



Radicado: 11001-03-15-000-2021-00955-01  
Demandante: Luis Noé Ayala Monroy

**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN CUARTA**

**CONSEJERA PONENTE: MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**

**Bogotá D.C., primero (1) de julio de dos mil veintiuno (2021)**

<b>Referencia</b>	Acción de tutela
<b>Radicación</b>	11001-03-15-000-2021-00955-01
<b>Demandante</b>	LUIS NOÉ AYALA MONROY
<b>Demandado</b>	TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ - SALA DE DECISIÓN NRO. 5
<b>Temas</b>	Acción de tutela contra providencia judicial. Requisitos generales de procedibilidad. La relevancia constitucional. Defecto fáctico. Reajuste salarial y de la reasignación de retiro con base en el IPC.

**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

La Sala decide la impugnación interpuesta por *Luis Noé Ayala Monroy* contra la Sentencia del 23 de abril 2021, proferida por el Consejo de Estado, Sección Segunda - Subsección A que dispuso:

*“PRIMERO. - DECLARAR improcedente el amparo solicitado por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia”.*

**ANTECEDENTES**

**1. Pretensiones**

El 5 de marzo de 2021<sup>1</sup>, *Luis Noé Ayala Monroy*, en nombre propio, interpuso acción de tutela contra el Tribunal Administrativo de Boyacá - Sala de Decisión Nro. 5, por considerar vulnerados sus derechos al debido proceso y a la igualdad. En consecuencia, formuló las siguientes pretensiones:

*“Primera: CONCEDER el amparo a los derechos fundamentales del DEBIDO PROCESO (Art. 29 C.N.) y la IGUALDAD (Art. 13 C.N.) que le asisten al señor LUIS NOE AYALA MONROY, los cuales han sido vulnerados por la SALA DE DECISIÓN N° 5 DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ, quien en la sentencia proferida el día 10 de Febrero de 2021, expedida al resolver recurso de apelación presentado dentro del trámite del Medio de Control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO promovido por LUIS NOE AYALA MONROY en contra de la NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL y la CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS MILITARES distinguido con el Radicado N° 2017-000209, dispuso negar la reliquidación y el reajuste de los sueldos básicos devengados en servicio activo y de la asignación de retiro legalmente reconocida; incurriendo en las causales contempladas por la sentencia C – 590 de 2005 bajo los nomen iuris de “DEFECTO SUSTANTIVO”, “DEFECTO FÁCTICO”, “DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE”,*

<sup>1</sup> Archivo 108 KB en Samai.



“VIOLACIÓN DIRECTA DE LA CONSTITUCIÓN”, “DECISIÓN SIN MOTIVACIÓN” y “DEFECTO PROCEDIMENTAL POR EXCESO RITUAL MANIFIESTO”.

**Segunda:** Como consecuencia de lo anterior, **DEJAR SIN VALOR NI EFECTO** la sentencia proferida el 10 de Febrero de 2021 por la SALA DE DECISIÓN N° 5 DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ, la cual fue proferida dentro del trámite del Medio de Control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO promovido por LUIS NOE AYALA MONROY en contra de la NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL y la CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS MILITARES distinguido con el Radicado N° 2017-000253, mediante la cual se negó la reliquidación y el reajuste de los sueldos básicos devengados en servicio activo y de la asignación de retiro legalmente reconocida al señor LUIS NOE AYALA MONROY.

**Tercera:** Como resultado de la petición contenida en el numeral SEGUNDO (2), ORDENAR a la SALA DE DECISIÓN N° 5 DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ que dentro del término no mayor a ocho (08) días hábiles siguientes al momento en que reciba el expediente, profiera sentencia (...).<sup>2</sup>

## 2. Hechos

En el expediente, se advierten como hechos relevantes los siguientes:

- 2.1. Mediante Resolución 4072 de 2003, la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares -CREMIL (*en adelante CREMIL*) reconoció la asignación de retiro al señor *Luis Noé Ayala Monroy*, quien prestó sus servicios al Ejército Nacional y fue retirado en el grado de sargento primero.
- 2.2. El actor solicitó al Ministerio de Defensa Nacional - Ejército Nacional el reajuste y pago de los sueldos básicos y prestaciones sociales devengados entre los años 1997 a 2003 con el IPC correspondiente a tales anualidades. Asimismo, pidió a CREMIL el reajuste y pago con el IPC de su asignación de retiro. Solicitudes que fueron negadas por dichas entidades.
- 2.3. El accionante presentó solicitud de conciliación extrajudicial en la que se convocó al CREMIL, a fin de obtener el reajuste y pago de la asignación de retiro correspondiente a los años 2003 y 2004, de acuerdo a los incrementos anuales del IPC.

El 27 de marzo de 2017, se efectuó la audiencia de conciliación, en la cual se llegó a un acuerdo entre las partes consistente en que CREMIL reliquidaría la asignación de retiro, a partir del 7 de agosto de 2003 hasta el 31 de diciembre de 2004, conforme al IPC establecido por el DANE durante ese periodo de tiempo.

El acuerdo conciliatorio fue aprobado por el Juzgado Primero Administrativo Oral de Tunja, mediante providencia del 10 de agosto de 2017; y mediante la Resolución 8369 del 13 de octubre de 2017, CREMIL dio cumplimiento a lo acordado.

- 2.4. En el año 2017, el actor presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, con el fin de que los salarios

<sup>2</sup> Escrito de tutela. Archivo 236 KB en Samai. Folio 2.



devengados entre 1997 a 2003 y la asignación de retiro fueran reajustados con el IPC correspondiente a esos años.

- 2.5. Del asunto conoció el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Tunja (Radicado Nro. 15001-33-33-003-2017-00209-00), que mediante Sentencia de 26 de julio de 2019 accedió a las pretensiones de la demanda y en consecuencia ordenó a CREMIL el reajuste y pago del sueldo básico y de la asignación de retiro del tutelante.

Basó tal decisión en que la asignación de retiro no se reconoció con base en los ajustes del IPC correspondientes a los años 1997 a 2003. Al igual, aclaró que el IPC del periodo entre 1997 a 2003 únicamente se tendría en cuenta para efectos de incrementar la base de liquidación de la asignación de retiro y que, en todo caso, al pago ordenado se le restaría el valor cancelado por CREMIL en virtud del acuerdo conciliatorio, en el cual tal entidad se comprometió a pagar el reajuste de la asignación de retiro de los años 2003 y 2004.

- 2.6. CREMIL interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, ante el Tribunal Administrativo de Boyacá - Sala de Decisión Nro. 5, que por sentencia del 10 de febrero de 2021, revocó la decisión apelada y en su lugar negó las pretensiones de la demanda.

Fundó su decisión en que el *“IPC está legalmente previsto solo para el ámbito pensional (...) La posibilidad de incrementar por aplicación del IPC se limita, entonces, a los años 1997 a 2004 y no se aplica a la remuneración en actividad durante el mismo periodo, al no contemplar el artículo 14 de la Ley 100 de 1993 su aplicación al reajuste de salarios”*<sup>3</sup>.

Con base en tal premisa, concluyó que el reajuste de la asignación básica no procedía. Motivo por el cual consideró ajustado a derecho el acto que denegó el reajuste por tal concepto.

Por otra parte, aseveró que en virtud del acuerdo conciliatorio aprobado judicialmente la asignación de retiro del actor correspondiente a los años 2003 a 2004 fue reajustada con fundamento en el IPC. Por consiguiente, sostuvo que las pretensiones formuladas por el accionante carecían de fundamento.

### 3. Fundamentos de la acción de tutela

La parte actora argumentó que al proferir la sentencia de segunda instancia del 10 de febrero de 2021, el Tribunal Administrativo de Boyacá - Sala de Decisión Nro. 5 incurrió en los defectos sustantivo, fáctico, desconocimiento del precedente judicial y violación directa de la Constitución Política, por las razones que se expondrán a continuación.

Además, de la configuración de dichas causales, aseguró que se desconoció el derecho a la igualdad, porque en casos de semejanza fáctica diversos jueces de la

<sup>3</sup> Archivo 515 KB en Samai.



República sí han reconocido el reajuste del sueldo básico con base en el incremento del IPC del periodo entre 1997 y 2004.

- 3.1. **Defecto sustantivo:** la autoridad judicial accionada empleó indebidamente los artículos 1º de la Ley 238 de 1995<sup>4</sup>, y 14 de la Ley 100 de 1993<sup>5</sup>. Además, adujo que esos preceptos normativos no fueron invocados en la demanda, e incluso, desde ese momento procesal se explicó que estos no aplicaban al caso. Por lo anterior, y dado el carácter rogado de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el juez colegiado no debió utilizarlos.

Sumado a lo anterior, sostuvo que el Tribunal demandado se abstuvo de aplicar el artículo 271 de la Ley 1450 de 2011<sup>6</sup>, en el que a su juicio se establece “*el derecho del personal en servicio activo durante el período comprendido desde 1997 hasta 2004 al ajuste de los sueldos básicos y de las asignaciones de retiro de acuerdo con el IPC fijado por el DANE*”<sup>7</sup>. Pese a la existencia de esa norma, el juez colegiado optó por negar el reajuste salarial y el de la asignación de retiro.

Añadió que de acuerdo con esa norma, la estrategia del Estado para resolver la litigiosidad en torno a los asuntos de la Fuerza Pública relacionados con el ajuste por IPC no se limita a la asignación de retiro y al personal retirado de la Fuerza Pública, sino que también a lo relacionado con las asignaciones salariales.

Adicionalmente, manifestó que no se dio aplicación al párrafo 3º del artículo 1º de los Decretos 122 de 1997<sup>8</sup>, 58 de 1998, 62 de 1999, 2724 de 2000, 2737 de 2001, 745 de 2002, 3552 de 2003 y 4158 de 2004 expedidos por el Gobierno Nacional. Normas según las cuales los aumentos salariales de la Fuerza Pública debían ser iguales a los establecidos para los empleados de la Rama Ejecutiva. Por ende, sostuvo que los incrementos menores al IPC transgredían el referido párrafo.

- 3.2. **Defecto fáctico:** el Tribunal accionado valoró indebidamente las pruebas documentales obrantes en el expediente ordinario, particularmente **(i)** la certificación de sueldos básicos devengados en servicio activo, **(ii)** la hoja de

<sup>4</sup> “Adiciónese al artículo 279 de la Ley 100 de 1993, con el siguiente párrafo: ‘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 el objeto de que las pensiones de vejez o de jubilación, de invalidez y de sustitución o sobreviviente, en cualquiera de los dos regímenes del sistema general de pensiones, mantengan su poder adquisitivo constante, se reajustarán anualmente de oficio, el primero de enero de cada año, según la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor, certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior. No obstante, las pensiones cuyo monto mensual sea igual al salario mínimo legal mensual vigente, serán reajustadas de oficio cada vez y con el mismo porcentaje en que se incremente dicho salario por el Gobierno (...)”

<sup>6</sup> Ley 1450 de 2011. Artículo 271: “A través de los Ministerios de Defensa y Hacienda y Crédito Público, se buscará establecer una estrategia adecuada para resolver la litigiosidad en torno a los asuntos relativos a las asignaciones salariales, a las asignaciones de retiro, al ajuste por IPC y a otras reclamaciones de personal activo y la reserva de las fuerzas militares y la policía (...).”

<sup>7</sup> Escrito de tutela. Archivo en Samai 932 KB. Folio 12.

<sup>8</sup> “Los aumentos salariales para la Fuerza Pública que decreta el Gobierno para futuras vigencias fiscales, serán en todo caso iguales a los que se establezcan para los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del poder público en el nivel nacional.”



servicios número 3566631074660354 y **(iii)** la certificación de partidas computables de la asignación de retiro pagada al actor. Estos medios probatorios acreditaban que la asignación básica devengada en servicio activo durante el periodo comprendido entre 1997 a 2004 fue incrementada anualmente por debajo del IPC.

- 3.3. Desconocimiento del precedente judicial:** se incurrió en este defecto, al apartarse sin justificación alguna de las Sentencias C-409 de 1994, T-063 de 1995, T-102 de 1995, SU- 599 de 1995, T-418 de 1996, T-276 de 1997, SU-519 de 1997, T-461 de 1998, C-481 de 1999, C-815 de 1999, C-710 de 1999, SU-1052 de 2000, C-1433 de 2000, C-1064 de 2001, C-1017 de 2003, C-931 de 2004, C-862 de 2006, T-279 de 2010, T-362 de 2010, T-1096 de 2012, T-625 de 2012, T-559 de 2012 proferidas por la Corte Constitucional. Providencias que consagran, según el accionante, el derecho de todos los servidores públicos, sin distinción alguna, a mantener actualizado el valor de los salarios y de las pensiones. Esto se materializa en obtener un incremento periódico que como mínimo sea equivalente al porcentaje de variación del IPC fijado por el DANE para el año inmediatamente anterior.

De esta forma, la autoridad judicial desconoció que sí existe una normativa que permite reajustar no solo las reasignaciones de retiro, sino también los sueldos básicos devengados en servicio de los miembros de la Fuerza Pública, con base en el IPC del año anterior.

- 3.4. Violación directa de la Constitución Política:** sostuvo que el Tribunal accionado incurrió en ese defecto, porque desatendió principios y reglas constitucionales aplicables el caso.

Puntualmente, se refirió al desconocimiento del principio de favorabilidad, en la medida en que el Tribunal accionado no tuvo en cuenta diferentes pronunciamientos judiciales sobre situaciones fácticas similares en las que se concluyó que debía realizarse el reajuste de las asignaciones mensuales devengadas en servicio activo.

Asimismo, al principio de primacía de la realidad sobre las formas, vulnerado debido a que se pasó por alto la realidad económica cotidiana que vive el personal de la Fuerza Pública, pese a que las obligaciones financieras por ellos adquiridas y el valor de los productos y servicios de primera necesidad sí se reajustan con base en la inflación.

Agregó sobre este punto que el Tribunal accionado vulneró derechos reconocidos en Convenios de la Organización Internacional del Trabajo debidamente ratificados por el Estado Colombiano, tales como los Nro. 111 de 1958 relativo a la discriminación en el empleo y ocupación, aprobado mediante Ley 22 de 1967; 95 y 99 relacionados con la protección del salario, aprobados mediante las Leyes 54 de 1962 y 18 de 1968; 100 relacionado con la igualdad de remuneración, aprobados mediante la Ley 54 de 1962.

Finalmente, adujo que el Tribunal demandado no dio aplicación a la excepción de inconstitucionalidad de los decretos anuales por medio de los que el





Gobierno Nacional dispuso los incrementos salariales para la Fuerza Pública, pese a que este fue un punto solicitado en la demanda y a que en el proceso se acreditó que las entidades allí demandadas incurrieron en “*el quebrantamiento y la transgresión de normas de la Constitución Política tales como el artículo 53, sumado al desconocimiento de precedentes jurisprudenciales de la Corte Constitucional obrantes en varias sentencias de constitucionalidad entre las que se destacan las sentencias de constitucionalidad C-481 de 1999, C-815 de 1999, C-1433 de 2000 y C-1064 de 2001, las cuales por su condición de constitucionalidad abstracta son de obligatorio acatamiento para todas las autoridades del país según lo disponen el artículo 243 de la Constitución Política y el artículo 48 de la Ley 270 de 1996*”<sup>9</sup>.

#### 4. Trámite impartido e intervenciones

- 4.1. En Auto de 12 de marzo de 2021, se admitió la acción de tutela; se vinculó al Ministerio de Defensa – Ejército Nacional y a CREMIL; y se dispuso surtir las notificaciones respectivas.
- 4.2. **El Tribunal Administrativo de Boyacá - Sala de Decisión Nro. 5** aseveró que en el caso no se configuraron los defectos alegados por el tutelante, debido a que la decisión cuestionada se ajustó al marco normativo aplicable al caso, según el cual la asignación básica del personal de la Fuerza Pública está sujeta a los decretos que anualmente expide el Gobierno Nacional, sin que sea posible recurrir a fuente distinta para realizar el correspondiente incremento salarial. Por ende, su pretensión de reajustar su asignación básica conforme al IPC resultaba improcedente.

Frente al defecto fáctico, aseveró que no se “*desconoció los hechos probatoriamente acreditados; simplemente estimó que los mismos no determinaban la anulabilidad del acto demandado*”<sup>10</sup>.

Con relación al defecto por desconocimiento del precedente, aseguró que los pronunciamientos judiciales aludidos por la parte actora versan sobre supuestos fácticos diferentes al caso. Y lo cierto es que aunque algunas de las providencias citadas han ordenado incrementos basados en el IPC, las órdenes se circunscribieron a asignaciones de retiro, mas no a la asignación básica.

Y respecto a la violación directa de la Constitución por inaplicación del principio de favorabilidad, argumentó que no se quebrantó tal principio pues este solo opera ante la presencia de un conflicto normativo, ya sea por la coexistencia de normas que prescriben soluciones distintas al mismo caso o la duda sobre el sentido y alcance de una determinada disposición. Supuestos no ocurridos en el caso.

Finalmente, manifestó que lo pretendido por el accionante es convertir la acción constitucional en una instancia adicional al proceso ordinario, a fin de revivir un debate jurídico zanjado por el juez natural de la causa.

<sup>9</sup> Escrito de tutela. Archivo en Samai 932 KB. Folio 50.

<sup>10</sup> Informe presentado por el Tribunal Administrativo de Boyacá - Sala de Decisión Nro. 5. Archivo en Samai 82 KB. Folio 1.



En consecuencia, solicitó se declare improcedente el amparo de tutela.

- 4.3. La **Caja de Retiro de las Fuerzas Militares -CREMIL** sostuvo que no existe vulneración a los derechos del actor, ya que aquel tuvo a su disposición los medios judiciales de defensa y pudo participar en todas las etapas procesales de ley. Agregó que no es de competencia del juez de tutela examinar las actuaciones procesales surtidas en otros juicios ordinarios y determinar en cuál debía ser la decisión.

También mencionó que lo pretendido por el actor era el reconocimiento de unas peticiones ya fueron debatidas y sobre las cuales existen pronunciamientos judiciales de fondo.

Por lo expuesto, solicitó la declaratoria de improcedencia de la tutela interpuesta.

## 5. Providencia impugnada

Mediante Sentencia del 23 de abril de 2021, el Consejo de Estado, Sección Tercera - Subsección A declaró la improcedencia de la acción de tutela, porque consideró que no se cumplía con el requisito de relevancia constitucional.

Basó esa conclusión en que el accionante no cumplió la carga argumentativa necesaria, pues *“no motivó las razones de índole constitucional que permitan advertir una posible vulneración de sus derechos fundamentales”*<sup>11</sup>.

Frente al defecto sustantivo, desestimó el argumento del actor relativo a que el Tribunal no tenía por qué aplicar los artículos 1 de la Ley 238 de 26 de diciembre de 1995 y 14 de la Ley 100 de 23 de diciembre de 1993, al no haber sido alegados en la demanda. Al respecto, el juez de tutela explicó que es deber del fallador emplear las normas que considere aplicables al caso, sin importar si estas se mencionaron o no en la demanda. Agregó que, en todo caso, esas disposiciones fueron interpretadas razonablemente.

Respecto al cargo por la omisión de la aplicación del artículo 271 de la Ley 1450 de 16 de junio de 2011 y el parágrafo 3° del artículo 1° de los decretos anuales por medio de los cuales el Gobierno Nacional dispuso los incrementos salariales para la Fuerza Pública, el juez de tutela de primera instancia aseveró que el actor no explicó puntualmente por qué esas disposiciones deben aplicarse al caso.

Con relación al desconocimiento del precedente, aseguró que el Tribunal accionado fundamentó su decisión en los criterios jurisprudenciales establecidos por esta Corporación sobre la materia. Además, sostuvo que las sentencias alegadas como desconocidas no tienen identidad fáctica con los supuestos de hecho presentados en la demanda ordinaria. Y explicó que las sentencias mencionadas por la parte actora proferidas por juzgados y tribunales administrativos distintos al accionado no representan precedente judicial para el Tribunal accionado. Por lo que descartó la supuesta trasgresión al derecho a la igualdad alegada por el tutelante.

<sup>11</sup> Sentencia de primera instancia de tutela. Archivo 113 KB en Samai. Folio 14.



Por los argumentos expuestos, el juez de tutela de primera instancia concluyó que *“el tutelante no se sirvió explicar de manera suficiente y adecuada los defectos en los que a su juicio, se incurrió en la providencias judicial proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, limitándose a una exposición general y abstracta del asunto que intentaba controvertir”*<sup>12</sup>.

Por último, se refirió al defecto fáctico. Adujo que este tampoco se configura porque la decisión del Tribunal obedeció a una valoración conjunta del material probatorio obrante en el expediente ordinario, *“otra cosa es que la valoración conjunta del acervo probatorio del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho resultara contraria a los intereses del accionante”*<sup>13</sup>.

Y explicó que si bien la certificación de sueldos básicos devengados en servicio activo por el accionante, la hoja de servicios número 3566631074660354 y la certificación de partidas computables de la asignación de retiro pagada al actor demostraran que la asignación básica devengada en servicio activo por el accionante durante el periodo comprendido entre 1997 a 2003 fue inferior al IPC fijado por el DANE, el reajuste únicamente es procedente frente a la asignación de retiro, no respecto del sueldo básico.

Además, la existencia de un acuerdo conciliatorio entre el demandante y el CREMIL, en el cual se accedió a reajustar la asignación de retiro conforme al IPC establecido por el DANE entre el periodo de 7 de agosto de 2003 a 31 de diciembre de 2004, indicaba que el tutelante no tenía derecho al reajuste de la asignación de retiro, pues dicho asunto ya había sido resuelto por medio de conciliación.

## 6. Impugnación

El **tutelante** impugnó la decisión de primera instancia porque consideró que el Tribunal accionado vulneró su derecho fundamental al debido proceso y que tal circunstancia daba lugar a estudiar las diferentes causales específicas de procedibilidad alegadas. Por lo cual, aseveró que la acción sí es procedente.

Insistió que solo hasta el año 2000 con la expedición del Decreto 2724 de 2000, el Gobierno Nacional acató el criterio jurisprudencial de la Corte Constitucional expuesto en la Sentencia C-1433 de 2000, sobre la obligación de incrementar los sueldos básicos de todos los servidores públicos, mínimo con base en el IPC. De ahí que únicamente a partir de la expedición ese decreto el incremento de los sueldos básicos se equiparó al IPC.

Asimismo, reiteró varios de los argumentos expuestos en el escrito de tutela. Principalmente que el Gobierno tenía la obligación, consagrada en múltiples sentencias, de mantener el poder adquisitivo constante de los sueldos básicos de todos los servidores públicos sin distinciones de ninguna índole, incluyendo a los de la Fuerza Pública.

<sup>12</sup> Sentencia de primera instancia de tutela. Archivo 113 KB en Samai. Folio 18.

<sup>13</sup> Sentencia de primera instancia de tutela. Archivo 113 KB en Samai. Folio 20.





De manera que sí existía fundamento normativo para conceder tanto el reajuste de la reasignación de retiro como del sueldo básico.

## CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 1. Generalidades de la acción de tutela

La acción de tutela, consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política y reglamentada por el Decreto 2591 de 1991<sup>14</sup>, fue concebida como un mecanismo para la protección inmediata, oportuna y adecuada de derechos fundamentales, ante situaciones de amenaza o vulneración, por la acción u omisión de las autoridades, o de los particulares en casos concretos y excepcionales. Sin embargo, es subsidiaria a otras herramientas judiciales, salvo cuando se interponga como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

### 2. La acción de tutela contra providencias judiciales

La acción de tutela contra providencias judiciales procede de manera excepcional, tal y como lo ha reconocido la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. Y dada su excepcionalidad, es que la jurisprudencia ha establecido una serie de requisitos *generales*<sup>15</sup> y *especiales*<sup>16</sup> que deben cumplirse de forma estricta. Si no se cumplen todos los requisitos generales y por lo menos uno de los defectos o requisitos especiales la acción no será procedente.

Es por lo anterior, que el análisis sobre el cumplimiento de los requisitos debe restringirse únicamente a los argumentos planteados por los intervinientes en el proceso. En consecuencia, la procedencia de la acción contra providencias judiciales exige un mayor rigor en la fundamentación del vicio que se atribuye a la sentencia judicial objeto de tutela.

### 3. Planteamiento del problema jurídico

Con base en los antecedentes expuestos, la Sala establecerá si en el caso se cumplen a cabalidad los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial, específicamente el de la relevancia constitucional.

De superar dicho estudio, se analizará si al proferir la Sentencia de 10 de febrero de 2021, el Tribunal Administrativo de Boyacá - Sala de Decisión Nro. 5 incurrió en

<sup>14</sup> Decreto 2591 de 1991. Artículo 1º: *“Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala este decreto”*.

<sup>15</sup> Los requisitos generales para la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales son: i) que el actor indique los hechos y las razones en que se fundamenta la acción; ii) el accionante haya utilizado todos los mecanismos judiciales ordinarios y extraordinarios a su alcance para la protección de sus derechos fundamentales (subsidiariedad); iii) que la acción se haya interpuesto en un término prudencial (inmediatez); iv) que el asunto sea de evidente relevancia constitucional; y v) que no se trate de una decisión proferida en sede de tutela.

<sup>16</sup> Los requisitos especiales para la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales son: i) defecto orgánico, ii) defecto procedimental, iii) defecto fáctico, iv) defecto material o sustantivo, v) defecto por error inducido, vi) defecto por falta de motivación, vii) defecto por desconocimiento del precedente y viii) defecto por violación directa de la Constitución.



los defectos sustantivo, desconocimiento del precedente, fáctico y violación directa de la Constitución en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho con radicación 15001-33-33-003-2017-00209-00/01.

#### 4. Requisito de relevancia constitucional y su análisis en el caso

4.1. La jurisprudencia ha reiterado que, a fin de proteger la autonomía funcional y la independencia judicial, los jueces de tutela no tienen competencia para reemplazar al juez de la causa y decidir sobre la controversia ordinaria. Su labor, entonces, está orientada a proteger derechos fundamentales vulnerados y a proferir órdenes encaminadas a su restablecimiento. En ningún modo aquel puede inmiscuirse en los asuntos propios del juez natural.

Con base en esta premisa, la procedencia de la tutela contra providencias judiciales está condicionada a que el asunto sea de evidente *relevancia constitucional*.

Y aunque no siempre es sencillo dilucidar la línea que separa aquellos casos que son de relevancia constitucional y los que no, esta Sala de Decisión, a partir de lo señalado por la Sala Plena del Consejo de Estado en Sentencia de unificación de 5 de agosto de 2014 y por la Corte Constitucional en la Sentencia T-248 de 2018, ha fijado algunos criterios orientadores para determinar si una solicitud de amparo de tutela cumple o no con este requisito:

- (i) **Que el asunto objeto de estudio realmente involucre la amenaza o vulneración de derechos fundamentales.** En principio, la acción de tutela no puede utilizarse para plantear situaciones inexistentes o para discutir asuntos eminentemente económicos o de mera legalidad, pues ese tipo de discusiones se alejan del objeto de la acción de tutela.
- (ii) **Que el interesado argumente de manera suficiente y razonable la relevancia constitucional por vulneración de derechos fundamentales.** Debe tenerse en cuenta, para el efecto, que «no basta, entonces, aducir la vulneración de derechos fundamentales para cumplir este requisito de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales»<sup>17</sup>. Es necesario que el interesado exponga de manera clara las razones por las que considera que la providencia judicial amenaza o vulnera los derechos fundamentales.
- (iii) **Que los argumentos de la solicitud de amparo se acompañen con las razones de la decisión objeto de tutela.** La discusión propuesta en la demanda de tutela debe referirse a las razones fundamentales de la decisión cuestionada, deben tener relación con la *ratio decidendi*. De modo que pueda abordarse el estudio con una expectativa de incidencia en el sentido de la propia decisión cuestionada.
- (iv) **Que no se propongan nuevos argumentos que no fueron expuestos en el proceso ordinario.** La acción de tutela contra providencias judiciales no está concebida como un mecanismo que permita a las partes adicionar, completar o modificar los argumentos que dejaron de plantearse o proponerse ante el juez natural.

<sup>17</sup> Ibidem



- (v) **Que la acción de tutela no se convierta en una instancia adicional del proceso ordinario en el que fue proferida la providencia acusada.** Por más informal que sea la tutela, y aunque sus objetivos sean la salvaguarda de derechos fundamentales, el interesado está en la obligación de interponer la demanda con serios y fuertes argumentos para derribar las decisiones de los jueces, que se dictan previo agotamiento de los procedimientos reglados y conforme con una sólida razonabilidad. Es decir, no se trata de controvertir las decisiones de los jueces como si fuera una instancia adicional del proceso ordinario. Justamente por eso no se debe insistir en los argumentos que se ofrecieron en el proceso ordinario, pues ya fueron decididos por los jueces competentes.

Conforme se indicó, la relevancia constitucional también supone la existencia de una coherencia lógica de los planteamientos de las partes en relación con los asuntos puestos a consideración del juez natural; así como la vulneración de derechos fundamentales como consecuencia de lo decidido o acontecido en el respectivo proceso. La acción de tutela no puede ser utilizada para adicionar, completar, modificar los argumentos que dejaron de plantearse ante el juez de la causa, ni para insistir en las inconformidades ya resueltas en el proceso ordinario.

Por consiguiente, el juez debe verificar que la tutela no se esté utilizando como si fuera una instancia adicional al proceso en el cual se profirió la providencia atacada. Para tal propósito, el juez de tutela estudia si los cargos expuestos en el proceso en que se profirió la providencia cuestionada y los desarrollados en el escrito de tutela son iguales; y si estos fueron resueltos integralmente por el juez natural.

En caso de que se trate de los mismos argumentos y que estos hayan sido estudiados por el juez de la causa, es probable que el juez de tutela concluya que el mecanismo constitucional se está empleando como una instancia adicional. En ese supuesto, se evidencia que lo perseguido por el tutelante es insistir en los argumentos planteados ante el juez natural, con la esperanza de que el juez de tutela, a diferencia del juez de la causa, sí acceda a sus pretensiones.

- 4.2. Dicho lo anterior, se recuerda que en el escrito de tutela, el actor empleó una variedad de argumentos cuya conclusión es la misma: que le asiste derecho al reajuste del sueldo básico y de la asignación de retiro con fundamento en el IPC.

Así pues, el actor aseveró que el Tribunal accionado empleó normas no aplicables al caso (artículos 1º de la Ley 238 de 26 de diciembre de 1995<sup>18</sup> y 14 de la Ley 100 de 23 de diciembre de 1993<sup>19</sup>); que no aplicó otras que sí

<sup>18</sup> “Adiciónese al artículo 279 de la Ley 100 de 1993, con el siguiente párrafo: ‘Párrafo 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>19</sup> “Con el objeto de que las pensiones de vejez o de jubilación, de invalidez y de sustitución o sobreviviente, en cualquiera de los dos regímenes del sistema general de pensiones, mantengan su poder adquisitivo constante, se reajustarán anualmente de oficio, el primero de enero de cada año, según la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor, certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior. No obstante, las pensiones cuyo monto mensual sea igual al salario mínimo legal mensual vigente,



eran de relevancia para resolver el asunto (artículo 271 de la Ley 1450 de 2011<sup>20</sup>); que desconoció el precedente de la Corte Constitucional así como varias decisiones de juzgados y otros tribunales que reconocieron el derecho al incremento salarial y de la asignación de retiro conforme al IPC; y que se violó la Constitución Política por la transgresión a los principios de favorabilidad –por no haber empleado las sentencias a las que hizo alusión– y de primacía de la realidad sobre las formas, a diversos tratados internacionales y por no haber hecho uso de la excepción de inconstitucionalidad.

En criterio de la Sala, todos esos argumentos insisten en el planteamiento expuesto a lo largo del proceso ordinario, pues todos apuntan a la existencia de una serie de preceptos normativos (leyes, sentencias, tratados internacionales y principios constitucionales), según los cuales él tenía derecho al reajuste con el IPC correspondiente al periodo entre 1997 a 2004, no solo de la asignación de retiro, sino del sueldo básico.

Ahora bien, algunos de esos argumentos son meras reiteraciones de lo expuesto en el proceso ordinario. Por ejemplo, al igual que en escrito de tutela, en la demanda del medio de control el actor hizo alusión a una serie de sentencias de la Corte Constitucional que reconocen el derecho de todos los servidores públicos, sin distinción alguna, a mantener actualizado el valor de los salarios y de las pensiones, como mínimo, con el porcentaje de variación del IPC fijado por el DANE para el año inmediatamente anterior.

Así se desprende del siguiente fragmento de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho:

*“es fundamental señalar que la Corte Constitucional ha construido una línea jurisprudencial sólida y reiterada que se ha plasmado en varias sentencias, entre las cuales se destacan la C-409 de 1994, T-063 de 1995, T-102 de 1995, T-418 de 1996, T-276 de 1997, SU-519 de 1997, C-710 de 1999, C- 815 de 1999, SU- 599 de 1995, C-1433 de 2000, C-1064 de 2001, C-1017 de 2003, C – 931 de 2004 y C-862 de 2006, en las cuales la Corte ha sido enfática en plantear que es obligación del Gobierno Nacional mantener el poder adquisitivo constante de los salarios de todos los servidores y empleados o funcionarios públicos (entre los cuales se encuentra el accionante, por ostentar la calidad de funcionario público sometido al régimen de carrera especial, en su condición de suboficial del Ejército Nacional) mediante un reajuste anual de oficio que como mínimo debe realizarse de conformidad con el IPC certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior, pues el carácter móvil de la remuneración salarial consiste en que ella varíe proporcionalmente, de acuerdo con el costo de vida y la inflación”<sup>21</sup>.*

En cambio, otros de esos argumentos no fueron presentados ante el juez de lo contencioso administrativo. Por ejemplo, las sentencias proferidas por distintos juzgados y tribunales en las que, según el actor, se estudiaron casos exactos al suyo y en los que sí se reconocieron los ajustes solicitados, no fueron puestas de manifiesto en la demanda ordinaria –argumento que empleó

serán reajustadas de oficio cada vez y con el mismo porcentaje en que se incremente dicho salario por el Gobierno (...)

<sup>20</sup> Ley 1450 de 2011. Artículo 271: “A través de los Ministerios de Defensa y Hacienda y Crédito Público, se buscará establecer una estrategia adecuada para resolver la litigiosidad en torno a los asuntos relativos a las asignaciones salariales, a las asignaciones de retiro, al ajuste por IPC y a otras reclamaciones de personal activo y la reserva de las fuerzas militares y la policía (...).”

<sup>21</sup> Demanda de nulidad y restablecimiento del derecho. Archivo 646 Samai KB. Folio 6.



para sustentar la presunta transgresión al principio de favorabilidad—. Sucede lo mismo con los tratados internacionales aludidos por el actor y con la aplicación del artículo 271 de la Ley 1450 de 2011.

Como se indicó previamente, el objeto de la procedencia de la tutela contra providencias judiciales no es ni insistir en las inconformidades ya resueltas en el proceso ordinario - de ser así la tutela se estaría empleando como una instancia adicional -, ni mucho menos adicionar o completar los argumentos que debieron exponerse ante el juez de la causa, a fin de convencerlo de la causa defendida.

Además, no puede olvidarse que la jurisprudencia constitucional ha dicho que la acción de tutela contra providencias judiciales no se instituyó como un análisis de las mejores razones entre las expuestas en la decisión atacada y la interpretación sostenida por el tutelante, en tanto que no obedece a su naturaleza y propósito.

De ahí que la simple disparidad de criterio, no constituye en sí misma una vulneración de derechos fundamentales. De aceptar esa posibilidad, se desnaturalizaría la acción de tutela contra providencias judiciales, como mecanismo excepcional. Es por tal motivo, que de manera reiterada se ha sostenido que cuando se controvierten decisiones judiciales, la procedencia del amparo está sujeto a que el asunto sea de tal relevancia en materia constitucional, que se logre apreciar sin mayor esfuerzo una vulneración grosera o de bulto, lo que no ocurre en este caso.

Es importante recordar que al cuestionar una decisión proferida por un juez mediante la acción de tutela automáticamente entran en juego los principios de independencia, autonomía funcional y juez natural. Por consiguiente, a fin de encontrar un equilibrio entre la posibilidad de dejar una decisión judicial sin efectos y tales principios es imperativo que se cumplan con rigor cada uno de los requisitos generales señalados jurisprudencialmente, incluyendo la relevancia constitucional.

- 4.3. Por todo lo expuesto, al advertir que los argumentos en los que se fundaron los defectos sustantivo, desconocimiento del precedente y violación directa de la Constitución no son más que **(i)** reiteraciones de la posición defendida en el proceso ordinario, lo cual denota que la tutela se está empleando como una instancia adicional y **(ii)** cargos no expuestos ante el juez de la causa, la Sala concluye que frente a estos defectos no se satisface el requisito de relevancia constitucional.

De manera que únicamente se estudiará de fondo lo concerniente al defecto fáctico, por considerar que este no se trata ni de una reiteración de lo expuesto en el proceso ordinario ni de un argumento que pudiendo presentarlo ante el juez de la causa no se expuso en su momento.

Al contrario, lo relativo a la falta de valoración de ciertas pruebas por parte del juez de segunda instancia no tenía forma de ser alegado en el curso del





proceso, pues solo hasta que se profirió la decisión atacada se advirtió el presunto error.

## 5. Defecto fáctico y su análisis en el caso

- 5.1. El *defecto fáctico* es aquel vicio relacionado con la práctica o valoración de las pruebas, que tiene una incidencia directa en la decisión. En este sentido, se ha dicho que para que exista el defecto fáctico, es necesario que de las pruebas que obren en el expediente no sea posible, de ninguna manera objetiva y razonable, alcanzar la conclusión a la que llega la decisión que se cuestiona. En otras palabras, este defecto supone que el apoyo probatorio en que se basó el juez para resolver determinado asunto resulta absolutamente inadecuado para el caso concreto<sup>22</sup>.

Para analizar si el juez natural pudo incurrir en este defecto, corresponde al juez de tutela establecer si aquel adoptó criterios objetivos, racionales y rigurosos, en lo que respecta a la apreciación de las pruebas. No debe olvidarse que si bien el juez ordinario goza de una amplia facultad de valoración probatoria, fundada en los principios de la sana crítica<sup>23</sup>, dicho poder no puede ejercerse de manera arbitraria.

En lo relativo defecto fáctico, la Corte Constitucional<sup>24</sup> reconoce dos dimensiones. Por una parte, la *dimensión negativa* se produce por omisiones del juez, por ejemplo, **(i)** por ignorar o no valorar, injustificadamente, una realidad probatoria determinante en el desenlace del proceso<sup>25</sup>; **(ii)** por decidir sin el apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión; o **(iii)** por no decretar pruebas de oficio en los procedimientos en que el juez está legal y constitucionalmente obligado a hacerlo<sup>26</sup>.

La dimensión positiva, por su parte, tiene lugar por actuaciones del juez, tales como **(i)** valorar y decidir con fundamento en pruebas ilícitas, si estas resultan determinantes en el sentido de la decisión; o **(ii)** decidir con medios de prueba que, por disposición legal, no conducen a demostrar el hecho en que se basa la providencia<sup>27</sup>.

- 5.2. Explicado el alcance del defecto fáctico, se recuerda que el tutelante aseguró que el Tribunal accionado valoró indebidamente las pruebas documentales obrantes en el expediente ordinario, particularmente **(i)** la certificación de sueldos básicos devengados en servicio activo, **(ii)** la hoja de servicios número 3566631074660354 y **(iii)** la certificación de partidas computables de la asignación de retiro pagada al actor. Medios probatorios que en su criterio acreditaban que la asignación básica devengada en servicio activo durante el

<sup>22</sup> Sobre la descripción genérica del defecto fáctico como vicio de una sentencia judicial que la convierte en una vía de hecho, pueden consultarse, entre otras, las Sentencias T-231 de 1994 y T-567 de 1998.

<sup>23</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-442 de 1994.

<sup>24</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-159 de 2002.

<sup>25</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-590 de 2005.

<sup>26</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-417 de 2008.

<sup>27</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-226 de 2013.



periodo comprendido entre 1997 a 2004 fue incrementada anualmente por debajo del IPC fijado por el DANE.

Al respecto, debe recordarse que a efectos de que el defecto fáctico se configure es necesario acreditar que la indebida o falta valoración de la prueba alegada en la tutela tenía una incidencia tal, que de haberla tenido en cuenta el juez, la decisión final habría sido contraria a la adoptada. E igualmente, es imprescindible comprobar que la conclusión a la que llegó el juez carece de fundamento probatorio alguno. Es decir que su decisión no responde a los medios de prueba allegados al debate judicial.

Elemento último que la Sala no encuentra configurado en el caso, pues la decisión judicial atacada, puntualmente, lo relativo al ajuste de la asignación de retiro se fundamentó en un medio probatorio allegado al proceso: la providencia de 10 de agosto de 2017, por medio del cual el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Tunja aprobó el acuerdo conciliatorio entre el actor y CREMIL, en el que el último se comprometió a reajustar la asignación de retiro a partir del 7 de agosto de 2003 hasta el 31 de diciembre de 2004, conforme al IPC establecido por el DANE durante ese periodo de tiempo.

De ahí que para efectos del ajuste de la asignación de retiro, las pruebas que en criterio del actor no fueron tenidas en cuenta por el Tribunal accionado no eran de suma incidencia en la decisión final, pues lo relevante es que frente a ese aspecto las partes en disputa llegaron a una conciliación en la que se reconoció lo pretendido por el actor frente a la asignación de retiro.

Por otra parte, la Sala advierte que lo relativo al ajuste del salario básico con base en el IPC no era un debate principalmente de naturaleza probatoria. Sobre este punto, la jurisprudencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado ha explicado que el incremento salarial devengado en actividad de la Fuerza Pública se efectúa con base en la escala gradual porcentual determinada por el Gobierno Nacional. De manera que no procede el incremento con fundamento en el IPC, pues la escala mencionada es la única fuente sobre la cual se realizan los incrementos y ajustes salariales.

Lo anterior se remonta al artículo 150 numeral 19 literal e) de la Constitución, según el cual al Gobierno Nacional le corresponde *“Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública”*, con base en las normas marco expedidas por el Congreso.

Con base en tal mandato constitucional, el Congreso expidió la Ley 4ª de 1992, *“Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública”*. En el artículo 13 de esa norma se dispuso que *“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.”*

En virtud de lo preceptuado en el artículo 13 de la Ley 4 de 1992 respecto a la



nivelación salarial de los miembros activos y retirados de la fuerza pública, el Gobierno Nacional creó temporalmente una prima de actualización, cuya vigencia se extendería hasta alcanzarse la referida nivelación.

En el año 1996, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 107, en el cual fijó una escala gradual porcentual para el personal de la Fuerza Pública. A partir de la expedición de ese decreto, el Gobierno Nacional proferió decretos de reajuste salarial con sujeción a esa escala salarial.

Con base en ese contexto normativo, la Sección Segunda ha concluido que *“la asignación básica del personal de la Fuerza Pública está sujeta a los decretos que anualmente expide el Gobierno Nacional, en los que se fijan las pautas para determinar el monto que devengarán sus miembros anualmente, **impidiendo recurrir a una fuente distinta para realizar el correspondiente incremento salarial, puesto que, a partir del Decreto 107 de 1996, quedaron debidamente nivelados los salarios del personal castrense**”* (Negrillas fuera de texto original).

Con fundamento en esa regla jurisprudencial, en casos semejantes al del actor, quien como se sabe solicitó en la demanda ordinaria *“la reliquidación de los sueldos básicos que (...) devengó durante el período comprendido entre los años 1997 hasta la fecha en que se produjo su retiro del Ejército Nacional, con el fin de propender por su reajuste de conformidad con el IPC”*; la Sección Segunda ha concluido que tal reajuste no procede.

Por ejemplo, en la Sentencia de 26 de noviembre de 2018, radicado 25000-23-42-000-2015-06050-01, la Subsección B de la Sección Segunda de esta Corporación, explicó lo siguiente:

*“como lo pretendido por el demandante es que se le reajuste su asignación básica conforme a la variación porcentual arrojada por el índice de precios al consumidor para las anualidades mencionadas, por considerar que este fue mayor que el realizado a él conforme los decretos proferido por el Gobierno nacional, **resulta improcedente acceder a ello, puesto que, al personal en actividad se le efectúa el reajuste de su salario de conformidad con la escala gradual porcentual, a la cual se hizo alusión en líneas precedentes.***

*54. Ahora, si bien por orden judicial se ha ordenado el incremento de algunas asignaciones de retiro con fundamento en el IPC, dicho sustento jurídico no puede utilizarse para modificar la escala gradual porcentual, en la medida que los debates son disimiles, puesto que, el reajuste de las asignaciones de retiro en lo que refiere concretamente a los incrementos realizados a los años 1997, 1999, 2001 a 2004 deviene por fuerza de las previsiones del artículo 14 de la Ley 100 de 1993, aplicable a los miembros de la Fuerza Pública, en virtud de la Ley 238 de 1995, tema que ha sido objeto de numerosos pronunciamientos de ésta Corporación y que **no guarda relación con lo aquí pretendido por el accionante, que se enmarca al salario devengado en actividad**”<sup>28</sup> (Subrayado original del texto, negrillas añadidas).*

La conclusión expuesta por el Tribunal accionado referente al ajuste salarial está en armonía con lo señalado por esta Corporación, en tanto que la autoridad judicial accionada explicó que en la sentencia atacada que *“La*

<sup>28</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección "B". Sentencia de 26 de noviembre de 2018. Radicado: 25000-23-42-000-2015-06050-01(3602-17). Consejera ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez. Actor: Ariel José Lozano Lozano. Demandado: Ministerio de Defensa - Ejército Nacional.



*posibilidad de incrementar por aplicación del IPC se limita, entonces, a los años 1997 a 2004 y **no se aplica a la remuneración en actividad durante el mismo periodo.***

De ahí que los medios probatorios mencionados por el tutelante para sustentar el defecto fáctico tampoco son de suma importancia.

Como se explicó, más allá de lo acreditado con la certificación de sueldos básicos, la hoja de servicios y la certificación de partidas computables de la asignación de retiro, lo cierto y verdaderamente relevante es que ya la Sección Segunda del Consejo de Estado ha fijado una regla al respecto: el reajuste salarial con base en el IPC para personal de la Fuerza Pública no es procedente, debido a que dichos incrementos únicamente se efectúan con base en los decretos expedidos por el Gobierno Nacional; incrementos que desde el año 1996 se rigen por la escala gradual porcentual y que previo a ese año se garantizaron gracias a la prima de actualización.

Por lo tanto, al evidenciarse que el Tribunal accionado **(i)** motivó su decisión en pruebas relevantes como la providencia en la cual se aprobó la conciliación frente a la asignación de retiro y **(ii)** que las alegadas por el actor no eran determinantes, la Sala considera que en el caso no se incurrió en defecto fáctico.

## 6. Conclusión

Con fundamento en lo expuesto, la Sala **revocará parcialmente** la sentencia impugnada; en el sentido de **negar** las pretensiones de la demanda en lo relativo al defecto fáctico alegado; y **confirmar** la decisión de declarar improcedente la presente acción, respecto a los defectos sustantivo, desconocimiento del precedente y violación directa de la Constitución, por no cumplir con el requisito de relevancia constitucional.

En mérito de lo expuesto, **la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## FALLA

1. **Revocar parcialmente** la parte resolutive de la Sentencia impugnada, proferida el 23 de abril 2021 por el Consejo de Estado, Sección Segunda - Subsección A; para en su lugar, **negar** las pretensiones de la acción de tutela promovida por el señor *Luis Noé Ayala Monroy* relacionadas con el defecto fáctico alegado, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta decisión.
2. **Confirmar** en todo lo demás la decisión impugnada, proferida el 23 de abril 2021 por el Consejo de Estado, Sección Segunda - Subsección A, en cuanto declaró improcedente la acción respecto a los defectos sustantivo, desconocimiento del precedente y violación directa de la Constitución invocados por el señor *Luis Noé Ayala Monroy*, por las razones expuestas en la motivación precedente.



3. **Notificar** la presente decisión a los interesados, por el medio más expedito.
4. **Publicar** la presente decisión en la página web del Consejo de Estado.
5. **Enviar** a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

**Cópiese, notifíquese y cúmplase**

Esta sentencia se estudió y aprobó en sesión celebrada en la fecha.

*(Firmado electrónicamente)*  
**MILTON CHAVES GARCÍA**  
Presidente

*(Firmado electrónicamente)*  
**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

*(Firmado electrónicamente)*  
**MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**

*(Firmado electrónicamente)*  
**JULIO ROBERTO PIZA RODRIGUEZ**