REPÚBLICA DE COLOMBIA

JUZGADO CINCUENTA Y CUATRO ADMINISTRATIVO
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D. C.
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

Medio de Control	:	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Asunto	:	Reajuste salarial y prestacional con base en el IPC
Expediente No.	:	11001 33 42 054 **2021** 00**384** 00
Demandante	:	LUIS ANTONIO RAMOS CORTÉS
Demandado	:	NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – POLICÍA NACIONAL Y CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL

Encontrándose el expediente al Despacho para proferir la sentencia que en derecho corresponda, en el proceso iniciado por el señor **LUIS ANTONIO RAMOS CORTÉS,** identificado con la cédula de ciudadanía 12.538.981, por intermedio de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la **NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – POLICÍA NACIONAL y la CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL**, sin encontrarse causal de nulidad que invalide lo actuado y cumplidos los presupuestos y las ritualidades procesales, se procede a efectuar el análisis jurídico del *sub lite* de la siguiente manera:

ANTECEDENTES

1. DEMANDA[1]

1.1. Pretensiones. La parte actora solicita:

-. Que se inapliquen por inconstitucionales los Decretos 122 de 1997, 62 de 1999, 2737 de 2001, 745 de 2002, 3552 de 2003 y 4158 de 2004 y se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos S-2020-052546/ANOPA – GRULI-1.10 de 5 de diciembre de 2020 y 20201200-010230501 CASUR id: 616746 del 04 de diciembre del 2020, por medio de los cuales se negó la

[1] Expediente digital, unidad digital 2.

modificación de la hoja de servicios y la reliquidación de la asignación de retiro del demandante.

-. A título de restablecimiento del derecho, la parte actora pretende se condene a la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, a modificar la hoja de servicios del demandante, bajo el entendido que se debe aplicar al salario, así como a las primas de navidad, servicios, actividad, subsidio familiar y antigüedad, del Intendente ® Luis Antonio Ramos Cortés, el porcentaje equivalente al cinco punto ochenta y cuatro por ciento *"(17.48%) como faltante al incremento anual de los años 1997, 1999, 2001, 2002, 2003 y 2004"*. Así mismo, se condene a la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional a reliquidar la asignación de retiro del actor, con aplicación del porcentaje correspondiente al Índice de Precios al Consumidor para los años 1997, 1999, 2001 a 2004, con efectos a partir del 24 de septiembre de 2007, junto con intereses e indexación. Lo anterior, teniendo en cuenta que el aumento anual reconocido al salario para las referidas anualidades por parte de la Policía Nacional fue inferior al IPC.

-. El cumplimiento a la sentencia de conformidad con los artículos 192 y 195 del Código Contencioso Administrativo.

1.2. Hechos de la demanda.

Como hechos relevantes, se resumen por el despacho, los siguientes:

1.2.1. El demandante ingresó a la Policía Nacional en el año 1984 y para los años 1997, 1999, 2001, 2002, 2003 y 2004 se encontraba en servicio activo. Se retiró del servicio el 2 de junio de 2007, con un tiempo total de 25 años, 10 meses y 20 días.

1.2.2. El incremento efectuado al salario y prestaciones del actor para los años 1997, 1999, 2001 a 2004 son inferiores al porcentaje final que correspondió por concepto de Índice de Precios al Consumidor. El total de las diferencias porcentuales acumuladas en esas anualidades corresponde al 17,48%, que afectó el salario del demandante, situación que vulnera su derecho a percibir una remuneración sin pérdida del poder adquisitivo.

1.2.3. La Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional reconoció asignación mensual de retiro al actor mediante Resolución 4108 de 24 de septiembre de 2007, con fundamento en la hoja de servicios remitida por la Policía Nacional.

1.2.4. El porcentaje de incremento del salario del señor Ramos Cortés para los años 1997, 1999, 2001 a 2004 fue inferior al porcentaje correspondiente al promedio ponderado de los salarios de los empleados públicos.

1.3. Normas violadas y concepto de la violación.

En criterio de la parte actora, los actos administrativos acusados violan las siguientes normas:

Constitucionales: preámbulo, artículos 25 y 53.
Convenio de la OIT 095 de 1949, artículo 12
Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, artículo 23, numerales 1, 2 y 3.
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, artículo 7º, literal a.
Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador", artículo 6º, numeral 1º.

Tras señalar que, de acuerdo con la Constitución Política y la Legislación actual, le compete al Gobierno Nacional regular el sistema prestacional y de salarios de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, manifestó que con el Decreto 107 de 1996 se edificó la escala gradual porcentual según lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 4ª de 1992. A partir del año 1997 el Gobierno Nacional ha reajustado los salarios y prestaciones de quienes integran la Fuerza Pública mediante los siguientes Decretos: 122 de 1997, 58 de 1998, 62 de 1999, 2724 de 2000, 2737 de 2001, 745 de 2002, 3552 de 2003 y 4158 de 2004.

Hizo alusión al concepto de salario y su carácter de periodicidad y sostuvo que éste permite al trabajador solventar la adquisición de bienes y servicios, siempre y cuando el mismo sea igual o superior a la inflación que opere en el momento. Así mismo aclaró que el reconocimiento y pago de una cuantía determinada por concepto de salario tiene repercusión directa en la liquidación de sus prestaciones sociales parciales o definitivas.

Adujo que para los años 1997 a 2004 los salarios del personal activo de la Fuerza Pública se reajustaron en un porcentaje inferior en comparación con el IPC, situación que trajo consigo pérdida del poder adquisitivo del pago mensual que recibían los uniformados. En el caso del demandante se refleja la existencia de una

diferencia porcentual entre el reajuste salarial para los años 1997 a 2004 y el porcentaje de inflación para dichas anualidades representado en el IPC del 17.48%, circunstancias que vulneran su derecho fundamental al trabajo y al mantenimiento de una remuneración móvil, ya que el poder adquisitivo de su pago mensual se vio menguado, lo que se reflejó en la pérdida de oportunidad de adquirir bienes y servicios necesarios para su subsistencia y la de su familia.

Consideró que, si el reajuste salarial es inferior a la inflación, el trabajador pierde la oportunidad de solventar la adquisición de bienes y servicios.

Sostuvo que el derecho a una remuneración móvil tiene directa relación con el incremento anual que se le aplica a la asignación salarial de los trabajadores, reajuste que debe tener en cuenta la inflación del año inmediatamente anterior para así no menoscabar el poder adquisitivo del salario.

Trascribió apartes de varias sentencias de la Corte Constitucional, entre ellas las C 1433 de 2000, C 1064 de 2001 y C 1017 de 2003. Con base en ellas estimó que se ha estructurado una línea jurisprudencial por medio de la cual se ha definido la necesidad u obligatoriedad de reajustar anualmente los salarios de los empleados públicos teniendo en cuenta como base la inflación (IPC).

Estimó que el porcentaje de incremento del salario del demandante para los años 1999 y 2004 fue inferior al porcentaje correspondiente al promedio ponderado de los salarios de los empleados públicos de la administración central. Por ello, existe la obligación constitucional de reajustar los porcentajes faltantes entre el reajuste ordenado y el IPC para tales anualidades.

Explicó que existe un nexo de causalidad entre la asignación de retiro y/o pensiones y el salario percibido en actividad por parte de los miembros de la Fuerza Pública.

A su vez enfatizó en que la asignación mensual de retiro del demandante se liquidó con base en el reflejo económico que apareció en su hoja de servicios.

Aclaró que, si bien la afectación salarial cobró vigencia entre los años 1997 a 2002 y esa situación fue corregida por el Gobierno Nacional a partir del 1º de enero del 2005, también lo es que la asignación de retiro es una prestación periódica y dicha situación aún se refleja en las mesadas, puesto que afectó la base para liquidar anualmente el pago.

Por último, solicitó la inaplicación de los Decretos por medio de los cuales se ordenó el aumento salarial del demandante, por estimar que envuelven un profundo conflicto de carácter constitucional.

2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

2.1. Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional[2]

El apoderado judicial de la entidad se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, por cuanto el demandante tiene reconocida asignación mensual de retiro a partir del año 2007 y se realizaron los reajustes correspondientes bajo el principio de oscilación.

Manifestó que la normativa que rige el reajuste de las asignaciones mensuales de retiro es la que se encuentra vigente al momento en que se causaron, es decir, para el caso del demandante es aplicable el Decreto 4433 de 2004.

Explicó que desde la vigencia de la Ley 238 de 1995, los grupos de pensionados excluidos de la aplicación de la Ley 100 de 1993, sí tienen derecho a que sus pensiones se reajusten teniendo en cuenta el IPC como lo determinó el artículo 14 de esa norma, situación que generó multiplicidad de demandas por parte de los ex miembros de la Policía Nacional en goce de asignación de retiro para el reajuste de las mesadas y pago de las diferencias existentes entre los reajustes anuales realizados en cumplimiento del principio de oscilación y los que debieron hacerse en aplicación de la variación porcentual del IPC.

Fue así como el Consejo de Estado determinó que era procedente acceder al reajuste de las prestaciones en aplicación de la Ley 100 de 1993 artículos 14 y 279 e indicó el límite temporal de dicho beneficio que aplica para los años 1997, 1999, 2000 a 2004, pues tan solo en esas anualidades resultaba más favorable la aplicación del IPC que el establecido por el Gobierno Nacional, de manera que a partir del 1° de enero de 2005 rige el principio de oscilación previsto en el artículo 42 del Decreto 4433 de 2004.

Estimó que no se evidencia o se prueba la vulneración endilgada por el apelante al principio de igualdad por parte de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, debido a que el demandante tan solo hasta el año 2017 adquirió la

[2] Expediente digital, unidad digital 18.

calidad de retirado de la Policía Nacional con derecho al goce de la asignación mensual de retiro.

Añadió que según lo ha señalado el Consejo de Estado, no es posible aplicar lo dispuesto en las Leyes 100 de 1993 y 238 de 1995 a las asignaciones percibidas en actividad, al tratarse de dos condiciones muy diferentes jurídica y fácticamente, como son gozar de asignación de retiro y otra, devengar la asignación básica en servicio activo, cuyo sistema de reajuste se encuentra regulado por pautas normativas diversas.

2.2. Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional[3]

El apoderado judicial de la entidad se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, por considerar que al demandante no le asiste el derecho que reclama, en tanto para los años que reclama se encontraba en servicio activo y se le realizaron los incrementos de conformidad con los Decretos 122 de 1997, 62 de 1999, 2737 de 2001, 745 de 2022, 3552 de 2003 y 4158 de 2004, los cuales se encuentran en firme, sin que se haya demostrado que se efectuaron por debajo de tales porcentajes.

Agregó que el reconocimiento del IPC operó para quienes entre los años 1997 a 2004 tenían asignación o pensión ya reconocida, situación que no acontece con el demandante. Así mismo, estimó que la Ley 100 de 1993, con base en la cual se realiza dicho incremento, no es aplicable al personal activo.

Señaló que es facultad y competencia del Gobierno Nacional decretar o fijar cada año el salario mensual de los miembros de la Fuerza Pública y aumentar las remuneraciones, de manera que carecerá de todo efecto y no creará derecho adquirido cualquier disposición que en materia salarial contravenga o difiera de los Decretos salariales dictados por el Gobierno.

Añadió que el salario legalmente establecido por el Gobierno Nacional fue el que en cada anualidad se pagó al demandante como retribución de su actividad laboral, por lo tanto, en la actualidad no existen mayores valores a reconocer por ese concepto.

Consideró que de aceptarse la pretensión se crearía un nuevo régimen salarial exclusivo para el demandante, lo cual va en contra de la Ley.

[3] Expediente digital, unidad digital 19.

Propuso como excepciones:

-. Inexistencia del derecho y la obligación reclamada: Señaló que la entidad dio cumplimiento estricto a lo establecido en los Decretos 1091 de 1995 y 4433 de 2004, normatividad aplicable a los miembros del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, razón por la cual el derecho es inexistente.

-. Cobro de lo no debido: Estimó que no es procedente acceder a lo pretendido, puesto que acarrearía crear un tercer régimen que aplique lo favorable de los Decretos 1212, 1213 de 1990, 1091 de 1995 y 4433 de 2004, cuando se debe aplicar el principio de inescindibilidad de la Ley.

-. Genérica.

3. TRÁMITE PROCESAL.

Mediante auto de 18 de octubre de 2022 se dispuso resolver el asunto en sentencia anticipada, se otorgó valor probatorio a las pruebas documentales aportadas por las partes y se fijó el litigio[4].

Mediante auto de 21 de noviembre de 2022, se concedió el término de diez (10) días para que las partes presentaron por escrito sus alegatos de conclusión[5].

4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

4.1. De la parte demandante[6].

El 28 de noviembre de 2022, el apoderado del demandante presentó escrito en el que reiteró los argumentos expuestos en la demanda. Por último, solicitó se tenga como prueba la respuesta emitida por el Departamento Administrativo de la Función Pública en donde certificó, con base en datos de la Contraloría General de la República, el porcentaje promedio ponderado de los salarios de los servidores públicos de la administración central para los años 1997 a 2004. Señaló que se trata de una prueba sobreviniente, ya que al momento de la presentación de la

[4] Expediente digital, unidad digital 23.

[5] Expediente digital, unidad digital 25.

[6] Expediente digital, unidad digital 26.

demanda no se había expedido, situación verificable en la fecha en que se radicó el derecho de petición y la respuesta.

4.2. De la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional[7]

El 5 de diciembre de 2022, el apoderado de la entidad presentó memorial en el que reiteró los argumentos de la contestación de la demanda.

4.3. De la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional[8]

El 9 de diciembre de 2022, el apoderado de la entidad reiteró los planteamientos de la contestación.

C O N S I D E R A C I O N E S

1. COMPETENCIA

Este Despacho es competente para conocer y decidir el asunto, de conformidad con lo establecido en el numeral 2° del artículo 155 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

2. PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde al despacho determinar la legalidad del acto administrativo contenido en el oficio S-2020-052546/ANOPA-GRULI- 1.10 del 5 de diciembre de 2020, a través del cual la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional negó al demandante la modificación de su hoja de servicios y del acto administrativo identificado con el No. 20201200-010230501, por medio del cual la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional negó la reliquidación de la asignación de retiro del señor Luis Antonio Ramos Cortes. Así mismo, establecer si le asiste o no derecho a que se modifique su hoja de servicios y se reliquide su asignación de retiro con aplicación del Índice de Precios al Consumidor para los años 1997, 1999, 2001, 2002, 2003 y 2004.

3. CUESTION PRELIMINAR

[7] Expediente digital, unidad digital 27.
[8] Expediente digital, unidad digital 29.

Se advierte que, en la etapa de alegatos de conclusión, la parte demandante solicitó se tenga como prueba la respuesta emitida por el Departamento Administrativo de la Función Pública en donde certificó, con base en datos de la Contraloría General de la República, el porcentaje promedio ponderado de los salarios de los servidores públicos de la administración central para los años 1997 a 2004. Señaló que se trata de una prueba sobreviniente, ya que al momento de la presentación de la demanda no se había expedido, situación verificable en la fecha en que se radicó el derecho de petición y la respuesta.

Teniendo en cuenta que tal oficio ya fue allegado con el libelo inicial en la unidad digital 2, esto es, dentro de las oportunidades probatorias reguladas en el artículo 212 de la Ley 1437 de 2011, se tendrá como tal.

Respecto de la excepción de inexistencia del derecho planteada por CASUR en los alegatos de conclusión, se advierte que la única etapa para plantear esos medios de oposición es la contestación de la demanda, por ende, se limitará el despacho a las planteadas en esa oportunidad procesal.

4. HECHOS DEMOSTRADOS

-. Según la hoja de servicios, el señor Luis Antonio Ramos Cortés prestó sus servicios a la Policía Nacional por 25 años, 10 meses y 20 días y se retiró del servicio el 2 de junio de 2007, cumpliendo los tres meses de alta el 2 de septiembre de 2007 (unidad digital 18.3)

-. Mediante Resolución 4108 de 24 de septiembre de 2007 el director general de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional reconoció asignación mensual de retiro al demandante, efectiva a partir del 2 de septiembre de 2007 (unidad digital 2)

-. El 13 de noviembre de 2022 el señor Luis Antonio Ramos Cortés presentó solicitud ante la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional con el fin de obtener el reajuste y reliquidación de su asignación de retiro con aplicación del porcentaje del IPC para los años 1997, 1999, 2001 a 2004, a partir del 24 de septiembre de 2007.Mediante oficio 20201200-010230501 de 4 de diciembre de 2020, la entidad negó lo pedido (unidad digital 2)

-. En igual fecha el demandante solicitó a la Nación – Ministerio de Defensa

Nacional – Policía Nacional la modificación de la hoja de servicios, de modo que se aplique al salario básico el porcentaje del 12.61% como diferencia en el incremento anual conforme al IPC de los años 1997, 1999, 2001 a 2004. El responsable de procedimientos de nómina de la Dirección de Talento Humano de la Policía Nacional negó la solicitud mediante oficio S-2020-052546 de 5 de diciembre de 2020 (unidad digital 2)

5. MARCO JURÍDICO APLICABLE

Conforme al problema jurídico planteado, es necesario analizar las normas que han regulado el régimen salarial y prestacional de los miembros de la Fuerza Pública, en especial los de la Policía Nacional.

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 150 numeral 19 literal "e" de la Constitución Política la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, incluidos entre ellos los integrantes de la Fuerza Pública, no es asunto privativo de competencia del Congreso de la República, sino que es compartida con el Gobierno Nacional; en dicha norma se indicó que corresponde al Congreso en ejercicio de la función legislativa *"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"*.

A su vez el artículo 218 de la Constitución Política de 1991 estableció:

> *"ARTICULO 218.*
>
> *"(...) La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.*
>
> *La ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario."*

En cumplimiento a lo establecido en el mandato constitucional, el Congreso de la República expidió la Ley 4ª de 1992, mediante la cual se señalaron las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestaciones de los empleados públicos, los miembros del Congreso y la Fuerza Pública, en la cual se ordenó el establecimiento de una escala

gradual porcentual con el fin de nivelar la remuneración de los miembros activos y retirados de la fuerza pública[9].

En esa línea, el Presidente de la República expidió el Decreto 107 de 1996, "*Por el cual se fijan los sueldos básicos para el personal de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares, Oficiales, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional, personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional y Empleados Públicos del Ministerio de Defensa, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional (…)*", en el que estableció lo siguiente:

> *"Artículo 1. De conformidad con lo establecido en el artículo 13 de la Ley 4ª de 1992, fíjase la siguiente escala gradual porcentual para el personal de oficiales, suboficiales, miembros del nivel ejecutivo y agentes de la Fuerza Pública.*
>
> *Los sueldos básicos mensuales para el personal a que se refiere este artículo, corresponderán al porcentaje que se indica para cada grado, con respecto a la asignación básica del grado de General.*

Oficiales	
General	*100%*
Mayor General	*90%*
Brigadier General	*80%*
Coronel	*60%*
Teniente Coronel	*44.30%*
Mayor	*38.60%*
Capitán	*30.50%*
Teniente	*26.70%*
Subteniente	*23.70%*
Suboficiales	
Sargento Mayor	*26.40%*
Sargento Primero	*22.60%*
Sargento Viceprimero	*19.50%*
Sargento Segundo	*17.40%*
Cabo Primero	*16.40%*
Cabo Segundo	*17.90%*
Nivel Ejecutivo	
Comisario	*45.50%*
Subcomisario	*38.30%*
Intendente	*33.90%*
Subintendente	*26.40%*
Patrullero	*20.30%*

> *(…)*
>
> *Artículo 2°. Los Oficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional en los grados de General y Almirante, percibirán por todo concepto una asignación mensual igual a la que devenguen los Ministros del Despacho como asignación básica y gastos de representación, en todo tiempo, distribuida así: el cuarenta y cinco por ciento (45%) como sueldo básico y el cincuenta y cinco por ciento (55%) como prima de alto mando. Esta última no tendrá carácter salarial para ningún efecto legal.*
>
> *Parágrafo. Los Oficiales Generales y Almirantes a que se refiere este artículo, tendrán derecho a la Prima de Dirección y demás primas que devenguen los*

[9] Artículo 13 de la Ley 4ª de 1192. 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 (…).

> *Ministros del Despacho. La Prima de Dirección no será factor salarial para ningún efecto legal, se pagará mensualmente y es compatible con la Prima de Alto Mando a que tienen derecho los Oficiales en estos grados.*
>
> *En ningún caso, los Oficiales Generales y Almirantes podrán percibir una remuneración superior a la prevista para los Ministros del Despacho."*

A partir de lo anterior, el Gobierno Nacional cada año ha proferido los Decretos de reajuste salarial con sujeción a la escala salarial para los miembros de la Fuerza Pública.

Al respecto, el Consejo de Estado[10], ha señalado que "la asignación básica del personal de la Fuerza Pública está sujeta a los decretos que anualmente expide el Gobierno Nacional, en los que se fijan las pautas para determinar el monto que devengarán sus miembros anualmente, impidiendo recurrir a una fuente distinta para realizar el correspondiente incremento salarial, puesto que, a partir del Decreto 107 de 1996, quedaron debidamente nivelados los salarios del personal castrense."

En cuanto a las asignaciones de retiro, se tiene que la Ley 100 de 1993 en su artículo 279 establece lo siguiente:

> *"El sistema integral de seguridad social contenida en la presente ley no se aplica a los miembros de las Fuerzas Militares ni de Policía Nacional…"*

No obstante, la Ley 238 del 26 de diciembre de 1995 adicionó el artículo 279 citado, en cuanto estableció que dicha excepción no implica negación de los beneficios y derechos determinados en los artículos 14 y 142 de esa Ley para los pensionados de los sectores que en principio estaban exceptuados de su aplicación, de modo que para ellos se extendió el beneficio del mantenimiento del poder adquisitivo constante de las mesadas, con el reajuste anual de oficio, el primero de enero de cada año, según la variación porcentual del índice de precios al consumidor, certificada por el DANE para el año inmediatamente anterior.

De esa manera, la jurisprudencia pacíficamente ha acogido el reajuste de la asignación de retiro de conformidad con el I.P.C., no así respecto a dicho reajuste con relación a la asignación básica mensual que devengan los uniformados en servicio activo.

6. CASO CONCRETO

[10] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B", Consejera Ponente: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez, 26 de noviembre de 2018, radicación número: 25000-23-42-000-2015-06050-01(3602-17), actor: Ariel José Lozano Lozano, demandado: Ministerio De Defensa - Ejercito Nacional.

Con base en el marco jurídico expuesto, se concluye que la pretensión encaminada a obtener el reajuste de la asignación básica mensual que devengó el demandante en actividad no tiene asidero jurídico por las siguientes razones:

El artículo 279 de la Ley 100 de 1993 establece los regímenes a los cuales no se les aplica el Sistema Integral de Seguridad Social en salud y en pensiones e incluye a la Policía Nacional.

Esta norma fue adicionada por el artículo 1º de la Ley 238 de 1995, según el cual las excepciones allí consagradas no implican la negación de los beneficios y derechos determinados entre otros, en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, disposición que, única y exclusivamente, se refiere al reajuste de las pensiones, a efectos de mantener su poder adquisitivo constante con base en la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor certificado por el DANE del año anterior, reajuste que se aplica por extensión a las asignaciones **de retiro** de los miembros de la Fuerzas Militares y de Policía, dada su naturaleza de *"pensión de vejez y que goza de un cierto grado de especialidad",* como lo determinó la Corte Constitucional.

Ello indica que el reajuste ordenado en tales normas alude a las pensiones, más no atañe a los salarios percibidos en actividad.

No obstante, es preciso analizar el derecho a mantener el poder adquisitivo del salario, al cual se ha referido la Corte Constitucional en múltiples sentencias.[11] En todas ellas ha establecido que, de conformidad con el inciso 1º del artículo 53 de la Constitución, existe un derecho constitucional fundamental a mantener el poder adquisitivo del salario, a efectos de garantizar una remuneración mínima vital y móvil.

Según dicha Corporación, este derecho fundamental consiste en *"(…) el ajuste periódico del salario con el fin de contrarrestar la inflación y asegurar que aquél en términos reales conserve su valor, sin que ello impida que se decreten incrementos, más allá de la actualización."*[12]

Este derecho tiene soporte en el Estado Social de Derecho, según lo señaló la Corte en la sentencia C-1017 de 2003, de la siguiente manera:

---

[11] *Corte Constitucional, Sentencias C-815 de 1999, C-1433 de 2000, C-1064 de 2001, C-1017 de 2003, entre otras.*
[12] *Corte Constitucional, Sentencia C-1017 de 2003.*

> *"El fundamento del derecho a mantener el poder adquisitivo del salario se encuentra en la interpretación sistemática de la Constitución (artículos 1, 2, 25, 53, 95-9 C.P.), de conformidad con los tratados y convenios internacionales sobre protección al trabajo y al salario. En sentencia C-1064 de 2001 sostuvo sobre el particular la Corte:*
>
> *"(U)na interpretación sistemática de la Constitución permite en efecto afirmar que con base, entre otros, en los fines de construir un orden social justo (Preámbulo y artículo 2), los principios fundamentales de Estado social de derecho, dignidad humana, solidaridad y trabajo, los deberes sociales del Estado – entre ellos los que tienen que ver con promover y garantizar la prosperidad y el bienestar general, el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, y la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; tomar medidas para que la igualdad sea real y efectiva; proteger especialmente al trabajo en todas sus modalidades; garantizar los medios para que las pensiones mantengan su poder adquisitivo constante; asegurar la igualdad de oportunidades para todas las personas – y el mandato del Estado de intervenir de manera especial para asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos, es posible fundamentar un derecho constitucional en cabeza de los trabajadores a mantener el poder adquisitivo real del salario.*
>
> *Igual conclusión se impone de la interpretación constitucional a la luz de los tratados y convenios internaciones de protección al salario (artículo 93 inciso 2 C.P.). Es así como los Convenios 95 y 99 de la Organización Internacional del Trabajo relativos a la protección del salario, aprobados respectivamente mediante las Leyes 54 de 1962 y 18 de 1968, refuerzan la conclusión según la cual el derecho a un salario justo presupone el derecho a mantener el poder adquisitivo del mismo."*

Con fundamento en lo anterior, es preciso determinar quiénes son los titulares de este derecho y sus alcances. Para el caso de los servidores públicos, todos ellos son titulares del derecho a ajustar sus salarios, sin consideración al ingreso bajo, medio o alto, pues no es posible discriminar para efectos del reconocimiento de un derecho constitucional con base en el nivel salarial; no obstante, el alcance del derecho puede ser diferente dependiendo del nivel de la remuneración salarial en virtud del principio de solidaridad contenido en el artículo 1º de la Constitución y del principio de igualdad de que trata el artículo 13 ibídem.

En tal sentido, ha manifestado la Corte Constitucional, en primer lugar, que las personas en escalas salariales bajas se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad que las que tienen escalas salariales medias, las cuales a su vez se encuentran en una situación diferente a las que devengan salarios altos.

Como consecuencia de lo anterior, el derecho constitucional a mantener el poder adquisitivo del salario es limitado. Así lo expresó el Máximo Tribunal Constitucional en sentencia C-1017 de 2003:

> *"6.1. Existe un derecho constitucional, en cabeza de todos los servidores públicos, a mantener el poder adquisitivo de sus salarios (artículo 53 y concordantes, CP)*

y, por ende, a que se realicen ajustes anuales en proporción igual o superior a la inflación causada, esto es, al aumento del I.P.C. en el año inmediatamente anterior, sin que éste sea el único parámetro que pueda ser tenido en cuenta. En consecuencia, no puede haber una política permanente del Estado que permita la disminución del poder adquisitivo del salario.

6.2. ***El derecho constitucional a mantener el poder adquisitivo del salario no es un derecho absoluto.*** *No obstante, no cualquier interés estatal justifica su limitación. Sólo puede ser limitado para promover el fin constitucionalmente imperioso de preservar la estabilidad macroeconómica reduciendo el gasto en circunstancias de déficit fiscal y elevado endeudamiento para no afectar el gasto público social (artículo 350, CP), asegurando así la efectividad de la solidaridad como principio fundante del Estado Social de Derecho (artículo 1, CP), dentro de un contexto económico que justifique la necesidad de la limitación (artículo 2, CP).*

6.3. El derecho de los servidores públicos que perciban salarios iguales o inferiores a dos (2) salarios mínimos legales mensuales a mantener el poder adquisitivo de su salario, no podrá ser objeto de limitaciones dado que según los criterios específicos analizados en la presente sentencia para la vigencia fiscal del 2003, tales servidores se encuentran en las escalas salariales bajas definidas por el Congreso de la República a iniciativa del Gobierno. Por lo tanto, éstos servidores deberán recibir el pleno reajuste de sus salarios de conformidad con el nivel de inflación, es decir, la variación del I.P.C. registrada para el año inmediatamente anterior, parámetro también señalado en la Ley 796 de 2003.

6.4. ***Las limitaciones que se impongan al derecho constitucional de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo del salario sólo puede afectar a aquellos que tengan un salario superior a los dos (2) salarios mínimos legales mensuales. El derecho de tales servidores públicos, puede ser objeto de limitaciones, es decir, su salario podrá ser objeto de ajustes en una proporción menor a la de la inflación causada el año anterior,*** *siempre y cuando se dé cumplimiento a los siguientes parámetros normativos:*

6.4.1. Las limitaciones de los ajustes salariales anuales deben respetar el principio de progresividad por escalas salariales, de tal manera que quienes perciban salarios más altos se vean sujetos a las mayores limitaciones y los servidores ubicados en la escala salarial más alta definida por el gobierno sean quienes estén sometidos al grado más alto de limitación.

6.4.2. En todo caso, para respetar el principio de proporcionalidad, las diferencias en los ajustes entre escalas salariales deberán ser mínimas, y a ninguno de los servidores públicos se le podrá afectar el núcleo esencial de ese derecho.

6.4.3. Para que no se vulnere el núcleo esencial del derecho a mantener el poder adquisitivo del salario de los servidores públicos señalados, el ajuste en la última escala superior no podrá ser inferior al cincuenta por ciento (50%) de la inflación causada el año inmediatamente anterior, es decir, a la mitad del aumento en el I.P.C. de 2002.

6.4.4. A los servidores públicos a quienes se les limite el derecho, el Estado les debe garantizar que, dentro de la vigencia del plan de desarrollo de cada cuatrienio, progresivamente se avance en los incrementos salariales que les corresponden, en forma tal que se les permita a estos servidores alcanzar la actualización plena de su salario, de conformidad con las variaciones en el I.P.C. El Gobierno y el Congreso tienen la obligación de incluir en los instrumentos de manejo de la política económica, previo un debate democrático, los programas y políticas que garanticen que dentro de los cuatro años de vigencia del Plan Nacional de Desarrollo, se consigan reajustes progresivos que logren alcanzar, al final de tal período cuatrienal, incrementos iguales o superiores al IPC para estos servidores.

(…)"

Con base en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el ajuste de los salarios no puede ser menor al I.P.C. en el evento en que la persona devengue un monto inferior a los 2 salarios mínimos mensuales legales vigentes, sin embargo, el actor no demostró que se encuentra en ese supuesto.

En todo caso, se advierte que el señor Ramos Cortés se retiró del servicio en el año 2017, lo que quiere decir que para los años reclamados en la demanda (1997, 1999, 2001 a 2004) se encontraba activo en el servicio y no percibió asignación mensual de retiro sino salario, el cual se reajustó anualmente conforme a los Decretos expedidos por el Gobierno Nacional que se presumen legales y se encuentran vigentes. De esa manera, se garantizó el derecho constitucional a mantener el poder adquisitivo del salario, máxime cuando el Consejo de Estado ha entendido que "si bien el índice de precios al consumidor es una variable económica que puede ser tenida 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"[13]. De allí que, aunque se alega que el porcentaje de incremento del salario del demandante para los años 1999 y 2004 fue inferior al porcentaje correspondiente al promedio ponderado de los salarios de los empleados públicos de la administración central, no se acogerá ese argumento, debido a que el reajuste no necesariamente debió ajustarse a esa variable, sino que bien pudo acudir a otras fórmulas aplicables, sin que por ello se haya desconocido la movilidad del salario.

Así mismo, se destaca que el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B", Consejera ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez, en sentencia de veintiséis (26) de noviembre de dos mil dieciocho (2018), dentro del proceso 25000-23-42-000-2015-06050-01(3602-17), señaló:

> *"(…)*
>
> *[L]a Sala precisa* ***que para regular los salarios del personal en actividad de la Fuerza Pública, el Gobierno nacional aplica la escala gradual, razón por la cual, ésta no puede ser modificada por decisión judicial****, mientras que, para calcular las asignaciones de retiro, se basa en el principio de oscilación, con el fin de mantener el equilibrio entre los incrementos efectuados al personal activo y los realizados al personal en retiro que disfruta de una pensión o asignación de retiro.*
>
> *(…)*

[13] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B", Consejera Ponente: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez, 26 de noviembre de 2018, radicación número: 25000-23-42-000-2015-06050-01(3602-17), actor: Ariel José Lozano Lozano, demandado: Ministerio De Defensa - Ejercito Nacional.

> *[C]omo* ***lo pretendido por el demandante es que se le reajuste su asignación básica conforme a la variación porcentual arrojada por el índice de precios al consumidor para las anualidades mencionadas, por considerar que este fue mayor que el realizado a él conforme los decretos proferido por el Gobierno nacional, resulta improcedente acceder a ello, puesto que, al personal en actividad se le efectúa el reajuste de su salario de conformidad con la escala gradual porcentual, a la cual se hizo alusión en líneas precedentes***
>
> *(…)*
>
> *54. Ahora, si bien por orden judicial se ha ordenado el incremento de algunas asignaciones de retiro con fundamento en el IPC, dicho sustento jurídico no puede utilizarse para modificar la escala gradual porcentual, en la medida que los debates son disimiles, puesto que, el reajuste de las asignaciones de retiro en lo que refiere concretamente a los incrementos realizados a los años 1997, 1999, 2001 a 2004 deviene por fuerza de las previsiones del artículo 14 de la Ley 100 de 1993, aplicable a los miembros de la Fuerza Pública, en virtud de la Ley 238 de 1995, tema que ha sido objeto de numerosos pronunciamientos de ésta Corporación y que no guarda relación con lo aquí pretendido por el accionante, que se enmarca al* ***salario devengado en actividad****.*
>
> *55. Entonces, frente a lo reclamado por el demandante, es claro que los reajustes anuales para los miembros activos de la Fuerza Pública recae en el Gobierno Nacional quien profiere los decretos correspondientes con sujeción a las normas, criterios y objetivos contenidos en la Ley 4ª de 1992 y para quien, el IPC no constituye el único indicador o variable económica que puede ser aplicado para el reajuste de los salarios de los servidores públicos.*
>
> *(…)"* (Se destaca)

En suma, bajo los argumentos que preceden es claro que no le asiste derecho al actor al reajuste de su salario, por ende, tampoco de su asignación mensual de retiro, de modo que por las mismas razones no es viable inaplicar vía excepción de inconstitucionalidad, los decretos anuales de incremento salarial.

Así las cosas, como la parte actora no logró desvirtuar la presunción de legalidad de los actos acusados, se negarán las pretensiones de la demanda y se declararán probadas las excepciones de mérito propuestas por la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional.

7. COSTAS.

Considerando que la parte demandante no observó una conducta dilatoria o de mala fe dentro de la actuación surtida en este proceso, y que los argumentos de la demanda estuvieron racionalmente fundamentados en un estudio eminentemente jurídico, no procede la condena en costas.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO CINCUENTA Y CUATRO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

R E S U E L V E

PRIMERO: Declarar probadas las excepciones de mérito denominadas cobro de lo no debido e inexistencia del derecho y la obligación reclamada propuestas por la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional.

SEGUNDO: NEGAR las pretensiones de la demanda de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: Sin condena en costas.

CUARTO: Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE[14]**,**

TANIA INÉS JAIMES MARTÍNEZ
JUEZA

[14] Correos electrónicos: carlos.asjudinet@gmail.com; servicios.coasjudinet@gmail.com; decun.notificacion@policia.gov.co; judiciales@casur.gov.co; nelson.pineda444@casur.gov.co; vm.petrom@correo.policia.gov.co

Firmado Por:

Tania Ines Jaimes Martinez

Juez

Juzgado Administrativo

054

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: **f6069773582167d567eb3921c92c55411ce80e2daf9584fb88d6833bb693e188**

Documento generado en 19/12/2022 12:45:18 PM

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