de Soldado Voluntario y luego como Soldado Profesional, no implicaba la pérdida de su derecho a percibir el incremento equivalente al 60% de un salario mínimo legal mensual vigente, en razón a que con la expedición de los Decretos 1793 y 1794 de 2000 se garantizó explícitamente la protección de los derechos adquiridos de quienes se incorporaran como Soldados Profesionales a partir de su vigencia.

En consecuencia, y en virtud de lo previsto en el inciso 2° del artículo 1° del Decreto 1794 de 2000, el demandante tiene derecho al reajuste salarial del 20%, equivalente a la diferencia entre el salario aumentado en un 40%, que le fue pagado, y un salario mínimo mensual legal vigente más el 60%, que le debió ser cancelado, lo cual tendrá incidencia en la liquidación de las prestaciones sociales devengadas.

Así las cosas, el accionante logró desvirtuar la presunción de legalidad que amparaba el acto acusado, en consecuencia, el despacho accederá las pretensiones de la demanda y declarará la nulidad del acto acusado.

### **Prescripción**

Respecto de la prescripción, el despacho se acoge a la tesis expuesta por el Consejo de Estado<sup>10</sup>, que discurrió:

*“Ahora bien, en desarrollo de la Ley 923 del 30 de diciembre de 2004, el Presidente de la República de Colombia, expidió el Decreto 4433 del 31 de diciembre de 2004, mediante el cual fijó el régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la fuerza pública y en su artículo 43 dispuso: “Prescripción. Las mesadas de la asignación de retiro y de las pensiones revistas en el presente decreto prescriben en tres (3) años contados a partir de la fecha en que se hicieron exigibles.”*

*De la lectura atenta de la Ley 923 de 2004, se tiene que si bien es cierto por medio de ésta, se señalaron las normas, objetivos y criterios que debería observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literal e) de la Constitución Política, también lo es que en ningún aparte de la misma se desarrolló el tema de la prescripción, aparentemente reglamentado por el Decreto 4433 de 2004, en mención.*

*De conformidad con el numeral 11 del artículo 189 de la Carta Política actual, el Presidente de la República, tiene asignada la potestad reglamentaria exclusiva, que lo faculta para reglamentar las leyes, con sujeción a la Constitución y al contenido mismo de la ley que se va a reglamentar. Ese poder de reglamentación se reconoce en orden a*

<sup>10</sup> Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sentencia de 4 de septiembre de 2008. C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, Rad. 25000-23-25-000-2007-00107-01 (0628-08), demandante: Carlos Humberto Ronderos Izquierdo y demandado: Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional.

*desarrollar la ley para su correcta aplicación, cumplida ejecución y desenvolvimiento, facilitando su inteligencia, debiendo para ello obrar dentro de los límites de su competencia, sin sobrepasar, ni limitar, ni modificar los parámetros establecidos en aquella, pues lo contrario, implicaría extralimitación de funciones y se constituiría en una invasión al campo propio del Legislador.*

(...)

*Teniendo en cuenta lo anterior, es evidente que mal podía el Tribunal dar aplicación a la modificación de la prescripción establecida en el Decreto 4433 de 2004, cuando el Presidente de la República, so pretexto de reglamentar una ley, excedió los términos de la misma, es decir cuando la legitimidad del Decreto se derivaba de la ley que reglamentaba, razón por la cual es claro que debe seguir dándosele aplicación al Decreto Ley 1212 del 8 de junio de 1990, mediante el cual el Presidente de la República de Colombia en uso de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 66 de 1989, reforma el estatuto del personal y suboficiales de la Policía Nacional”.*

Conforme lo anterior, el Decreto 4433 de 2004 al regular la prescripción, excedió los límites establecidos por la Ley 923 de 2004, razón por la cual se debe dar aplicación a lo dispuesto en el artículo 10 del Decreto 2728 de 1968<sup>11</sup>, el cual consagra que “El derecho a reclamar las prestaciones sociales consagradas en el Decreto, prescribe a los cuatro (4) años”.

Así las cosas, comoquiera que el demandante presentó la solicitud de reajuste salarial el 24 septiembre de 2014 (folios 11-15), en relación con lo expuesto, el pago de las diferencias que resulten del respectivo reajuste procede a partir del 24 de septiembre 2010.

Por las razones que anteceden, y al haberse desvirtuado la presunción de legalidad del acto acusado la NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - EJERCITO NACIONAL, pagará al demandante las sumas que resulten a favor de éste, dando aplicación a la siguiente fórmula:

$$R = R.H. \times \frac{\text{ÍNDICE FINAL}}{\text{ÍNDICE INICIAL}}$$

En la que el valor presente R se determina multiplicando el valor histórico (R.H.), por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente a la fecha de ejecutoria de esta providencia, por el

---

<sup>11</sup> “Por el cual se modifica el régimen de prestaciones sociales por retiro o fallecimiento del personal de Soldados y Grumetes de las Fuerzas Militares”.

índice vigente en la fecha en que se causaron las sumas adeudadas, teniendo en cuenta los aumentos o reajustes producidos o decretados durante dicho período.

Es claro que por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente mes por mes, para cada reajuste salarial y para los demás emolumentos teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada uno de ellos.

En relación a la pretensión “intereses moratorios” debe precisarse que será denegada toda vez que la presente sentencia dispone que los valores a reconocer ha de indexarse de conformidad con el ordenamiento contencioso administrativo. De proceder como lo peticiona la parte actora, equivaldría realizar un doble pago por la misma razón esto es intereses comerciales e indexación. Se precisa que los intereses moratorios que se puedan causar serán de conformidad con el artículo 195 del CPACA.

Se negará la pretensión de pago de los perjuicios morales cuya indemnización reclama la parte demandante, ya que éstos no fueron acreditados, pues, a diferencia de lo aducido por el apoderado del actor, los perjuicios de orden moral en cuanto tocan la subjetividad del individuo deben demostrarse efectivamente.

### **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 los que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas y agencias en derecho, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código General del Proceso”<sup>12</sup>.

En sentencia de 20 de enero de 2015, Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado<sup>13</sup>, en relación con la norma antes citada expuso que contiene un verbo encaminado a regular la actuación del funcionario judicial, cuando profiera sentencia que decida las pretensiones del proceso sometido a su conocimiento.

---

<sup>12</sup> Artículo 366 “Liquidación. Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas:

(...)

4. Para la fijación de agencias en derecho deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquéllas establecen solamente un mínimo, o éste y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas.

(...)

<sup>13</sup> Expediente No, 4593-2013, actor Ivonne Ferrer Rodríguez, Consejero Ponente doctor Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

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 en costas, solo le da la posibilidad de “disponer”, esto es, de pronunciarse sobre su procedencia.

La mencionada sentencia, precisó que si bien es cierto en la Ley 1437 de 2011, no aparece la previsión que contenía el artículo 171 del Decreto 01 de 1984, referido a la potestad de imponer condena en costas, “teniendo en cuenta la conducta asumida por las partes”, también lo es que la norma establecida en la Ley 1437 de 2011, no impone la condena de manera automática, frente a aquél que resulte vencido en el litigio, pues debe entenderse que ella es el resultado de observar una serie de factores, tales como, la temeridad, la mala fe y la existencia de pruebas en el proceso sobre la causación de gastos y costas en el curso de la actuación, en donde el juez pondera tales circunstancias y se pronuncia sobre la procedencia de imposición con una decisión sustentada.

La anterior interpretación se ajusta a lo previsto en el artículo 365 del Código General del Proceso, el cual señala que la condena en costas se impone en los procesos y actuaciones posteriores a aquellos “...en que haya controversia...” y “...sólo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.

En el presente caso, no es procedente imponerlas a la parte vencida, toda vez que no se observa y verifica una conducta de mala fe que involucre abuso del derecho, ya que la parte actora esbozó argumentos que, aunque no prosperaron, son jurídicamente razonables.<sup>14</sup>

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.

---

<sup>14</sup> Postura que ha sido reiterada por el H. Consejo de Estado. SECCION SEGUNDA. SUBSECCION "B". Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VELEZ. Bogotá, D.C., veintinueve (29) de febrero de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 73001-23-33-000-2013-00534-01(3650-14). Actor: MARIA ELENA MENDOZA SOTELO. Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA - POLICIA NACIONAL.

## FALLA

**PRIMERO: DECLARAR** la **NULIDAD** de los Oficios Nos 201456610039881 MDN-CGFM-CE-JEDEH-DIPER-NOM de 27 de septiembre de 2014 y 20145661120981 MDN-CGFM-CE-JEDEH-DIPER-NOM de 17 de octubre de 2014, proferidos por el Jefe de Procesamiento de Nómina del Ejército Nacional, por medio de los cuales se negó un reajuste salarial al señor JESÚS MARÍA PELAYO MAYORGA, identificado con C.C. N°. 91.076.143 expedida en San Gil (Santander), conforme lo expuesto en la parte motiva.

**SEGUNDO:** Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, se condena a la **NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - EJERCITO NACIONAL**, a:

- a. Reconocer y pagar al señor JESÚS MARÍA PELAYO MAYORGA, identificado con C.C. N°. 91.076.143 expedida en San Gil (Santander), como asignación mensual lo equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente incrementado en un 60%, en lugar del 40% que se le venía reconociendo.
- b. Pagar la diferencia causada, a partir del 24 de septiembre de 2010, por prescripción cuatrienal, entre el salario percibido y el incremento antes ordenado. Así mismo reajustará las prestaciones sociales devengadas aplicando el aumento del 20%, desde la fecha señalada, sumas indexadas conforme la fórmula señalada en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO: DECLARASE PROBADA LA EXCEPCION** de prescripción de las acreencias causadas con anterioridad al 24 de septiembre de 2010, conforme a lo señalado en la parte motiva del fallo.

**CUARTO:** A las anteriores condenas se les dará cumplimiento según lo dispuesto en los artículos 187 inciso final, 192 y 195 del CPACA.

**QUINTO:** No condenar en costas, conforme se advierte en la parte motiva de esta sentencia.

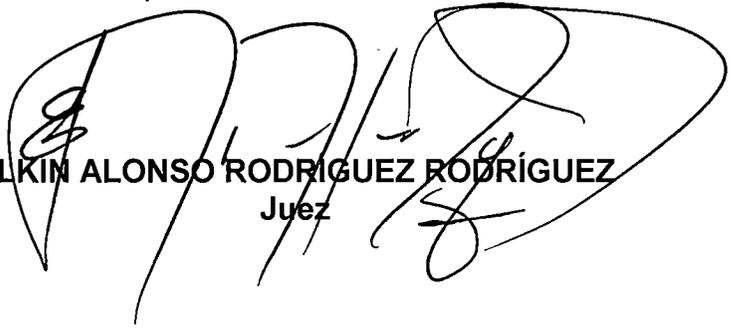
**SEXTO:** Denegar las demás pretensiones de la demanda.

EXPEDIENTE No: 11001-33-42-046-2016-00131-00  
DEMANDANTE: JESÚS MARÍA PELAYO MAYORGA  
DEMANDADO: MINDEFENSA – EJÉRCITO NACIONAL

**SÉPTIMO:** Notifíquese personalmente esta decisión a la Procuraduría Judicial Delegada ante esta Dependencia Judicial.

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

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**ELKIN ALONSO RODRIGUEZ RODRIGUEZ**  
Juez