



**República de Colombia**  
**Rama Judicial**  
**Tribunal Administrativo del Tolima**  
**Mag. José Aleth Ruiz Castro**

Ibagué, veintiocho (28) de abril de dos mil veintidós (2022).

Radicación: **73001-23-33-000-2021-00179-00**  
Medio de control: **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**  
Demandante: **MARIA DEL CARMEN GUALDRON MORENO**  
Demandado: **NACIÓN –MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL –  
POLICÍA NACIONAL Y CAJA DE SUELDOS DE  
RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL - CASUR**

## **I. ASUNTO A DECIDIR**

Cumplidas las etapas procesales señaladas en la norma, procede esta Sala de Decisión a emitir sentencia anticipada de primera instancia, dentro del presente medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO instaurado por MARIA DEL CARMEN GUALDRON MORENO en contra de la Nación -Ministerio de Defensa Nacional- Policía Nacional y Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, de conformidad con lo establecido en el artículo 182 A del C.P.A.C.A.

## **II. ANTECEDENTES**

### **1. Declaraciones y Condena<sup>1</sup>:**

*“PRIMERA: LA NULIDAD del Acto Administrativo contenido en acto administrativo ficto o presunto negativo solicitado el pasado 08-07-2020, por medio del cual la Policía Nacional, negó al actor la reliquidación (reajuste) de la asignación mensual (haber mensuales), Cesantías, indemnizaciones y demás prestaciones sociales, en los meses de enero a diciembre del año 2004 establecidos según el Decreto de 4158 de 2004; igualmente se negó el reajuste a la asignación mensual (Salario) pagada por la entidad a partir del mes de enero del año 2005 y hasta la fecha de su retiro de la Institución; no teniendo en cuenta en dicha actuación, la pérdida del poder adquisitivo de los salarios de los servidores públicos, lo anterior, tomando como ingreso base de liquidación en la ESCALA GRADUAL PORCENTUAL, la Asignación Básica (Sueldo Básico) del Grado de General de la Republica Ajustada con base en la inflación causada y acumulada en el periodo comprendido entre los años 1992 a 2004.*

*SEGUNDA: Que, como consecuencia de la anterior declaración y a título de RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, ordene reliquidar, reajustar y pagar el incremento equivalente al 2.49%, resultado de la diferencia entre la asignación mensual (Salario) pagada por la entidad en los meses de enero a diciembre del año 2004, según lo establecido en los Decretos 4150 y 4158 de 2004 y la que realmente corresponde por ajustes de actualización conforme*

---

<sup>1</sup> Ver archivo 4- fls 1-7

*a la inflación causada del año 2003 y que afectaron el valor de la asignación básica (sueldo básico) de un oficial en el grado de General o Almirante, el cual sirve de referente para establecer de conformidad con la Escala Gradual Porcentual, el sueldo básico de mi poderdante; téngase para dicho reajuste el sueldo básico, los subsidios, las primas, las compensaciones y las bonificaciones consagrados en las normas que regulan la materia, factores computables como base de liquidación en la asignación mensual y demás prestaciones sociales.*

*TERCERA: Igualmente, se ordene reliquidar, reajustar y pagar el incremento equivalente al 52.2543%, resultado de la diferencia entre la asignación mensual (Salario) pagada por la entidad a partir del mes de enero del año 2005 y hasta la fecha de retiro de la Institución del actor, conforme a los decretos de salarios expedidos por el Gobierno Nacional y la que realmente corresponde por ajustes de actualización plena conforme a la inflación acumulada y causada entre los años 1992 a 2004 y que afectaron el valor de la asignación básica (sueldo básico) de un oficial en el grado de General o Almirante, el cual sirve de referente para establecer de conformidad con la Escala Gradual Porcentual, el sueldo básico de mi poderdante; téngase para dicho reajuste el sueldo básico, los subsidios, las primas, las compensaciones y las bonificaciones consagrados en las normas que regulan la materia, factores computables como base de liquidación en la asignación mensual y demás prestaciones sociales.*

*CUARTA: El reajuste e incremento resultado de los salarios y prestaciones sociales, debe liquidarse y reflejarse año por año, desde el año de 2004 con los nuevos valores tomándose como referencia la diferencia indicada en los numerales anteriores; además, de los ajustes posteriores a partir del año 2005 teniendo en cuenta, entre la inflación causada sobre la asignación básica (sueldo básico) de un oficial en el grado de General o Almirante del año inmediatamente anterior y/o lo decretado por el Gobierno Nacional, el más favorable para mi prohijado..*

*QUINTA: Solicito que una vez se realice el reconocimiento del incremento resultado de las diferencias entre lo pagado y lo dejado de pagar por parte de la entidad Policía Nacional, se hagan las correcciones, adiciones y modificaciones necesarias en la correspondiente Hoja de Servicios, donde se evidencie el incremento por el ajuste real de la actualización plena de la asignación básica (sueldo básico) de un oficial en el grado de General o Almirante el cual sirve de referente para establecer de conformidad con la Escala Gradual Porcentual, el sueldo básico y por consiguiente el salario de mi poderdante.*

*SEXTA: Como consecuencia de lo anterior, se ordene, además, el reconocimiento, liquidación y pago del incremento resultado de las diferencias entre lo pagado y lo dejado de pagar por parte de la entidad Policía Nacional; y que corresponden, a los haberes mensuales, Cesantías, indemnizaciones y demás prestaciones sociales unitarias, que le fueron reconocidas a mi poderdante en su vida laboral, sin realizarse en dichos emolumentos la plena actualización al momento de la terminación laboral que desempeñaba mi poderdante como miembro activo de la Policía Nacional.*

*SEPTIMA: Adicionalmente, se haga el trámite ante la Caja de Sueldos de retiro de la Policía Nacional "CASUR" de dicho reconocimiento, con todas las implicaciones que en materia de seguridad social ello conlleva; con el fin de que dicha corrección o modificación en la Hoja de Servicios, sea reconocida y liquidada en la correspondiente Asignación de Retiro de mi poderdante desde la fecha en que esta le fue reconocida por parte de dicha entidad "CASUR".*

*OCTAVA: Se declare la NULIDAD del Acto Administrativo contenido en el Oficio No. \*576590\* de fecha 2020-07-16, por medio del cual la Caja de*

*Sueldos de Retiro de la Policía Nacional "CASUR" niega la reliquidación (reajuste) de la asignación de retiro; no teniendo en cuenta en dicha actuación, la pérdida del poder adquisitivo de los salarios de los servidores públicos, lo anterior, tomando como ingreso base de liquidación en la ESCALA GRADUAL PORCENTUAL, la Asignación Básica (Sueldo Básico) del Grado de General de la Republica Ajustada con el IPC dejado percibir en el periodo comprendido entre los años 1992 a 2004.*

*NOVENA: Que, como consecuencia de la anterior declaración y a título de RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, se ordene reliquidar, reajustar y pagar el incremento equivalente al 52.2543%, resultado de la diferencia entre la asignación mensual de retiro pagada por la entidad, conforme a los decretos de salarios expedidos por el Gobierno Nacional y la que realmente corresponde por ajustes de actualización plena conforme a la inflación acumulada y causada entre los años 1992 a 2 y que afectaron el valor de la asignación básica (sueldo básico) de un oficial en el grado de General o Almirante, el cual sirve de referente para establecer de conformidad con la Escala Gradual Porcentual, el sueldo básico de mi poderdante; téngase para dicho reajuste el sueldo básico, los subsidios, las primas, las compensaciones y las bonificaciones consagrados en las normas que regulan la materia, factores computables como base de liquidación en la asignación mensual y demás prestaciones sociales.*

*DECIMA: Que se establezca y se declare la pérdida de poder adquisitivo del valor consagrado como asignación básica y gastos de representación, fijados a los Ministros de Despacho en el parágrafo del artículo 2 del Decreto 872 de 1992 (Diario Oficial No. 40461, de 2 de junio de 1992, perdida efectuada en las anualidades de los años 1993 a 2004 ( excepto en el año 2000), ello, consecuencia del ajuste año a año, por parte del Gobierno Nacional, y la que realmente corresponde por ajustes de la inflación causada del año inmediatamente anterior, de las escalas de asignación básica de los empleados públicos de la Rama Ejecutiva, entre los cuales se fijan la de los Ministros de Despacho, con la expedición de los Decretos 11 de 1993 (Diario Oficial No 40.711, de 7 de enero de 1993), 42 de 1994 (Diario Oficial No. 41.168, de 11 de enero 1994), 25 de 1995 (Diario Oficial No. 41.673 de 10 de enero de 1995), 10 de 1996 (Diario Oficial No. 42.689, de 17 de enero de 1996), 31 de 1997 (Diario Oficial No. 12.960, de 17 de enero de 1997), 40 de 1998 (Diario Oficial No. 43.212, de 10 de enero de 1998), 35 de 1999 (Diario Oficial No. 43.473, de 8 de enero de 1999), 2720 de 2000 (Diario Oficial No. 44.272, de 27 de diciembre de 2000), 2710 de 2001 (Diario 44.651, de 19 de diciembre de 2001), 660 de 2002 (Diario Oficial No. 44. de abril de 2002), 3535 de 2003 (Diario Oficial No. 45.397, de 10 de diciembre de 2003) 4150 de 2004 (Diario Oficial No. 45.761, de 13 de diciembre de 2004), 916 de 2005, 372 de 2006, 600 de 2007, 643 de 2008, 708 de 2009, 1374 de 2010, 1031 de 2011, 853 de 2012, 1029 de 2013, 199 de 2014, 1101 de 2015, 229 de 2016, 999 de 2017, 330 de 2018, 1011 de 2019 y 304 de 2020. Con lo que se causó una serie de danos y perjuicios a mi prohijado.*

*ONCE: Que se declare la pérdida de poder adquisitivo del valor consagrado como sueldos básicos para el personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares; Oficiales, Suboficiales, personal del Nivel Ejecutivo y Agentes de la Policía Nacional como consecuencia de aplicación de la asignación básica y gastos de representación fijados a los Ministros de Despacho, en la liquidación de que tratan los artículos 14 y 15 del Decreto\_921 de junio 2 de 1992, y del artículo 25 de los Decretos D 25 de 1993, 65 de 1994, 133 de 1995, 107 de 1996, 122 de 1997, 58 de 1998, 62 de 1999, 2724 de 2000, 2737 de 2001, 745 de 2002, 3552 de 2003, 4158 de 2004, 923 de 2005, 407 de 2006, 1515 de 2007, 673 de 2008, 737 de 2009, 1530 de 2010, 1050 de 2011, 842 de 2012, 1017 de 2013, 187 de 2014, 1028 de 2015, 214 de 2016, 984 de 2017, 324 de 2018, 1002 de 2019 y 318 de 2020; ello, en razón a que según lo establecido en el artículo 13 de la Ley 4a. de 1992, se fijó una escala gradual porcentual para el persona de oficiales, suboficiales,*

*miembros del nivel ejecutivo y agentes de la Fuerza Pública, en la cual, los sueldos básicos mensuales para el personal a que se refiere dicha escala gradual porcentual, corresponden al porcentaje que se indica para cada grado, con respecto a la asignación básica del grado de General; lo que conllevo una perdida efectuada en las anualidades de los años 1993 a 2004 (excepto en el año 2000), ello, como consecuencia de la forma como el Gobierno Nacional ajusta año a año las escalas de asignación básica de los empleados públicos de la Rama Ejecutiva, entre los cuales se fijan la de los Ministros de Despacho, evidenciándose la pérdida de poder adquisitivo del sueldo básico de un General o Almirante, en las anualidades de los años 1993 a 2004 (excepto en el año 2000). Con lo que se causó una serie de danos y perjuicios a mi prohijado*

*DOCE: Que, como consecuencia de las anteriores declaraciones, se declare que La Nación - Ministerio de Defensa Nacional, y/o quien haga sus veces, se encuentran obligadas a reparar los danos y perjuicios que le causó a mi poderdante, en los términos en que se formularan las respectivas pretensiones respecto de mi poderdante.*

*TRECE: Que a título de indemnización de perjuicios patrimoniales y extrapatrimoniales, reconocer los perjuicios inmateriales en la modalidad de daño moral y/o daños a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados, en consecuencia, sírvanse las demandadas pagar, a favor de mi prohijado y su núcleo familiar los siguiente: a favor de MARIA DEL CARMEN GUALDRON, la cuantía equivalente a cien salarios mínimos legales mensuales vigentes (100 S.M.M.L.V), cónyuge FIDIAS LEON PEREZ la cuantía equivalente a cien salarios mínimos legales mensuales vigentes (100 S.M.M.L.V), hijos LISBETH JOHANNA LEON GUALDON la cuantía equivalente a cien salarios mimos legales mensuales (100 S.M.L.M.V), MARIA ANGELICA LEON GUALDRON la cuantía equivalente a cien salarios mimos legales mensuales (100 S.M.L.M.V), Y MAGA YALIPSA LEON GUALDRON la cuantía equivalente a cien salarios mínimos legales mensuales vigentes (100 S.M.M.L.V), madre MARIA CECILIA MORENO BRICEÑO la cuantía equivalente a cien salarios mínimos legales mensuales vigentes (100 S.M.M.L.V) y padre LUIS MARTIN GUALDRON GUALDRON la cuantía equivalente a cien salarios mínimos legales mensuales vigentes (100 S.M.M.L.V), lo anterior, como consecuencia de la retención injustificada y arbitraria de sus salarios, prestaciones sociales, asignación de retiro o pensión, desde el 1 de enero de 2004, lo que se ve reflejado en una pérdida de oportunidad de mejores condiciones de vida para todo el núcleo familiar de mi poderdante, lo que además ha causado aflicción, frustración y congoja del perjuicio que al evidenciar como meras ilusiones o promesas incumplidas la política económica y social que tenía como finalidad solucionar la problemática salarial, prestacional y de asignaciones de retiro o pensiones que vienen afrontando los miembros de la Fuerza Pública; aunado al incumplimiento de la sentencia C-931 del veintinueve septiembre de dos mil cuatro (2004), expediente D-5125 donde la corte Constitucional, ordenó al Gobierno Nacional y al Congreso de la República, realizar el pago de los reajustes salariales de todos los servidores públicos cobijados por la ley de presupuesto general de la Nación, antes de que expirara la vigencia Fiscal del año 2004; adicionalmente ordenó que en la aprobación de la Ley del Presupuesto General de la Nación correspondiente al año 2005, al final del cuatrienio correspondiente a la vigencia del Plan Nacional de Desarrollo, debía haberse reconocido la actualización plena del derecho a mantener el poder adquisitivo real del salario de todos los servidores públicos, en los términos de la consideración jurídica número 3.2.11.8.4. de la citada Sentencia.*

*CATORCE: Que a título de indemnización de perjuicios patrimoniales y extrapatrimoniales, reconocer los perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante y en consecuencia, sírvase condenar a los accionados a pagar solidariamente, y a favor de mi poderdante sobre las sumas retenidas por la*

*Policía Nacional, desde el primero de enero de 2004 y hasta la fecha de retiro de la institución; así mismo sírvase condenar a pagar solidariamente y a favor de mi poderdante sobre las sumas retenidas por la Caja de Retiro de la Policía Nacional, desde el reconocimiento de la asignación de retiro y hasta el 08 de julio de 2020, LOS INTERESES LEGALES, conforme a lo establecido en el Art. 1617 del Código Civil; daño que no es mera expectativa, sino que es un daño real, por la certeza de la retención, reconocimiento y falta de pago hecha por la accionada. Adicionalmente, sírvase condenar a los accionados a pagar solidariamente, y a favor de mi poderdante sobre las sumas retenidas, desde el 08 de julio de 2020 y hasta la fecha de la providencia que ponga fin a este proceso, LOS INTERESES MORATORIOS, certificados por la Superintendencia Financiera de Colombia*

*QUINCE: Que a título de indemnización, sírvase condenar a la Policía Nacional pagar a favor de mi poderdante, la SANCION MORATORIA, de que trata la Ley 244 de 1995 y el artículo 5 de la Ley 1071 de 2006, por el pago injustificado y desactualizado de las cesantías definitivas de mi prohijado; liquidada desde el momento del vínculo laboral hasta la fecha de la providencia que ponga fin a este proceso.*

*DIECISEIS: Que a título de indemnización de perjuicios patrimoniales y extrapatrimoniales, reconocer los perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente y/o lucro cesante, y en consecuencia, sírvase condenar a los accionados a pagar solidariamente, y a favor de mi poderdante la suma de cuatro millones s de pesos (\$4,000,000) y la cuantía equivalente al treinta por ciento (30%) sobre el valor total de la sentencia que ponga fin a la violación de los derechos acá indilgados; daño que no es mera expectativa, sino que es un daño real, por la certeza de la negación hecha por las accionada y ante la imposibilidad del demandante de acudir directamente ante la Justicia para reclamar su derecho, lo que lo obliga a contratar los servicios jurídicos profesionales con la finalidad de que le fuese reconocido, pagado y con ello solucionar la problemática salarial, prestacional y de asignaciones de retiro o pensiones que vienen afrontando.*

*DIECISEIS SUBSIDIARIO: Que a título de Costas y Agendas en derecho, reconocer a favor de mi poderdante la suma de cuatro millones de pesos (\$4,000,000) y la cuantía equivalente al treinta por ciento (30%) sobre el valor total de la sentencia que ponga fin a la violación de los derechos acá indilgados; valores resultantes de los gastos y honorarios resultados de la obligación dada a mi poderdante de contratar los servicios jurídicos profesionales con la finalidad de que le fuese reconocido, pagado y con ello solucionar la problemática salarial, prestacional y de asignaciones de retiro o pensiones que vienen afrontando.*

*DIECISIETE: ORDENAR a la demandada dar cumplimiento al fallo objeto del presente proceso, dentro de los términos previstos en los artículos 189 a 195 del C.P.A.C.A*

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

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

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

*VEINTIUNO: Inaplicar a partir del año 2004, los decretos salariales promulgados por el Gobierno Nacional, por medio de los cuales se han ajustado las asignaciones de la Fuerza Pública, ello en una correcta*

*interpretación y aplicación del marco normativa fijado en la sentencia C-931 de 2004 de la Honorable Corte Constitucional. Inaplicación por inconstitucionalidad e ilegalidad por vía de excepción de tales decretos expedidos en los años 2004 y subsiguientes.*

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

## **2.- Fundamentos fácticos<sup>2</sup>**

Como fundamento de sus pretensiones, el apoderado de la parte accionante expuso los hechos que a continuación se sintetizan:

- 1- La señora MARIA DEL CARMEN GUALDRON ingresó a la Policía Nacional el 01 de enero de 1988.
- 2- La señora MARIA DEL CARMEN GUALDRON MORENO, fue retirada del servicio mediante Resolución 02717 de 02 de agosto de 2012 y a través de Resolución No 14852 de 09 de octubre de 2012, CASUR le reconoció la asignación de retiro.
- 3- Mediante petición radicada el 08 de julio de 2020, la demandante solicitó a la Policía Nacional, la reliquidación de su asignación mensual y prestaciones sociales, por ajustes de actualización plena conforme a la inflación causada y acumulada entre los años 1992 a 2004, petición esta que hasta la fecha de la presentación de la demanda no había sido resuelta<sup>3</sup>.
- 4- A través de petición radicada el 08 de julio de 2020, la actora solicitó a la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, la reliquidación de su asignación de retiro, por ajustes de actualización plena conforme a la inflación causada entre los años 1992 a 2004, petición esta que fue resuelta de manera desfavorable a través del oficio No 576590 de 16 de julio de 2020<sup>4</sup>.

## **3. Fundamentos legales<sup>5</sup>**

Indicó que la Ley 4 de 1992, mediante la cual el Congreso de la República señaló 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 y de la Fuerza Pública, dispuso también que, si dicho régimen salarial se expide contraviniendo la referida ley, el mismo carecería de todo efecto legal.

Manifestó que la entidad accionada no había tenido en cuenta los mandatos de orden constitucional y legal, pues afirmó que el artículo 13 de la Ley 4 de 1992, ordena al Gobierno Nacional establecer 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, que ordena claramente que los salarios, prestaciones sociales, asignaciones de retiro o

---

<sup>2</sup> Ver Expte Tribunal – archivo 3- Dda

<sup>3</sup> Ver archivo 4-Dda- fls 66-70

<sup>4</sup> Ver archivo 4-Dda- fls 73-80

<sup>5</sup> Ver Ecpte Tribunal – archivo 4- Dda- FLS 13-49

pensiones, no se pueden desmejorar y por lo tanto deben mantener el poder adquisitivo constante, mandato este que se trasgrede cuando el aumento se hace por debajo de la inflación causada.

Refirió que el reajuste de la accionante deberá efectuarse teniendo en cuenta la asignación básica que devenga un General de la República, tal como lo ordenan los decretos que establecen los aumentos para el personal de la Fuerza Pública; así mismo señaló que a la demandante no se le ha reliquidado la asignación de actividad o de retiro, tomando como referente para establecer el ingreso base de cotización la asignación básica devengada por un General de la República, reajustándose la misma simultáneamente con la inflación causada dejada de reconocer, es decir con el aumento del IPC de cada año.

Adujo que la Policía Nacional estaba trasgrediendo los artículo 48 y 53 de la Carta Política, pues no sólo se estaba menoscabando la dignidad humana y los derechos de los miembros de la Fuerza Pública, sino que además se habían reducido y congelado sus salarios y prestaciones sociales y por ende la asignaciones de retiro y pensiones legalmente reconocidas, pues como lo indicó la accionada, al no haber recibido decreto que disponga reliquidación y reajuste de asignación mensual con base en la inflación causada, ella seguirá violando los derechos del accionante, por lo que indicó que corresponde a la autoridad judicial el restablecimiento de dicho quebrantamiento de la orden constitucional y legal .

Reiteró que la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía, no tuvo en cuenta los mandatos de orden constitucional y legal que ordenan que los salarios, prestaciones sociales, asignaciones de retiro o pensiones, no se pueden desmejorar y por lo tanto deben mantener el poder adquisitivo constante, mandato que se viola cuando el aumento se hace por debajo de la inflación causada certificada por el DANE.

### **3.- Contestación de la demanda.**

#### **3.1. Policía Nacional.<sup>6</sup>**

Dentro del término legal, el apoderado de la Policía Nacional recorrió traslado de la demanda, oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones, al señalar que la demandante no tenía derecho a que su salario se ajustara conforme al IPC, por cuanto su asignación mensual en actividad fue reajustada de conformidad con los decretos expedidos por el Gobierno Nacional.

Adujo que año por año la Policía Nacional reajustaba los salarios, no a *motu proprio*, sino con base en el porcentaje fijado por el Gobierno Nacional; así mismo indicó, que el reajuste del salario peticionado por la demandante para los años 1992 a 2004 era imposible, ya que el IPC era dable para el tema pensional y para esas fechas la actora se encontraba en servicios activo, pues fue retirada del servicio sólo hasta el 09 de octubre de 2012.

Luego de citar el régimen salarial y prestacional de los miembros de la Fuerza Pública, indicó que si bien a la demandante se le habían realizado ajustes por debajo de IPC en algunas anualidades, la Corte Constitucional ha indicado que no existe mandato constitucional, o por lo menos para los años reclamados por la demandante, en que se establezca para el Gobierno Nacional, la obligación

---

<sup>6</sup> Ver Expete Tribunal- archivo 21

de ajustar los salarios de los servidores públicos con el porcentaje del IPC del año anterior.

Por el contrario, manifestó que la Corte, había indicado que por política macroeconómica estatal, era posible decretar ajustes salariales por debajo del IPC, estableciendo que dicho ajuste no podía ser inferior al 50% del porcentaje del IPC del año anterior.

En relación con la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad solicitada por la actora, precisó que la misma era improcedente, pues señaló que si bien los jueces Constitucionales en virtud de lo normado en el artículo 4 de la Carta Política, podían inaplicar una norma jurídica por considerarla contraria a la Constitución, dicha competencia cesaba cuando la Corte Constitucional, en ejercicio de sus funciones se pronunciaba respecto a la constitucionalidad de la norma.

### **3.2. CASUR.<sup>7</sup>**

Mediante apoderado, la entidad demandada contestó el libelo introductorio oponiéndose a la prosperidad de todas y cada una de las pretensiones de la accionante, señalando que el retiro y la adquisición de la asignación de retiro de la demandante se produjo en el año 2012, por lo tanto no le asistía derecho a reclamar el porcentaje o factores de asignación de retiro; además señaló que la hoja de servicios era un documento público que se presumía auténtico y por ende era suficiente para verificar los requisitos para el reconocimiento de la asignación de retiro.

Asevero que dicha entidad le había reconocido a la demandante la asignación mensual de retiro a partir del 03 de noviembre de 2012, conformada por el 85% del sueldo básico y las partidas legalmente computables para el grado, de acuerdo con el decreto vigente a la fecha de su retiro, por lo cual señaló, que dicha entidad no tenía facultad legislativa para expedir normas que regulen aumentos de sueldo del personal de la Policía o reajustes de las asignaciones mensuales de retiro.

Afirmó que, si bien la Ley 100 de 1993 dispone en su artículo 14 el reajuste pensional, la misma no es aplicable a los miembros de la Fuerza Pública, toda vez que estos gozan de un régimen especial, razón por la cual todos los años el Gobierno Nacional expide los decretos haciendo el respectivo reajuste, y si la demandante no estaba de acuerdo con dichos decretos, debió demandarlos, ya que CASUR no tiene facultad para modificarlos.

Manifestó que dicha entidad no ha trasgredido ningún régimen laboral como lo aduce la demandante, toda vez que no es ella la que condiciona el reajuste de las asignaciones de retiro; así mismo indicó, que a partir del año 2005 los incrementos efectuados a las asignaciones mensuales de retiro fueron iguales o superiores al IPC.

Finalmente propuso la excepción de inexistencia del derecho

### **4.- Del auto que declaró la sentencia anticipada,**

Mediante proveído del pasado 08 de febrero del año que discurre y, en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 182A del C.P.A.C.A., se declaró que el presente litigio sería objeto de sentencia anticipada, como quiera que la

---

<sup>7</sup> Ver Expte Tribunal- Archivo 22

controversia planteada obedecía a un asunto de pleno derecho y no se requería la práctica de pruebas; así mismo en el referido auto, se saneo el procedimiento, se fijó el litigio, y se ordenó correr traslado a las partes para que presentaran los alegatos de conclusión, oportunidad en la que concurrieron los apoderados del Ministerio de Defensa – Policía Nacional y de la parte actora, reiterando la accionada los argumentos expuestos en la contestación de la demandada, y la parte demandante los señalados en el escrito de demanda, precisando además, que el asunto objeto de debate judicial giraba en torno al reajuste del salario y de la asignación de retiro conforme al IPC.

### III. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

Pretende la parte accionante que se declare la nulidad del acto ficto negativo originado en la falta de respuesta a la reclamación realizada por la actora el 08 de julio de 2020, y del oficio No 576590 de 16 de julio de 2020, a través de los cuales, las entidades accionadas, negaron, en su orden, el reajuste del salario y las prestaciones sociales y la asignación de retiro de la demandante conforme al IPC.

#### 2. Problema jurídico.

El *sub lite* se contrae a determinar si la señora MARIA DEL CARMEN GUALDRON MORENO, tiene derecho a que se le reajuste la asignación salarial y prestaciones sociales, y la asignación de retiro, teniendo en cuenta la variación del índice de precios al consumidor para los años 1992 a 2004.

#### 3. Marco legal.

##### 3.1. Competencia para fijar el régimen salarial de la Fuerza Pública.

La Constitución Política de 1991, en el artículo 150, numeral 19, dispone que corresponde al Congreso hacer las leyes, dictar las normas generales y señalar los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para efectos de fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública; así mismo le corresponde al Congreso regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

En ejercicio de esta atribución, el Congreso expidió la Ley 4ª de 1992, “*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*”, establece en sus artículos 1º y 4:

*Artículo 1º.- El Gobierno Nacional, con sujeción a las normas, criterios y objetivos contenidos en esta Ley, fijará el régimen salarial y prestacional de:*

- a. Los empleados públicos de la Rama Ejecutiva Nacional, cualquiera que sea su sector, denominación o régimen jurídico;*
- b. Los empleados del Congreso Nacional, la Rama Judicial, el Ministerio Público, la Fiscalía General de la Nación, la Organización Electoral y la Contraloría*

*General de la República; Texto Subrayado declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia 312 de 1997*

- c. Los miembros del Congreso Nacional, y*
- d. Los miembros de la Fuerza Pública.*

*Artículo 4º.- Con base en los criterios y objetivos contenidos en el artículo 2 el Gobierno Nacional, dentro de los primeros diez días del mes de enero de cada año, modificará el sistema salarial correspondiente a los empleados enumerados en el artículo 1 literal a), b) y d), aumentando sus remuneraciones.*

*Igualmente, el Gobierno Nacional podrá modificar el régimen de viáticos, gastos de representación y comisiones de los mismos empleados.*

*Los aumentos que decrete el Gobierno Nacional conforme a este artículo, producirán efectos fiscales a partir del primero de enero del año respectivo.*  
(Texto subrayado inexecutable Sentencia C-710 de 1999)

Por su parte, el artículo 13 *ibidem*, estableció con respecto a la escala gradual porcentual, lo siguiente:

“(…)

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

*PARÁGRAFO. La nivelación de que trata el presente artículo debe producirse en las vigencias fiscales de 1993 a 1996. (...)* (Subraya la Sala).

De lo anterior se colige que uno de los propósitos del legislador de 1992 al expedir la Ley 4ª y ordenar el establecimiento de una escala gradual porcentual para el personal activo y retirado de la Fuerza Pública, no era otro más que el de nivelar su remuneración, razón por la que se creó de manera temporal la prima de actualización -liquidada sobre la asignación básica-, la que subsistió mientras se cumplió tal objetivo; logro que se alcanzaría en vigencia de los Decretos 335 de 1992, 25 de 1993, 65 de 1994 y 133 de 1995.

En este orden de ideas, la **prima de actualización** introdujo una modificación gradual a las asignaciones de actividad que es computable para el reconocimiento de la asignación de retiro y pensión, no sólo para quienes la devenguen en servicio activo como lo estipula expresamente el parágrafo del artículo 15 del Decreto 335 de 1992, sino también para el personal retirado, ya que por el sistema de oscilación de las asignaciones de retiro y pensiones consagrado en el artículo 169 del Decreto 1211 de 1990, las variaciones que en todo tiempo se introduzcan en las asignaciones de actividad se deben reflejar en las asignaciones y pensiones ya reconocidas.

A su vez, el Decreto 107 de 1996, fijó la escala gradual porcentual, desde el 1º de enero de 1996, para el personal de oficiales, suboficiales, miembros del nivel ejecutivo y agentes de la Fuerza Pública, de manera que estableció que los sueldos básicos mensuales para ese personal, corresponderían al porcentaje allí indicado para cada grado, con respecto a la asignación básica del grado de General; es así como el artículo 1 *ibidem*, dispuso:

*“Artículo 1. De conformidad con lo establecido en el artículo 13 de la Ley 4ª de 1992, fijase 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.*

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

En efecto, es a partir de la expedición del anterior Decreto, que el Gobierno Nacional cada año ha proferido los decretos de reajuste salarial con sujeción a la escala salarial en cita, como aconteció para los años 1997 con el Decreto 122; 1998 con el Decreto 058; 1999 Decreto 62; 2000 Decreto 2724; 2001 Decreto 2737; 2002 Decreto 745; 2003 Decreto 3552; 2004 Decreto 4158 y 2005 Decreto 923, entre muchos otros. Igualmente, a partir de la expedición del Decreto 107 de 1996, quedaron nivelados los salarios del personal uniformado, por lo que sus asignaciones básicas están sujetas en todo a los decretos que anualmente expide el Gobierno Nacional, sin que sea posible recurrir a una fuente distinta para realizar u obtener el respectivo incremento salarial.

### **3.2. Régimen especial de retiro de la Fuerza Pública:**

Conforme lo preceptuado en el artículo 218 de la Carta Política, el legislador colombiano, consagró el régimen aplicable a los oficiales y Suboficiales de la Policía Nacional, a través del Decreto 1212 de 1990, el cual en su artículo 151 consagró el principio de oscilación como mecanismo para incrementar las asignaciones de retiro, cuya finalidad es mantener el equilibrio entre los incrementos efectuados al personal activo y los expedidos para el personal en retiro que disfruta de una pensión, o asignación de retiro.

Posteriormente, se expidió la Ley 923 del 30 de diciembre de 2004, “*Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que deberá 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*, la cual dispuso en sus artículos 1 y 2:

*“ARTÍCULO 1o. ALCANCE. El Gobierno Nacional con sujeción a las normas, criterios y objetivos contenidos en esta Ley, fijará el régimen de la asignación de retiro, la pensión de invalidez y sus sustituciones, la pensión de sobrevivientes, y los reajustes de estas, correspondientes a los miembros de la Fuerza Pública.*

*ARTÍCULO 2o. OBJETIVOS Y CRITERIOS. Para la fijación del régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública, el Gobierno Nacional tendrá en cuenta además de los principios de eficiencia, universalidad, igualdad, equidad, responsabilidad financiera, intangibilidad y solidaridad los siguientes objetivos y criterios:*

*2.1. El respeto de los derechos adquiridos. Se conservarán y respetarán todos los derechos, garantías, prerrogativas, servicios y beneficios adquiridos conforme a disposiciones anteriores a la fecha de entrada de las normas que se expidan en desarrollo de la misma.*

*(...)*

*2.4. El mantenimiento del poder adquisitivo de las asignaciones de retiro y de las pensiones legalmente reconocidas.*

*(...)*”.

La ley precitada ley refirió que el régimen de asignación de retiro, la pensión de invalidez y sus sustituciones, la pensión de sobrevivientes, y los reajustes de estas, correspondientes a los miembros de la Fuerza Pública, deberán ser fijados por el Gobierno Nacional, teniendo en cuenta como mínimo los siguientes elementos:

“

*“3.13. El incremento de las asignaciones de retiro y de las pensiones del personal de la Fuerza Pública será el mismo porcentaje en que se aumenten las asignaciones de los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo.”*

El presidente de la República en desarrollo de lo dispuesto por la Ley 923 de 2004, expidió el Decreto 4433 del 31 de diciembre de 2004, “Por medio del cual se fija el régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública”, en el que claramente quedó determinado que su campo de aplicación sería el siguiente:

*“Artículo 1°. **Campo de aplicación.** Las disposiciones aquí contenidas se aplicarán a los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares, Oficiales, Suboficiales, Personal del Nivel Ejecutivo y Agentes de la Policía Nacional, alumnos de las escuelas de formación de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional y a los Soldados de las Fuerzas Militares, en los términos que se señalan en el presente decreto.”*

Y al regular la asignación de retiro dispuso que esta se liquidaría en adelante sobre las siguientes partidas:

*Artículo 23. **Partidas computables.** La asignación de retiro, la pensión de invalidez, y la pensión de sobrevivencia a las que se refiere el presente decreto del personal de la Policía Nacional, se liquidarán según corresponda en cada caso, sobre las siguientes partidas así:*

**23.1 Oficiales, Suboficiales y Agentes**

23.1.1 Sueldo básico.

23.1.2 Prima de actividad.

23.1.3 Prima de antigüedad.

23.1.4 Prima de academia superior.

23.1.5 Prima de vuelo, en los términos establecidos en el artículo 6° del presente decreto.

23.1.6 Gastos de representación para Oficiales Generales.

23.1.7 Subsidio familiar en el porcentaje que se encuentre reconocido a la fecha de retiro.

23.1.8 Bonificación de los agentes del cuerpo especial, cuando sean ascendidos al grado de cabo segundo y hayan servido por lo menos treinta (30) años como agentes, sin contar los tiempos dobles.

23.1.9 Duodécima parte de la Prima de Navidad liquidada con los últimos haberes percibidos a la fecha fiscal de retiro.

(...)

*Parágrafo. En adición a las partidas específicamente señaladas en este artículo, ninguna de las demás primas, subsidios, bonificaciones, auxilios y compensaciones, serán computables para efectos de la asignación de retiro, las pensiones, y las sustituciones pensionales.*

**Artículo 24. Asignación de retiro para el personal de Oficiales, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional en actividad.** Los Oficiales, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional en servicio activo que a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto, sean retirados después de dieciocho (18) años de servicio, por llamamiento a calificar servicios, por disminución de la capacidad psicofísica, o por voluntad del Gobierno o de la Dirección General de la Policía Nacional según corresponda, y los que se retiren o sean retirados o sean separados en forma absoluta con más de veinte (20) años de servicio, tendrán derecho a partir de la fecha en que terminen los tres (3) meses de alta, a que por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, se les pague una asignación mensual de retiro, así:

*El cincuenta por ciento (50%) del monto de las partidas computables a que se refiere el artículo 23 del presente decreto, por los quince (15) primeros años de servicio, y un cuatro por ciento (4%) más por cada año que exceda de los quince (15) hasta los veinticuatro (24) años, sin sobrepasar el ochenta y cinco por ciento (85%).*

*A su vez, el ochenta y cinco por ciento (85%) de que trata el inciso anterior se incrementará en un dos por ciento (2%) por cada año adicional a los primeros veinticuatro (24) años, sin que el total sobrepase el noventa y cinco por ciento (95%) de las partidas computables”.*

Y en su artículo 42, sobre el principio de oscilación prescribió:

**Artículo 42. Oscilación de la asignación de retiro y de la pensión.** Las asignaciones de retiro y las pensiones contempladas en el presente decreto, se incrementarán en el mismo porcentaje en que se aumenten las asignaciones en actividad para cada grado. En ningún caso las asignaciones de retiro o pensiones serán inferiores al salario mínimo legal mensual vigente.

El personal de que trata este decreto, o sus beneficiarios no podrán acogerse a normas que regulen ajustes en otros sectores de la administración pública, a menos que así lo disponga expresamente la ley.” (Resalta la Sala).

Conforme a las disposiciones normativas trasliteradas, se advierte que las normas que regulan el incremento de las asignaciones de retiro para el personal de Oficiales, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional en actividad, consagran el principio de oscilación, el que tiene por objeto que el reajuste de estas sea igual al aumento de las asignaciones de actividad de cada grado, es decir, establece la relación de igualdad entre la asignación de retiro y la remuneración exclusivamente del personal activo para que el incremento de los dos conceptos sea el mismo.

Al respecto el H. Consejo de Estado ha señalado lo siguiente:

*“Por el principio de oscilación que gobierna las asignaciones de retiro y de pensiones de los Oficiales y Suboficiales de la Policía Nacional y de las Fuerzas Militares, dichas prestaciones sociales se liquidan tomando en cuenta las variaciones que en todo tiempo se introduzcan en las asignaciones de actividad para cada grado y de conformidad con los factores que forman la base liquidación de las prestaciones sociales.”<sup>8</sup>*

En el mismo sentido y en providencia posterior, indicó lo siguiente:

*“En efecto, por el principio de oscilación que gobierna las asignaciones de retiro y de pensiones de los Oficiales y Suboficiales de la Policía Nacional y de las Fuerzas Militares, dichas prestaciones sociales se liquidan tomando en cuenta las variaciones que en todo tiempo se introduzcan en las asignaciones de actividad para cada grado y de conformidad con los factores que forman la base liquidación de las prestaciones sociales.”<sup>9</sup>*

### **3.3. La aplicación del IPC como mecanismo de reajuste a las asignaciones de retiro, con vigencia entre los años 1996 y el 2004.**

Como quedó claro en los capítulos precedentes, corresponde al Gobierno Nacional fijar el ajuste anual aplicado a los sueldos y asignaciones de retiro del personal de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, facultad que debía ejercer con sujeción al principio de Oscilación previsto en el Decreto 1212 de 1990.

Sin embargo, con posterioridad al proferimiento de este Decreto, se expidió la Ley 238 de 1995, en virtud de la cual el legislador hizo una modificación relevante del artículo 279 de la Ley 100 de 1993, que obviamente favorecía el sector de la Fuerza Pública, la cual tiene que ver con el procedimiento que a partir de dicha ley se entraría a aplicar para calcular el reajuste de las mesadas pensionales, todo ello con observancia de la aplicabilidad del artículo 14 de la Ley 100. Esto quiere decir que, sin distinción alguna de los regímenes especiales existentes en materia laboral, los incrementos en las mesadas pensionales anualmente se reajustarán de oficio, el primero de enero de cada año, según la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor, certificado por el DANE.

La disposición original de la Ley 100 de 1000 señalaba lo siguiente:

**“ARTÍCULO 279. EXCEPCIONES.** *El Sistema Integral de Seguridad Social contenido en la presente Ley no se aplica a los miembros de las Fuerzas Militares*

<sup>8</sup> Consejo de Estado - Sección Segunda-Subsección "A", C.P. Alfonso Vargas Rincón, Rad.25000-23-25-000-2003-09765-01(8068-05), 19 de julio de 2007).

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda - Subsección "A", C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, Rad.08001-23-31-000-2005-02003-01(0932-07), 8 de mayo de 2008

y de la Policía Nacional, ni al personal regido por el Decreto ley 1214 de 1990, con excepción de aquel que se vincule a partir de la vigencia de la presente Ley, ni a los miembros no remunerados de las Corporaciones Públicas.

(...)

**PARÁGRAFO 4o.** <Adicionado por el artículo 1o. de la Ley 238 de 1995, el nuevo texto es el siguiente:> **Las excepciones consagradas en el presente artículo no implican negación de los beneficios y derechos determinados en los artículos 14 y 142 de esta ley para los pensionados de los sectores aquí contemplados**. (Negrilla de la Sala).

Mediante sentencia calendada el 17 de mayo de 2007<sup>10</sup>, la Sección Segunda del H. Consejo de Estado, señaló que a partir de la expedición de la Ley 238 de 1995 resulta procedente incrementar la asignación de retiro de conformidad con el IPC. Por consiguiente, siendo la asignación de retiro una especie de pensión, el titular debe ser beneficiado por las prebendas consagradas en los artículos 14 y 142 de la Ley 100 de 1993.

Además, la Alta Corporación de la Jurisdicción Contenciosa en esa oportunidad señaló igualmente que la Ley 238 de 1995 es una ley ordinaria posterior a la Ley Marco 4ª de 1992, que sólo debía ser inaplicada en caso de resultar contraria a la Constitución Política, por lo tanto, al no desconocer los preceptos constitucionales, debía aplicarse.

En el mismo fallo calendado el 17 de mayo de 2007, la Alta Corporación indicó que el derecho al reajuste de la asignación de retiro con el porcentaje del IPC, debía ser reconocido hasta la entrada en vigencia del Decreto 4433 de 2004 (diciembre 31 de 2004), que dispuso nuevamente el incremento anual de la asignación de retiro con fundamento en el principio de oscilación.

En cuanto a la aplicación de los artículos 14 y 142 de la Ley 100 de 1993, con fundamento en la Ley 238 de 1995 que adicionó el artículo 279 de dicha norma, en presencia de la Ley 4ª de 1992 que es una ley marco, en la misma sentencia el Honorable Consejo de Estado consideró lo siguiente:

*“Por consiguiente, tratase aquí, entonces, del enfrentamiento de las previsiones de una ley marco (4ª de 1992) y de una ley ordinaria (238 de 1995) modificatoria de la ley que creó el Sistema de Seguridad Social Integral (ley 100 de 1993), que según la Caja demandada no podría “interpretarse la segunda en contravención” de la primera.*

*Para comenzar no se trataría simplemente de la “interpretación” de la ley 238, sino de su aplicación, porque le creó a partir de su vigencia el derecho al grupo de pensionados de los sectores arriba relacionados, entre ellos a los pensionados de la Fuerza Pública, el derecho al reajuste de sus pensiones de acuerdo a la variación del Índice de Precios al Consumidor y a la mesada<sup>14</sup>.*

*Ahora bien, el despacho solo podría dejar de aplicar una ley ordinaria posterior, especial y más favorable, según se verá más adelante, en lugar de una ley marco anterior y su decreto 1212 de 1990 que la desarrolla, bajo la condición de que aquella fuera incompatible con la Constitución Política,*

<sup>10</sup> Consejo de Estado – Sección Segunda. Sentencia de mayo 17 de 2007, Magistrado Ponente Jaime Moreno García. Referencia 8464-05. Actor José Jaime Tirado Castañeda.

*debido a que esa es la única hipótesis constitucional para dejar de aplicar una ley que no ha sido declarada inexecutable.*

**Y el despacho encuentra que la ley 238 de 1995 es más favorable para el demandante que la ley 4ª de 1992 y el decreto 1212 de 1990, porque al hacer la comparación entre los reajustes pensionales derivados del aumento de las asignaciones en actividad de los oficiales de la Policía Nacional establecidos en los decretos 122 de 1997, 58 de 1998, 62 de 1999, 2724 de 2000, 2737 de 2001 y 745 de 2002 y los que resultan de la aplicación del artículo 14 de la ley 100 de 1993, se evidencia que la aplicación de este sistema de reajuste resulta ser cuantitativamente superior.**” (Negrilla de la Sala).

#### **4. Caso concreto.**

##### **4.1. De las pruebas allegadas proceso:**

- Extracto de hoja de servicios de la IJ María del Carmen Guadrón Moreno.<sup>11</sup>
- Resolución No 02717 de 02 de agosto de 2012, por medio de la cual se retiró del servicio a la señora Maria del Carmen Guadrón Moreno.<sup>12</sup>
- Resolución No 14852 de 09 de octubre de 2012, a través de la cual CASUR le reconoció la asignación de retiro a la señora Maria del Carmen Guadrón Moreno<sup>13</sup>.
- Petición radicada el pasado 08 de julio de 2020, en donde la accionante solicitó a la Policía Nacional, la reliquidación de su asignación mensual y sus prestaciones sociales, conforme al IPC entre los años 1994 a 2004<sup>14</sup>
- Petición radicada el pasado 08 de julio de 2020, en donde la accionante solicitó a CASUR la reliquidación de su asignación de retiro conforme al IPC<sup>15</sup>
- Oficio No 576590 de 16 de julio de 2020<sup>16</sup>, donde la accionada - CASUR, negó la reliquidación de la asignación de retiro de la demandante.

##### **4.2. Análisis sustancial**

- Del acto administrativo negativo ficto

De conformidad con lo establecido en el artículo 83 del C.P.A.C.A., transcurridos tres (3) meses contados a partir de la presentación de una petición sin que se haya notificado decisión que la resuelva, se entenderá que esta es negativa.

---

<sup>11</sup> Ver archivo 04- Dda- fl 63

<sup>12</sup> Ver archivo 04-Dda- Fls 100-102

<sup>13</sup> Ver archivo 04- Dda- fls 64-65

<sup>14</sup> Ver Archivo 04-Dda -fls 66-70

<sup>15</sup> Ver fArchivo 04- Dda- fls 73-76

<sup>16</sup> Ver archivo 4-Dda- fls 79-80

En este sentido, obra en el plenario copia de la petición radicada por la señora **MARIA DEL CARMEN GUALDRON MORENO** el pasado 08 de julio de 2020, en donde solicita a la Policía Nacional, la reliquidación de su asignación mensual y sus prestaciones sociales, conforme al IPC entre los años 1994 a 2004<sup>17</sup>, solicitud que no fue respondida por la referida entidad, razón por la cual se entiende que respecto de dicha reclamación se consolidó un acto administrativo negativo presunto, como así se declarará en la parte resolutive de esta sentencia.

Ahora bien, analizado el material probatorio obrante en el plenario, la Sala logra establecer que la señora IJ ® MARIA DEL CARMEN GUALDRON MORENO, estuvo vinculada con la Policía Nacional como Agente Alumno, desde el 01 de julio hasta el 31 de diciembre de 1987, Agente, desde el 01 de enero de 1988 hasta el 31 de mayo de 1996, nivel ejecutivo, desde el 01 de junio de 1996 hasta el 02 de agosto de 2012, fecha esta última, en la cual se causó su retiro definitivo del servicio, por lo tanto su asignación mensual en actividad fue reajustada de conformidad con los decretos expedidos anualmente por el Gobierno Nacional en virtud de lo dispuesto en la Ley 4 de 1992.

Como lo pretendido por la demandante, entre otras pretensiones, es el reajuste de su asignación básica conforme a la variación porcentual arrojada por el índice de precios al consumidor para las anualidades de 1997 al 2004, por considerar que fue mayor que la realizada a ella conforme a los decretos proferidos año tras año 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 capítulos anteriores.

Si bien es cierto, que por orden judicial se ha ordenado el incremento de algunas asignaciones de retiro con fundamento en el IPC, dicho fundamento jurídico no puede utilizarse para modificar la escala gradual porcentual para ajustar asignaciones salariales, en la medida que los debates son disímiles, pues el reajuste de las asignaciones de retiro en lo que se refiere a los incrementos realizados durante 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 por parte del Consejo de Estado, lo cual no guarda relación con el tema del incremento de salario y prestaciones sociales devengados en actividad.

En reciente pronunciamiento el H. Consejo de Estado, sobre el particular expresó lo siguiente:<sup>18</sup>

*“52 (...) es claro que los reajustes anuales para los miembros activos de la Fuerza Pública recaen 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.*

*53. En esa medida, la Sala encuentra que, inicialmente la Corte Constitucional en pronunciamiento recogido en la Sentencia C-1433 de 2000<sup>13</sup>, tomando pie especialmente en lo prescrito sobre el carácter móvil del salario por el artículo 53 superior y además, en lo regulado por el artículo 4º de la Ley 4ª de 1992<sup>14</sup>,*

<sup>17</sup> Ver Archivo 04-Dda -fls 66-70

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda – Subsección “B”, Raddicado: 25000234200020130474801, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, 122 de noviembre de 2018,

*afirmó que la equivalencia entre el trabajo y el salario exigía mantener actualizado el valor de este último, ajustándolo periódicamente en consonancia con el comportamiento de la inflación, con el fin de contrarrestar la pérdida de su poder adquisitivo y asegurar que en términos reales conservara su valor. En este sentido se lee lo siguiente en dicho pronunciamiento:*

*“La persona natural que pone a disposición de un empleador su fuerza laboral, al paso que cumple con una función social, persigue como interés particular una retribución económica por la prestación del servicio, que no solamente debe representar el equivalente al valor del trabajo, sino que debe ser proporcional a la necesidad de asegurar su existencia material y la de su familia, en condiciones dignas y justas, que serán las que le permitan subsistir adecuada y decorosamente. Por esta razón, la remuneración debe asegurar un mínimo vital, como lo ha entendido la jurisprudencia de esta Corte<sup>15</sup> y, además, ser móvil, de modo que siempre guarde equivalencia con el precio del trabajo.*

*Esta equivalencia debe ser real y permanente, y conseguirla supone necesariamente mantener actualizado el valor del salario, ajustándolo periódicamente en consonancia con el comportamiento de la inflación, con el fin de contrarrestar la pérdida de su poder adquisitivo, y asegurar que aquél en términos reales conserve su valor.”*

*54. Agregó la sentencia que en la medida que la situación de todos los trabajadores estaba igualmente afectada por las circunstancias macroeconómicas, en especial por el fenómeno inflacionario, el reajuste periódico debía cobijar a todos los servidores públicos y no solamente a un grupo o grupos dentro de ellos. Y que en tal virtud, los aumentos salariales anuales debían corresponder, por lo menos, al monto de la inflación del año anterior, porque sólo de esta manera se cumplía a cabalidad con los mandatos constitucionales que exigían conservar el poder real de los salarios de los trabajadores, por cuanto:*

*“2.9. Conviene recabar que el proyecto de ley de presupuesto para la vigencia de 2000, se concibió ajustado a una serie de criterios macro-económicos, dentro de los cuales tuvo un peso determinante la necesidad de restringir los aumentos salariales. Es así como la ley acusada, reconoce dos franjas de servidores públicos en relación con el incremento, o mejor, con el ajuste del salario: quienes devengaban hasta dos salarios mínimos mensuales, que lo recibieron, y los demás que fueron excluidos del beneficio de tal derecho.*

*Lo anterior implica, sin duda, un tratamiento discriminatorio en perjuicio de un vasto sector de servidores públicos, bajo el criterio de que la mayoría de los trabajadores deben hacer un sacrificio como contribución al saneamiento de las finanzas públicas.*

*“Dicho tratamiento rompe el principio de igualdad en la medida en que la situación de todos los trabajadores está igualmente afectada por la situación económica y, en especial, por el fenómeno inflacionario. Y si el Estado debe preservar el valor real del salario, como se ha visto, no existe fundamento razonable para que solamente en relación con determinados servidores se logre este propósito y en cambio se desatienda con respecto a otros.*

*“Si, como lo ha expresado la Corte, no es admisible que se congelen los salarios dejando de hacerse incrementos periódicos que permitan asumir el deterioro de los ingresos, menos resulta aceptable que se niegue a un gran sector de trabajadores del Estado el “ajuste” de sus asignaciones para que al menos conserven su valor real...”*

*No es argumento suficiente para desconocer el ajuste del salario a los servidores públicos la situación fiscal del país, pues ésta requiere de un manejo ajustado a los ordenamientos constitucionales y de éstos surge, con claridad meridiana, el deber constitucional para el Gobierno de conservar el valor real*

*del salario, haciendo como lo determine la ley, los ajustes periódicos por inflación, así como los incrementos adicionales que se justifiquen, atendiendo los diferentes factores de orden político, social y económico...*

*“...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”.*

55. Sin embargo, tal postura fue ligeramente modificada, puesto que en la Sentencia C-1064 de 2001<sup>16</sup> la Corte reiteró que el principio recogido en el inciso 1° del artículo 53 de la Constitución, relativo al derecho del trabajador a recibir una “remuneración mínima vital y móvil”, debía ser interpretado como un derecho constitucional de los trabajadores a mantener el poder adquisitivo real del salario, conclusión a la que se llegó a partir de una interpretación sistemática de la Carta y también de los tratados y convenios internacionales de protección al salario, y en ese punto precisó que el derecho constitucional a mantener el poder adquisitivo real del salario no es un derecho absoluto, como no lo es ninguno en el Estado de Derecho, por lo cual puede ser limitado mas no desconocido:

*“4.2.2.2. El derecho a mantener el poder adquisitivo real del salario no es absoluto. 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<sup>17</sup>. 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.”*

56. Por esa razón, la referida corporación confirmando las principales premisas consignadas en la Sentencia C-1433 de 2000 sobre el derecho a mantener el poder adquisitivo del salario, se apartó de las conclusiones a que había llegado en aquél pronunciamiento, específicamente, en lo relativo a que las autoridades competentes para fijar los salarios no podían ser restringirlos mediante reglas inflexibles, como era, contemplar una fórmula única para la fijación del aumento salarial.

57. 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.

**58. Lo anterior, deja ver 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.**

**59. 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, 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 y que ello comprende que cada año éste sea reajustado para todos los servidores cobijados por la ley anual de presupuesto, pero no necesariamente, que**

**dicho incremento deba hacerse con aplicación únicamente de la variación porcentual del IPC del año inmediatamente anterior.** (Resalta la Sala).

(...)"

Conforme a lo anterior, queda claro, que si bien es cierto la Constitución protege el derecho a mantener la capacidad adquisitiva del salario, ello no quiere decir que exista una fórmula única para el reajuste salarial de los servidores públicos, de manera que es viable acudir a otras variables diferentes al IPC para esos efectos.

Igualmente reclama la demandante el reajuste de su asignación de retiro conforme al IPC, petición esta que tampoco está llamada a prosperar, toda vez que la referida prestación fue reconocida a partir del 03 de noviembre de 2012, es decir, para cuando ya no era aplicable ese tipo de reajuste, cuyos efectos jurídicos se extendieron sólo hasta el 31 de diciembre de 2004.

Adicionalmente, valga la pena aclarar que no es procedente aplicar al personal que se encontraba en servicio activo en los años 1997 a 2004, como ocurre con la demandante, la base de liquidación de las asignaciones de retiro reajustadas por orden judicial con efectos *inter partes*, conforme a la variación del IPC para los años 1997 a 2004, toda vez que es el resultado de lo ordenado en la Ley 238 de 1995, norma que estableció un reajuste pensional y no salarial, solo para el periodo comprendido entre 1997 a 2004.

De igual manera se precisa que la ley 238 de 1995 y las disposiciones concordantes (artículos 14 y 142 en la ley 100), que son la fuente normativa de las sentencias que variaron el ingreso base de liquidación de algunas asignaciones de retiro con fundamento en la variación del IPC, por ser más favorable entre 1997 y 2004 que el incremento efectuado en virtud del principio de oscilación, no son aplicables a este caso concreto, toda vez que para los años 1997 a 2004, la demandante estaba en servicio activo devengado asignación básica y no asignación de retiro, por cuanto que su retiro del servicio ocurrió a partir del 2012.

Bajo las anteriores consideraciones la Sala concluye que a la demandante no le asiste el derecho reclamado, por ende, se negaran las pretensiones de la demanda

### **3.- La condena en costas.**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del C.P.A.C.A., salvo en los procesos donde se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, hoy C.G.P.

Por su parte, el Acuerdo N° PSAA16-10554 del 05 de agosto de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, señala que en tratándose de asuntos contencioso administrativos con cuantía, en primera instancia, habrá de condenarse en agencias en derecho hasta por el veinte por ciento (20%) de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia, y en segunda instancia, hasta por el cinco por ciento (5%) de las mismas.

Ahora bien, el Código General del Proceso, en su artículo 365, en cuanto a la condena en costas establece en su numeral 1° que se condenará en ellas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el

recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación, o revisión que haya propuesto.

Por consiguiente, la Sala condenará en costas a la demandante, ordenando incluir como agencias en derecho el equivalente a medio (1/2) salario mínimo legal mensual vigentes por concepto de agencias en derecho, de conformidad con el Acuerdo N° PSAA16-10554 del 05 de agosto de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura.

Se ordenará que la Secretaría de esta Corporación efectúe la correspondiente liquidación, en los términos del artículo 366 del Código General del proceso

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Tolima, Sala Oral de Decisión, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

F A L L A :

**PRIMERO: Declarar** que respecto de la petición radicada por la señora MARIA DEL CARMEN GUALDRON MORENO el pasado 08 de julio de 2020, en donde solicita a la Policía Nacional la reliquidación de su asignación mensual y sus prestaciones sociales, conforme al IPC entre los años 1994 a 2004, se consolidó un acto administrativo negativo presunto.

**SEGUNDO: NEGAR** las pretensiones de la presente demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho promovida por la señora María del Carmen Guadrón Moreno en contra de la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Policía Nacional y Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional.

**TERCERO:** Condenar en costas a la parte demandante, conforme lo dispone el artículo 188 del C.P.A.C.A. incluyéndose en la liquidación el equivalente señalado en la parte motiva de este fallo por concepto de agencias en derecho. Liquidense por secretaría.

**CUARTO:** En firme esta providencia, archívese el expediente previas constancias de rigor y anotaciones en el Sistema Informático Justicia Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

  
ANGEL IGNACIO ALVAREZ SILVA

  
BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS

  
JOSÉ AETH RUIZ CASTRO

Esta providencia fue discutida y aprobada en sala de la fecha, y se suscribe mediante firma escaneada, ante las medidas de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Gobierno Nacional a través del Decreto 457 de 2020, con el fin de evitar la propagación de la enfermedad Covid-19 – coronavirus- en Colombia, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020.

**Firmado Por:**

**Jose Aleth Ruiz Castro  
Magistrado  
Oral 006  
Tribunal Administrativo De Ibague - Tolima**

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: **0ecceead6c442ad8e0d2650c3ff4b629c52fd3f58bd8d99e8aa9f3c2ca564f12**

Documento generado en 29/04/2022 04:51:45 PM

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