

## **FIJACIÓN DEL RÉGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL DE LA FUERZA PÚBLICA / PRIMA DE ACTUALIZACIÓN / ASIGNACIÓN BÁSICA- Reajuste con base al índice de precios al consumidor IPC / SUSTITUCIÓN DE PENSIÓN DE INVALIDEZ - Reajuste**

Uno de los propósitos del legislador de 1992 al expedir la Ley 4<sup>o</sup> de ese mismo año y ordenar el establecimiento de una escala gradual porcentual fue nivelar la remuneración de los miembros activos y retirados de la fuerza pública, razón por la cual, se creó de manera temporal la prima de actualización, la que subsistiría mientras se cumpliera tal objetivo, lográndose ello a través de los Decretos 335 de 1992, 25 de 1993, 65 de 1994 y 133 de 1995, que sería liquidada sobre la asignación básica en los porcentajes que se indican para cada grado y que estaría vigente hasta cuando se estableciera una escala salarial porcentual única para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, lo que significa que tuvo un carácter temporal a efectos de nivelar la remuneración de estos servidores en forma gradual hasta llegar a una escala salarial única. A partir de esto, para regular los salarios del personal en actividad de la Fuerza Pública, el Gobierno Nacional aplica la escala gradual, razón por la cual, ésta no puede ser modificada por decisión judicial para cada caso individual, comoquiera que es el Gobierno, con sujeción a las normas, criterios y objetivos contenidos en la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, quien fija el régimen salarial y prestacional de los miembros de la Fuerza Pública, acatando lo dispuesto en el artículo 150 de la Constitución Política, para lo cual, el IPC no constituye el único indicador o variable económica que puede ser aplicado para el reajuste de los salarios de los servidores públicos, tal como lo ha señalado la Subsección B de la Sección Segunda, en sentencia de 26 de noviembre de 2018, dentro del proceso radicado 25000234200020150605001 (3602-2017)(...) Finalmente dirá la Sala que en algunos casos se ha ordenado el incremento de algunas asignaciones de retiro con fundamento en el IPC, no obstante, dicho sustento jurídico no puede utilizarse para modificar la escala gradual porcentual, toda vez que se trata de una situación diferente, puesto que, el reajuste de las asignaciones de retiro en lo que refiere concretamente a los incrementos realizados a los años 1997, 1999, 2001 a 2004 resulta 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, y que no guarda relación con lo aquí pretendido por las accionantes, que se enmarca en el reajuste del salario devengado en actividad, cuyos reajustes anuales se fijan por el Gobierno Nacional quien profiere los decretos correspondientes con sujeción a las normas, criterios y objetivos contenidos en la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, para lo cual no significa que la variación porcentual del IPC del año inmediatamente anterior, sea el único aspecto a atender.

**FUENTE FORMAL : CONSTITUCIÓN POLÍTICA-ARTÍCULO 150 NUMERAL 19 / LEY 4 DE 1992- ARTÍCULO 13 / DECRETO 1211 DE 1990 -ARTÍCULO 169 / DECRETO 107 DE 1996**

### **PRIMA DE ACTUALIZACIÓN**

la asignación básica del personal de la Fuerza Pública está sujeta a los decretos que anualmente expide el Gobierno Nacional, en los que se fijan las pautas para determinar el monto que devengarán sus miembros anualmente, impidiendo recurrir a una fuente distinta para realizar el correspondiente incremento salarial,

puesto que, a partir del Decreto 107 de 1996, quedaron debidamente nivelados los salarios de dicho personal.

**FUENTE FORMAL :**

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN SEGUNDA**  
**SUBSECCIÓN A**

**Consejero ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de octubre de dos mil veinte (2020).

**Radicación número: 25001-23-42-000-2016-03775-01(3823-19)**

**Actor: BLANCA LUZ MOREIRA CASANOVA Y OTRAS**

**Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA – ARMADA NACIONAL**

**Referencia:** Nulidad y restablecimiento del derecho

**Tema:** Reajuste de asignación básica y prestaciones devengadas en actividad con base en el IPC. Efectos en la pensión de invalidez sustituida

**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA/LEY 1437 DE 2011**

---

**I. ASUNTO**

1. La Sala de Subsección A decide el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante contra la sentencia de 8 de marzo de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, que negó las pretensiones de la demanda instaurada por Blanca Luz Moreira Casanova y otras.

**II. ANTECEDENTES**

## 2.1. La demanda.

### 2.1.1. Pretensiones<sup>1</sup>.

2. La señora Blanca Luz Moreira Casanova, actuando en su propio nombre y en representación de sus hijas Nicolle, Madison y Allison Parada Moreira<sup>2</sup>, a través de apoderado judicial, presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, de acuerdo con el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, donde formuló las siguientes pretensiones<sup>3</sup>:

- i. Se aplique la excepción de inconstitucionalidad a los aumentos porcentuales salariales realizados por oscilación al sueldo básico y partidas prestacionales devengados por el señor Fredy José Parada Paredes (q.e.p.d.) señalados en el artículo 1.º (suboficiales) de los Decretos 122 de 1997, 058 de 1998, 062 de 1999, 2724 de 2000, 2737 de 2001, 745 de 2002, 3552 de 2003 y 4158 de 2004 por los cuales se fijaron los sueldos básicos para el personal de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares, en cada uno de esos años.
- ii. Se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos, a través de los cuales se le negó su solicitud de reliquidación del sueldo básico, partidas prestacionales, cesantías, compensación por muerte e indemnización por pérdida de la capacidad laboral, así como el reajuste de la pensión de invalidez, en un 6.20% por IPC, «adicional de aumento o los mayores causados favorablemente» entre los años 1997 y 2004, actualizados al 25 de junio de 2012 y devengadas durante la actividad:
  - a. Oficio 20160042360096581 de 26 de febrero de 2016 proferido por la Armada Nacional.
  - b. Acto ficto o presunto de la armada consolidado el 23 de mayo de 2016.
  - c. Oficio OFI16-12604 MDNSGDAGPSAP de 25 de febrero de 2016, proferido por la Nación- Ministerio de Defensa- Armada Nacional y la Dirección de Prestaciones Sociales.

---

<sup>1</sup> Folios 54 y s.s. del expediente.

<sup>2</sup> Al momento de la presentación de la demanda (16 de agosto de 2016)

<sup>3</sup> Algunas se citan textualmente dada su poca claridad.

3. Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, solicitó<sup>4</sup>:

«[...] se ORDENE a la Nación Ministerio de Defensa Armada Nacional y Dirección de Prestaciones Sociales del Ministerio de Defensa respectivamente, que RELIQUIDE la hoja de servicios del Sargento Primero de I.M PARADA PAREDES FREDY JOSE (Q.E.P.D), y dentro de tal proceso RECONOZCA en el sueldo básico los aumentos salariales por IPC o el más alto causados mes por mes y año por año durante el periodo del 01 de enero de 1999 al 31 de diciembre del año 2004, actualizadas del 01 de enero de 2005 al 25 de junio del año 2012, inclusive dentro de las Prestaciones Sociales en cesantías por tiempo de servicio, indemnización por pérdida de capacidad laboral y compensación por muerte, y se ORDENE reliquidar igualmente la Pensión de Invalidez, pagando los valores diferenciales que resulten probados en los periodos solicitados, y/o los siguientes valores según sea más favorable:

a) La suma de \$150'000.000 o el valor más favorable arrojado por concepto de aumento diferencial porcentual favorable por IPC entre el periodo 01 de enero del año 1999 al 25 de junio del año 2012 conforme al cuadro relacionado, las consideraciones y sustento expuestos en los fundamentos fácticos y jurídicos del presente memorial, valores indexados y actualizados al momento de su pago efectivo.

b) La suma de \$18'000.000 o el valor más favorable arrojado por concepto de aumento salarial diferencial porcentual del 6.20% favorable por IPC dentro de las prestaciones sociales en cesantías por tiempo de servicio, indemnización por pérdida de la capacidad laboral y compensación por muerte, conforme a las consideraciones y sustento expuestos en los fundamentos fácticos y jurídicos del presente memorial, valores indexados y actualizados al momento de su pago efectivo.

c) La suma de \$15'000.000 o el valor más favorable arrojado por concepto de aumento salarial diferencial porcentual del 6.20% favorable por IPC dentro la Pensión de Invalidez sustituida y reconocida desde el 25 de junio del año 2012 y su actualización desde su reconocimiento con los aumentos porcentuales adicionales decretados bajo la metodología de la oscilación con los Decretos 842 de 2012, 1017 de 2013, 187 de 2014, 1028 de 2015 y 214 de 2016, cuyos valores diferenciales favorables deberá RECONOCER a mi poderdante en la forma aquí pedida mes por mes y año por año, indexados y actualizados desde su causación hasta el momento de su pago efectivo, conforme a las consideraciones y sustento expuestos en los fundamentos fácticos y jurídicos del presente memorial».

4. Igualmente solicitó que por concepto de daños materiales se condene a la demandada al pago de los siguientes conceptos:

«-4.1/2SMMLV y el 25% sobre todo valor favorable reconocido y solicitado dentro de las peticiones enunciadas, pactados como honorarios profesionales de representación legal en modalidad mixta (SMMLV y CUOTA LITIS) por agotamiento de la etapa de vía administrativa ante las dos entidades en caso de resolverse el asunto en esta instancia.

-4.1/2SMMLV y el 30% sobre todo valor favorable reconocido y solicitado dentro de las peticiones enunciadas, pactados como honorarios profesionales de representación legal en modalidad mixta (SMMLV y CUOTA LITIS) por agotamiento de la etapa de Convocatoria a Conciliación Prejudicial, en caso de resolverse el asunto en esta instancia;

---

<sup>4</sup> Se citan textualmente ante su falta de claridad.

- 6 SMMLV y el 35% sobre todo valor favorable reconocido y solicitado dentro de las peticiones enunciadas, pactados como honorarios profesionales de representación legal en modalidad mixta (SMMLV y CUOTA LITIS) por agotamiento de la etapa Demanda y fallo judicial de Primera Instancia, junto con las costas procesales y agencias en derecho (Prima de éxito), en caso de resolverse el asunto en esta instancia;
- 6 SMMLV y el 40% sobre todo valor favorable reconocido y solicitado dentro de las peticiones enunciadas, pactados como honorarios profesionales de representación legal en modalidad mixta (SMMLV y CUOTA LITIS) por agotamiento de la etapa Demanda y fallo judicial de Segunda Instancia junto con las costas procesales y agencias en derecho (Prima de éxito).
- > 5 SMMLV y un 43% sobre todo valor favorable reconocido y solicitado dentro de las peticiones enunciadas, pactados como honorarios profesionales de representación legal en modalidad mixta (SMMLV y CUOTA LITIS) por agotamiento Recurso Extraordinario de revisión ante Consejo de Estado Sección Segunda, y se resuelva el asunto en esta instancia».

5. Por concepto de daños morales solicitó que se le paguen 40 SMMLV; además, que se condene en costas y agencias en derecho a la demandada y se dé cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 187, 192 y 195 de la Ley 1437 de 2011.

### **2.1.2. Hechos<sup>5</sup>.**

6. El señor Fredy José Parada Paredes, ingresó a laborar como suboficial a la Armada Nacional desde el 10 de enero de 1992 y hasta el 25 de junio de 2012, cuando ocurrió su fallecimiento, por muerte en simple actividad.

7. A través de Resolución 1063 de 12 de marzo 2013 el Ministerio de Defensa extinguió una pensión de sobrevivientes y les reconoció la sustitución de la pensión de invalidez por la muerte del señor Fredy José Parada Paredes.

8. Según la parte accionante, los aumentos en el sueldo básico y partidas prestacionales que realizó el Gobierno Nacional, a través de los decretos que expidió anualmente con base en la Ley 4ª de 1992, resultaron lesivos de sus derechos salariales y prestacionales del causante desde el año 1997, lo que afectó posteriormente las cesantías, la indemnización por la pérdida de la capacidad laboral, la compensación por muerte y finalmente la pensión de invalidez sustituida a las accionantes.

---

<sup>5</sup> Folios 36 y s.s. del expediente

9. El 22 de febrero de 2016 presentaron petición de reliquidación salarial y prestacional de lo devengado en actividad por el sargento primero Fredy José Parada Paredes con el 6.20% del IPC por el periodo comprendido entre el 1.º de enero de 1997 al 31 de diciembre de 2004, para que dicho porcentaje fuese tenido en cuenta a partir del 25 de junio de 2012 para efectos del reconocimiento de las prestaciones sociales en cesantías, compensación por muerte e indemnización.

10. Adicionalmente, en la misma fecha, presentaron ante la Dirección de Prestaciones Sociales del Ministerio de Defensa Nacional petición de reliquidación de la pensión de invalidez con fundamento en los porcentajes del IPC por el periodo 1997 a 2004 actualizados a la fecha. Sus peticiones fueron denegadas a través de los actos demandados.

### **2.1.3. Normas violadas y concepto de violación.**

11. En la demanda se invocaron como vulnerados los artículos 4.º, 13, 25, 48, 53 y 150 de la Constitución Política, 1.º, 2.º y 10 de la Ley 4ª de 1992, 73, 79 y 232 del Decreto 1211 de 1990.

12. En la demanda se formularon varios cargos, que confluyen en un único argumento consistente en que el acto demandado incurrió en infracción de las normas en que debía fundarse, en la medida en que el Ministerio de Defensa Nacional desconoció la supremacía de la Constitución y lo fijado en los artículos 4.º, 13, 46, 48 y 53 de la Ley 4ª de 1992, toda vez que dejó de aumentar anualmente el salario con base en el IPC, ya que únicamente tuvo en cuenta lo dispuesto por el Gobierno Nacional en los respectivos decretos mediante los cuales, fijó los salarios básicos de los miembros activos de la Fuerza Pública.

13. Adicionalmente explicó que los aumentos que realizó el Gobierno Nacional con base en los Decretos 122 de 1997, 058 de 1998, 062 de 1999, 2724 de 2000, 2737 de 2001, 745 de 2002, 3552 de 2003, y 4158 de 2004, resultaron lesivos de sus derechos salariales y prestacionales pues se desconoció el mantenimiento del poder adquisitivo constante, al aumento remunerativo del mínimo vital y móvil y el principio de progresividad en su remuneración mes por mes y año por año a partir del 1.º de enero de 1997 hasta el 31 de diciembre de 2004, al ser dicho aumento (oscilación) porcentualmente menor al aumento salarial realizado por el mismo

Gobierno Nacional bajo la metodología del IPC, a los demás trabajadores tanto del sector público como privado, situación que a partir del 1.º de enero de 2005 nunca se niveló, afectando sus derechos salariales desde 2005 hasta el momento de su retiro por muerte el 25 de junio de 2012, con lo que se disminuyó el valor de la indemnización por pérdida de la capacidad laboral, la compensación por muerte, así como la pensión de invalidez sustituida.

## **2.2. Contestación de la demanda.**

14. La Nación – Ministerio de Defensa contestó la demanda extemporáneamente<sup>6</sup>.

## **2.3. La sentencia apelada<sup>7</sup>.**

15. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, a través de sentencia de 8 de marzo de 2019 desestimó las pretensiones de la demanda.

16. Como sustento de su decisión realizó un recuento normativo, específicamente de los artículos 150 y 158 constitucionales, 1.º, 4.º, y 13 de la Ley 4ª de 1992, 279 de la Ley 100 de 1993, el Decreto 107 de 1996 y la Ley 238 de 1995, a partir de los cuales coligió que el aumento de los sueldos del personal uniformado de las Fuerzas Militares se fija anualmente por el Gobierno Nacional a través de decreto.

17. Además el legislador, a través de la Ley 238 de 1995 extendió el reajuste del IPC contemplado en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993 a las asignaciones de retiro reconocidas a los miembros de las Fuerzas Militares con el fin de que estas mantuvieran su poder adquisitivo constante, mientras que según lo preceptuado en el artículo 13 de la Ley 4ª de 1992 se establece que los sueldos del personal activo debe incrementarse de conformidad con los Decretos expedidos por el Gobierno Nacional.

18. Por tanto, como el demandante para los años 1997 a 2012 ostentaba la calidad de miembro activo de la Armada Nacional, el ajuste salarial para esas anualidades debía efectuarse conforme con los porcentajes establecidos en los Decretos 133 de 1995, 107 de 1996, 122 de 1997, 058 de 1998, 062 de 1999,

---

<sup>6</sup> Así se indicó en la audiencia inicial. (F. 124)

<sup>7</sup> Folios 176 y s.s. del expediente.

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 2012, etc, expedidos por el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades conferidas por el Congreso de la República mediante la Ley 4ª de 1992.

19. Por tanto, coligió que en este caso no procedía ordenar el incremento con base en el índice de precios al consumidor, las actualizaciones y reliquidaciones solicitadas pues la preceptiva contenida en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 tiene como destinatarios a los miembros retirados de las Fuerzas Militares a quienes se les hubiere reconocido la asignación de retiro y tuvieran tal calidad en los años 1997 a 2004 y en el presente asunto el causante no tenía tal condición para los años respecto de los cuales solicitan sus beneficiarias el incremento.

20. Por tanto, dijo, como el reajuste previsto en la citada Ley 238 de 1995 se refiere a las asignaciones de retiro del personal que prestó sus servicios a las Fuerzas Militares y no a los sueldos devengados por dichos empleados en actividad, no le asistía razón a la parte demandante, al no desvirtuar la presunción de legalidad de los actos demandados.

21. En relación con las costas estimó que la parte vencida no incurrió en mala fe o abuso del derecho, razón por la cual se abstuvo de imponer su condena.

#### **2.4. El recurso de apelación<sup>8</sup>.**

22. En su escrito de disenso, la parte demandante manifestó que el Tribunal desconoció que el Gobierno Nacional, al realizar el aumento en la asignación básica en actividad en cada uno de los grados militares del causante bajo la metodología de las oscilación entre los años 1997 a 2004, desconoció los principios, criterios y objetivos establecidos por el legislador en los artículos 1.º, 2.º, y 10 de la Ley 4ª de 1992 de no disminuir los derechos mínimos esenciales tales como el mantenimiento del poder adquisitivo constante en la asignación básica ya que tales aumentos salariales fueron menores que la inflación causada

---

<sup>8</sup> Folios 180 y s.s. del expediente.



por el índice de precios al consumidor en cada año anterior, lo cual tiene incidencia en la asignación de retiro o pensión

23. Según el apoderado, el Tribunal no se ocupó de revisar si la escala gradual salarial porcentual ordenada en el artículo 13 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992 e implementada por el Gobierno Nacional en cada uno de los decretos de aumento salarial a los miembros de la Fuerza Pública y en particular a que la asignación básica devengada en cada uno de los grados militares fue o no liquidada con fundamento en el párrafo 3.º del artículo 1.º de los mismos Decretos 122 de 1997, 058 de 1998, 062 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 y 324 de 2018, los cuales dijo, establecían que tales aumentos debían ser iguales a los porcentajes de aumento salarial de los empleados de la Rama Ejecutiva del nivel central del orden nacional, cuyo aumento básico es tomado del IPC del año inmediatamente anterior y que al no haberse realizado ese estudio jurídico económico y porcentual para determinar la reliquidación, entonces se mantuvo afectada históricamente en el tiempo la base de la asignación básica en el grado de suboficial, la cual, se tuvo en cuenta para reconocer y liquidar la pensión de invalidez, con una pérdida de poder adquisitivo constante del 9.48%. En consecuencia, indicó que se incurrió en violación del principio de congruencia de la sentencia.

## **2.5. Alegatos de conclusión.**

24. **La parte demandante**<sup>9</sup> insistió en esta oportunidad en que debe accederse a sus pretensiones de reajuste de la asignación básica, prestaciones y pensión de invalidez, con base en el IPC desde 1997, y que en este caso el Tribunal solo se ocupó de realizar el análisis de la Ley 100 de 1993 para concluir que no se podía acceder a las pretensiones de la demanda.

25. **La entidad demandada** y el **Agente del Ministerio Público** guardaron silencio

## **III. CONSIDERACIONES**

---

<sup>9</sup> Ff. 226 y s.s.

### **3.1 Competencia.**

26. La Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado es competente para conocer del asunto de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 237 de la Constitución Política y con lo previsto en el artículo 150 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

### **3.2. Marco de análisis de la segunda instancia.**

27. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 328 del Código General del Proceso<sup>10</sup>, la competencia del juez de segunda instancia está circunscrita a los argumentos expuestos por el apelante. No obstante, en caso de que ambas partes hayan apelado la sentencia, el superior resolverá sin limitaciones.

28. En consecuencia, la Sala se referirá a los argumentos esbozados por la parte demandante comoquiera que es apelante única.

### **3.3. Problema jurídico**

29. La Sala debe determinar si debe reliquidarse la asignación salarial y prestacional del causante, con base en el IPC, para los años 1997 a 2012, mientras estuvo en servicio activo, y, en consecuencia, si debe reajustarse la pensión de invalidez que les fue sustituida a las accionantes.

30. A efectos de asumir el análisis del fondo del asunto, la Sala se referirá al marco normativo del régimen salarial de la Fuerza Pública, el reajuste de las asignaciones de retiro conforme con el IPC y verificará si le asiste razón a la parte demandante de acuerdo con el marco de la apelación.

### **3.4. Régimen salarial y prestacional del personal de la Fuerza Pública.**

31. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 150 numeral 19 literal e) de la Constitución<sup>11</sup> la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores

---

<sup>10</sup> «**Competencia del superior.** El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley [...]».

<sup>11</sup> e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública

públicos, incluidos entre ellos los integrantes de la Fuerza Pública, no es asunto privativo de la órbita de competencia del Congreso de la República, sino que esa atribución hoy es compartida con el Presidente de la República, al disponer que corresponde al Congreso en ejercicio de la función legislativa «dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios» a los cuales se sujetará el Gobierno para «fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública».

32. En este sentido le corresponde al legislador establecer normas generales y señalar objetivos y criterios en las materias a que se refiere el numeral 19 del artículo 150 de la Carta, con lo cual, precisa el marco dentro del cual deberá actuar el Gobierno Nacional para los efectos señalados entre los que se encuentra «la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos».

33. En desarrollo de lo anterior el Congreso de la República 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», en la que determinó los servidores públicos que serían objeto de regulación salarial y prestacional por parte del Gobierno, así:

«[...]

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

[...]

d) Los miembros de la Fuerza Pública

[...]».

34. Por su parte, en su artículo 13 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.** [...]».(Negrilla de la Sala).

35. Del contenido de la norma referida se colige que uno de los propósitos del legislador de 1992 al expedir la Ley 4ª de ese mismo año y ordenar el establecimiento de una escala gradual porcentual era el de nivelar la remuneración de los miembros activos y retirados de la fuerza pública, razón por la que se creó de manera temporal **la prima de actualización**, la que subsistiría mientras se cumpliera tal objetivo, lo que se materializó en vigencia de los Decretos 335 de 1992, 25 de 1993, 65 de 1994 y 133 de 1995.

36. En efecto, el artículo 15 del Decreto 335 de 1992, expedido por el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades del artículo 215 de la Constitución Política y en desarrollo del Decreto 333 de 1992, que declaró el estado de emergencia social, creó para los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional en servicio activo, una prima de actualización, en los porcentajes que allí se indican para cada grado, liquidada sobre la asignación básica, la cual estaría vigente hasta el establecimiento de una escala salarial porcentual única para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, cuyo objetivo fue el de nivelar la remuneración de estos servidores en forma gradual **hasta llegar a una escala salarial única.**

37. 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 párrafo del artículo 15 ya citado, 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.

38. Adicionalmente, se tiene que el **Decreto 107 de 1996**, «Por el cual se fijan los sueldos básicos para el personal de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares, Oficiales, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional, personal del

nivel ejecutivo de la Policía Nacional y Empleados Públicos del Ministerio de Defensa, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional [...]», estableció en su artículo 1.º 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%
Mayor	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%

[...]

Artículo 2º. Los Oficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional en los grados de General y Almirante, percibirán por todo concepto una asignación mensual igual a la que devenguen los Ministros del Despacho como asignación básica y gastos de representación, en todo tiempo, distribuida así: el cuarenta y cinco por ciento (45%) como sueldo básico y el cincuenta y cinco por ciento (55%) como prima de alto mando. Esta última no tendrá carácter salarial para ningún efecto legal.

Parágrafo. Los Oficiales Generales y Almirantes a que se refiere este artículo, tendrán derecho a la Prima de Dirección y demás primas que devenguen los Ministros del Despacho. La Prima de Dirección no será factor salarial para ningún efecto legal, se pagará mensualmente y es compatible con la Prima de Alto Mando a que tienen derecho los Oficiales en estos grados.

En ningún caso, los Oficiales Generales y Almirantes podrán percibir una remuneración superior a la prevista para los Ministros del Despacho.» (Negrilla y Subrayas de la Sala)

39. Así entonces, a partir de la expedición del anterior decreto, el Gobierno Nacional cada año profiere los Decretos de reajuste salarial con sujeción a la escala salarial (122 de 1997, 058 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, 0842 del 2012, 1017 de 2013 y 187 de 2014), es decir, que ha tomado como base, el porcentaje de la asignación básica del grado de General.

40. Conforme con lo señalado se colige que la asignación básica del personal de la Fuerza Pública está sujeta a los decretos que anualmente expide el Gobierno Nacional, en los que se fijan las pautas para determinar el monto que devengarán sus miembros anualmente, impidiendo recurrir a una fuente distinta para realizar el correspondiente incremento salarial, puesto que, a partir del Decreto 107 de 1996, quedaron debidamente nivelados los salarios de dicho personal.

### **3.5. Análisis del caso concreto**

41. De acuerdo con el material probatorio aportado al proceso, se advierte lo siguiente:

- A través de Resolución 585 de 8 de agosto de 2012<sup>12</sup>, el Ministerio de Defensa Nacional se retiró del servicio activo por fallecimiento al señor Fredy José Parada Paredes, la cual se catalogó como en simple actividad, ocurrida el 25 de junio de 2012.
- Según hoja de servicios<sup>13</sup> el señor Parada Paredes ingresó a la Armada Nacional desde el 28 de septiembre de 1992 hasta el 25 de junio de 2012. Allí se indicó que además del sueldo básico devengó subsidio familiar, prima de actividad, prima de servicios, prima de actividad militares y prima de navidad, tal como se indica en la hoja de servicios aportada.
- A través de las Resoluciones 1287 de 19 de septiembre de 2012<sup>14</sup> y 1447 de 19 de octubre de 2012<sup>15</sup>, proferidas por el Ministerio de Defensa

---

<sup>12</sup> F. 11.

<sup>13</sup> F. 12- 14.

<sup>14</sup> Ff. 16 – 19.

<sup>15</sup> Ff. 20 – 23.

Nacional se reconoció a las beneficiarias las cesantías, la compensación y la indemnización por la muerte de Fredy José Parada Paredes.

- Mediante la Resolución 1063 de 12 de marzo de 2013 proferida por el Ministerio de Defensa Nacional, se extinguió una pensión de sobrevivientes, se reconoció y ordenó el pago mensual de una pensión de invalidez y se sustituyó la misma a favor de las beneficiarias de Fredy José Parada Paredes.
- El 22 de febrero de 2016<sup>16</sup>, a través de apoderado judicial las accionantes solicitaron ante la Dirección de Prestaciones Sociales de la Armada Nacional y el Ministerio de Defensa Nacional la reliquidación salarial y prestacional de lo devengado en actividad por el sargento primero Fredy José Parada Paredes con el 6.20% del IPC por el periodo comprendido entre el 1.º de enero de 1997 hasta la fecha de retiro efectivo, para que dicho porcentaje fuese tenido en cuenta a partir del 25 de septiembre de 2012 para efectos del reconocimiento de las prestaciones sociales en cesantías, compensación por muerte e indemnización.
- En la misma fecha, presentaron ante la Dirección de Prestaciones Sociales del Ministerio de Defensa Nacional<sup>17</sup> petición de reliquidación de la pensión de invalidez con fundamento en los porcentajes del IPC por el periodo 1997 a 2004 actualizados a la fecha.

42. Ahora bien, en la apelación, el apoderado de las accionantes, insistió en que la asignación salarial y prestacional que devengó el causante debió ser reajustada conforme al índice de precios al consumidor como lo establece la Ley 4ª de 1992, y no de acuerdo con los incrementos ordenados por el Gobierno Nacional a través de los Decretos que para el efecto expidió desde 1997.

43. A partir de la prosperidad de dicho argumento, la parte accionante persigue el reajuste de la pensión de invalidez que le fue sustituida, sumándole la variación porcentual que arrojó el índice de precios al consumidor desde 1997, comoquiera que señala que perdió poder adquisitivo pues la asignación salarial fue incrementada por debajo del IPC.

---

<sup>16</sup> Ff. 7 y s.s.

<sup>17</sup> Ff- 24 y s.s.

44. Como ya se indicó, uno de los propósitos del legislador de 1992 al expedir la Ley 4<sup>o</sup> de ese mismo año y ordenar el establecimiento de una escala gradual porcentual fue nivelar la remuneración de los miembros activos y retirados de la fuerza pública, razón por la cual, se creó de manera temporal la prima de actualización, la que subsistiría mientras se cumpliera tal objetivo, lográndose ello a través de los Decretos 335 de 1992, 25 de 1993, 65 de 1994 y 133 de 1995, que sería liquidada sobre la asignación básica en los porcentajes que se indican para cada grado y que estaría vigente hasta cuando se estableciera una escala salarial porcentual única para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, lo que significa que tuvo un carácter temporal a efectos de nivelar la remuneración de estos servidores en forma gradual hasta llegar a una escala salarial única.

45. A partir de esto, para regular los salarios del personal en actividad de la Fuerza Pública, el Gobierno Nacional aplica la escala gradual, razón por la cual, ésta no puede ser modificada por decisión judicial para cada caso individual, comoquiera que es el Gobierno, con sujeción a las normas, criterios y objetivos contenidos en la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, quien fija el régimen salarial y prestacional de los miembros de la Fuerza Pública, acatando lo dispuesto en el artículo 150 de la Constitución Política, para lo cual, el IPC no constituye el único indicador o variable económica que puede ser aplicado para el reajuste de los salarios de los servidores públicos, tal como lo ha señalado la Subsección B de la Sección Segunda, en sentencia de 26 de noviembre de 2018, dentro del proceso radicado 25000234200020150605001 (3602-2017)<sup>18</sup>, providencia se cita *in extenso* por su importancia para el tema:

«[...] la Sala encuentra que, inicialmente la Corte Constitucional en pronunciamiento recogido en la Sentencia C-1433 de 2000<sup>19</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 4<sup>o</sup> de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992<sup>20</sup>, 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:

---

<sup>18</sup> Con ponencia de la consejera Sandra Lisset Ibarra Vélez.

<sup>19</sup> Sentencia que examinó la constitucionalidad de la Ley 547 del 23 de diciembre de 1999, "por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1<sup>o</sup> de enero al 31 de diciembre del 2000", en cuanto sus disposiciones no contemplaron las apropiaciones para cubrir, durante la vigencia fiscal de 2000, el aumento que compensara la pérdida del poder adquisitivo de los salarios de todos los servidores públicos.

<sup>20</sup> Conforme a esta disposición, después de lo decidido mediante la sentencia C-710 de 1999, el Gobierno Nacional cada año debe modificar el sistema salarial correspondiente a los servidores públicos nacionales, "*augmentando sus remuneraciones*".



[...]

57. 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 macroeconómicos, 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.

58. Sin embargo, tal postura fue ligeramente modificada, puesto que en la Sentencia C-1064 de 2001<sup>21</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

---

<sup>21</sup> MM.PP Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño. Salvamento de voto de Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Rodrigo Escobar Gil y Clara Inés Vargas Hernández. Aclaración de voto de Álvaro Tafur Galvis.

internaciones 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>22</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.”

59. 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.

60. 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.

61. 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<sup>23</sup>.»( Subrayas de la Sala).

---

<sup>22</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-475 de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz: “Si el sistema constitucional estuviese compuesto por derechos ilimitados sería necesario admitir (1) que se trata de derechos que no se oponen entre sí, pues de otra manera sería imposible predicar que todos ellos gozan de jerarquía superior o de supremacía en relación con los otros; (2) que todos los poderes del Estado, deben garantizar el alcance pleno de cada uno de los derechos, en cuyo caso, lo único que podría hacer el poder legislativo, sería reproducir en una norma legal la disposición constitucional que consagra el derecho fundamental, para insertarlo de manera explícita en el sistema de derecho legislado. En efecto, de ser los derechos “absolutos”, el legislador no estaría autorizado para restringirlos o regularlos en nombre de otros bienes, derechos o intereses constitucionalmente protegidos. Para que esta última consecuencia pueda cumplirse se requeriría, necesariamente, que las disposiciones normativas que consagran los “derechos absolutos” tuviesen un alcance y significado claro y unívoco, de manera tal que constituyeran la premisa mayor del silogismo lógico deductivo que habría de formular el operador del derecho.

Sin embargo, el sistema constitucional se compone de una serie de derechos fundamentales que se confrontan entre sí. Ello, no sólo porque se trata de derechos que han surgido históricamente como consecuencia de la aparición de valores contrarios, sino porque, incluso, los que responden a sistemas axiológicos “uniformes” pueden verse enfrentados o resultar opuestos a objetivos colectivos de la mayor importancia constitucional. Así, para sólo mencionar algunos ejemplos, el derecho a la libertad de expresión (C.P. art. 20) se encuentra limitado por el derecho a la honra (C.P. art. 21), al buen nombre y a la intimidad (C.P. art. 15) y viceversa; el derecho de asociación sindical no se extiende a los miembros de la fuerza pública (C.P. art. 39); el derecho de huelga se restringe en nombre de los derechos de los usuarios de los servicios públicos esenciales (C.P. art. 56); el derecho de petición esta limitado por la reserva de ciertos documentos para proteger intereses constitucionalmente valiosos (C.P. art. 23 y 74); el derecho al libre desarrollo de la personalidad se encuentra limitado por “los derechos de los demás y el orden jurídico” (C.P. art. 16), etc.”

<sup>23</sup> En ese sentido podría ser muy útil la sentencia C-931 de 2004, en la que la Corte Constitucional estudió una demanda de constitucionalidad contra un apartado que

---

ordenaba congelar los salarios de los servidores públicos, contenido en la Ley 848 de 2003 que fijaba el presupuesto de rentas, los recursos de capital y las apropiaciones para la vigencia 2004; providencia en la que se señaló, que para la determinación de los reajustes anuales de los salarios de los servidores públicos, se deben tener en cuenta los siguientes criterios: «a. Existe un derecho constitucional, en cabeza de todos los servidores públicos, a mantener el poder adquisitivo de sus salarios (artículo 53 y concordantes, CP) y, por ende, a que se realicen ajustes anuales en proporción igual o superior a la inflación causada en el año inmediatamente anterior, sin que éste sea el único parámetro que pueda ser tenido en cuenta. En consecuencia, no puede haber una política permanente del Estado que permita la disminución del poder adquisitivo del salario.

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

c. El derecho de los servidores públicos que perciban salarios iguales o inferiores a dos (2) salarios mínimos legales mensuales a mantener el poder adquisitivo de su salario no podrá ser objeto de limitaciones dado que tales servidores se encuentran en las escalas salariales bajas definidas por el Congreso de la República a iniciativa del Gobierno. Por lo tanto, estos servidores deberán recibir el pleno reajuste de sus salarios de conformidad con el nivel de inflación registrada en el año 2003.

d. Las limitaciones que se impongan al derecho constitucional de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo del salario sólo puede afectar a aquellos que tengan un salario superior a los dos (2) salarios mínimos legales mensuales. El derecho de tales servidores públicos puede ser objeto de limitaciones, es decir, su salario podrá ser objeto de ajustes en una proporción menor a la de la inflación causada en año 2003, siempre y cuando se dé cumplimiento a los siguientes parámetros normativos:

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

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

\* Para que no se vulnere el núcleo esencial del derecho a mantener el poder adquisitivo del salario de los servidores públicos señalados, el ajuste en la última escala superior no podrá ser inferior al cincuenta por ciento (50%) de la inflación causada en el año 2003. No obstante, para la próxima vigencia fiscal de 2005 dicho tope del 50% no resultaría ajustado a la Constitución, pues el efecto acumulado de tal restricción haría más gravosa la limitación de derechos de los trabajadores; y porque, como enseguida se explica, al final del cuatrienio correspondiente a la vigencia del actual Plan Nacional de Desarrollo debe haberse reconocido la actualización plena del derecho a mantener el poder adquisitivo real del salario a todos los servidores públicos. Este criterio deberá ser tenido en cuenta en el Presupuesto del año 2005.

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

A esta finalidad han de propender las políticas públicas correspondientes. Lo anterior significa que la limitación del referido derecho no constituye una deuda a cargo del Estado que deba ser cancelada retroactivamente por éste al término del periodo de cuatro años, sino un ahorro para hacer sostenible el gasto público social en condiciones macroeconómicas como las mencionadas en esta sentencia.

\* En cada presupuesto anual, de no justificarse la limitación del derecho mencionado con razones cada vez más poderosas, deben incorporarse las partidas suficientes que garanticen efectivamente la actualización plena de los salarios durante la vigencia del plan de desarrollo.

46. Por tanto, como lo pretendido por la parte demandante es que se reajuste la asignación básica del causante conforme con la variación porcentual arrojada por el índice de precios al consumidor desde 1997 a 2012, por considerar que este fue mayor que el realizado de acuerdo con los decretos proferidos anualmente por el Gobierno nacional, resulta improcedente acceder a ello, puesto que, al personal en actividad se le efectúa el reajuste de su salario de conformidad con la escala gradual porcentual, a la cual se hizo alusión en líneas precedentes.

47. Adicionalmente, según la regla jurisprudencial fijada por la Corte Constitucional en la sentencia C-1433 de 2000, se tiene que no puede el Gobierno nacional hacer incrementos inferiores al IPC a quien devengue hasta dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

48. En este caso, en la demanda el apoderado realizó un cuadro de valores devengados por el causante, pero no se aportó certificación de la asignación básica devengada desde 1997, para poder verificar si se incumplió la pauta señalada por la Corte Constitucional en la sentencia C- 1433 de 2000. Solo se allegó cuadro comparativo de porcentajes de incremento porcentual en comparación con el aumento del IPC, pero no se indicaron los valores percibidos por el causante, a efectos de verificar si devengó menos de dos salarios mínimos mensuales legales vigentes, tal como se estableció en la sentencia de la Subsección B, citada *ut supra*, de 26 de noviembre de 2018, dentro del proceso radicado 25000234200020150605001 (3602-2017)<sup>24</sup>.

49. Sin embargo de acuerdo la hoja de servicios se tiene que para el 2012, lo que percibió por asignación básica fue \$1.242.109, suma superior a esa cuantía (\$1.133.400) según el histórico de salarios mínimos legales vigentes<sup>25</sup>.

50. De acuerdo con todo lo anterior, se advierte que los incrementos efectuados a la asignación básica del causante en las anualidades referidas fueron realizados conforme a los lineamientos contenidos en los decretos que para el efecto expidió

---

\* El ahorro que obtenga el Estado como consecuencia de las limitaciones a los ajustes salariales que temporalmente permite la Constitución, sólo pueden destinarse a la inversión social.».

<sup>24</sup> Con ponencia de la consejera Sandra Lisset Ibarra Vélez.

<sup>25</sup> <http://www.salariominimo2017colombia.com/historico-del-salario-minimo-en-colombia-1997-2014/>

el Gobierno Nacional, sin que haya probado el quebrantamiento de la regla jurisprudencial fijada por la Corte Constitucional C-1433 de 2000.

51. Finalmente dirá la Sala que en algunos casos se ha ordenado el incremento de algunas asignaciones de retiro con fundamento en el IPC, no obstante, dicho sustento jurídico no puede utilizarse para modificar la escala gradual porcentual, toda vez que se trata de una situación diferente, puesto que, el reajuste de las asignaciones de retiro en lo que refiere concretamente a los incrementos realizados a los años 1997, 1999, 2001 a 2004 resulta de las previsiones del artículo 14 de la Ley 100 de 1993<sup>26</sup>, aplicable a los miembros de la Fuerza Pública, en virtud de la Ley 238 de 1995, y que no guarda relación con lo aquí pretendido por las accionantes, que se enmarca en el reajuste del salario devengado en actividad, cuyos reajustes anuales se fijan por el Gobierno Nacional quien profiere los decretos correspondientes con sujeción a las normas, criterios y objetivos contenidos en la Ley 4ª de 1992, para lo cual no significa que la variación porcentual del IPC del año inmediatamente anterior, sea el único aspecto a atender.

52. En este sentido, al no asistirle a la parte demandante el derecho al reajuste de la asignación básica mensual por el periodo 1997 a 2012, conforme con el IPC, debe confirmarse la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, pero por los motivos señalados en esta providencia.

### **3.6 De la condena en costas**

53. Respecto de la condena en costas considera la Sala que no hay lugar a su imposición, en atención a lo dispuesto en el numeral 8.º del artículo 365 del Código General del Proceso<sup>27</sup>, pues si bien no prosperó el recurso de apelación interpuesto, no intervino la parte demandada en las alegaciones de segunda instancia, con lo cual no resultaron probadas.

54. En mérito de lo expuesto, la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

---

<sup>26</sup> Así se colige por la comparación entre el incremento porcentual efectuado por el Gobierno Nacional y la variación del IPC (hecho notario) certificado por el DANE durante los años 1997, 1999, 2001, 2002, 2003 y 2004.

<sup>27</sup> «1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso (...) 8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación».

## **FALLA**

**PRIMERO.- SE CONFIRMA** la sentencia proferida el 8 de marzo de 2019 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, que negó las pretensiones de la demanda presentada por Blanca Luz Moreira Casanova y otras, contra la Nación - Ministerio de Defensa – Armada Nacional, de conformidad con las consideraciones expresadas en la parte motiva.

**SEGUNDO.-** Sin condena en costas de segunda instancia, acorde con lo señalado en precedencia.

**TERCERO:** Ejecutoriada esta providencia, devolver el expediente al Tribunal de origen previas las anotaciones pertinentes en el programa «SAMAI».

## **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión del veintinueve (29) de octubre de dos mil veinte (2020).

**GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**

**WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**

**RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS**

**Constancia:** La anterior providencia fue firmada electrónicamente por la Sala a través de la plataforma SAMAI del Consejo de Estado, con lo cual se garantiza su autenticidad, integridad, conservación, y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y demás normas concordantes del Código General del Proceso.

