

**Análisis de las Alternativas para el Reconocimiento o Rechazo de las Demandas por el Ajuste Pensional no Efectuado acorde al IPC durante los años 1997 al 2004 en la Policía Nacional**



**FABIAN MAURICIO RUBIANO GUTIERREZ  
DIEGO ALEJANDRO BOHORQUEZ CUBILLOS**

**Bogotá D.C., Diciembre de 2012**

**Análisis de las Alternativas para el Reconocimiento o Rechazo de las Demandas  
por el Ajuste Pensional no Efectuado acorde al IPC durante los años 1997 al  
2004 en la Policía Nacional**



**ASESOR TEMATICO: GLADYS BALLEEN DÍAZ**

**ASESOR METODOLOGICO: JOHN JEIMAR GALVIS**

**Especialización en Finanzas y Administración pública**

**Facultad de Ciencias Económicas**

Nota de aceptación:

---

---

---

---

---

---

Firma del presidente del jurado

---

Firma del jurado

---

Firma del jurado

Bogotá D.C., 30 de noviembre de 2012

## TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN	6
ABSTRACT	7
INTRODUCCION	8
MARCO METODOLÓGICO	10
PREGUNTA	10
PLANTEAMIENTO	10
DELIMITACIÓN	11
JUSTIFICACIÓN	12
DISEÑO METODOLOGICO	12
OBJETIVO GENERAL	12
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	12
MARCO TEORICO	13
MARCO CONCEPTUAL – GLOSARIO	16
CAPITULO 1. MARCO LEGAL AVOCADO POR LOS DEMANDANTES DE LA CAJA DE SUELDOS DE RETIRO (CASUR) POR AJUSTE PENSIONAL SOBRE EL IPC	18
CAPITULO 2. SITUACION ACTUAL DE LA PROBLEMÁTICA PLANTEADA	23
CAPITULO 3. DIAGNÓSTICO PROSPECTIVO DE LA SITUACIÓN	25
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	42
REFERENCIAS CIBERGRÁFICAS	43

PÁGINA DE IDENTIFICACIÓN

<b>FACULTAD</b>	Ciencias Económicas
<b>PROGRAMA ACADEMICO</b>	Especialización en Finanzas y Administración Pública
<b>GRUPO DE INVESTIGACION</b>	Fabian Rubiano Gutierrez  Diego Bohórquez Cubillos
<b>LINEA DE INVESTIGACION</b>	Presupuesto Sector Defensa
<b>ÁREA TEMATICA O TEMA</b>	Gestión Pública y Presupuesto
<b>TITULO</b>	Análisis de las Alternativas para el Reconocimiento o Rechazo de las Demandas por el Ajuste Pensional no Efectuado acorde al IPC durante los años 1997 al 2004 en la Policía Nacional
<b>PALABRAS CLAVES</b>	IPC, Asignación de Retiro, Mesada Pensional, Inflación, Presupuesto, Principio de Oscilación
<b>GRUPO</b>	
<b>FECHA</b>	30 de noviembre de 2012
<b>ASESOR TEMATICO</b>	
Abogado Jhon Jeimar Galvis Castaño	
<b>ASESOR METODOLOGICO</b>	
Dra. Clara Inés Domínguez García	
<b>ESTUDIANTES</b>	
<b>Nombre</b>	<b>Código</b>
Fabian Rubiano Gutierrez	4401282
Diego Bohórquez Cubillos	4401280

## RESUMEN

Uno de los grandes retos que actualmente enfrenta la Policía Nacional de Colombia en materia presupuestal tiene su origen cuando el Gobierno Nacional durante en el año de 1997 decidió incrementar los sueldos básicos del personal integrante de la fuerza pública por debajo del nivel de inflación establecida para ese periodo, esta situación aunada con la promulgación de la ley 100 del 93, la cual estableció el incremento de la mesada pensional en Colombia de acuerdo a la proyección que realizara el Departamento Nacional de Planeación y la articulación de la asignación de retiro para los miembros de la fuerza pública mediante la ley 238 de 1995, (ley que modifico la ley 100 del 93), generaron un desequilibrio en el reconocimiento de esta entre el periodo 1997-2004.

El reconocimiento de este desequilibrio logrado a través de los estrados judiciales en Colombia durante los últimos años, ha desencadenado un enorme problema en materia presupuestal, pues en la actualidad existen más de 28.758 demandas en curso con pretensiones económicas y que han generado una alerta importante para las organizaciones como CASUR (Caja de Sueldos de Retiro de La Policía Nacional), quien no cuenta con la capacidad financiera para afrontar esta problemática.

De esta manera el presente ensayo busca analizar las alternativas en materia financiera más favorables para la institución Policía Nacional en el reconocimiento de las demandas por ajuste de las asignaciones de retiro acordes al IPC durante el periodo en mención, para lograr este objetivo es necesario identificar el marco legal que sustenta la calidad de la conflictividad judicial relacionada con este tema y finalmente establecer en cifras reales la magnitud de esta problemática que genera al presupuesto de la Policía Nacional y del erario público en la actualidad.

### **Palabras Clave:**

IPC, Asignación de Retiro, Inflación, Presupuesto, Principio de Oscilación.

## **ABSTRACT**

One of the big challenges currently facing the National Colombian Police Force in terms of budget goes back to a government decision taken in 1997. At this point, the government decided to raise the basic salary of the members of the security forces to a level below that of inflation calculated for that period. This -- combined with the passing of Legislation 100 dating to 1993, which set the increment for the pension payments in Colombia in line with a projection carried out by the National Planning Department, and Legislation 238 dating to 1995 (which superseded Legislation 100 of 1993) which set the retirement payments for the members of the security forces -- created an imbalance between the period between 1997 and 2004.

The recognition of this imbalance by the judicial forces in Colombia over the past few years has created an enormous problem in terms of the budget. There are currently more than 28,758 law suits demanding repayment. This has put organizations such as CASUR (National Police Retirement Fund) on high alert as they lack the financial means to meet these demands.

The following essay seeks to analyse financial alternatives which would be more advantageous to the National Police in terms of its recognition of the demands made in line with the retirement payments under the IPC for this period. In order to meet this aim it is necessary to identify the legal framework which underpins the judicial decisions taken in relation to the subject and, finally, to establish in real terms the magnitude of this problems and its effects on the budget of the National Police and the public funds as they currently stand.

### **Keywords:**

IPC, retirement payments, Inflation, Budget, Principle of oscillation.

## INTRODUCCION

El desarrollo del sistema pensional Colombiano se ha caracterizado por el gran número de reformas que presento a través del tiempo, con la participación de diferentes actores de la vida nacional; los cuales buscan la solución de las fuertes presiones financieras que caracterizan el sistema económico Colombiano. En este sentido, los actos normativos relativos a este régimen han estado orientados a garantizarle a la población una vejez digna enmarcada dentro de lo establecido por las normas en materia de derechos humanos y de la Constitución Política de Colombia.

Sin embargo y a pesar de los esfuerzos legislativos por mantener un sistema pensional que cumpla con la misión social y que a la vez garantice la sostenibilidad del mismo, se dejaron vacíos jurídicos que desencadenaron el no reconocimiento de derechos y que las instituciones del estado tomaran decisiones que afectaron estos derechos originando pérdida del poder adquisitivo de los pensionados de la fuerza pública, quienes al interponer sus demandas por estos derechos no reconocidos no hallaron solución en las etapas conciliatorias, debiendo recurrir a la jurisdicción contencioso administrativa.

En la actualidad el conflicto judicial relacionado con el reconocimiento del índice de precios al consumidor, IPC, en la asignación de pensión de militares y miembros de la Policía Nacional, representa cerca del 30% de los procesos que cursan ante los juzgados y tribunales administrativos, reclamaciones que ascienden a los 1.1 billones de pesos. La complejidad de esta problemática ha empezado a desestabilizar la solidez de organizaciones como CASUR, Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, la cual sufre directamente el impacto de los fallos judiciales, comprometiendo la estabilidad de su presupuesto en el mediano plazo, sin tener un margen de maniobra que le permita contener el volumen de los fallos judiciales y sus implicaciones monetarias a la estructura financiera de la entidad.

Son muchas las críticas y los comentarios que se pueden encontrar en diferentes medios acerca de esta problemática, pero en la actualidad no existe un estudio claro de las implicaciones futuras que tienen este tipo de reformas en el sistema pensional Colombiano y más específicamente al tema fuerza pública, y mucho menos las repercusiones económicas de los fallos judiciales al presupuesto público, ya que en últimas, como se analizara en el desarrollo del presente ensayo, las decisiones judiciales que buscan restablecer los derechos vulnerados de unos individuos pone en



riesgo la estabilidad y futuro de quienes hoy aportan al sistema, quienes se encuentran en servicio activo, y mantienen la expectativa de recibir su asignación de retiro una vez cumplan con su tiempo de servicio.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Fuente. Procuraduría General de la Nación, fecha de publicación viernes 25 de mayo 2012, <http://www.procuraduria.gov.co>.

## Marco Metodológico

### Pregunta de Investigación

¿Cuál es la alternativa más favorable a los intereses de la Policía Nacional en el reconocimiento de las demandas por el ajuste pensional no efectuado acorde al IPC durante los años 1997 al 2004?

### Planteamiento:

El problema pensional de la Policía Nacional surgió cuando el Gobierno Nacional durante los años de 1997 hasta el 2004, decidió incrementar los SUELDOS BÁSICOS del personal integrante de la Fuerza Pública por debajo de la inflación “IPC”, establecida por el DANE el año inmediatamente anterior, desencadenando inequidad y un detrimento progresivo en la capacidad real de los salarios y las asignaciones de retiro los miembros activos y retirados de la Policía Nacional.

Esta situación se originó con la promulgación de la Ley 100 de 1993 la cual estableció el incremento pensional de acuerdo al índice de precios al consumidor (IPC), exceptuando el personal del régimen prestacional de la fuerza pública, sin embargo, con la articulación de la ley 238 de 1995 que modifica la ley 100 del 93, incluye el reconocimiento de los derechos y beneficiarios consagrados en los artículos 14 y 142 de la ley 100 aplicable al personal con pensión o asignación de retiro de la Policía Nacional, en este sentido la Rama Judicial del poder Publico, Tribunal Contencioso Administrativo indica que:

*“...para las fuerzas militares y la Policía Nacional, debe tenerse en cuenta para efectos de la asignación de retiro, la variación porcentual del índice de precios al consumidor certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior, sin que le sea aplicable el artículo 151 del decreto 1212 de 1990, regulador del régimen prestacional de oficiales y suboficiales de la Policía Nacional...aclara además, que el IPC se aplica únicamente desde el año de 1995 hasta el año 2004, el principio de oscilación fue establecido nuevamente, derogándose toda aquella legislación que le fuera contraria por lo que ya no se trata del conflicto de dos normas jurídicas vigentes para que por favorabilidad se aplique lo dispuesto en la ley 238 de 1995.”<sup>2</sup>*

---

<sup>2</sup> Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca, Rama Judicial del Poder Publico, fallo 30 de noviembre de 2010.

El reconocimiento de este desequilibrio logrado a través de los estrados judiciales en Colombia durante los últimos años, ha desencadenado un enorme problema en materia presupuestal, pues en la actualidad existen más de 28.758 demandas en curso con pretensiones económicas y que han generado una alerta importante para las organizaciones como CASUR<sup>3</sup>, quien no cuenta con la capacidad financiera para afrontar esta problemática.

En este sentido la Policía Nacional debe buscar las alternativas más eficientes de solución para estas demandas ya sea por el camino de la conciliación soportado por el apoyo económico del Gobierno Nacional o por medio del contencioso administrativo.

### **Delimitación de Investigación**

Para el desarrollo del presente ensayo se establecieron los siguientes parámetros de delimitación:

**Cronológico:** La situación problemática analizada se presentó en el periodo 1997 al 2004, debido a la coexistencia de normas que incidieron directamente en los procedimientos de liquidación de salarios y pensiones en la Policía Nacional.

**Geográfico:** La delimitación geográfica se circunscribirá a la organización estatal Policía Nacional de Colombia.

**Delimitación Jurídico Legal:** Normas constitucionales, legales y reglamentarias relacionadas con los regímenes prestacionales de los funcionarios públicos.

### **Justificación Teórica**

- **Fuentes Nacionales**

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección segunda, Consejero Ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO.

Rama Judicial del Poder Público, Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Cauca, Magistrado Ponente: MOISES RODRIGUEZ PEREZ.

---

<sup>3</sup> CASUR. Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional.

Rama Judicial del Poder Público, Juzgado 22 Administrativo del Circuito de Bogota.

### **Justificación Metodológica**

- Teniendo en cuenta el contexto del problema objeto del presente ensayo, la justificación metodológica que más se ajusta para el análisis de la información es la observación documental, histórica y descriptiva, toda vez que la orientación está fundamentada en las decisiones de las altas Cortes Administrativas y en la proyección del impacto económico que tendrá para el estado.

### **Justificación Práctica:**

- La importancia del presente ensayo radica en la necesidad de visionar las consecuencias negativas que pueden surgir, si la Policía Nacional acude sistemáticamente a las instancias contencioso administrativa para resolver los conflictos surgidos en desarrollo de la aplicación de la Ley 100 del 93 y de su modificación a través de la ley 238 del 95. Haciendo ver al representante legal de la policía Nacional el posible detrimento patrimonial en que se incurriría al no aprovechar la oportunidad de la solución de los conflictos por medio de mecanismos de arreglos directos o conciliatorios.

### **Objetivo General**

Determinar la favorabilidad que tiene para la policía Nacional el reconocimiento o rechazo de las demandas por ajuste pensional no efectuado acorde al IPC durante los años 1997 al 2004.

### **Objetivos Específicos:**

Identificar el marco legal avocado por los demandantes de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional por ajuste pensional sobre el IPC.

Determinar el valor total de las demandas instauradas contra la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional por ajuste pensional sobre el IPC.

Identificar el número de potenciales demandantes por ajuste pensional sobre el IPC.

Identificar, el valor total de las potenciales demandas contra la Policía Nacional por ajuste pensional sobre el IPC.

### **Marco Teórico**

El sistema pensional colombiano, ha variado constantemente en el tiempo. La falta de una estructura legal única y la creación de diferentes regímenes paralelos por sectores, impulsan constantes cambios al sistema general. Desde la Constitución de 1991 se elevaron a esta jerarquía los derechos relacionados con las pensiones, buscando como objetivo principal la cobertura y derecho a la igualdad. De esta manera, el fundamento teórico para este ensayo no puede ser otro que desde la misma Constitución Política Colombiana, sus normas reglamentarias y un aspecto sobresaliente como lo es; la jurisprudencia producida por el desarrollo del gran número de demandas surgidas por la evolución paralela de los diferentes regímenes pensionales que de una u otra forma mantienen correlación en algunos de sus aspectos como quiera que provienen de un mismo origen y buscan fines similares como la seguridad social y una vejez digna entre otras.

Así las cosas, para el desarrollo del presente ensayo, se tomaron como referencia los diferentes pronunciamientos de la Corte Constitucional, que en repetidas ocasiones se han manifestado al respecto y en especial al derecho que le asiste a los trabajadores de obtener un aumento salarial que le permita el mantenimiento de su poder de compra, es así como en la Sentencia C-710 de 1999<sup>4</sup>, la Corte fundamentó la declaración de inexecutable de algunos apartados normativos del artículo 4 de la Ley 4 de 1992: *“...así las cosas, vulneraría la Constitución una disposición legal que obligara al Gobierno a plasmar los aumentos periódicos del salario mínimo sobre la única base de la inflación calculada, prevista o programada para el siguiente año, con olvido de la inflación real que ha tenido lugar en el año precedente y que efectivamente ha afectado los ingresos de los trabajadores”*, de esta manera, la corte

---

<sup>4</sup> Sentencia C-710 de 1999, Ley Marco-Ámbito de la función administrativa a cargo del presidente.

constitucional direcciona la acción del gobierno en el sentido de que los reajustes salariales que decrete nunca podrán ser inferiores al porcentaje del IPC del año que expira, ya que el gobierno está obligado a velar porque el salario mantenga su poder adquisitivo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 53 y 48 de la Constitución Política.

Bajo este precepto, la ley 238 de 1995 adiciono el artículo 279 de la ley 100 de 1993, cuyo artículo 14 hace referencia al reajuste de las 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, mantenga 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 incremente dicho salario por el gobierno... 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.*<sup>5</sup>

Con respecto a lo anteriormente expuesto, el personal que se encontraba con derecho de asignación de retiro entre el periodo 1997-2004 periodo de vigencia de la ley en mención y los cuales se encontraban excluidos de la aplicación de la ley 100 del 93, aprovechan para pedir ante los estrados judiciales el reconocimiento del excedente que se dejo de pagar como compensación del ajuste de IPC, de la misma manera la jurisprudencia de lo contencioso administrativo y la corte constitucional normalizan y abren el camino para facilitar el trámite de dichas demandas.

Por otro lado, la sentencia C-432 de 2004 expedida por la corte constitucional define la asignación de retiro como una modalidad de prestación social que se asimila a la pensión de vejez y que goza de un cierto grado de especialidad, atendiendo la naturaleza especial de los servicios y las funciones que cumplen los servidores

---

<sup>5</sup> Ley 100 de 1993, por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones Diario Oficial No. 41.148 de 23 de diciembre de 1993.

públicos de este régimen, se trata de establecer con la denominación de asignación de retiro una pensión de vejez o de jubilación para los miembros de la fuerza pública.<sup>6</sup>

Cristina Isabel Arrieta Mendoza en su documento Las Reformas del Sistema Pensional Colombiano, argumenta que los regímenes especiales de la fuerza pública y de la presidencia de la república representan una gran parte del gasto fiscal de la nación, esto debido a la diferencia entre los parámetros de los regímenes especiales y el sistema general, que le otorga algunas ventajas y beneficios importantes al primero con respecto al sistema general.

De la misma manera, este documento resalta la importancia de diferenciar entre pensión de vejez y asignación de retiro, pues los pensionados que reciben asignación de retiro pueden ser convocados nuevamente al servicio activo de la fuerza pública, por lo tanto, no se considera que la mensualidad entregada a los beneficiarios sea causa directa de las cotizaciones formalizadas y de la edad de los afiliados o beneficiarios.

Es importante nombrar el soporte legal de la estructura pensional de la Policía Nacional, el cual se enmarca dentro de las disposiciones de la ley 923 de 2004 y el Decreto No 4433 de 2004, el cual establece los requisitos que se deben cumplir los funcionarios de la fuerza pública para obtener asignación retiro, así:

1. Los Oficiales y Suboficiales de la fuerza pública pueden acceder a la asignación de retiro cuando cumplan 18 años de servicio activo.
2. Los Soldados profesionales pueden acceder a la asignación de retiro cuando cumplan 20 años de servicio activo.

Igualmente los miembros de la fuerza pública disponen de créditos pensionales por razones de estudios y por cesantía, incluyendo también el tiempo necesario de instrucción y el tiempo cesante mientras se les otorga la mesada de asignación de retiro.

La mencionada asignación de retiro es conformada por la liquidación basada en el rango policial alcanzado durante el servicio activo, que define el sueldo básico mensual, las primas de actividad, de antigüedad, de academia superior, de vuelo,

---

<sup>6</sup> Sentencia C-432 de 2004, por medio de la cual se reforma el régimen pensional propio de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, magistrado ponente Rodrigo Escobar Gil, Sala plena de la Corte Constitucional.

gastos de representación (Oficiales Generales), subsidio familiar y la duodécima parte de la prima de navidad.<sup>7</sup>

### **Marco Conceptual**

**IPC:** es un número sobre el cual se acumulan a partir de un periodo base las variaciones promedio de los precios de los bienes y servicios consumidos por los hogares de un país, durante un periodo de tiempo.

De manera más compleja se trata del indicador de la inflación de un país más conocido, y se constituye en un indicador de carácter coyuntural sobre el comportamiento de los precios minoristas de un país.

Técnicamente el IPC es un índice de canasta fija, correspondiente a un periodo base en el tiempo, construido sobre una variante de los índices tipo Laspeyres, que permite una actualización más rápida de la canasta para seguimiento de precios, según evolucione o cambie el gasto de consumo de los hogares de un país.<sup>8</sup>

**Asignación de Retiro:** equivalente por su naturaleza y finalidad a la pensión de jubilación establecida para la generalidad de los trabajadores.

La asignación de retiro, al igual que la pensión de jubilación es una suma de dinero que se paga periódicamente y en forma vitalicia al servidor público cuando se retira del servicio, si ha permanecido en él durante un tiempo determinado, a fin de que reciba como recompensa a su dedicación durante ese tiempo, un auxilio económico que le permita subsistir sin laborar, si así lo desea.

la asignación de retiro a que tienen derecho los militares y los miembros de la Policía Nacional, tiene la misma naturaleza de la pensión de jubilación, o mejor es similar.

Se rige sí por normas especiales que señalan los requisitos para obtenerla, las partidas computables para su liquidación y el monto de la pensión que puede llegar en ocasiones hasta el 95% del total de las partidas computables y con la característica de

---

<sup>7</sup> Las Reformas del Sistema Pensional Colombiano, Cristina Isabel Arrieta Mendoza, [www.fescol.org.co](http://www.fescol.org.co)

<sup>8</sup> Fuente: DANE. Departamento Administrativo Nacional de Estadística, definición IPC, [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)



ser oscilante porque ese porcentaje se toma sobre los haberes de actividad<sup>9</sup>. Jurisprudencia Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicado No, 1420 Consejero Ponente: Osvaldo Abello Noguera.

**Inflación:** Es el crecimiento generalizado y continuo de los precios de los bienes y servicios de una economía. El fenómeno contrario, es decir la caída generalizada y continua de los mismos precios, se denomina deflación. “Por lo extenso y general del concepto, también resulta difícil de medir, y cada país dispone de indicadores cercanos a esta medición: entre ellos el deflactor implícito de cuentas nacionales, el Índice de Precios al Productor y el más conocido y utilizado, el Índice de Precios al Consumidor”<sup>10</sup>.

**Presupuesto:** La definición habitual de presupuesto expresa que éste consiste en las previsiones anuales de ingresos y gastos de una organización, ya sea pública o privada (Worswick, 1979). Otra, más explícita, señala que “el presupuesto es la herramienta que le permite al sector público cumplir con la producción de bienes y servicios públicos para satisfacción de las necesidades de la población de conformidad con el rol asignado al Estado en la economía y sociedad del país” (ASIP, s.f.). La acción presupuestaria del Estado, en cualquiera de sus niveles, se expresa como una acción determinada en el desempeño de una función especial; en un tiempo determinado; que aplica recursos para obtener unos resultados concretos: bienes y servicios; con un fin preciso: satisfacer necesidades públicas.<sup>11</sup>

**Principio de Oscilación:** El Principio de Oscilación es el mecanismo especial adoptado por el régimen de la Fuerza Pública para garantizar el reajuste periódico de sus pensiones y asignaciones de retiro y cuyo referente es la variación de las asignaciones de actividad<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Jurisprudencia Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicado No, 1420 Consejero Ponente: Osvaldo Abello Noguera.

<sup>10</sup> Fuente: DANE. Departamento Administrativo Nacional de Estadística, definición IPC, [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)

<sup>11</sup> Fuente: Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2ª ed. Bogotá, El Ministerio, 2011 520p. ISBN: 978-958-9266-62-5.

<sup>12</sup> Sentencia C-432 de 2004, por medio de la cual se reforma el régimen pensional propio de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, magistrado ponente Rodrigo Escobar Gil, Sala plena de la Corte Constitucional.

## **CAPITULO 1. MARCO LEGAL AVOCADO POR LOS DEMANDANTES DE LA CAJA DE SUELDOS DE RETIRO (CASUR) POR AJUSTE PENSIONAL SOBRE EL IPC.**

En el desarrollo del presente análisis es preciso identificar si las asignaciones de retiro que perciben los demandantes deben ser reajustadas de conformidad con lo ordenado en el artículo 14 de la ley 100 de 1993, es decir, teniendo en cuenta los incrementos del IPC o aplicando el sistema de oscilación que usa la Caja de Sueldos de Retiro para determinar el monto de dichas mesadas.

Teniendo en cuenta el orden jerárquico de la normatividad colombiana se tendría lo siguiente:

1. Constitución Política de Colombia en su artículo 150 señala: *“Corresponde al congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejercer las siguientes funciones: 19. 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 concejo nacional y de la fuerza pública.”*
2. Artículo 217 y 218 de la Constitución Política, en ellos se dispone lo siguiente:  
*“Artículo 218: la ley organizara el cuerpo de Policía. 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 lo habitantes de Colombia convivan en paz. La ley determinara su régimen de carrera prestacional y disciplinario.”*
3. En los artículos 1 y 13 de la ley 4 de 1992 se establece:  
*“ Artículo 1, el gobierno nacional con sujeción a las normas criterios y objetivos contenidos en esta ley fijara el régimen salarial y prestacional de: a) Los empleados públicos de la rama ejecutiva nacional, cualquiera que sea su sector, denominación o régimen jurídico; b) los empleados del Congreso Nacional, la Rama Judicial, el Ministerio Público, la Fiscalía General de la Nación, la Organización Electoral y la Contraloría General de la República; c) Los miembros de Congreso Nacional, y d) los miembros de Fuerza Pública”*

*“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 fuerza pública de conformidad con los principios establecidos en el artículo segundo. Parágrafo. La nivelación de que trata el presente artículo debe producirse en las vigencias fiscales de 1993 a 1996.”*

Este artículo, estableció la manera como deben reajustarse las asignaciones de retiro del personal militar y policial, instituyendo el principio de nivelación e igualdad entre la remuneración de los activos y retirados. Es decir, las asignaciones de retiro y pensiones de los Miembros de la Fuerza Pública y de la Policía Nacional, se liquidan y pagan según las variaciones o modificaciones que se introduzcan en las asignaciones de actividad para cada grado.

4. La Ley 100 de 1993, establece:

*“Artículo 14. Reajuste de pensiones. Con el objetivo 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 1 de enero de cada año, según la variación porcentual de 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 reajustados de oficio cada vez y con el mismo porcentaje en que se incremente dicho salario por el Gobierno.”*

*“Artículo 142. MESADA ADICIONAL PARA LOS PENSIONADOS. Los pensionados por jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes, de sectores públicos, oficial, semioficial, en todos sus ordenes, en el sector privado y en el Instituto de Seguros Sociales, así como los retirados y pensionados de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, tendrán derecho al reconocimiento y pago de treinta (30) días de la pensión que le corresponda a cada uno de ellos por el régimen respectivo, que se cancelará con la mesada del mes de junio de cada año, a partir de 1994. Parágrafo. Esta mesada adicional será pagada por quien tenga a su cargo la cancelación de la pensión sin que exceda de quince (15) veces el salario mínimo legal mensual.”*

5. Sin embargo, el Artículo 279 que habla de las excepciones señala: *“El Sistema Integral De Seguridad Social, contenido en la presente Ley no se aplica a los*

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

*Así mismo, se exceptúa a los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, creado por la Ley 9 de 1989, cuyas prestaciones a cargo serán compatibles con pensiones o cualquier clase de remuneración. Este fondo será responsable de la expedición y pago de bonos pensionales a favor de educadores que se retiren del servicio, de conformidad con la reglamentación que para el efecto se expida.*

*Se exceptúan también, los trabajadores de las empresas que al empezar a regir la presente Ley, estén en concordato preventivo y obligatorio en el cual se hayan pactado sistemas o procedimientos especiales de protección de las pensiones y mientras dure el respectivo concordato.*

*Igualmente, el presente régimen de seguridad social, no se aplica a los servidores públicos de la Empresa Colombiana de Petróleos, ni a los pensionados de la misma. Quienes con posterioridad a la vigencia de la presente Ley, ingresen a la Empresa Colombiana de Petróleos – ECOPETROL, por vencimiento del término de contratos de concesión o de asociación, podrán beneficiarse del régimen de seguridad social de la misma, mediante la celebración de un acuerdo individual o colectivo. En término de costos, forma de pago y tiempo de servicio, que conduzca a la equivalencia entre el sistema que los ampara, en la fecha de su ingreso y el existente en ECOPETROL.*

*Parágrafo 1. La empresa y los servidores de que trata el inciso anterior, quedan obligados a efectuar los aportes de solidaridad previstos en esta Ley.*

*Las entidades empleadoras referidas en el presente Artículo, quedan facultadas para expedir y recibir los bonos correspondientes a los períodos de vinculación o cotización a que hubiere lugar, de conformidad con la reglamentación que para tal efecto se expida.*

*Parágrafo 2. La pensión gracia para los educadores que trata las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933 continuarán a cargo de la Cana Nacional de*

*Previsión y del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, cuando éste sustituya a la Caja en el pago de sus obligaciones pensionales.*

*Parágrafo 3. Las pensiones de que tratan las Leyes 126 de 1985 adicionada por la Ley 71 de 1988, continuarán vigentes en los términos y condiciones en ellas contemplados.*

*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.”*

6. De lo visto, se tiene que a los pensionados de las Fuerzas Militares y Policía Nacional, no les es aplicable el Sistema de Seguridad Social Integral establecido por la Ley 100 de 1993.
7. Sin embargo, el artículo 279 de la Ley 100 de 1993, fue adicionado por el artículo 1 de la Ley 238 de 1995 así: *“Artículo 1. Adiciónese el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 con el siguiente parágrafo: 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.”*
8. Ha de entenderse que el reajuste anual de las prestaciones del régimen general de pensiones contenido en la Ley 100 de 1993, de conformidad con las variaciones del IPC certificado por el DANE, tanto para las pensiones de vejez y de jubilación, de invalidez, de sustitución o sobreviviente como para la mesada adicional que establece el Artículo 142 de la Ley 100 de 1993, por mandato legal expreso, es aplicable al personal de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.
9. De lo anterior, se puede apreciar, que a los pensionados de la Policía Nacional, a pesar de haberseles liquidado la asignación de retiro acorde con el Régimen Especial, se les debió tener en cuenta igualmente el régimen general de la Ley 100 de 1993, es decir, el incremento de la asignación de retiro, con fundamento en el aumento del IPC, por repercutir beneficios en su asignación o pensión.

10. A este respecto, es importante tener en cuenta el pronunciamiento del Consejo de Estado, en su Sentencia de Mayo 17 de 2007 donde manifestó: *"7. Límite del derecho. El reajuste pensional aquí reconocido debe liquidarse hasta el reajuste dispuesto por el Artículo 42 del decreto 4433 de 2004, debido a que esta norma volvió a establecer el mismo sistema que existió bajo la vigencia del Decreto 1212 de 1990, es decir, teniendo en cuenta la oscilación de las asignaciones del personal en actividad.*
11. Si comparamos la normatividad que estableció los incrementos aplicados de conformidad con los Decretos 62 de 1999, 2724 de 2000, 2737 de 2001, 745 de 2002 y 4158 de 2004, con los incrementos de la Ley 100 de 1993, se advierte que se encuentran por debajo de lo que sería al aplicar el Artículo 14 de la Ley 100 de 1993, toda vez que el incremento del IPC fue superior para los años objeto del presente análisis.
12. El conflicto surge precisamente porque la entidad responsable del pago de las asignaciones de retiro, reajustó las mesadas pensionales aplicando el principio de oscilación, que al confrontarlo con el incremento del IPC, resulta perjudicial, ocasionando la pérdida del poder adquisitivo de la asignación de retiro en consecuencia, de manera inequívoca se concluye que la entidad deberá re liquidar y pagar el incremento de la asignación de retiro con el IPC, reconociendo la diferencia que corresponda en relación con la liquidación realizada con base en el principio de oscilación.
13. De esta manera, las autoridades Contenciosas Administrativas, han orientado sus decisiones al consecuente restablecimiento del derecho, para que las entidades demandadas reajusten las asignaciones de retiro, con base en el IPC para los en los que existan diferencias.
14. Así las cosas, con las normas antes mencionadas, se evidencia que cuando el principio de oscilación se establece por debajo del IPC, las asignaciones de retiro de los miembros de la Policía Nacional, deben reajustarse con los índices de precios al consumidor como lo consagran las normas mencionadas.

## CAPITULO 2. SITUACION ACTUAL DE LA PROBLEMÁTICA PLANTEADA

De acuerdo con la información suministrada por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional (CASUR), se tienen notificadas en la oficina de asuntos jurídicos los siguientes registros de demandas:

	CANTIDAD	VALOR DE PRETENCIONES EN PESOS DE 2012
DEMANDAS ACTIVAS QUE PRETENDEN EL REAJUSTE POR IPC	11.184	101.696.251.594
DEMANDAS PAGADAS POR CONCEPTO DE IPC	16.800	181.918.638.733
FUNCIONARIOS PENSIONADOS CON DERECHO A RECLAMACION DE PAGO DE IPC	63.231	ESTE VALOR DEPENDE DE LA PRETENCION QUE SE DETERMINA CON LA DEMANDA EN FIRME O CON EL FALLO PROFERIDO.

Tabla 1. Representación Absoluta de la Problemática Planteada.

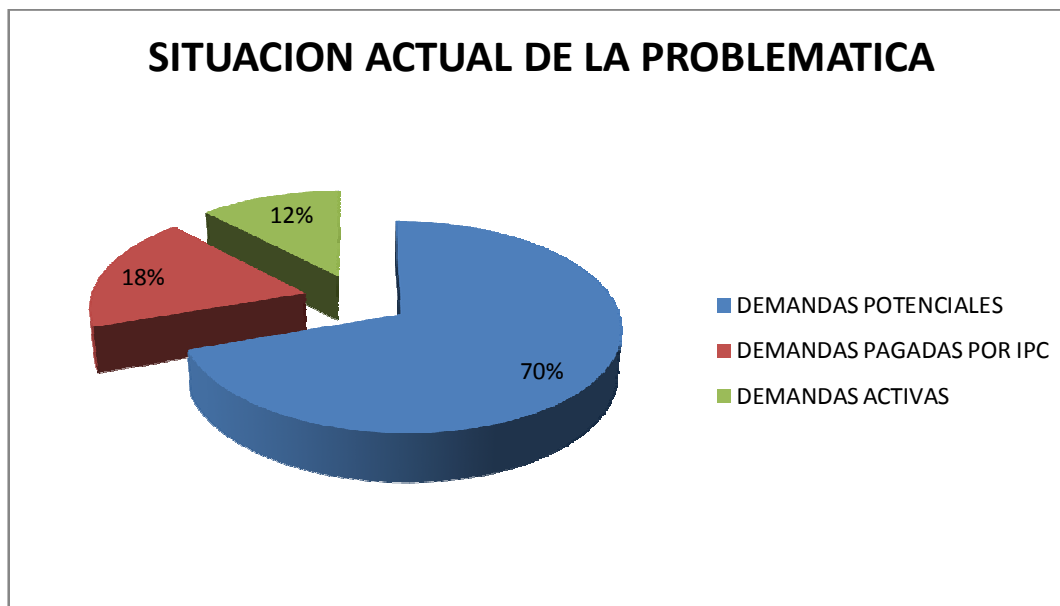


Figura 1. Representación Porcentual Situación Actual

Como se observa, solamente el 18% del grupo de pensionados afectados por la liquidación en su asignación de retiro efectuada por debajo del IPC, ha alcanzado

fallos judiciales en firme frente a sus pretensiones económicas por el reajuste de estas asignaciones de retiro, que han representado un total de \$181.918.638.733, pesos colombianos, estando en curso ante los estrados judiciales un total de 11.184 demandas cuyas pretensiones económicas alcanzan la cifra de \$101.696.251.594, sin contar que la condena en costas es la condena accesoria que impone el juez a la parte totalmente vencida en el proceso o en una incidencia, de resarcir al vencedor los gastos que le ha causado el proceso; está contemplado en el Artículo 274 del Código de Procedimiento Civil, que establece: *“a la parte que fuere vencida totalmente en un proceso o en una incidencia, se la condenará al pago de las costas”*. En términos prácticos, el valor de las costas judiciales oscilan entre un 17 y 20% de la pretensión de cada demanda, sin embargo, cabe señalar que el Artículo 286 del Código de Procedimiento Civil, fija un tope máximo de 30%, lo que indica que el valor final que puede llegar a pagar la Caja de Sueldos de Retiro, puede verse incrementado en estos porcentajes<sup>13</sup>.

La Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, tiene el estimado de 63.231 potenciales demandantes por esta misma causa, cuyo valor económico para la Nación podría llegar a representar un desembolso cercano a los \$684.000.000.000 pesos colombianos, este valor es meramente apreciativo toda vez que cada decisión judicial difiere una de otra según el criterio aplicado por cada juez individualmente y por los argumentos particulares de cada demandante.

---

<sup>13</sup> Fuente: CASUR, Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional.



### **CAPITULO 3. DIAGNÓSTICO PROSPECTIVO DE LA SITUACIÓN**

Pero porqué se ha llegado a esta situación? Con 16.800 demandas perdidas, es absolutamente claro que el Estado no tiene las herramientas jurídicas necesarias para ganar ante los estrados judiciales las demandas que se interpongan por nivelación en las asignaciones de retiro no liquidadas acorde al IPC, en este sentido, esta dinámica terminará creando un preocupante panorama con efectos negativos no solo por el costo fiscal que representa el resarcimiento de los perjuicios causados por la pérdida de poder adquisitivo de las pensiones sino también el impacto que tiene tal volumen de demandas en la gestión judicial, como bien lo nota la Procuraduría General de la República que valora en cerca de un 30% del total de procesos que cursan ante juzgados y tribunales administrativos, corresponden a demandas por ajustes de IPC en pensiones de militares y policías.

Esta situación fue considerada en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, obliga al Gobierno Nacional a buscar una solución frente a las reclamaciones salariales y prestacionales, esta iniciativa ha sido motivo de interés por parte de la Procuraduría General de la Nación, que en circular No. 054 de 2010, dirigida a todos los servidores del Estado, solicitó que revisen y adopten las medidas correspondientes para atender el precedente judicial, evitar lesionar derechos fundamentales de los pensionados, el detrimento patrimonial y la congestión de los despachos judiciales.

El camino señalado por la Procuraduría General es justamente el de la conciliación extrajudicial, adelantando desde noviembre de 2011 labores de sensibilización con la participación del Ministerio de Defensa, Policía Nacional y Cajas de Sueldos de Retiro con el fin de concretar una estrategia de conciliación, que le provea herramientas claras de negociación a los servidores delegados que designe cada entidad, que evite posteriores cuestionamientos por aparentes detrimentos en el patrimonio del estado, y cuya ausencia es precisamente la razón por la cual las entidades estatales terminan extinguiendo la vía extrajudicial y usarla como un mero formalismo para transferir la responsabilidad de la decisión administrativa a la vía judicial.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Procuraduría General de la Nación, <http://www.procuraduria.gov.co>

En desarrollo de los compromisos del Gobierno frente a esta problemática, ha impulsado esta iniciativa con las mesas de trabajo cuya meta es la expedición de la sentencia de unificación de las demandas que emita el Consejo de Estado la cual dará la fórmula exacta de cómo se podrá hacer el proceso de conciliación de tales conflictos.

Doble efecto positivo generaría el aprovechamiento de la alternativa de conciliación: económica, al eliminar el factor de costas judiciales que, como ya se mencionó, puede ir desde un 17 hasta el 30% del valor pretendido por los demandantes; y tal vez el más importante en términos de gestión estatal, la descongestión de juzgados y tribunales administrativos que, para el caso particular de este estudio significaría una potencial reducción en cerca de 63.000 procesos.

De la misma manera, es importante superar la dicotomía de los criterios de los organismos de control como la Contraloría y la Procuraduría al momento de auditar y hacer seguimiento a este tipo de procesos, es necesario vincular a estas organizaciones para que se logre unificar la medición del procedimiento conciliatorio, de esta manera, en la liquidación de cada proceso en particular las entidades como CASUR no se verían comprometidas en procesos de investigación disciplinaria y fiscal.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Constitución Política de Colombia 1991 Capitulo 2 DE LA FUERZA PUBLICA Art. 48 y 53. La ley organizará el cuerpo de policía.
2. Ley 100 de 1993, por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones Diario Oficial No. 41.148 de 23 de diciembre de 1993.
3. Ley 238 del 1995, por la cual se adiciona el artículo 279 de la ley 100 de 1993 Diario oficial No 42.162 de 26 de diciembre de 1995.
4. Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca, Rama Judicial del Poder Público, fallo 30 de noviembre de 2010, magistrado ponente Moisés Rodríguez Pérez, expediente 2007-00430-01.
5. Jurisprudencia Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicado No, 1420 Consejero Ponente: Osvaldo Abello Noguera.
6. Sentencia C-432 de 2004, por medio de la cual se reforma el régimen pensional propio de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, magistrado ponente Rodrigo Escobar Gil, Sala plena de la Corte Constitucional.
7. Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2ª ed. Bogotá, El Ministerio, 2011 520p. ISBN: 978-958-9266-62-5.
8. La Gestión del Presupuesto Público Colombiano, ALVI Impresores LTDA, Segunda Edición, DAVID FERNANDO MORALES DOMINGUEZ.

## CIBERGRAFÍA

1. Las Reformas del Sistema Pensional Colombiano, Cristina Isabel Arrieta Mendoza, [www.fescol.org.co](http://www.fescol.org.co)
2. Procuraduría General de la Nación, <http://www.procuraduria.gov.co>
3. DANE. Departamento Administrativo Nacional de Estadística, [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)