



## **Juzgado Décimo Administrativo Oral de Tunja**

Tunja, seis (6) de noviembre de dos mil veinte (2020)

Radicación: 150013333010-2019-00061-00  
Demandante: Jesús Berdugo López  
Demandado: Nación – Ministerio de Defensa- Policía Nacional  
Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Como quiera que no se observa causal de nulidad que invalide lo actuado, procede el Juzgado a dictar sentencia de primera instancia en el asunto de la referencia de la siguiente manera:

### **1. LA DEMANDA**

#### **1.1. Hechos relevantes**

En la demanda se indica que el señor Jesús Berdugo López ingresó a la Policía Nacional en el año de 1998, según consta en su extracto de hoja de vida y que para los años 1999, 2001, 2002, 2003 y 2004, se encontraba en servicio activo en la institución policial.

Indica que el Gobierno Nacional estableció el salario que debían percibir los miembros de la fuerza pública para los años 1999 a 2004, mediante los Decretos 62 del año 1999, 2737 del año 2001, 745 del año 2002, 3552 del año 2003 y 4158 del año 2004.

Sostiene que el incremento efectuado al salario y prestaciones del accionante, para los años antes señalados, es inferior al porcentaje final que correspondió por concepto de Índice de Precios al Consumidor.

A renglón seguido incorpora una tabla en la cual hace referencia al incremento salarial para los años 1999 y 2001 a 2004, en el Grado que ostentaba el accionante en calidad de patrullero de la Policía Nacional, así:

Año	IPC del año anterior y sobre el cual debió reajustarse el salario	Incremento aplicado al uniformado de acuerdo con el decreto correspondiente	Diferencia porcentual entre el IPC del año anterior y el aumento reconocido
1999	16.70%	14.9104%	1.79%
2001	8.75%	5.7002%	3.05%
2002	7.65%	4.9797%	2.67%
2003	6.99%	6.0701%	0.92%
2004	6.49%	5.3001%	1.19%

Manifiesta el accionante que durante los años referidos, existe una diferencia porcentual con respecto a los incrementos del salario pagado por la Policía Nacional al accionante, frente a los porcentajes por concepto de IPC, y aduce que al momento de totalizar los

porcentajes faltantes se detecta que existe una diferencia correspondiente a 9.62%, situación que afectó el salario del accionante.

Sostiene que de acuerdo a lo referido, el señor Jesús Berdugo López se ha visto en la tarea de soportar la mengua en su pago mensual en un porcentaje equivalente al 9.62% del salario, lo cual vulnera su derecho a percibir una remuneración sin pérdida del poder adquisitivo.

### **1.2. Las pretensiones (fls.1 y 2 ) del libelo se transcriben, así:**

*“1. Que se declare la nulidad del acto administrativo No. S-2018-041138/ ANOPA – GRULI-1.10 del 26 de julio del 2018, emitido por la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, por medio del cual se niega la reliquidación del salario y prestaciones sociales de mi poderdante.*

*2. Que la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional reajuste y reliquide el salario, y sus respectivos factores adicionales de liquidación, que el Intendente Jesús Berdugo López devengó en los años 1999, 2001, 2002, 2003 y 2004, de acuerdo al porcentaje que por Índice de Precios al Consumidor fue decretado por el Gobierno Nacional, teniendo en cuenta que el aumento anual reconocido a su salario por parte de la Policía Nacional fue inferior al que por (IPC) se decretó por el Estado de Colombia, junto con los intereses e indexación que en derecho corresponda.*

*3. Que la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional reajuste y reliquide las prestaciones sociales (vacaciones, cesantías, intereses a las cesantías y demás emolumentos percibidos) que el Intendente Jesús Berdugo López devengó en los años 1999, 2001, 2002, 2003 y 2004, de acuerdo al porcentaje que por Índice de Precios al Consumidor fue decretado por el Gobierno Nacional, teniendo en cuenta que el aumento anual reconocido a sus prestaciones sociales por parte de la Policía Nacional fue inferior al que por (IPC) se decretó por el Estado de Colombia, junto con los intereses e indexación que en derecho corresponda.*

*4. Que la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional reajuste y reliquide retroactivamente el salario y sus respectivos factores adicionales de liquidación del Intendente Jesús Berdugo López, teniendo en cuenta que el incremento anual reconocido para los años 1999, 2001, 2002, 2003 y 2004 fue menor al porcentaje que por Índice de Precios al Consumidor fue decretado por el Gobierno Nacional, reliquidación y reajuste que deberá efectuarse desde el 01 de Enero del año 2005 hasta cuando mediante acto administrativo se liquide y pague el dinero solicitado, junto con los intereses e indexación que en derecho corresponda.*

*5. Que la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional reajuste y reliquide retroactivamente las prestaciones sociales (vacaciones, cesantías, intereses a las cesantías y demás emolumentos percibidos) del Intendente Jesús Berdugo López teniendo en cuenta que el incremento anual reconocido para los años 1999, 2001, 2002, 2003 y 2004 fue menor al porcentaje que por Índice de Precios al Consumidor fue decretado por el Gobierno Nacional, reliquidación y reajuste que deberá efectuarse desde el 01 de Enero del año 2005 hasta cuando mediante acto administrativo se liquide y pague el dinero solicitado, junto con los intereses e indexación que en derecho corresponda.*

*6. Que se dé cumplimiento a la sentencia de conformidad con los artículos 192 y 195 del Código Contencioso Administrativo.”*

### **1.3. Concepto de Violación**

Señala que la Constitución Política de Colombia del año 1991, en su artículo 150, numeral 19, literal “e” y la Ley 4 del 18 de mayo del año 1992, establecen que al gobierno nacional le correspondía construir el sistema gradual porcentual de salarios de la fuerza pública colombiana, para lo cual, en el año 1996 expidió el Decreto 107, que implementó la referida escala de salarios. Indica que el gobierno posteriormente ha emitido un decreto anual, mediante el cual ha regulado el salario de los miembros de las fuerzas militares y policía nacional.

Sostiene que en el lapso comprendido entre el año 1999 al 2004, ha sido de especial relevancia para los miembros de la fuerza pública, toda vez que, en esa época, los reajustes salariales que efectuó el gobierno mediante actos ejecutivos estuvieron viciados por una ostensible violación de los derechos laborales de los uniformados, por cuanto para las referidas anualidades, los salarios del personal activo de la fuerza pública se reajustaron en un porcentaje inferior en comparación con el Índice de Precios al Consumidor verificado

y anunciado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, situación que trajo consigo pérdida del poder adquisitivo del pago mensual que recibían los uniformados.

Trae a colación la relación que existe entre el salario, la inflación y la pérdida del poder adquisitivo, para ello se anuncia reiteradamente que el salario permite que el trabajador solvente la adquisición de bienes y servicios, siempre y cuando el mismo sea igual o superior a la inflación que opere en el momento, por lo cual, en el evento que el reajuste salarial de una fecha fiscal a otra (de un año a otro), sea inferior a la inflación, sin lugar a dudas genera que el trabajador pierda la oportunidad de solventar la adquisición de bienes y servicios, ya que simplemente su dinero representará menor valor que el año inmediatamente anterior, por el hecho que dichos bienes o servicios serán más costosos.

Manifiesta que en el caso del accionante, se refleja la existencia de una diferencia porcentual entre el reajuste salarial para los años 1999 a 2004 y el porcentaje de inflación para dichas anualidades, representado en el IPC de un 9.62%, siendo objeto de violación de sus derechos laborales, más exactamente su derecho fundamental al trabajo y al mantenimiento de una remuneración móvil.

Afirma que la entidad accionada vulneró el derecho al trabajo del demandante, por transgresión de su elemento intrínseco a reconocerse en condiciones dignas y justas, por cuanto no se pagó su salario adecuadamente entre los años 1999 a 2004. Lo anterior se evidencia en que el Estado, desempeñando el papel de empleador, tiene la obligación de mantener el pago del salario bajo términos de movilidad, es decir, reajustando su monto con la finalidad de evitar que el trabajador pierda el poder adquisitivo del dinero, lo cual diluye la posibilidad de adquirir bienes y servicios.

A título de cierre del concepto de violación, cito jurisprudencia emitida por la Honorable Corte Constitucional, por medio de la cual anuncia la necesidad de reajustar los salarios de los trabajadores en congruencia con la inflación del territorio nacional, recuerda que la afectación salarial del accionante cobró vigencia entre los años 1999 a 2004, situación corregida por el Gobierno Nacional a partir del 01 de enero del año 2005, por lo cual se podría deducir que no es posible realizar reclamo alguno en la actualidad por la operabilidad de la prescripción, no obstante sostiene que el salario y prestaciones sociales se consideran prestaciones periódicas.

Solicita tener en cuenta la periodicidad del pago del salario y su futura repercusión, toda vez que, si bien es cierto la afectación contra prestacional se presentó otrora, dicha situación aún se refleja en el salario y prestaciones sociales que devenga el actor, ya que dicho vicio de inconstitucionalidad para las referidas anualidades ha sido la base para liquidar anualmente los salarios año tras año del accionante.

## **2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA (fl. 66-82)**

Se corrió traslado de la demanda entre el 26 de agosto y el 14 de noviembre de 2019, como se evidencia a folio 65 del plenario, oportunidad dentro de la cual la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional-, dio contestación a la demanda señalando, en síntesis:

Sostiene que la entidad se opone a la totalidad de las pretensiones, en consideración a que a través del oficio No S-2018-0041138/ANOPA –GRULI-1.10 del 26 de julio de 2018, le indica al actor la imposibilidad de reconocer la reliquidación y el reajuste de los sueldos básicos que devengo mientras prestó sus servicios a la Policía Nacional, durante los años 1997 a 2004, teniendo en cuenta que los sueldos básicos del personal uniformado los fija

anualmente el Gobierno Nacional de conformidad con lo establecido en el artículo 13 de la Ley 4 de 1992, por lo que la Policía Nacional no está facultada para realizar reconocimiento de salarios que no estén contemplados en dicha disposición legal.

Advierte que al demandante no le fue reconocida pensión de invalidez o sobrevivientes, sino que goza de asignación de retiro, siendo esta del resorte de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, por lo cual se hace improcedente la reclamación a la Institución Policial.

Señala que el sueldo básico para el personal de la Policía Nacional es fijado anualmente por el Gobierno Nacional, así es que la asignación básica y el incremento porcentual que ha tenido el salario para el personal policial entre los años 1997 y 2004, fue reconocido de conformidad con los decretos anuales de sueldos del Gobierno Nacional.

Indica que no puede invocarse la violación del derecho a la igualdad, bajo la premisa que el Gobierno no aumentó el salario del actor en la misma proporción en que lo hizo respecto de otros servidores estatales, pues las diferentes entidades del Estado tienen un régimen laboral, salarial y prestacional diferente y la Policía Nacional tiene el propio.

Indica que el incremento salarial que ha delineado la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, ordena el incremento de las asignaciones de retiro y pensiones de sobrevivientes, pero aclara que dichas providencias no aplican a funcionarios en servicio activo, cita en extenso pronunciamiento del Tribunal Administrativo de Cundinamarca del 11 de julio de 2014.

Concluye que las pretensiones formuladas por la parte demandante no están llamadas a prosperar, teniendo en cuenta la imposibilidad de reconocer los incrementos de la asignación que en su momento devengó el demandante, mientras prestó sus servicios en la Policía Nacional por falta de sustento constitucional, normativo o jurisprudencial, en tanto que no se configura ninguna causal de nulidad del acto administrativo demandado, pues éste se ajustó al ordenamiento jurídico.

### **3. REFORMA DE LA DEMANDA (fl. 114-123)**

La apoderada del demandante radica memorial el 20 de noviembre de 2019, reformando la demanda en lo que respecta a las pretensiones, los hechos y las pruebas, así:

Añadió la siguiente pretensión:

*“1. Que se inaplique por inconstitucional los decretos que aumentaron el salario del señor Jesús Berdugo López para los años 1997, 1999, 2001, 2002, 2003 y 2004 y que se precisan así:*

- a) Decreto 62 del año 1999.*
- b) Decreto 2737 del año 2001.*
- c) Decreto 745 del año 2002.*
- d) Decreto 3552 del año 2003.*
- e) Decreto 4158 del año 2004.*

*Partiendo de lo anterior se anuncia que el libelo inicial queda edificado bajo nueve pretensiones*

Adiciona el hecho 8°, para indicar que el porcentaje en que se incrementó el salario del señor Jesús Berdugo, para los años 1999, 2002, 2003 y 2004, fue inferior que el porcentaje correspondiente al promedio ponderado de los salarios de los empleados públicos de la administración central.

Y en cuanto al capítulo de pruebas, adiciona una prueba documental, es decir, añade el numeral 9.1.8., en el cual hace referencia a la certificación emitida por el Departamento Administrativo de la Función Pública de fecha 29 de mayo de 2019.

Manifiesta la apoderada del accionante, que la primera pretensión se edifica bajo la solicitud de inaplicar los decretos por medio de los cuales se ordenó el aumento salarial por vicio de inconstitucionalidad, teniendo en cuenta el control difuso de constitucionalidad que tienen los jueces, por lo cual solicita se revisen tales facultades para eliminar la vulneración de los derechos fundamentales del accionante.

#### **4. CONTESTACION A LA REFORMA DE LA DEMANDA (fl. 127)**

Estando dentro del término de traslado para dar respuesta a la adición de la demanda, la apoderada de la entidad demandada radica escrito el 26 de febrero del presente año, en el cual señala que se opone a la totalidad de las pretensiones, incluidas las de la reforma de la demanda, consistentes en la inaplicación de los Decretos 62/99, 2737/01, 745/02. 3552/03 y 4158/04, teniendo en cuenta que a través de esos instrumentos normativos el Gobierno Nacional fijó los salarios de los miembros activos de la Policía Nacional, por lo que no existe fundamento alguno para su inaplicación.

En cuanto al hecho adicional, manifiesta que el mismo había sido mencionado en el escrito inicial en el hecho cuarto y, en cuanto a los argumentos expuestos en el acápite denominado reforma de la demanda, se ratifica en los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

#### **5. TRÁMITE PROCESAL**

La demanda fue presentada el 02 de abril de 2019 (fl.50), admitida por este despacho judicial mediante auto del 13 de junio de 2019 (fl. 52), se dispuso la notificación a la entidad demandada (fl. 58-59) la cual se realizó a folio 62-64, por Secretaría se corrió traslado para contestar la demanda entre el 26 de agosto y el 14 de noviembre de 2019 (fl. 65); la entidad demandada contestó la demanda dentro del término (fl. 66-82).

La accionante presenta solicitud de reforma a la demanda mediante memorial radicado el 20 de noviembre de 2019 visto a folio 114-123, la cual se admitió con auto del 12 de febrero de 2020 (fl. 126) la entidad accionada contestó la reforma a la demanda mediante memorial radicado el 26 de febrero de 2020 (fl. 127).

El Consejo Superior de la Judicatura, ordena la suspensión de términos desde el 16 de marzo al 30 de junio de 2020, mediante acuerdos PCSJA20-11518 del 16 de marzo, PCSJA20-11521 del 19 de marzo, PCSJA20-11526 del 22 de marzo, PCSJA20-11532 del 11 de abril, PCSJA20-11546 del 25 de abril, PCSJA20-11549 del 07 de mayo, PCSJA20-11556 del 22 de mayo y PCSJA20-11567 del 05 de junio de 2020.

Por secretaría se dio traslado a las excepciones propuestas por la entidad demandada, entre el 31 de julio y el 4 de agosto de 2020 (fl. 130)

Con providencia del 03 de septiembre del año corriente, dando cumplimiento a lo dispuesto en el Decreto Legislativo 806 del 4 de junio de 2020, en consideración a que se trata de un asunto de puro derecho y no es necesaria la práctica de pruebas, estimó el despacho que el

*sub-examine* se enmarca en el supuesto contemplado en el artículo 13, numeral 1° de dicho decreto, para proceder a dictar sentencia anticipada.

Por tal motivo, en dicho proveído se incorporaron las pruebas aportadas en el plenario y se ordenó correr traslado para alegar de conclusión (fl. 132).

## **6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN Y CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

### **6.1. Parte demandante (fl. 141-149)**

En primer lugar, la apoderada de la parte demandante cita apartes jurisprudenciales emitidos por la Corte Constitucional desde el año 1995 hasta el año 2004, señalando que se estructuró una línea jurisprudencial por medio de la cual definió la necesidad u obligatoriedad de reajustar anualmente los salarios de los empleados públicos teniendo en cuenta como base la inflación (IPC).

Sostiene que la Corte Constitucional en la sentencia C-1064 del año 2001, indica que a los empleados públicos que perciban a título de salario un porcentaje inferior al promedio ponderado de los salarios de los servidores de la administración central, forzosamente se le debe reajustar su salario tomando como base la inflación del año inmediatamente anterior.

Manifiesta que teniendo en cuenta la regla jurisprudencial fijada, así como la certificación emitida por el Departamento Administrativo de la Función Pública, en la cual se observan los datos que reposan en la Contraloría General de la República sobre promedio ponderado de los salarios de los servidores de la administración central, se detecta que el porcentaje en que se le incrementó el salario al demandante para los años 1997 y 1999, fue inferior que el porcentaje correspondiente al promedio ponderado de los salarios de los empleados públicos de la administración central del país.

Arguye que de conformidad con los elementos de prueba obrantes en el proceso se verifica que existe la obligación constitucional, por vía de interpretación jurisprudencial, de reajustar los porcentajes faltantes entre el reajuste ordenado y el (IPC) para los años señalados, toda vez que el accionante percibió un salario que estaba por debajo del promedio ponderado de los salarios de los servidores de la administración central.

Solicita al despacho que se tengan como prueba los documentos que a continuación relaciona:

1. Solicitud presentada por la Veeduría Ciudadana para la Policía Nacional, por medio de la cual se solicitó al Departamento Administrativo de la Función Pública certificar el promedio ponderado de los salarios de los servidores públicos de la administración central para los años 1997 a 2004.
2. Respuesta emitida por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública, en la cual certifica, con base en datos de la Contraloría General de la República, el porcentaje del promedio ponderado de los salarios de los servidores públicos de la administración central para los años 1997 a 2004.

Señala que las documentales allegadas son una prueba sobreviniente, es decir, al momento de presentar el libelo, dichos documentos no habían sido expedidos, situación que dice

verificarse en la fecha en que se radicó el derecho de petición, así como en la fecha de la respuesta proferida por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

## **6.2. Entidad demandada (fl. 108-110)**

La apoderada de la entidad accionada reitera los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

Estima que el derecho a mantener la capacidad adquisitiva de los salarios no es absoluto y resulta constitucionalmente válido que enfrente limitaciones siempre y cuando obedezcan a políticas dirigidas a alcanzar un objetivo de gasto público social prioritario y sean estrictamente necesarias y proporcionales para la realización efectiva de dicho propósito, sin embargo, consideró que esta limitación no podía ser aplicada en forma general.

Indicó que aquellos servidores con salarios inferiores al promedio general ponderado tenían derecho a un reajuste anual igual a la inflación causada; en consecuencia la Corte, ante el vacío normativo sobre la materia, decidió establecer como criterio para los reajustes salariales de los empleados públicos el promedio ponderado de los salarios de los servidores de la administración central.

En consecuencia, sí es posible que el Gobierno Nacional, en atención a circunstancias de orden fiscal y de prioridad del gasto social, establezca incrementos salariales inferiores a la inflación para aquellos empleados públicos que devenguen salarios superiores al promedio ponderado, sin que se considere violatorio del derecho a la igualdad, dejando claro que los reajustes de estos servidores debe consultar el principio de progresividad por escalas salariales para garantizar que quienes devenguen menos reciban un mayor reajuste.

Indica que el Gobierno Nacional siempre realizó los reajustes salariales al personal de la Policía Nacional, de acuerdo con los criterios jurídicos y de política macroeconómica sin afectar el derecho al reajuste salarial, cuyo incremento no en todos los casos debe ser igual o superior al índice de inflación, tal como lo dejó dicho la Corte Constitucional.

De acuerdo con lo anterior, concluye que para le época en que pretende se acceda al reconocimiento de lo pedido, el convocante no disfrutaba de asignación de retiro, por lo tanto, no puede reconocerse el incremento al salario con base al Índice de Precios al Consumidor (I.P.C.).

## **6.3. Ministerio Público**

Dentro del término concedido para el efecto, el Agente del Ministerio Público guardó silencio.

# **7. CONSIDERACIONES**

## **7.1. Problema Jurídico**

Corresponde en este proceso establecer si se debe declarar la nulidad del acto administrativo demandado, contenido en el oficio No. S-2018-041138/ ANOPA – GRULI-1.10 del 26 de julio del 2018, emitido por la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional- y como consecuencia de lo anterior, si debe condenarse a la entidad demandada a reliquidar el salario y las prestaciones devengadas por el accionante para los años 1999,

2001, 2002, 2003 y 2004, teniendo en cuenta el incremento del Índice de Precios al Consumidor IPC, vigente para dichos años en los cuales se encontraba en actividad.

## 7.2. Marco normativo y jurisprudencial

### 7.2.1. Excepción de inconstitucionalidad e ilegalidad

La figura de la excepción de inconstitucionalidad, ha sido definida por la Corte Constitucional en la sentencia SU-132 de 2013, en los siguientes términos:

*"Es una facultad o posibilidad (o si se quiere, una herramienta) de los operadores jurídicos, en tanto no tiene que ser alegada o interpuesta como una acción; pero se configura igualmente como un deber en tanto las autoridades no pueden dejar de hacer uso de ella en los eventos en que detecten una clara contradicción entre la disposición aplicable a un caso concreto y las normas constitucionales".*

*En consecuencia, esta herramienta se usa con el fin de proteger, en un caso concreto y con efecto inter partes, los derechos fundamentales que se vean en riesgo por la aplicación de una norma de inferior jerarquía y que, de forma clara y evidente, contraría las normas contenidas dentro de la constitución política"*

En virtud del principio de prevalencia de la Constitución en la pirámide normativa, debe existir armonía entre los preceptos constitucionales y las normas jurídicas de inferior rango, y en esa orientación la Constitución Política de 1991, ordena de manera categórica que se inapliquen las disposiciones contrarias a ella, cuando en su artículo 4°, dispone: *"La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales"*

La Corte Constitucional en la sentencia T-681 de 2016, hace referencia a los supuestos en los cuales es procedente aplicar la excepción de inconstitucionalidad, así:

*Dicha facultad puede ser ejercida de manera oficiosa [73] o a solicitud de parte cuando se está frente a alguna de las siguientes circunstancias:*

- i) La norma es contraria a las cánones superiores y no se ha producido un pronunciamiento sobre su constitucionalidad, toda vez que "de ya existir un pronunciamiento judicial de carácter abstracto y concreto y con efectos erga omnes, la aplicación de tal excepción de inconstitucionalidad se hace inviable por los efectos que dicha decisión genera, con lo cual cualquier providencia judicial, incluidas las de las acciones de tutela deberán acomparse a la luz de la sentencia de control abstracto que ya se hubiere dictado[74];*
- ii) La regla formalmente válida y vigente reproduce en su contenido otra que haya sido objeto de una declaratoria de inexequibilidad por parte de la Corte Constitucional o de nulidad por parte del Consejo de Estado, en respuesta a una acción pública de inconstitucionalidad o nulidad por inconstitucionalidad según sea el caso[75]; o,*
- iii) En virtud, de la especificidad de las condiciones del caso particular, la aplicación de la norma acarrea consecuencias que no estarían acordes a la luz del ordenamiento iusfundamental[76]. En otras palabras, "puede ocurrir también que se esté en presencia de una norma que, en abstracto, resulte conforme a la Constitución, pero no pueda ser utilizada en un caso concreto sin vulnerar disposiciones constitucionales"*

Por su parte, la figura de la "excepción de ilegalidad" se circunscribe a la posibilidad que tiene el juez de inaplicar, de oficio o a solicitud de parte, dentro del trámite de un medio de control sometido a su conocimiento e igualmente con efectos *inter partes*, un acto administrativo que resulta lesivo del orden jurídico superior.

Esta potestad del juez de lo contencioso administrativo, se deriva del artículo 148 de la Ley 1437 de 2011, cuyo tenor literal es el siguiente:

**Artículo 148. Control por vía de excepción:** *En los procesos que se adelanten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el juez podrá, de oficio o a petición de parte, inaplicar con efectos interpartes los actos administrativos cuando vulneren la Constitución Política o la ley. La decisión consistente en inaplicar un*



*acto administrativo sólo producirá efectos en relación con el proceso dentro del cual se adopte.*

El ordenamiento jurídico colombiano supone una jerarquía normativa que emana de la propia Constitución, de allí el imperativo de inaplicar aquellas disposiciones que por ser contrarias a aquellas otras de las cuales derivan su validez, dan lugar a la ruptura de la armonía normativa.

En el caso sub judice, el demandante solicita inaplicar por vía de excepción de inconstitucionalidad, los Decretos 62 de 1999, 2737 de 2001, 745 de 2002, 3552 de 2003 y 4158 del año 2004, porque a su juicio vulneran la Constitución Política, de modo que para determinar si resulta procedente tal solicitud, el despacho hará un recuento del régimen salarial y prestacional de los miembros de la fuerza pública.

### **7.2.2. Régimen Salarial y Prestacional de la Fuerza Pública**

De conformidad con el numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política, corresponde al Congreso de la República:

*“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 de la Fuerza Pública”.*

Por su parte, el artículo 218 dispone:

*“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”.*

La Ley 4 de 1992, ley marco del régimen salarial y prestacional de los trabajadores al servicio del Estado, dispone en su artículo 1° que el Gobierno Nacional, con sujeción a las normas, criterios y objetivos contenidos en esa Ley, fijará el régimen salarial y prestacional, entre otros, de los miembros de la fuerza pública.

Para la fijación de dicho régimen, el artículo 2°, literal j, de la misma ley, señala que el Gobierno Nacional tendrá en cuenta, entre otros objetivos y criterios, *“El nivel de los cargos, esto es, la naturaleza de las funciones, sus responsabilidades y las calidades exigidas para su desempeño”.*

A su vez, el artículo 13 de la citada Ley 4, señala:

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

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

El propósito del legislador al expedir la Ley 4ª de 1992 y ordenar el establecimiento de una escala gradual porcentual para el personal activo y retirado de la Fuerza Pública, era el de nivelar su remuneración, razón por la cual se creó de manera temporal la prima de actualización -liquidada sobre la asignación básica-, la que subsistió mientras se cumplió tal objetivo.

Por su parte, el Decreto 107 de 1996<sup>1</sup>, estableció en su artículo 1º, lo siguiente:

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

De conformidad con lo dispuesto en el Decreto previamente citado, el Gobierno Nacional cada año ha proferido los Decretos de reajuste salarial con sujeción a la escala salarial, mediante los siguientes decretos: Decretos 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 y 187 de 2014.

En los mencionados decretos, se consagra para cada año una escala salarial y porcentual para el aumento de las asignaciones básicas de los miembros de la fuerza pública, acorde con el rango, partiendo del máximo, el de general y de allí en los diferentes grados, como se indicó en precedencia.

En dichos decretos también se indica que el salario de cada grado será el resultado de aplicar el porcentaje consagrado a la asignación básica del general. Por su parte, la asignación básica del general se calcula tomado como base la asignación básica y gastos de representación de los Ministros del Despacho y aplicándole el cuarenta y cinco por ciento (45%) como sueldo básico, conforme lo establece el artículo 2º de los decretos anteriormente citados.

<sup>1</sup> "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 (...)",

## 8. Hechos probados

- Mediante petición radicada ante la entidad accionada, el 27 de junio de 2018 (fl. 19), el accionante solicitó ante la entidad demandada el reajuste y reliquidación en forma retroactiva del salario básico y factores adiciones, así como de las prestaciones sociales del Intendente Jesús Berdugo López, teniendo en cuenta que el incremento anual para los años 1999, 2001, 2002, 2003 y 2004, fue inferior al porcentaje del IPC.
- **Oficio No S-2018-041138/ ANOPA – GRULI-1.10** del 26 de julio del 2018, emitido por la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, por medio del cual se niega la reliquidación del salario y prestaciones, señalando (fls. 22):

“(…)

*Siendo pertinente indicar que la Policía Nacional no ha recibido Decreto alguno expedido por el Gobierno Nacional que disponga el reconocimiento de pagos por concepto de reliquidación de salarios motivo por el cual le informo que jurídicamente no es viable atender en forma favorable su petición.”*

- Extracto Hoja de Vida del Intendente Jesús Berdugo López (fl. 23), en la cual se evidencia:

NOVEDAD	FECHA DE INICIO	FECHA TERMINO	TIEMPO
Auxiliar de Policía	26/01/1995	26/01/1996	01-00-00
Alumno nivel ejecutivo	04/08/1997	07/05/1998	00-09-03
Nivel Ejecutivo	08/05/1998	29/08/2018	20-03-21

- Desprendible de devengados y deducidos del mes de agosto de 2018, correspondiente al Intendente Jesús Berdugo López (fl.28)
- Certificación Técnica de la Veeduría Ciudadana Delegada para la Policía Nacional del 21 de septiembre de 2018, en la cual formulan las siguientes recomendaciones (fls. 29-37):

*“PRIMERA: Respetuosamente se recomienda a la Administración de Justicia se tenga como una altísima probabilidad la siguiente situación: el salario del INTENDENTE JESUS VERDUGO LOPEZ se encuentra afectado en un porcentaje al DOCE PUNTO SESENTA Y UN POR CIENTO (12.61%) por lo cual su salario básico, así como prestaciones sociales, deben ser reliquidadas aplicando el 12.61% del salario”*

- Certificados expedidos el 17 de septiembre de 2019, por la Tesorería de la Policía Nacional del salario devengado y deducido por el accionante para los meses de diciembre, enero y junio de los años 1999 a 2003 (fl 86 a 105).
- Constancia suscrita el 19 de septiembre de 2019, por el jefe del Grupo de Talento Humano, indicando que el accionante presta sus servicios a la Policía Nacional desde el 04 de agosto de 1997 y a la fecha cuenta con 23 años, 1 mes y 14 días de servicios. (fl. 112)

## 9. Caso Concreto

De conformidad con los antecedentes expuestos en precedencia, se observa que lo pretendido por el accionante es obtener de la Policía Nacional el reajuste de los salarios,

primas y demás prestaciones salariales con fundamento en el IPC para los años 1999, 2001, 2002, 2003 y 2004.

En el *sub examine* se encuentra probado según el extracto de hoja de vida (fl.23) y la constancia allegada a folio 112 del plenario, que el actor se encuentra en servicio activo en el cargo de Intendente desde el 4 de agosto de 1997 al 19 de septiembre de 2019, contando con 23 años, 1 mes y 14 días al servicio de la Policía Nacional, quien percibió los incrementos salariales decretados por el Gobierno Nacional en uso de las facultades conferidas por la Constitución Política y la Ley 4 de 1992, en los preceptos a que se hizo alusión en precedencia.

En este punto es pertinente considerar que la aplicación del índice de precios al consumidor solo es factible respecto de las asignaciones de retiro, más no de las asignaciones salariales del personal en actividad perteneciente a la fuerza pública, toda vez que el incremento de estas últimas se lleva a cabo por el ejecutivo a través de los Decretos que profiere anualmente con fundamento en la ley 4 de 1992.

Es así como el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ha sido del criterio uniforme y consistente que en atención a que las asignaciones de retiro se asimilan a la pensión de vejez o jubilación del régimen general, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 238 de 1995, a aquéllas les aplica el reajuste anual con base en el IPC, establecido en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993.

Al respecto conviene traer a colación el siguiente pronunciamiento del Consejo de Estado, que sobre el particular consideró:

#### **2.1.- La asignación de retiro de las fuerzas armadas y su reajuste**

*En atención a la naturaleza jurídica de la asignación de retiro, la Sala de Decisión precisa que tanto esta Corporación como la Corte Constitucional en su jurisprudencia han reconocido a las asignaciones de retiro el carácter de una pensión como la de vejez o la de jubilación.*

*Así ocurrió en sentencia C-432 de 2004, mediante la cual el Alto Tribunal Constitucional señaló que la asignación de retiro es una modalidad de prestación social que se asimila a la pensión de vejez y que goza de un cierto grado de especialidad (en requisitos), atendiendo la naturaleza del servicio y las funciones que cumplen los servidores públicos a quienes se les reconoce.*

*En ese sentido, el Consejo de Estado ha sostenido reiteradamente que la asignación de retiro es el término utilizado por el legislador para referirse a la pensión de vejez de los miembros de la Fuerza Pública. Igualmente, que esa prestación se encuentra consagrada en un régimen especial, cuyos destinatarios son el personal que ella determina claramente.*

*En cuanto al reajuste de las asignaciones de retiro, el Decreto 1211 de 1990, «Por el cual se reforma el estatuto del personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares», en su artículo 169, estableció la forma como debe reajustarse la asignación de retiro y las pensiones relativas al régimen de las Fuerzas Militares, así:*

**«Artículo 169. Oscilación de asignación de retiro y pensión.** Las asignaciones de retiro y las pensiones de que trata el presente Decreto se liquidarán tomando en cuenta las variaciones que en todo tiempo se introduzcan en las asignaciones de actividad para cada grado y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 158 de este Decreto. En ningún caso aquellas serán inferiores al salario mínimo legal.

*Los Oficiales y Suboficiales o sus beneficiarios, no podrán acogerse a normas que regulen ajustes prestacionales en otros sectores de la administración pública, a menos que así lo disponga expresamente la ley.*

**Parágrafo.** Para la oscilación de las asignaciones de retiro y pensiones de Oficiales Generales y de Insignia, Coroneles y Capitanes de Navío, se tendrá en cuenta como sueldo básico, el porcentaje que como tal determinen las disposiciones legales vigentes que regulen esta materia,

más las partidas señaladas en el artículo 158 de este Decreto».

De igual manera lo consagró el artículo 151 del Decreto 1212 de 1990<sup>2</sup>, por el cual se reforma el estatuto del personal de oficiales y suboficiales de la Policía Nacional, de tal forma que, a la luz de estas disposiciones, quedó establecido el sistema de reajuste y la prohibición expresa de utilizar otro régimen, «salvo autorización expresa» lo cual significa que sí es factible la aplicación de normas generales de la administración a los casos sometidos a un régimen especial militar cuando la ley expresamente lo autorice.

Ahora bien, la Ley 100 de 1993, «Por la cual se creó el sistema de seguridad social integral», en el artículo 14, previó el reajuste de las pensiones teniendo en cuenta la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor (IPC). La norma prescribe:

**«Artículo. 14. Reajuste de pensiones.** Con el objeto de que las pensiones de vejez o de jubilación, de invalidez y de sustitución o sobreviviente, en cualquiera de los dos regímenes del sistema general de pensiones, mantengan su poder adquisitivo constante, se reajustarán anualmente de oficio, el primero de enero de cada año, según la variación porcentual del índice de precios al consumidor, certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior. No obstante, las pensiones cuyo monto mensual sea igual al salario mínimo legal mensual vigente, serán reajustadas de oficio cada vez y con el mismo porcentaje en que se incrementa dicho salario por el gobierno».

Y si bien es cierto, en un principio el régimen de seguridad social integral establecido por la Ley 100 de 1993 excluyó, entre otros servidores, a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional de la aplicación de dicho régimen al consagrar en el artículo 279 que «[e]l Sistema Integral de Seguridad Social contenido en la presente ley no se aplica a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional [...]», no es menos cierto que con posterioridad dicha norma fue adicionada con el parágrafo 4 por disposición expresa del artículo 1 de la Ley 238 de 1995, así:

**“Parágrafo 4.** 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”.

Es decir, que con la entrada en vigencia de la Ley 238 de 1995, las personas pertenecientes a los regímenes excluidos por el artículo 279 de la Ley 100 de 1993, como es el caso del personal de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, pudieron acceder a los beneficios contemplados por el artículo 14 y 142 ibidem, y en consecuencia, tener derecho a que se les reajusten sus mesadas pensionales de conformidad con la variación porcentual del índice de precios al consumidor certificado por el DANE.

Entonces, a partir de esta ley y hasta el momento en que entró en vigencia el Decreto 4433 de 2004, que restableció nuevamente el principio de oscilación, los integrantes de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional tienen derecho al reajuste de acuerdo con la variación porcentual del IPC, posición que ha sido reiterada por esta Sección como se advierte, entre otras, en la sentencia del 21 de agosto de 2008, con ponencia del doctor Gerardo Arenas Monsalve<sup>3</sup>, donde se precisó:

*«En tales circunstancias, el ajuste de pensiones y asignaciones de retiro de los miembros de la Fuerza Pública debe hacerse conforme al I.P.C. de que trata el Sistema General de Pensiones de la Ley 100 de 1993, por remisión expresa que hiciera el propio Legislador en la Ley 238 de 1995.*

*A lo anterior se agrega, que además de la aplicación del ajuste del I.P.C. por remisión expresa del Legislador, la Sala también llegó a tal conclusión en razón del principio constitucional de favorabilidad que, por lo general, gobierna a los regímenes especiales, como es el caso de los miembros de la Fuerza Pública.*

[...]

---

<sup>2</sup> «Artículo 151. Oscilación de asignaciones de retiro y pensiones. Las asignaciones de retiro y las pensiones de que trata el presente Decreto, se liquidarán tomando en cuenta las variaciones que en todo tiempo se introduzcan en las asignaciones de actividad para cada grado y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 140 de este Decreto. En ningún caso aquéllas serán inferiores al salario mínimo legal. Los Oficiales y Suboficiales o sus beneficiarios no podrán acogerse a normas que regulen ajustes prestacionales en otros sectores de la Administración Pública, a menos que así lo disponga expresamente la Ley. **Parágrafo.** Para la oscilación de las asignaciones de retiro y pensiones de Oficiales Generales y Coroneles, se tendrá en cuenta como sueldo básico, el porcentaje que como tal determinen las disposiciones legales vigentes que regulen esta materia, más las partidas señaladas en el artículo 140 de este Decreto.»

<sup>3</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección B. Sentencia de 21 de agosto de 2008. Rad. 25000-23-25-000-2007-00389-01(0663-08).

*En ese orden, el ajuste de las asignaciones de retiro a partir del año de 1995 deberá hacerse con fundamento en el I.P.C. que certifique el DANE; fórmula aplicable hasta el año de 2004, en razón de que el propio Legislador volvió a consagrar el sistema de oscilación como la forma de incrementar las asignaciones de retiro de los miembros de la Fuerza Pública, a través del artículo 3 [3.13] de la Ley 923 de 2004, el cual fue reglamentado por el artículo 42 del Decreto 4433 del mismo año [...]»<sup>4</sup>.*

Es claro entonces que la aplicación del artículo 14 de la Ley 100 de 1993, relativo al incremento porcentual del IPC, solo es predicable de las asignaciones de retiro percibidas por los integrantes de la fuerza pública, no así de los salarios devengados por el personal activo, exclusión que igualmente ha sido puesta de relieve por el Consejo de Estado, en sentencia proferida el 10 de mayo de 2018, con ponencia del Dr. Cesar Palomino Cortes, en los siguientes términos:

*En razón a lo anterior y de acuerdo a la normatividad y el precedente jurisprudencial reiterado por esta Sala, es claro que el señor Jorge Eduardo Mejía no estaba cobijado por lo dispuesto en la Ley 100 de 1993 y en la Ley 238 de 1995, por lo cual no le asiste el derecho a obtener el reajuste de su asignación de retiro **conforme al índice de precios al consumidor esto, debido a que entre 1995 y 2004, el actor se encontraba en servicio activo y este reajuste sólo benefició a aquellos miembros de la Fuerza pública que durante ese tiempo causaron el derecho a la asignación de retiro.**<sup>5</sup> (negrilla del despacho)*

En providencia más reciente, reiteró dicha postura, al señalar:

*En el presente caso el accionante pretende el reajuste del sueldo básico mensual que devengó durante el período comprendido desde 1997 hasta 2004, cuando aún se encontraba activo en el Ejército Nacional, de conformidad con el índice de precios al consumidor (IPC) y, por consiguiente, la reliquidación de la asignación de retiro que le fue reconocida a partir del 14 de mayo de 2004.*

**Sin embargo, como lo estableció el Tribunal la situación del accionante no cumple con los requisitos para que le sea aplicado el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, es decir el IPC certificado por el DANE en el año inmediatamente anterior, toda vez que tal exigencia solo procede para los miembros de la Fuerza Pública y Policía Nacional retirados del servicio y que gozaran de asignación de retiro o pensional durante los años 1997 a 2004.**

**Al respecto la autoridad demandada en la sentencia de 16 de mayo de 2019, expresa «que el demandante no tiene derecho al reajuste reclamado para los años 1997 a 2004, como quiera (sic) que para ese período ostentaba la calidad de activo en cuanto su retiro solo se verificó hasta el 15 de mayo de 2014, de tal manera, que el reajuste de su salario básico estaba sujeto al incremento dispuesto en los decretos expedidos por el ejecutivo, más no conforme al índice de precios al consumidor (IPC), que únicamente incide en los reajustes de carácter “pensional”».**

*De acuerdo con lo anterior, en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho adelantado por el accionante en contra de la Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Ejército Nacional Caja de Retiro de las Fuerzas Militares (CREMIL) el Tribunal en segunda instancia concluyó como lo hizo el Juzgado Séptimo del Circuito Judicial de Bogotá, que no había lugar a declarar nulos los actos que le negaron la reliquidación de la asignación básica de conformidad con el IPC, ya que tal reajuste depende de los decretos que anualmente expide el Gobierno Nacional en virtud de la Ley 4.<sup>a</sup> de 1992, para el personal activo de las Fuerzas Militares y Policía Nacional<sup>6</sup>. Subraya el Juzgado*

El Tribunal Administrativo de Boyacá, en sentencia de 30 de noviembre de 2017<sup>7</sup>, hizo alusión igualmente a la improcedencia de incrementar el salario de los miembros activos de la Fuerza Pública, con base en el IPC, cuando arguyó:

<sup>4</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA, Consejero ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ, diecinueve (19) de abril de dos mil dieciocho (2018), Radicación número: 25000-23-42-000-2013-01491-01(2388-14).

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección B sentencia de 10 de mayo de 2018 con ponencia del CP. Cesar Palomino Cortes dentro del proceso con radicación 50001-23-33-000-2013-0032-01.

<sup>6</sup> CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN SEGUNDA. Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS. dieciséis (16) de enero de dos mil veinte (2020). Radicación número: 11001-03-15-000-2019-04019-01(AC)

<sup>7</sup> Tribunal Administrativo de Boyacá Sala de Decisión No 3 M.P. Clara Elisa Cifuentes Ortiz Radicado 150001333301320150015001

*“(…) La Sala halla razón al argumento expuesto por la entidad recurrente como quiera que el beneficio de aplicar la fórmula de liquidación del IPC se hace extensiva únicamente al personal retirado con derecho a la asignación de retiro o sus beneficiarios para los años 1997 – 2004 y no así al personal en actividad como quiera que el artículo 14 de la Ley 100 de 1993 se refiere a pensiones y no a salarios de suerte que no se puede pretender la aplicación analógica de la norma para entender que bajo la misma fórmula es posible reajustar asignaciones en actividad”*

Concluye entonces el despacho de lo considerado hasta el momento, que la pretensión de reajuste de la asignación salarial del demandante, con base en el IPC en los periodos reclamados en la demanda, carece de sustento jurídico y de apoyo en el precedente vertical antes invocado, en tanto que el actor se encuentra en servicio activo en la Policía Nacional y no ha sido beneficiario del reconocimiento de asignación de retiro, de modo que no yerra la entidad demandada al negar la aludida reclamación en el acto censurado, toda vez que el incremento se sujetó a los decretos anuales expedidos por el Gobierno Nacional.

Ahora bien, como se indicó en precedencia, el actor pretende que se inapliquen por inconstitucionales los decretos que aumentaron el salario del señor Jesús Berdugo López para los años 1997, 1999, 2001, 2002, 2003 y 2004, por considerar que afectan el reajuste y movilidad salarial que establece la Constitución Política, argumento que no comparte el Despacho pues los Decretos que fijaron el monto salarial de los miembros de la fuerza pública para el periodo de 1999 a 2004, fueron proferidos en ejercicio de la competencia del ejecutivo establecida en el literal e), numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política.

Sumado a lo expuesto, el Consejo de Estado, Sección Segunda – Subsección “B”, en providencia del 22 de noviembre de 2018<sup>8</sup>, estimó que el índice de precios al consumidor no es la única variable económica para efectuar el reajuste anual de los salarios de los servidores públicos y al respecto adujo lo siguiente:

*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.***

***60. Además, conforme la regla jurisprudencial fijada por la Corte Constitucional C-1433 de 2000, se tiene que no puede el Gobierno nacional hacer incrementos inferiores al IPC a quien devengue hasta dos (2) salarios***

<sup>8</sup> radicado N° 25000234200020130474801, con ponencia de la Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez,

***mínimos legales mensuales vigentes, condición que no cumple el actor en la medida que su salario para las anualidades 1997, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003 y 2004, siempre estuvo por encima dicha cuantía... el actor durante las anualidades 1997, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003 y 2004 devengó salarios por encima o superiores del equivalente a dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes, por consiguiente, no lo cobija la limitación que se impone al derecho constitucional de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo del salario, como quiera que la misma tiene como destinatarios aquellos que tengan un salario no superior superior a los dos (2) salarios mínimos legales mensuales, de tal manera que, para el caso del accionante al percibir salarios superiores a dicho monto podía ser objeto de limitación, es decir, su salario podía ser reajustado en una proporción menor a la de la inflación causada en año inmediatamente anterior"*** (Resalta el Despacho).

De los argumentos expuestos en el anterior proveído, es claro para el despacho que el incremento de la asignación básica en los periodos reclamados, por debajo del IPC, no se erige en una circunstancia que por sí misma dé lugar a estimar como inconstitucionales los decretos expedidos por el ejecutivo en la materia, toda vez que como bien lo arguye el Consejo de Estado, no es un criterio exclusivo para tales efectos, pues a él se suman variables como el peso de la situación real del país, las finalidades de la política macroeconómica, la ponderación racional del gasto público, entre otras razones de conveniencia que escapan al control de legalidad del juez administrativo.

En todo caso, como lo señala el Consejo de Estado, el reajuste anual del que ha sido objeto el salario del demandante a través de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, hace efectivo el derecho constitucional a mantener el poder adquisitivo del salario, de modo que no advierte el despacho fundamento suficiente para inaplicarlos en el caso concreto.

Por otra parte, observa el Juzgado frente al caso en concreto que de conformidad con los certificados de nómina allegados al plenario (folios 83 a 112), se logró establecer que el accionante para el año 1999, periodo inicial en el cual pretende su incremento salarial, devengaba una asignación básica de cuatrocientos ochenta mil ciento cuarenta y nueve pesos (\$480.149)<sup>9</sup>, y se pudo establecer que el salario mínimo para la misma anualidad fue de doscientos treinta y seis mil cuatrocientos sesenta pesos (\$236.460)<sup>10</sup>

El equivalente a dos (2) s.m.l.m.v. para el año 1999, correspondían a la suma de cuatrocientos setenta y dos mil novecientos veinte pesos (\$472.920), luego es claro que el actor tuvo unos ingresos mensuales superiores a los dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes, durante todos los años en los cuales solicitó el reajuste salarial. En ese orden, al percibir salarios superiores a dicho monto podía ser objeto de limitación, es decir, su salario podía ser reajustado en una proporción menor a la de la inflación causada en el año inmediatamente anterior, como lo indica el Consejo de Estado en la última sentencia citada.

Por las razones previamente expuestas, el despacho negará las pretensiones de la demanda, toda vez que no se logró desvirtuar la presunción de legalidad del acto administrativo demandado, por cuanto los incrementos efectuados a la asignación básica del actor en las anualidades solicitadas, fueron realizados conforme a los lineamientos contenidos en los decretos que para el efecto expidió el Gobierno Nacional.

## 10. Costas

Al respecto, se aplicará el siguiente criterio jurisprudencial de la Sección Segunda Subsección A del Consejo de Estado:

---

<sup>9</sup> Folio 87

<sup>10</sup> Decreto 2647 de 1999



*“...corresponde al juez de lo contencioso-administrativo elaborar un juicio de ponderación subjetiva respecto de la conducta procesal asumida por las partes, previa imposición de la medida, que limitan el arbitrio judicial o discrecionalidad, para dar paso a una aplicación razonable de la norma. Ese juicio de ponderación supone que el reproche hacia la parte vencida esté revestido de acciones temerarias o dilatorias que dificulten el curso normal de las diferentes etapas del procedimiento, cuando por ejemplo sea manifiesta la carencia de fundamento legal de la demanda, excepción, recurso, oposición o incidente, o a sabiendas se aleguen hechos contrarios a la realidad; se aduzcan calidades inexistentes; se utilice el proceso, incidente o recurso para fines claramente ilegales o con propósitos dolosos o fraudulentos; se obstruya, por acción u omisión, la práctica de pruebas; se entorpezca el desarrollo normal y expedito del proceso; o se hagan transcripciones o citas deliberadamente inexactas (CGP, art. 79). Así las cosas, frente al resultado adverso a los intereses del demandante, se tiene que ejerció de forma legítima el reclamo por la vía judicial del derecho que le asistía...”<sup>11</sup>*

Para el caso de autos, no advierte el Despacho que haya lugar a condena en costas, toda vez que el demandante ejerció de forma legítima el reclamo por la vía judicial del derecho que le asistía y no se observa que haya incurrido en actuaciones temerarias o dilatorias u otra conducta contraria a la lealtad procesal de las que da cuenta el órgano de cierre de la jurisdicción.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Décimo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

#### **RESUELVE**

- 1. Niéguese** las pretensiones de la demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, promovida por JESÚS BERDUGO LÓPEZ, en contra la Nación – Ministerio de Defensa -Policía Nacional, de conformidad con las razones expuestas en esta providencia.
- 2. No condenar en costas** en esta instancia, por lo expuesto en la parte motiva.
- 3.** Ejecutoriado este fallo y cumplidos sus ordenamientos, archívese el expediente, previas las constancias que sean necesarias. Si existen remanentes devuélvanse a la parte que corresponda.

**Cópiese, notifíquese y cúmplase.**

**Firmado Por:**

**JAVIER LEONARDO LOPEZ HIGUERA  
JUEZ CIRCUITO  
JUZGADO 010 ADMINISTRATIVO DE TUNJA**

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:

**ee135b49cbc53012fe49272bf8713def797b1c8c09d2bd411b307624bf33f666**

Documento generado en 06/11/2020 02:52:56 p.m.

---

<sup>11</sup>-Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Exp. 25000-23-42-000-2013-02705-01 (3190-2014), sentencia del 21 de febrero de 2019, C.P. Dr. Carmelo Perdomo Cuéter.

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**