

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
FACULTAD DE DERECHO

MAESTRÍA EN DERECHO PUBLICO MILITAR

CONSECUENCIA JURÍDICA DE LAS DECISIONES DEL CONSEJO DE ESTADO
SOBRE SENTENCIAS DE UNIFICACIÓN

Presentada por Gloria Milena Durán Villar

Dirigido por el Dr. Andrés Gómez Roldán
Profesor de Metodología Facultad de Derecho

Bogotá, D.C., Octubre de 2017

Tabla de Contenido

Introducción	1
Objetivo General.....	2
Objetivos Específicos	2
1. Capítulo:	3
Antecedentes de los Soldados Voluntarios y Profesionales en Colombia	3
2. Capítulo:	7
El Precedente Judicial en la Justicia Contenciosa Administrativa	7
2.1. Desarrollo de las fuentes del derecho administrativo para determinar decisiones de sentencias de unificación y sus consecuencias.	8
2.2. Consejo de Estado, Normas y Jurisprudencia sobre sentencias de unificación y precedente.	11
2.3. En relación con el Decreto 131 de 1985 existe Omisión Legislativa.....	17
2.4. El CPACA plasma el precedente judicial en la justicia Contenciosa Administrativa.	19
2.4.1. Antecedentes.....	19
2.4.2. Las sentencias de Unificación Jurisprudencial	23
Capítulo 3:	24
Línea Jurisprudencial de los Soldados voluntarios bajo la ley 131 de 1985 frente a los Soldados Profesionales bajo la ley 1794 del 2000.....	24
3.1 Argumentos jurídicos y desarrollo Jurisprudencial	24
3.2. Aplicación del Régimen.....	31

3.3. Características del régimen salarial y prestacional de los soldados voluntarios y soldados profesionales	32
3.4. Régimen de carrera de los soldados profesionales	35
3.5. Régimen salarial en el personal de soldados profesionales	41
3.6. Efectos prestacionales de ordenar el reajuste salarial del 20% a favor de los soldados profesionales que venían como voluntarios.....	49
3.7. Reglas jurisprudenciales	52
3.8. Extracto de la Sentencia.....	54
CONCLUSIONES	56
BIBLIOGRAFÍA	60
Providencias judiciales	67
Corte constitucional	67
Consejo De Estado.....	68

Tabla de Ilustraciones

Ilustración 1. Antes de la sentencia de unificación.	26
Ilustración 2. Sentencia de unificación.....	26
Ilustración 3. Después de la sentencia de unificación.	27
Ilustración 4. Sentencias año 2015	28
Ilustración 5. Sentencias año 2016.	28
Ilustración 6. Sentencias año 2017,	29
Ilustración 7. Sentencias años 2015-2016-2017.	29

Lista de Tablas

Tabla 1. Situación salarial y prestacional de los soldados voluntarios.....	34
Tabla 2. Parangón entre los soldados profesionales incorporados por primera vez y los que venían de ser soldados voluntarios, en cuanto a los requisitos de ingreso.	38
Tabla 3. Liquidación del salario soldados profesionales frente a soldados voluntarios.....	40
Tabla 4. Incrementos salariales.	59

Introducción

En el contexto de la investigación se aclara el sentido y orientación de la norma que llevó al constituyente derivado en dar la importancia al tema del precedente judicial, esto en el marco del desarrollo de la Ley 1437 de 2011, frente al análisis de la figura de las sentencias de unificación y el mecanismo de extensión de jurisprudencia a terceros.

Es así como desde el año 2003, algunas normas aunque aparentemente eran mejores, en algunos contextos, se empieza a dar una regresividad generando una discriminación odiosa en algunos componentes de fuerza, que fundamentalmente ha generado un incremento de la litigiosidad y un desgaste en la defensa jurídica del Estado y específicamente de la fuerza pública por falta de una coherencia y homogeneidad en el manejo de la política pública.

Este trabajo desde la jurisprudencia expondrá la directriz para poder tener un criterio que permita desde la congruencia poder encontrar las líneas decisionales acordes y específicamente aplicar los criterios auxiliares que deberían tener los operadores judiciales y administrativos, haciendo énfasis en el precedente judicial¹ en lo contencioso, con el estudio de casos ejemplares para comprender las zonas grises del derecho que afecta a miles de personas que forman parte de la fuerza pública en sus diferentes regímenes salariales, de carrera y los reajustes porcentuales.

¹ Constitución Política: Artículo 230

Objetivo General

Analizar el impacto jurídico del fallo de unificación proferido por el Consejo de Estado sobre derechos laborales de soldados voluntarios que pasaron a ser soldados profesionales.

Objetivos Específicos

1. Identificar las diferentes posiciones indicadas en los fallos de primera y segunda instancia proferidas a la fecha.
2. Determinar los valores reconocidos a los soldados que pasaron a ser profesionales en el 2003, como consecuencia de las decisiones judiciales expuestas.
3. Contrastar los costos de las decisiones judiciales con el principio de la sostenibilidad fiscal

1. Capítulo:

Antecedentes de los Soldados Voluntarios y Profesionales en Colombia

La Ley 167 de 1896, es la primera norma que organiza el servicio militar obligatorio en Colombia y lo hace obligatorio, pero también prevé la incorporación de soldados voluntarios.

La Ley 131 de 1985, crea la figura de los soldados voluntarios, para este grupo de soldados se requería haber prestado el servicio militar obligatorio y se hace en desarrollo de la Ley 1ª de 1945, que permitía la prestación del servicio militar como voluntario, pero de igual manera le da otro alcance a partir de diciembre de 1985, este personal entra a recibir remuneración por sus servicios, denominada bonificación mensual que correspondía a un salario mínimo legal vigente incrementado en un 60%, más una prima de antigüedad que podría llegar hasta un 58.5%, éste se da hasta el primero (01) de Noviembre de 2003, fecha en que ya existía los soldados profesionales.

Para esta fecha los soldados voluntarios que se encontraban en las fuerzas de Ejército y Armada Nacional, pasaron a ser soldados profesionales e infantes de marina profesionales, respectivamente y aquel que prestaba servicio por un periodo de un año recibía una bonificación de navidad, igual a lo percibido en el mes de noviembre, en caso contrario proporcional por mes cumplidos a razón de 1/12.

En esta norma tampoco se desarrolló un régimen pensional por tiempo de servicio y le era aplicable un régimen prestacional, penal y disciplinario propio de los soldados que se encontraban prestando el servicio, tenía derecho a reconocimiento de indemnización por disminución de la capacidad sicofísica y pensión de invalidez cuando superaba el 75% de la capacidad.

En caso de fallecimiento por razón del servicio recibían una compensación por muerte

que correspondía de 24 a 48 meses de sueldo básico de un cabo segundo y pago de cesantías si fallecía en combate o por acción directa del enemigo.

Decreto 370 de 1991 “por el cual se reglamenta la Ley 131 de 1985”, se da 6 años después, siendo este un Decreto reglamentario del servicio de los soldados voluntarios, que contemplaba como requisitos de incorporación realizar una solicitud en la guarnición militar más cercana a su domicilio, haber prestado el servicio militar, ser soltero y tener buena conducta durante el servicio militar y reunir condiciones sicofísicas y morales. Su alta era por OAP (Orden Administrativa de Personal), su finalidad era de combate y apoyo para el combate y solo pueden ascender a Dragoneante Profesional, y para este rango sus requisitos eran 5 años de servicio con excelente conducta y disciplina.

A partir del año 2000, se estableció un régimen especial en las Fuerzas Militares, este consistía en incorporar como soldados voluntarios a soldados que hubieren prestado el servicio militar y decidieran profesionalizarse en el arte de la guerra.

El soldado voluntario devengaba una bonificación consistente en un salario mínimo legal mensual vigente incrementado en un 60%, teniendo la opción de ser soldado profesional devengaría un salario mínimo legal mensual vigente incrementado en un 40%, más el sistema prestacional y pensional.

Con lo anterior se pretendía profesionalizar y contar con personas que tuvieran un alto grado de pertenencia con la institución y el país, para entrar a defender un estado con más de treinta años en guerra, por tal motivo inicialmente se reconocía el soldado voluntario con experiencia en operaciones sostenidas y para el año 2000 se inicia el periodo de garantías laborales y mayor compromiso con la institución pasando de soldado voluntario con bonificación a soldado profesional con salario, prestaciones sociales y sistema pensional.

El Gobierno al identificar que para el año 2003 aún había soldados voluntarios y al mismo tiempo ya existían los soldados profesionales y que tenían diferencias salariales, determino cambiar la figura de soldado voluntario a soldados profesionales únicamente.

El soldado profesional que se incorporó después de la vigencia del Decreto 1793 de 2000, devengaba un salario mínimo incrementado en un 60% y aquel que paso de voluntario a profesional devengaba un salario mínimo mensual vigente incrementado en un 40%, siendo desigual con aquellos que ingresaron en vigencia del Decreto.

Esto hace que los soldados que se encontraban en una especie de letargo decidan acudir a la vía jurisdiccional administrativa, pidiendo igualdad de condiciones laborales, esto conduce a que los Jueces de la Republica interpreten el Decreto 1793 en sus Numerales 1 y 2, y dividan las posiciones, tanto en el a quo y el a quem bajo las siguientes condiciones:

El artículo primero del Decreto 1794 de 2000, establece lo siguiente:

“ASIGNACIÓN SALARIAL MENSUAL: Los soldados profesionales que se vinculen a las Fuerzas Militares, devengarán un (1) salario mensual equivalente al salario mínimo legal vigente, incrementado en un cuarenta por ciento (40%) del mismo salario.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo del artículo siguiente, quienes al 31 de diciembre del año 2000 se encontraban como soldados de acuerdo con la Ley 131 de 1985, devengarán un salario mínimo legal vigente incrementado en un sesenta por ciento (60%).”

La Ley 131 de 1985, “por la cual se dictan normas sobre servicio militar voluntario”, tal y como lo expresa claramente su epígrafe, regula lo relacionado exclusivamente con los soldados que prestan SERVICIO MILITAR VOLUNTARIO.

Cuando el inciso segundo del artículo 1º Decreto 1794 de 2000 dice: “devengarán un salario mínimo legal vigente incrementado en un sesenta por ciento (60%)”, se refiere a “soldados de acuerdo con la Ley 131 de 1985” es decir, a soldados que prestan un servicio

militar voluntario.

¿Qué argumento o elementos tuvo en cuenta el legislador en el inciso primero del artículo 1° Decreto 1794 de 2000 establezca un cuarenta por ciento (40%) de incremento y en el inciso segundo de la misma norma, establezca un incremento del sesenta por ciento (60%)?

El inciso primero de la norma bajo análisis, se refiere a quienes tienen la calidad de soldados profesionales y en el inciso segundo a aquellos soldados que continúan bajo la calidad de soldados voluntarios.

2. Capítulo:

El Precedente Judicial en la Justicia Contenciosa Administrativa

La Ley 1437 de 2011, desarrollo el precedente jurisprudencial con el fin de dar garantías e igualdad jurídica, los despachos judiciales (Juzgados y Tribunales) dieron la misma interpretación cuando existen las mismas condiciones fácticas y jurídicas defendiendo los derechos en igualdad de condiciones.

Las decisiones de las Altas Cortes (Corte Constitucional, Consejo de Estado, Corte Suprema y Consejo Superior de la Judicatura) tienen fuerza vinculante y para el caso bajo estudio se da la Sentencia de Unificación 85001-33-33-002-2013-00060-01 magistrada ponente Sandra Lisset Ibarra Vélez y Demandante Benicio Antonio Cruz del 25 de agosto de 2016 sección segunda, bajo los siguientes parámetros: “i) En la obligación de aplicar la igualdad frente a la ley ii) La potestad de unificación jurisprudencial que recae sobre estas cortes iii) El principio de la buena fe frente a la actuación de las autoridades del Estado iv) La necesidad de brindar seguridad jurídica del ciudadano en el entendido de que ante situaciones similares se dicten decisiones similares” CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia de 16 de septiembre de 2010, Exp. 2010-00830-00(AC), C.P. Gustavo Gómez Aranguren

El derecho administrativo no podría ser ajeno a los cambios que le imprime la constitucionalización y la globalización. En este sentido, “dadas las peculiaridades propias que reviste el Derecho Administrativo, como rama en permanente formación, cuyo ordenamiento no cristaliza definitivamente por las continuas transformaciones de la realidad que debe regular, el análisis de las fuentes del derecho exige una consideración particular de parte de la doctrina” (Cassagne, 2009, pág. 149). Por lo que se hace necesario revisar cuales han sido las fuentes del derecho administrativo, su desarrollo y si en la actualidad se encuentran vigentes.

2.1. Desarrollo de las fuentes del derecho administrativo para determinar decisiones de sentencias de unificación y sus consecuencias.

El derecho administrativo es una rama del derecho colombiano, cuya practica se funda en la tradición jurídica continental, que se caracteriza por ser el primero en crear un derecho administrativo: “como un área de derecho positivo específico, regulador de la actividad, de los sujetos y las finalidades de la administración pública” (Santofimio Gamboa, 1996, pág. 253) y algunas de sus características son:

- Existencia de una administración pública sujeta a una legalidad especial
- Existencia de una legalidad especial y concreta con principios rectores de la actividad administrativa.
- Supremacía de la administración en sus relaciones jurídicas mediante el reconocimiento de poderes exorbitantes
- Existencia de un control de legalidad realizada por una jurisdicción especial
- Existencia de un régimen de responsabilidad, diverso del establecido para los particulares.

Varios escritores² consideran que la formación del derecho administrativo colombiano se encuadra en la tradición jurídica continental como las francesas y españolas. Las fuentes del derecho administrativo son las mismas fuentes generales del derecho. Es importante señalar que las fuentes del derecho administrativo fundamentan en el principio de legalidad, “lo que implica que toda la actuación de la administración es susceptible de analizarse jurídicamente, pues está sometida al derecho y al control judicial, situación que es

² Consultar: Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. Tratado de derecho Administrativo (Santofimio Gamboa, 1996), Chinchilla María, Carmen, Reflexiones en torno a la polémica sobre el origen del derecho administrativo (Chinchilla Marín, 1992) y Malagón Pinzón, Miguel. La Revolución Francesa y el Derecho Administrativo Francés: La invención de la teoría del acto político o de gobierno y su ausencia de control judicial. (Malagón Pinzón, 2005)

precisamente la que permite que funcione dicho principio” (Serna Mesa, 2010).

Es por esto que tradicionalmente las fuentes del derecho administrativo, siguiendo a (Rodríguez, 2008, p 61) y a (Herrera, 2012, p 37) se han considerado las siguientes: la ley y los actos administrativos (los reglamentos), y excepcionalmente la doctrina, la jurisprudencia, y los principios generales del derecho.

La fuente principal del derecho administrativo es la Constitución Política de Colombia de 1991, que está en la cúspide dentro de la estructura jerárquica del ordenamiento jurídico, tiene prevalencia sobre las demás normas (Art. 4 C.P/ “norma de normas”), “al ser definida como el conjunto de normas fundamentales que se encargan de establecer los derechos y libertades públicas y la estructura del estado” (Herrera, 2012, p 37) de este modo “todas las secciones del derecho administrativo arrancan del estudio de los principios y normas que la Constitución trae sobre el aparato administrativo y su marcha, o las actividades de los particulares en relación con ella, o sobre los comportamientos de otras ramas del Estado que caen dentro de su temática” (Vidal Perdomo, 2004, pág. 16), de esta manera la Constitución se convierte en una norma efectiva que permea todo el derecho administrativo. Esto hace posible entender que, aunque la fuente principal del derecho administrativo es la ley, no puede por ello “escapar al hecho que existe un estatuto superior compuesto por un grupo de principios, reglas y normas de derecho positivo que conforman el bloque de constitucionalidad y que comparten con los artículos del texto de la Carta la mayor jerarquía normativa en el orden jurídico interno”. (Serna Mesa, 2010).

También encontramos como fuentes del derecho administrativo, los actos administrativos, que pueden ser de carácter general o particular, aunque solo los actos administrativos de carácter general son considerados fuente objetiva de derecho, y generalmente son reglamentarios. Los reglamentos son “declaraciones unilaterales realizadas en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos generales en forma directa” (Gordillo, 1998, pág. 32), la Constitución de 1991 establece un sistema confuso de creación de reglamentos, a lo que se puede determinar que no es una facultad

exclusiva del presidente, sino que otros organismos tienen facultades dependiendo de su competencia, para el caso bajo estudio el consejo de estado en sentencias de unificación.

Otras fuentes del derecho administrativo según Santofimio Gamboa, presenta el análisis de los “elementos coadyuvantes o de colaboración del sistema normativo” (1996), es decir los principios generales del derecho, la jurisprudencia, la costumbre y otros autores mencionan la doctrina. “La jurisprudencia y la doctrina no son fuentes normativas sino intelectuales, es decir, que no son producto del poder del Estado sino de la interpretación que se hacen de las mismas en las decisiones judiciales, libros y escritos”. (Vidal Perdomo, 2004, pág. 17).

Atendiendo a lo consagrado por el artículo 230 de la Constitución Política, la jurisprudencia está clasificada como un criterio auxiliar de la actividad judicial. En nuestro país se presenta una constante preocupación por representar en la ley los criterios para desarrollar la actividad del estado; brindando la mayor certeza posible a los particulares, aplicando la normatividad escrita de tal forma que se efectuó una concreción real, entre lo consagrado en la norma y la realidad material de los derechos y prerrogativas de los particulares, de tal manera que la aplicación normativa se dé de manera concreta para todos los habitantes del territorio nacional, que se encuentren en situaciones fácticas semejantes, de manera pues, que no se violen entre otros derechos fundamentales, como el de la igualdad de que todos somos destinatarios. Tradicionalmente se ha tenido nuestro sistema legal como un derecho legislado, restándole importancia a la interpretación efectuada por los jueces a través de sus providencias. A partir de la vigencia de la Ley 1437 de 2011, la jurisprudencia ha cobrado una mayor relevancia, pues se hace obligatorio tener en cuenta el precedente jurisprudencial al haberse consagrado las “sentencias de unificación”, como criterios garantizadores de los derechos de los administrados.

“La tarea del Consejo de Estado y el Tribunal de Conflictos ha sido fundamental en la formación del derecho administrativo, adaptando las construcciones doctrinarias o tomando la iniciativa para la elaboración de las categorías para la solución de litigios” (Vidal

Perdomo, 2004, pág. 33).

Para muchos escritores en Colombia esto ocurre, pese al papel auxiliar que se le da a la jurisprudencia, la realidad del derecho administrativo colombiano es que “sus instituciones han sido el producto de la interpretación y de la adaptación doctrinal que por vía de jurisprudencia ha hecho el Consejo de estado” (Santofimio Gamboa, 1996, pág. 457). A pesar de que el origen del derecho administrativo es reglado, se han venido desarrollando distintas normas, debido a la especialidad de sus contenidos y el desarrollo especial que se ha dado a los conflictos jurisprudencialmente.

2.2. Consejo de Estado, Normas y Jurisprudencia sobre sentencias de unificación y precedente.

Las normas que ha desarrollado el consejo de Estado, son de gran importancia y acogen algunos pronunciamientos del Consejo de Estado al respecto de manera consultiva del Gobierno, e instituciones de lo Contencioso Administrativo.

En 1914 el Consejo de Estado³, continuó la línea de reconocer la existencia de la jurisprudencia, como fuente auxiliar del derecho, siendo este fundamentado en el artículo 1, 4 y 8 de la Ley 153 de 1887, y el artículo 4 de la Ley 169 de 1889 que subrogó el artículo 10 de la Ley 153 de 1887.

En sentencia de 1915 el Consejo de Estado afirma, que es importante que exista la

³ Desde 1821, existe el Consejo de Estado como órgano asesor del Gobierno Nacional. Posteriormente pasó a ser de la Rama ejecutiva. En la reforma constitucional de 1905, se suprime el Consejo de Estado, al igual que la Vicepresidencia de la República. Hasta Reforma constitucional de 1914, se restablece el Consejo de Estado, para ampliar la información consultar: La historia de la rama judicial en Colombia de Andrés De Zubiría Samper (De Zubiría, 2012).

doctrina probable como uno de los papeles más importantes de la Corte Suprema de Justicia, dando a los jueces la posibilidad de aplicarla en casos análogos, (Consejo de Estado, Exp. N°532, octubre 11 de 1915) dejando en claro que no es obligatoria su aplicación.

En la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, la convocatoria a sala plena del consejo de estado como órgano de cierre , se puede efectuar por iniciativa del presidente, por el vicepresidente de la corporación o por tres o más consejeros de estado, a fin de que se adopte una decisión de manera conjunta de un tema específico que venga siendo reiterativamente puesto en consideración por los ciudadanos o en nuestro caso concreto, por un determinado sector de servidores públicos que se consideran acreedores de un derecho que le ha venido siendo desconocido.

En el expediente número S-032, que tiene Consejero ponente a Carlos Betancur Jaramillo, “no estuvo en el pensamiento del legislador de 1975 ni hacer obligatorio el precedente jurisprudencial ni darle el valor o el rango de ley. Sólo quiso que los cambios se manejaran por todos los miembros de la corporación y no por los que conformaran una Sala o Sección determinada. La obligatoriedad del precedente no está, se repite, ni en la Ley 11 ni en el artículo 24 del Decreto 528 de 1964. Tampoco en la doctrina”.

En algunas providencias anteriormente relacionadas, expresan que el Consejo de Estado para esta época admitió la jurisprudencia como fuente auxiliar del derecho que no obliga al resto de la jurisdicción, sin embargo es claro que hay un interés por unificar las decisiones entre las distintas secciones y que sea realizada en sala plena.

Con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, y la creación de la Corte Constitucional, el Consejo de Estado, tiene la necesidad de usar un patrón común en las decisiones contenciosas ordinarias. “En todo caso, el escenario que se observa en los fallos del Consejo de Estado, no identifica aún una estructura o metodología sobre el uso del concepto de línea jurisprudencial, es decir, un concepto que de manera transversal muestre

como paulatinamente evoluciona con carácter vinculante un precedente, esto a pesar de la existencia del recurso extraordinario de súplica consignando como causal la inobservancia de la jurisprudencia de la sala plena del Consejo” (Motta Navas, Suelst Cock, & Corrales Sánchez, 2012, pág. 51).

La fuerza vinculante de las sentencias de las Altas Cortes y la presencia del precedente judicial en Colombia, tomó un viento diferente con la expedición de la sentencia C- 836 de 2001, en la que se analiza el artículo 4 de la Ley 169 de 1896, y se debate el tema de la doctrina probable, a pesar que taxativamente esta norma era exclusivamente para la Corte Suprema de Justicia, se amplió el concepto a las decisiones proferidas por todas las Altas Cortes que integran la administración de justicia, es decir Consejo de Estado y Corte Constitucional⁴.

El Consejo de Estado frente a la jurisprudencia, incluye términos utilizados en un principio únicamente por la Corte Constitucional. “Aunque los precedentes no tienen la categoría de fuente formal de Derecho, entrelazados con el derecho a la igualdad adquieren fuerza vinculante en la actividad judicial, pues donde existe la misma razón debe aplicarse la misma solución, o si se prefiere, ante la identidad de elementos de dos casos, es de esperarse que la solución sea igual” (Consejo de Estado, Exp. N°3461, 2 de septiembre de 2004).

El Consejo de Estado cita a la Corte Constitucional al decir que los precedentes no son obligatorios y que por la autonomía judicial es admisible que el juez modifique o aparte de sus interpretaciones, con la condición de exponer razones y fundamentos que lo llevaron a apartarse del mismo.

El Consejo de Estado en sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección

⁴ Al momento de proferirse la Ley 169 de 1896 el Consejo de Estado ni la Corte Constitucional existían en el ordenamiento jurídico colombiano

Tercera. Radicación número: 25000-23-26-000-1999-01968-01(25662), Consejero Ponente: Ramiro Saavedra Becerra. Bogotá, D.C., treinta (30) de marzo de dos mil seis (2006), indica al respecto: “Cada proceso brinda la oportunidad de estudiar a fondo los aspectos jurídicos que le incumben, con lo cual, en cada pronunciamiento se está ante la posibilidad de que el Juez reitere, modifique, adicione o cambie la interpretación de los conceptos jurídicos ajustables en cada materia, pues, aunque esto resulte desconcertante para los usuarios de la administración de justicia, el concepto de justicia prefiere aceptar la modificación de las tesis jurisprudenciales, antes de reiterar posiciones contrarias a derecho”. Por lo anteriormente mencionado, el Consejo de Estado, concibe la importancia de mantener una interpretación unificada en su jurisprudencia y que la misma sea aplicada por los jueces. Sin embargo siempre que se señala esta interpretación en la que se protege algunos derechos como lo son el de la igualdad, el derecho al debido proceso, dando de esta manera independencia y autonomía de los jueces.

El artículo 114 de la Ley 1395 de 2010⁵ dispone “Las entidades públicas de cualquier orden, encargadas de reconocer y pagar pensiones de jubilación, prestaciones sociales y salarios de sus trabajadores, o afiliados, o comprometidas en daños causados con armas de fuego, vehículos oficiales, daños a reclusos, conscriptos, o en conflictos tributarios o aduaneros, para la solución de peticiones o expedición de actos administrativos, tendrán en cuenta los precedentes jurisprudenciales que en materia ordinaria o contenciosa

⁵ En la exposición de motivos del proyecto de ley, para justificar la necesidad de la norma se afirmó: “Sobre el deber de acatar los precedentes. En la jurisdicción ordinaria laboral, en la Contencioso Administrativa y en la constitucional, como consecuencia de las decisiones de los jueces en acciones de tutela, se han venido trazando líneas jurisprudenciales en determinadas materias, como, por ejemplo, pensiones de jubilación, prestaciones sociales, daños causados con armas de fuego o vehículos oficiales, daños causados a reclusos y conscriptos, conflictos tributarios o aduaneros. De acuerdo con tales líneas, se condena a las entidades públicas al pago de sumas que generan para el erario público sobrecostos adicionales por las indexaciones y los intereses moratorios que tales condenas implican. Hoy las justicias Contencioso Administrativa y laboral [sic] cuentan con más de veinte mil procesos de esta misma naturaleza. Con mecanismos para que haya una misma voluntad política del Estado y de entidades como CAJANAL y otras de previsión social, se podría generar una gran descongestión en las distintas jurisdicciones.”

administrativa, por los mismos hechos y pretensiones, se hubieren proferido en cinco o más casos análogos”. Se está generando una obligación para las autoridades administrativas “en ejercicio de su función administrativa les corresponda pronunciarse sobre esos tópicos, imponiéndoles el deber de “tener en cuenta los precedentes jurisprudenciales” (Cerra Jiménez, 2012, pág. 18), buscando generar descongestión. Para Cerra Jiménez, les da la posibilidad de considerarlos en el análisis que sirva de motivación a la decisión, es decir, “ya sea acogidos o apartándose de ellos, la única consecuencia es que, tácitamente, se le impone al funcionario administrativo la carga argumentativa de demostrar que el criterio jurisprudencial contenido en las providencias que se referirían a asuntos análogos, es o no aplicable al caso concreto que se pide homologar”.

Para Santofimio Gamboa, el artículo reconoce la obligatoriedad que las entidades del Estado acaten el precedente judicial, pero además señala que hablar de línea o reiteración de jurisprudencia, es un error que puede desatar consecuencias perversas, porque si “siempre se requiere más de un precedente en el mismo sentido, entonces se permite la existencia de oscilaciones en la aplicación de las normas por los órganos judiciales hasta acertar en un criterio determinado”, alineándose con la postura de Díez Sastre, al señalar “el precedente como razón de ser de la decisión en relación con los hechos y circunstancias del litigio, esto es, como instrumento de control de la aplicación de las normas, no tiene que encontrar su justificación en la repetición para operar (2008, págs. 92 -93) por lo que es válido afirmar que la norma confunde el precedente con la reiteración o con la costumbre.

Frente a la obligación que existan cinco fallos iguales para poder considerarlos precedente judicial, se ha presentado también la crítica que en los casos a los que circunscribe la norma, generalmente los hechos y la tasación de perjuicios siempre van a ser distintos, por lo tanto será casi imposible conseguir cinco sentencias iguales (Tamayo Jaramillo & Jaramillo, 2012), a lo que los defensores de la norma podrían señalar que a lo que se refiere es a la forma como se solucionó en caso más no dar la misma solución.

En la sentencia C-539 de 2011, en la que se examinó la constitucionalidad del artículo 114

(parcial), la Corte interpretó con base en el artículo 6 de la Constitución en el que se señala que las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones y la adopción de sus decisiones están sometidas a la Constitución y a la ley⁶, que la norma se refiere “al necesario acatamiento de las decisiones judiciales y del precedente judicial dictado por las Altas Cortes en la jurisdicción ordinaria, contencioso administrativa y constitucional, por cuanto son los máximos órganos encargados de interpretar y fijar el contenido y alcance de las normas constitucionales y legales, interpretación que se incorpora al entendimiento y aplicación de los preceptos jurídicos”, resolviendo de esta manera las críticas anteriormente reseñadas, y frente a la expresión “en cinco o más casos” la Corte se inhibe por ineptitud sustantiva de la demanda de emitir un pronunciamiento de fondo. Sin perjuicio de lo anterior, como se mencionó en el primer capítulo, el aporte más significativo de este estudio de constitucionalidad es que la disposición es exequible “en el entendido que los precedentes jurisprudenciales a que se refiere la norma deben respetar la interpretación vinculante que realice la Corte Constitucional”. Con la expedición de la Ley 1437 de 2011 el artículo 114 fue derogado expresamente por el artículo 309.

Por su parte, el artículo 115 de la misma ley señala “Facúltese a los jueces, tribunales, altas cortes del Estado, Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y de los Consejos Seccionales de la Judicatura para que cuando existan precedentes jurisprudenciales, conforme al artículo 230 de la Constitución Política, el artículo 10 de la

⁶ Para profundizar al respecto se puede consultar también, Ricardo Hoyos Duque. La Corte Constitucional ha dicho que el precedente judicial resulta obligatorio para la administración. Así, en la sentencia T-116 de 2004 expresó que “conforme a las reglas que regulan el manejo del precedente judicial, el juez puede, bajo determinadas circunstancias, apartarse de la decisión de la Corte. No así la administración, que se encuentra sujeta a los parámetros definidos por la Corte Constitucional en esta materia y los jueces ordinarios en sus respectivos ámbitos de competencia. Sólo así se asegura que la administración esté sujeta al derecho. Resulta claro que en los puntos que no han sido precisamente definidos por el juez constitucional, la administración y los jueces gozan de un razonable margen de apreciación. Dicho margen de apreciación no es absoluto.” (Hoyos Duque, 2013).

Ley 153 de 1887 y el artículo 4° de la Ley 169 de 1896, puedan fallar o decidir casos similares que estén al Despacho para fallo sin tener que respetar el turno de entrada o de ingreso de los citados procesos, conforme a lo señalado en el artículo 18 de la Ley 446 de 1998. Con esta disposición se reconoce expresamente la existencia del precedente judicial (Tamayo Jaramillo & Jaramillo, 2012) en razón que hasta permite a los jueces, tribunales, altas cortes del Estado, Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y de los Consejos Seccionales de la Judicatura de alterar el turno de entrada de los procesos al Despacho los despachos, con el fin que se pudieran fallar o decidir casos similares que estén al Despacho para fallo sin tener que respetar el turno de ingreso de los citados procesos (Arias García, 2012).

Se puede concluir que el legislador hace divergencia entre jurisprudencia y precedente, “reconociendo autonomía al precedente en materia judicial, sin que adicionalmente le está otorgando a este medio, constitucionalmente auxiliar, un papel principal en la determinación del derecho” (Santofimio Gamboa, 2010, pág. 47), otorgándole un rol esencial al juez¹⁰ en la creación del derecho y construcción de precedentes jurisprudenciales, aceptándolo como fuentes para el derecho colombiano.

la Ley 1437 de 2011, “por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, la cual recopila los avances en materia de precedente judicial, las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado, y dota de herramientas reales a los jueces, funcionarios administrativos y de igual manera a los ciudadanos para que se aplique el precedente judicial, es el caso de la creación del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia y el mecanismo de extensión de las sentencias de unificación del Consejo de Estado.

2.3. En relación con el Decreto 131 de 1985 existe Omisión Legislativa

En sentencia C-584 de 2015 (i) “que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo”; (ii) que el precepto demandado “excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto

normativo cuestionado, o que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta”; (iii) “que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente”; (iv) “que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma”; (v) que “la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador”. (Negrilla fuera de texto).

Véanse los criterios orientadores del Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Consejero Ponente: William Hernández Gómez. Bogotá D.C., 16 de marzo de 2017. *“De esta manera, se constituyó para los soldados voluntarios que posteriormente fueron incorporados como profesionales, una suerte de régimen de transición tácito en materia salarial, en virtud del cual, pese a aplicárseles íntegramente el nuevo estatuto de personal de los soldados profesionales, en materia salarial conservarían el monto de su sueldo básico que les fue determinado por el artículo 4º de la Ley 131 de 1985, es decir, un salario mínimo legal vigente aumentado en un 60%”.*

(...) “En armonía con lo expuesto, para la Sala no es de recibo la interpretación que sobre el particular realiza la parte demandada, según la cual, los referidos Soldados profesionales, antes voluntarios, no tienen derecho a percibir un sueldo básico equivalente a un salario mínimo incrementado en un 60%, dado que a su juicio, al vincularse a la planta de personal de las Fuerzas Militares como soldados profesionales, se les aplica íntegramente el régimen propio de estos últimos”

Conforme la sentencia de unificación jurisprudencial citada, la interpretación adecuada del artículo 1.º del Decreto Reglamentario 1794 de 2000 consiste en que los soldados voluntarios que luego fueron incorporados como profesionales, tienen derecho a percibir una asignación salarial equivalente a un salario mínimo legal aumentado en un 60%”.

2.4. El CPACA plasma el precedente judicial en la justicia Contenciosa Administrativa.

2.4.1. Antecedentes

La Ley 1437 de 2011, “por el cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo” en adelante CPACA, constituye el cuarto código en materia administrativa.

Una de las primeras regulaciones fue la Ley 130 de 1913, relacionada únicamente con la administración de justicia, posteriormente la Ley 167 de 1941 “Sobre organización de la Jurisdicción Contencioso – Administrativo” en la que se regula por primera vez el procedimiento administrativo colombiano. La ley 58 del 1982 concedió facultades extraordinarias al presidente de la república para reformar el Código Administrativo y regular el procedimiento administrativo. En este sentido con fundamento en el artículo 11 de la mencionada ley, el gobierno expide el Decreto Ley 01 de 1984, cuyos preceptos eran aplicables a falta de otra disposición especial por lo organismos del estado o por lo particulares que cumplieran funciones públicas. De esta manera, “por primera vez, Colombia contó con un procedimiento administrativo regulad conforme con los límites de la habilitación especial que el Congreso de la República le otorgó al gobierno nacional, el cual es aplicable cuando no existan disposiciones especiales, y buscando encausar las principales relaciones jurídicas que surgieran entre la administración y el ciudadano” (Araujo Oñate, 2012, pág. 400)

Teniendo en cuenta que el Decreto – Ley 01 de 1984 fue redactado en el marco de la Constitución de 1886, concebida en una forma de estado diferente y en otra realidad socio jurídica, tal como lo menciona la exposición de motivos del proyecto de ley que se radicó en el Congreso de la República , “Para entender las razones de una reforma a dicho texto, y el por qué se considera que las instituciones jurídicas allí contenidas han perdido la eficacia

que otrora tuvieron, tanto para la administración pública como para la Jurisdicción Contencioso Administrativa, es necesario revisar, aunque sea en forma sucinta, las transformaciones más relevantes ocurridas en los últimos 25 años en el entorno internacional y nacional, y su impacto sobre la normatividad que hoy por hoy se pretende reformar” (Exposición de motivos al Proyecto de Ley 198 de 2010 Senado – 315 de 2010 Cámara "Por la cual se expide el Código de Procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo", 2009). Entre los cambios más importantes están: el fenómeno de la globalización con la tendencia a la unificación del derecho, los cambios producidos en nuestro ordenamiento constitucional, y la congestión judicial entre otros, los cuales se estudiarán someramente para comprender el contexto de la reforma.

Como se indicó anteriormente el antiguo código se concibió en el marco de la constitución de 1886, “bajo una concepción de Estado de Derecho liberal, individualista y con marcada influencia organicista, a los mandatos la Constitución Política de 1991, concebida bajo un modelo de Estado Social de Derecho, que tiene por centro la persona y la defensa de sus derechos (Namén Vargas, 2013, pág. 109). De esta manera el texto constitucional de 1991, diseñó un nuevo modelo de administración pública que introduce una nueva visión del estado y su relación con el ciudadano dando prioridad a la dignidad humana y a la garantía de los derechos fundamentales. Por este motivo, el código que rige la jurisdicción contencioso administrativa, debía adaptarse a los cambios, modernizarse y fortalecerse. Acompañado a lo anterior, la carta de 1991 introduce importantes cambios en la forma de pensar y de actuar de los jueces, “quienes no pueden continuar limitado su trabajo a la defensa objetiva de la legalidad, sino que deben orientar sus poderes, ahora ampliados, y su ámbito de acción hacia la defensa de dichos principios y finalidades” (Arboleda Perdomo, 2012, pág. xxviii). El texto de la Constitución con su nuevo carácter normativo, y no únicamente axiológico como en el pasado, acompañado a las interpretaciones jurisprudenciales de la Corte Constitucional, se convierten en fuente esencial para la aplicación de las normas por los administradores y operadores judiciales.

Pero tal vez, el motivo principal para la modificación del Código Contencioso

Administrativo fue la congestión judicial en la Jurisdicción, siendo el centro de diferentes investigaciones⁷ en los últimos años, donde se han reconocido ampliamente causas que indicaban la necesidad de tomar una medida de base. “La congestión se presenta porque los despachos judiciales producen una cantidad inferior de egresos a los ingresos que reciben en un periodo de tiempo, lo cual hace que cada vez su carga sea mayor frente al inventario del inicio del respectivo periodo y que como consecuencia la duración de los procesos progresivamente se incremente” (Restrepo Medina, 2010) . La congestión es enemiga de la pronta y atenta justicia, con ella se vulneran los diferentes derechos de los ciudadanos y por tanto en contravía de los principios de la dinamismo de la administrativa.

Por lo anterior, el Consejo de Estado, para los años 2006 y 2007, inició una deliberación para “repensar la jurisdicción contencioso administrativa”⁸, para lo cual mediante el Decreto 4820 del 14 de diciembre de 2007, se convino con el Gobierno implantar una “Comisión de Reforma a la Jurisdicción Contencioso Administrativa”. La Comisión “auspició una participación amplia de todos los servidores judiciales de la jurisdicción, de los representantes de los demás poderes públicos, incluidos los órganos de control, y de los académicos y estudiosos de esta área del derecho, todos los cuales debatieron las iniciativas presentadas en las mesas de trabajo y en los paneles realizados a lo largo y ancho del país y, en especial, en los encuentros anuales de la jurisdicción contenciosa administrativa” (Duque Ayala & Martínez Cruz, 2011, pág. 70)

⁷ Ballén Molina, Rafael. Principales causas de la congestión Contencioso Administrativa en Colombia. Ibáñez, Bogotá, 2007. (Ballén Molina, 2007). Restrepo Medina, Manuel Alberto. Dimensión de la congestión en la jurisdicción administrativa. Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2009. (Restrepo Medina , 2009). Younes Moreno, Diego. Vía gubernativa –conciliación– arbitramento. Una compilación temática y jurídica para la descongestión en lo contencioso administrativo. Colección Reformas en la Rama Judicial. Tomo V. GTZ, Legis, Bogotá, 2008; (Younes Moreno, 2008)

⁸ Expresión utilizada con frecuencia durante el proceso de elaboración de la reforma, utilizada por el Ex Presidente Gustavo Aponte Santos, para dar apertura al instalar la Comisión para la reforma a la Jurisdicción Contencioso administrativa.

Una vez, exhibidas las reflexiones y allegadas las opiniones de los diferentes actores, el Consejo de Estado, e conjunto con el Ministerio de Interior y de Justicia, radicaron ante el Congreso de la República en noviembre de 2009 el Proyecto de Ley 198 de 2010 Senado – 315 de 2010 Cámara "Por la cual se expide el Código de Procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo". En definitiva fue sancionado por el Presidente de la República el 18 de enero de 2011, entrando en vigencia el 2 de julio de 2012.

La Ley 1437 de 2011, es el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de Procedimiento Contencioso Administrativo, de ahora en adelante CPACA, como se evidenció anteriormente, “este nuevo texto es el resultado de un esfuerzo mancomunado de las tres ramas del poder público, bajo el liderazgo del Consejo de Estado (Duque Ayala & Martínez Cruz, 2011, pág. 70). La nueva normativa introduce, sin lugar a una reforma trascendental, pues responde al espíritu renovador de la Constitución Política de 1991, donde se resalta el papel fundamental de la administración en la protección de los derechos de las personas.

Una vez estudiados y analizado los antecedentes del nuevo Código, se entra a estudiar las normas que desarrollan y materializa el precedente jurisprudencial, para entrar a profundizar la Sentencia del Consejo de Estado proferida el 25 de Agosto del 2016 y que determino una línea en el tema prestacional para los soldados voluntarios que posteriormente pasaron a ser soldados profesionales y unifico criterio para de esta forma poder unificar salario y no se violara el derecho a la igualdad entre los militares denominados soldados profesionales.

Se hará referencia a las sentencias de unificación de jurisprudencia y el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia consagrado en los artículos 256 a 268 del CPACA y el mecanismo de extensión de las sentencias de unificación del Consejo de Estado, artículos 269 a 271 en concordancia con los artículos 10 y 102 del mismo Código, en razón que son en estos mecanismos los que le dan al precedente judicial las herramientas

para su consolidación en nuestra tradición jurídica. “Pero es la Ley 1437 de 2011, la que se despacha a favor del precedente obligatorio” (Tamayo Jaramillo & Jaramillo, 2012, pág. 161), acogiendo el nombre de sentencias de unificación.

2.4.2. Las sentencias de Unificación Jurisprudencial

Dentro de la Comisión de reforma al Código, con el fin de evitar las confusiones de los términos utilizados por la Corte Constitucional como lo son jurisprudencia y línea jurisprudencial, se debía crear un nuevo término, “con el fin de definir como orientadoras de las decisiones administrativas y judiciales algunas sentencias expedidas por el Consejo de Estado que tuvieran el mérito suficiente para que su interpretación del derecho preexistente fuera obligatoria para la Administración y los jueces”. (Arboleda Perdomo, 2012, pág. 405). Para lo cual se definió en el artículo 270 del CPACA:

“Sentencias de unificación jurisprudencial. Para los efectos de este Código se tendrán como sentencias de unificación jurisprudencial las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia; las proferidas al decidir los recursos extraordinarios y las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009.”

Por lo anterior, se puede desplegar que el legislador estableció una nueva categoría de sentencias “las sentencias de unificación jurisprudencial”, inexistentes en el Decreto 01 de 1984, antiguo Código Contencioso Administrativo. Donde el Consejo de Estado, en la cual la Sala plena de lo Contencioso Administrativo, podía unificar juicios por trascendencia social, posibilidad prevista en el artículo 97 del Decreto 01 de 1984.

Las sentencias de unificación están orientadas a idear la unidad de la interpretación del ordenamiento, con la cual se aspira evitar situaciones contrarias en relación de un mismo problema jurídico al interior de la Jurisdicción, del Consejo de Estado entre las diferentes

secciones e incluso, al interior de una sección como se ha visto en el presente caso, y notoriamente en los tribunales administrativos de Cundinamarca, quienes se encontraban las posiciones divididas como ha ocurrido en el pasado y se viene presentando en un presente en las diferentes secciones del Consejo de Estado. Artículo declarado exequible por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-588 de 2012, que se analizará posteriormente con el mecanismo de extensión de jurisprudencia.

Capítulo 3:

Línea Jurisprudencial de los Soldados voluntarios bajo la ley 131 de 1985 frente a los Soldados Profesionales bajo la ley 1794 del 2000

3.1 Argumentos jurídicos y desarrollo Jurisprudencial

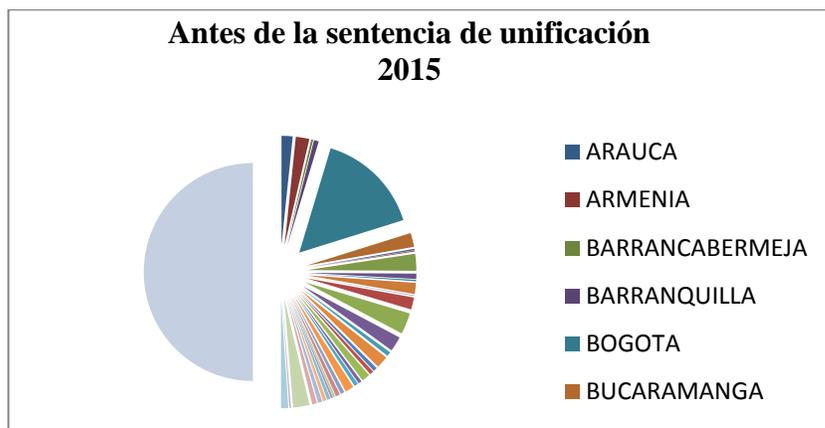
En la sentencia SU 85001333300220130006001 del 25 de agosto de 2016, donde se determinó el régimen aplicable para los soldados voluntarios que posteriormente pasaron a soldados profesionales en el año 2003.

Para determinar una línea jurisprudencial se hizo necesario realizar un inventario de sentencias en donde se desechó aquellas sentencias que no tenían relación directa con el problema jurídico, bajo estudio sentencia SU 85001333300220130006001 del 25 de agosto de 2016, una vez se profirió para el día 14 de agosto de 2017, se habían proferido 1626 fallos.

El Consejo de Estado resolvió el conflicto en el régimen prestacional que surgió de los soldados voluntarios bajo la ley 131 de 1985 y los soldados profesionales creados mediante la Ley 1794 del 2000, al presentarse una diferencia salarial que correspondía al 20%.

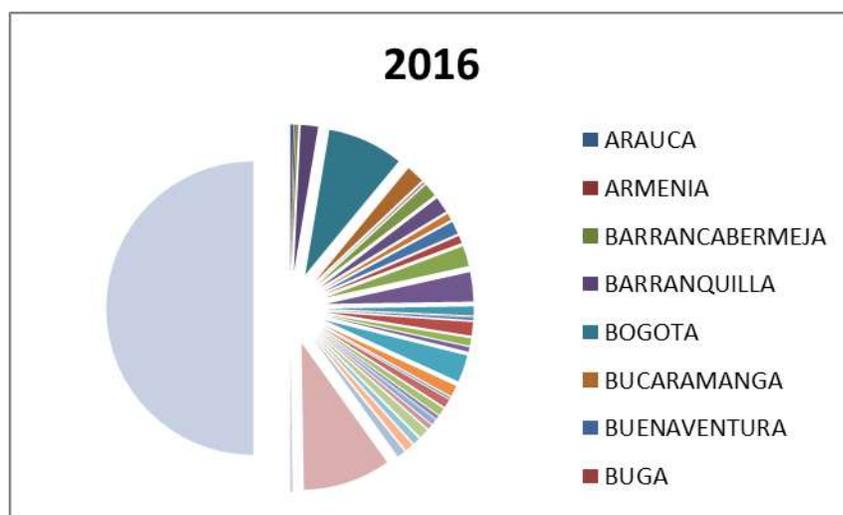
En las gráficas que se muestran a continuación refleja que no existe una notoria diferencia entre las sentencias proferidas en juzgados y tribunales antes de que el Consejo de Estado emitiera la sentencia de unificación. (ver cuadro anexo).

Ilustración 1. Antes de la sentencia de unificación.



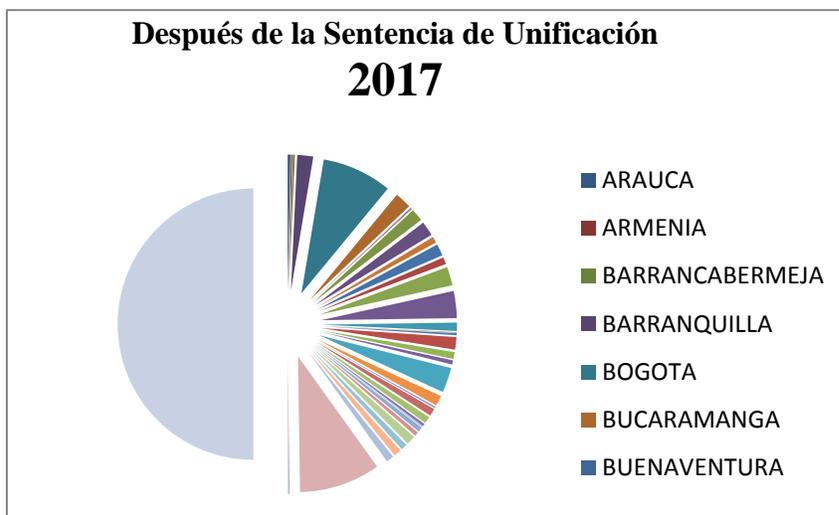
Fuente: "sistema único de gestión e información litigiosa del Estado"

Ilustración 2. Sentencia de Unificación



Fuente: "sistema único de gestión e información litigiosa del Estado"

Ilustración 3. Después de la Sentencia de Unificación.

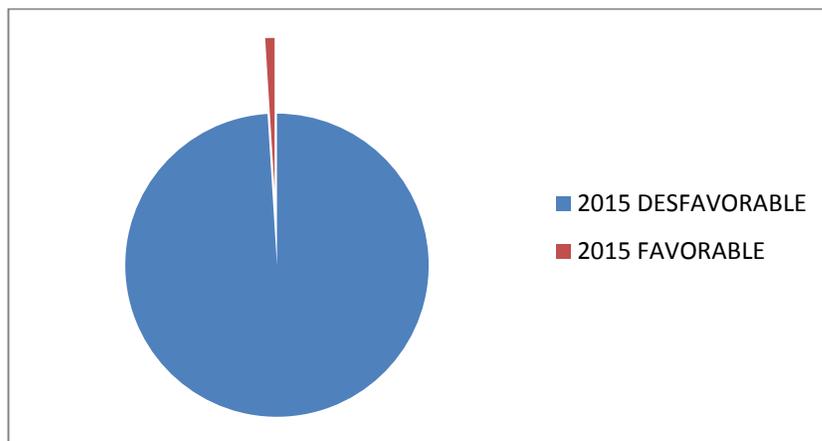


Fuente: "sistema único de gestión e información litigiosa del Estado"

Las sentencias de unificación y el mecanismo de extensión de jurisprudencia son una manifestación del precedente judicial, en el entendido que busca que las sentencias de unificación sienten una regla para ser seguida tanto por la administración como por los otros jueces, sin embargo, sólo se sabrá si son instrumentos que de verdad favorecen la seguridad jurídica cuando su implementación esté un poco más avanzada. Pero es claro que lograr su utilización facilitará la descongestión judicial, pues permitirá evacuar una gran cantidad de causas de reclamación ante la Administración con idéntica situación fáctica y jurídica a partir de lo resuelto en las sentencias de unificación jurisprudencial sin necesidad de acudir a que el juez administrativo las resuelva.

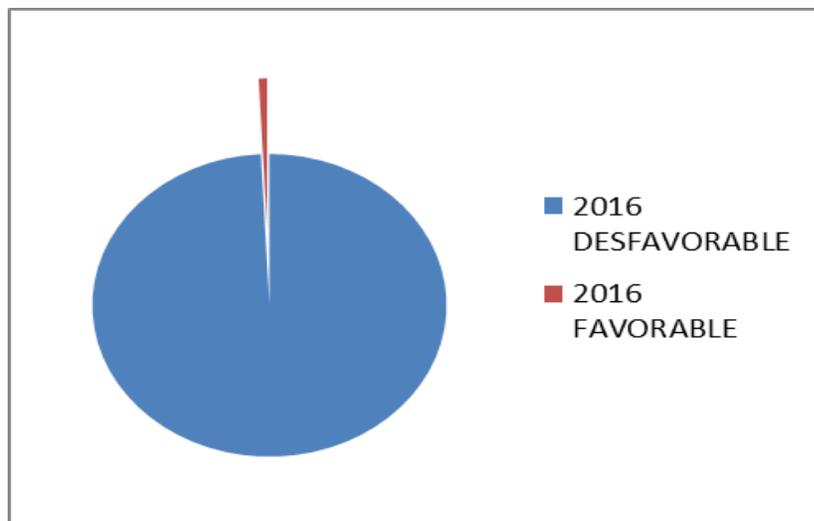
TOTAL					
2015		2016		2017	
DESFAVORABLE	FAVORABLE	DESFAVORABLE	FAVORABLE	DESFAVORABLE	FAVORABLE
699	7	2298	18	606	7

Ilustración 4. Sentencias año 2015



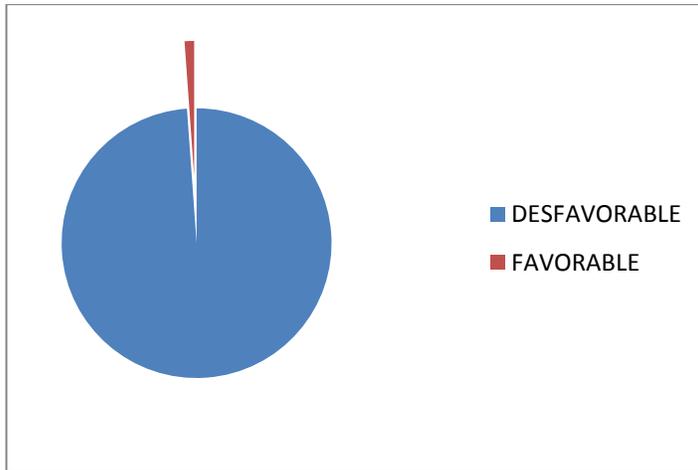
Fuente: "sistema único de gestión e información litigiosa del Estado"

Ilustración 5. Sentencias año 2016.



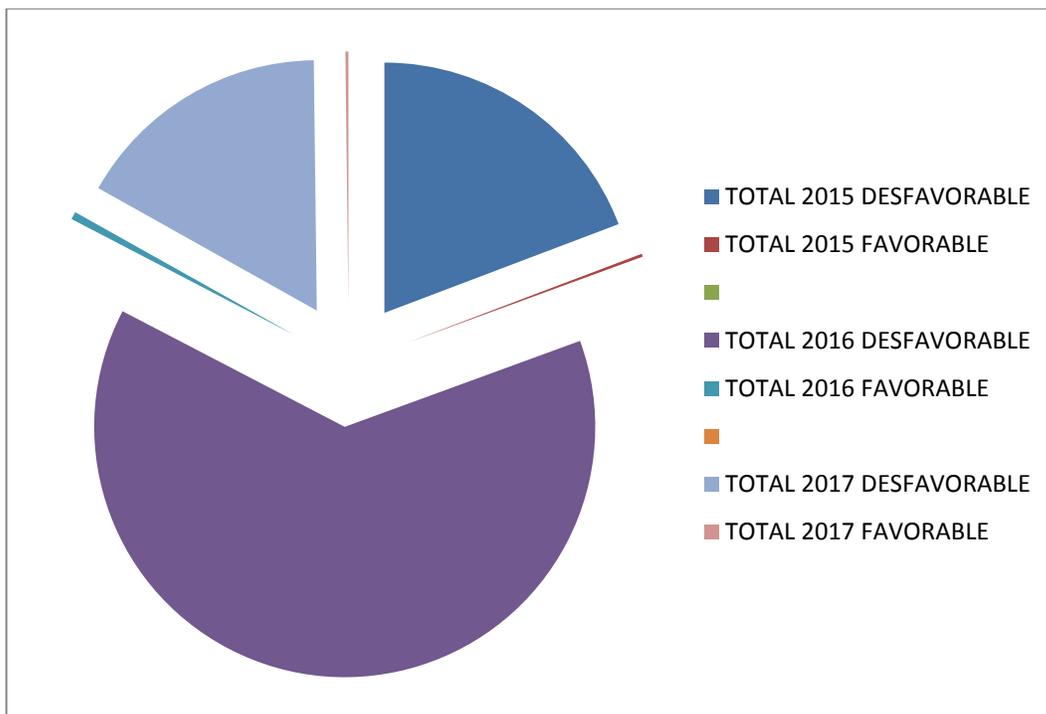
Fuente: "sistema único de gestión e información litigiosa del Estado"

Ilustración 6. Sentencias año 2017,



Fuente: "sistema único de gestión e información litigiosa del Estado"

Ilustración 7. Sentencias años 2015-2016-2017.



Fuente: "sistema único de gestión e información litigiosa del Estado"

Del cuadro anterior, se puede identificar que una vez se profirió fallo de unificación se presentaron fallos favorables a la entidad, y una vez estudiadas se logró determinar que fueron contrarios por solicitar reajustes de salario del 20%, y no lo realizaron dentro de los cuatro meses, presentándose la excepción de caducidad.

A partir de la Ley 131 de 1985, se permitió a quienes hubiesen prestado el servicio militar obligatorio continuar vinculados bajo la modalidad de soldados voluntarios, devengando una “bonificación mensual” equivalente al salario mínimo legal vigente incrementado en un 60%.

Una vez establecida la carrera del soldado profesional por el Decreto Ley 1793 de 2000, dicho estatuto previó en sus artículos 3, 4 y 5 que a este nuevo régimen podían ingresar: **i)** quienes reunieran, entre otros, los requisitos mínimos de ser colombiano, soltero, sin hijos, mayor de 18 y menor de 24 años, acreditar 5° grado de educación básica, ser reservista y tener aptitud psicofísica para recibir entrenamiento especial; y **ii)** los soldados voluntarios creados por la Ley 131 de 1985. Para el personal de soldados profesionales fue establecido por el Gobierno Nacional en el Decreto Reglamentario 1794 de 2000, su régimen salarial y prestacional, cuyo artículo 1° señala lo siguiente:

*“**Artículo 1. Asignación salarial mensual.** Los soldados profesionales que se vinculen a las Fuerzas Militares devengarán 1 salario mensual equivalente al salario mínimo legal vigente, incrementado en un 40% del mismo salario.*

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo del artículo siguiente, quienes al 31 de diciembre del año 2000 se encontraban como soldados de acuerdo con la Ley 131 de 1985, devengarán un salario mínimo legal vigente incrementado en un 60%. (Subraya la Sala)

Conforme con el inciso 1° de la norma, los soldados profesionales que se vincularan a las Fuerzas Militares, a partir de su vigencia, devengarían un sueldo equivalente al mínimo legal vigente incrementado en un 40%, mientras que de acuerdo con el inciso 2°, quienes a

31 de diciembre de 2000 se encontraran como soldados voluntarios de acuerdo con la Ley 131 de 1985⁹, percibirán un salario mínimo legal vigente incrementado en un 60%.

Ahora bien, las polémicas jurídicas que motivan la sentencia de unificación se produjeron por el hecho de que el Ministerio de Defensa Nacional, luego de proceder a incorporar masivamente a los soldados voluntarios al régimen de carrera de los soldados profesionales, a los cuales se les ha venido cancelando un salario equivalente a un mínimo mensual legal incrementado en un 40%, mediante las Órdenes Administrativas de Personal No. 1241 de 20 de enero de 2001 y 1175 de 20 de octubre de 2003, argumentando las siguientes razones:

Quienes venían siendo soldados voluntarios, percibían un ingreso mensual correspondiente a un salario mínimo mensual legal vigente incrementado en un 60%. A partir de la incorporación de que fueron objeto los soldados voluntarios, haciendo parte de un nuevo estatuto salarial y prestacional, se les “redujo” su ingreso mensual en un 20% (aparentemente puesto que, a partir de este momento empezaron a recibir otros conceptos y beneficios constitutivo de salarios), lo cual vino a generar dudas e inconformidades por parte de este grupo de soldados, pues no entendían que una cosa era la bonificación que ellos recibían de manera mensual, y otra muy distinta el percibimiento de salario y prestaciones sociales que contemplaba el nuevo régimen , ya que únicamente se detuvieron en el concepto de “equivalente a un salario mensual incrementado en un 40% adicional”, sin observa que a partir de este cambio de régimen se les empezó a pagar los diferentes emolumentos prestacionales, como son: el subsidio de vivienda, subsidio familiar, primas, cesantías, primas de vacaciones, navidad, prima de antigüedad y orden público, estas no las devengaban, por lo que el 20% adicional que reclaman, lo reciben redistribuido en las mencionadas prestaciones.

3.2. Aplicación del Régimen

⁹ Por la cual se dictan normas sobre servicio militar voluntario.

El Consejo de Estado entro a estudiar si la aplicación integral del régimen de carrera de los soldados profesionales contenido en el Decreto 1794 de 2000¹⁰, a quienes venían como voluntarios, implica que el salario básico de estos últimos se rige por el estatuto de los uniformados profesionales, caso en el cual, tendrían derecho a devengar un salario mínimo incrementado en un 40% como lo señala el inciso 1° del artículo 1° del mencionado decreto; o si por el contrario, en esta materia el Decreto Reglamentario 1794 de 2000¹¹ les consagró a los soldados voluntarios, hoy profesionales, un régimen de transición, en virtud del cual, conservan como salario básico, el monto que les definió la Ley 131 de 1985¹², evento en el que su sueldo básico sería el señalado por el inciso 2° de la norma en cita, es decir, un salario mínimo incrementado en un 60%.”

3.3. Características del régimen salarial y prestacional de los soldados voluntarios y soldados profesionales

El legislador, a través del artículo 1° de la Ley 131 de 1985¹³, permitió la posibilidad de que quienes hubieren prestado su servicio militar obligatorio, declarasen su deseo de continuar vinculados a la Fuerza Pública, bajo la modalidad del soldado voluntario. Sobre el particular, los artículos 1°, 2° y 3° de la norma en cita, señalaban:

“Artículo 1. Sin perjuicio de las disposiciones vigentes que regulan el servicio militar obligatorio, el Gobierno podrá establecer el servicio militar voluntario dentro de los términos de esta Ley.

Artículo 2. Podrán prestar el servicio militar voluntario quienes, habiendo prestado el servicio militar obligatorio, manifiesten ese deseo al respectivo Comandante de Fuerza y

¹⁰ Ib.

¹¹ Ib.

¹² Por la cual se dictan normas sobre servicio militar voluntario.

¹³ Ib.

sean aceptados por él. Las autoridades militares podrán organizar otras modalidades de servicio militar voluntario, cuando las circunstancias lo permitan.

Parágrafo 1. *El servicio militar voluntario, se prestará por un lapso no menor de 12 meses.*

Parágrafo 2. *La Planta de Personal de soldados que preste el servicio militar voluntario será establecida por el Gobierno.*

Artículo 3. *Las personas a que se refiere el artículo 2º de la presente Ley, quedarán sujetas, a partir de su vinculación como soldados voluntarios, al Código de Justicia Penal Militar, al Reglamento de Régimen Disciplinario, al Régimen Prestacional y a las normas relativas a la capacidad psicofísica, incapacidades, invalideces e indemnizaciones para los soldados de las Fuerzas Militares y los reglamentos especiales que se expidan para el desarrollo de esta Ley.”*

Según las normas anteriormente transcritas, para aquellos que hubieran prestado el servicio militar obligatorio, si así lo solicitaran al respectivo Comandante de Fuerza y este lo consentía, podían continuar vinculados a las Fuerza Pública, como soldados voluntarios.

La situación prestacional y salarial de los soldaos voluntarios, de acuerdo a la Ley 131 de 1985 en sus artículos 4º, 5º y 6º¹⁴, dispusieron lo siguiente:

“Artículo 4. *El que preste el servicio militar voluntario devengará una bonificación mensual equivalente al salario mínimo legal vigente, incrementada en un 60% del mismo salario, el cual no podrá sobrepasar los haberes correspondientes a un Cabo Segundo, Marinero o Suboficial Técnico Cuarto.*

Artículo 5. *El soldado voluntario que estuviere en servicio durante un año, tiene derecho a percibir una bonificación de navidad equivalente a la recibida en el mes de*

¹⁴ Por la cual se dictan normas sobre servicio militar voluntario.

noviembre del respectivo año.

Parágrafo. Cuando el soldado voluntario no hubiere servido un año completo, tiene derecho al reconocimiento de la bonificación de navidad a razón de una doceava parte (1/12), por cada mes completo de servicio.

Artículo 6. El soldado voluntario que sea dado de baja, tiene derecho a que el Tesoro Público le pague por una sola vez, una suma equivalente a un mes de bonificación por cada año de servicio prestado en dicha calidad y proporcionalmente por las fracciones de meses a que hubiere lugar.”

De acuerdo con las normas anteriormente transcritas, los soldados voluntarios eran remunerados con una “bonificación mensual equivalente al salario mínimo legal vigente, incrementada en un 60% del mismo salario”. De igual forma, percibir una “bonificación de navidad” igual a la cuantía recibida como bonificación mensual “en el mes de noviembre del respectivo año”. Y al cumplir con el tiempo de servicio se daban de baja, haciéndose acreedores a una suma igual a “un mes de bonificación por cada año de servicios y proporcionalmente por las fracciones de meses a que hubiere lugar”.

Para mejor claridad se realiza la siguiente grafica para soldados, en vigencia de la Ley 131 de 1985¹⁵, para tener mayor claridad:

Tabla 1. Situación salarial y prestacional de los soldados voluntarios.

SITUACIÓN SALARIAL Y PRESTACIONAL DE LOS SOLDADOS VOLUNTARIOS EN VIGENCIA DE LA LEY 131 DE 1985	
Prestación social o salarial a la que tenían derecho	Monto
Bonificación mensual	Igual a un salario mínimo legal vigente incrementada en un 60%

¹⁵ Por la cual se dictan normas sobre servicio militar voluntario.

Bonificación de navidad	Igual a la cuantía recibida como bonificación mensual en el mes de noviembre del respectivo año
Bonificación al ser dado de baja (retirado)	Igual a un mes de bonificación por cada año de servicios

Fuente: Análisis realizado por la Defensa del Grupo Contencioso Constitucional

Obteniendo mayor claridad sobre las características del régimen salarial y prestacional de los soldados voluntarios, interpretado en la Ley 131 de 1985¹⁶, se pasa a analizar las mismas características contempladas para el régimen de carrera en los soldados profesionales.

3.4. Régimen de carrera de los soldados profesionales

En la Ley 578 de 2000¹⁷ facultan al Presidente de la República en forma extraordinaria por el término de 6 meses, para que expida normas referentes a las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, entre ellas todo lo relativo al régimen de carrera para los soldados profesionales, en los siguientes términos:

“Artículo 1º.- <El aparte tachado fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-1493 de 2000>. De conformidad con el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, hasta por el término de 6 meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley, para expedir las normas de carrera, los reglamentos de régimen disciplinario y de evaluación de los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares; el reglamento de aptitud psicofísica, incapacidades, invalideces e indemnizaciones de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional y el régimen de carrera

¹⁶ Ib.

¹⁷ Por medio de la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para expedir normas relacionadas con las fuerzas militares y de policía nacional.

y/o estatuto del soldado profesional así como el reglamento de disciplina y ética para la Policía Nacional, el reglamento de evaluación y clasificación para el personal de la Policía Nacional, las normas de carrera del personal de oficial y suboficiales de la Policía Nacional, las normas de carrera profesional del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, los estatutos del personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional; la estructura del sistema de salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional ~~y se dictan otras disposiciones.~~” (Subraya la Sala).

Por lo anterior se facultó al Presidente de la República quien expidió el Decreto Ley 1793 de 2000 “*por el cual se adopta el Régimen de Carrera y el Estatuto de Personal de Soldados Profesionales de las Fuerzas Militares*”, cuyo artículo 1º definió la calidad de soldado profesional en los siguientes términos:

“Artículo 1. Soldados profesionales. *Los soldados profesionales son los varones entrenados y capacitados con la finalidad principal de actuar en las unidades de combate y apoyo de combate de las Fuerzas Militares, en la ejecución de operaciones militares, para la conservación, restablecimiento del orden público y demás misiones que le sean asignadas.*”

Y en lo referente con la incorporación de los soldados profesionales, los artículos 3º, 4º y 5º del Decreto Ley 1793 de 2000¹⁸, contempla lo siguiente:

“Artículo 3. Incorporación. *La incorporación de los soldados profesionales a las Fuerzas Militares de Colombia, se hará mediante nombramiento por orden de personal de los respectivos Comandos de la Fuerza, atendiendo a las necesidades de la fuerza y a la planta de personal que haya sido aprobada por el Gobierno Nacional.*

¹⁸ Por el cual se adopta el Régimen de Carrera y el Estatuto de Personal de Soldados Profesionales de las Fuerzas Militares.

Artículo 4. Requisitos para la incorporación. Son requisitos mínimos para ser incorporado como soldado profesional:

- a) Ser colombiano.
- b) Inscribirse en el respectivo Distrito Militar.
- c) Ser soltero, sin hijos y no tener unión marital de hecho.
- d) Ser mayor de 18 años y menor de 24 años.
- e) Acreditar quinto grado de educación básica o en su defecto presentar ante el Comando de la Fuerza un examen de conocimientos básicos.
- f) Ser reservista de primera clase de contingente anterior o último contingente y presentar certificado de buena conducta expedido por el Comandante de la Unidad a la cual perteneció; o ser reservista de primera clase de contingentes anteriores a los dos últimos o de segunda o tercera clase que se encuentre en condiciones de recibir un entrenamiento especial.
- g) Reunir las condiciones psicofísicas de acuerdo con las disposiciones legales vigentes para el personal de las Fuerzas Militares.

Artículo 5. Selección. Los aspirantes que cumplan con las condiciones establecidas en el artículo anterior, se someterán a un proceso de selección previa realizado por un comité multidisciplinario, el cual será nombrado por el Director de Reclutamiento de cada Fuerza.

En la selección a que se refiere el presente artículo, tendrán prelación los reservistas de primera clase a los cuales se refiere el literal f) del artículo anterior.

Parágrafo. Los soldados vinculados mediante la Ley 131 de 1985 con anterioridad al 31 de diciembre de 2000, que expresen su intención de incorporarse como soldados profesionales y sean aprobados por los Comandantes de Fuerza, serán incorporados el 1 de enero de 2001, con la antigüedad que certifique cada fuerza expresada en número de meses. A estos soldados les será aplicable íntegramente lo dispuesto en este decreto, respetando el porcentaje de la prima de antigüedad que tuviere al momento de la

incorporación al nuevo régimen.” (Subraya la Sala).

Conforme con las disposiciones anteriormente transcritas, además de los que incorporaban por primera vez, podían ser enlistados como soldados profesionales, los soldados que venían vinculados bajo la Ley 131 de 1985¹⁹ con anterioridad a 31 de diciembre de 2000, esto es, los soldados voluntarios; los cuales debían manifestar la intención de vincularse como soldados profesionales a los comandantes de cada una de las fuerzas y este a su vez realizar la respectiva aprobación.

Por lo anterior, se presenta una división entre soldados profesionales que se incorporaron por primera vez y los que se encontraban como soldados voluntarios posteriormente vinculados como profesionales, es aceptada por el mismo Decreto Ley 1793 de 2000²⁰, cuando en su artículo 42 señala:

*“Artículo 42. **Ámbito de aplicación.** El presente decreto se aplicará tanto a los soldados voluntarios que se incorporaron de conformidad con lo establecido por la Ley 131 de 1985, como a los nuevos soldados profesionales.”* (Subraya la Sala).

A continuación se realiza un cuadro comparativo entre los soldados voluntarios que posteriormente pasaron a ser soldados profesionales:

Tabla 2. Parangón entre los soldados profesionales incorporados por primera vez y los que venían de ser soldados voluntarios, en cuanto a los requisitos de ingreso.

<p>PARANGÓN ENTRE LOS SOLDADOS PROFESIONALES QUE FUERON INCORPORADOS POR PRIMERA VEZ A LA FUERZAS MILITARES Y LOS QUE VENÍAN DE SER SOLDADOS VOLUNTARIOS, EN CUANTO A LOS REQUISITOS DE INGRESO</p>
--

¹⁹ Por la cual se dictan normas sobre servicio militar voluntario.

²⁰ Por el cual se adopta el Régimen de Carrera y el Estatuto de Personal de Soldados Profesionales de las Fuerzas Militares.

CATEGORÍA	REQUISITOS DE INGRESO
Soldados profesionales que venían como voluntarios	<p>Estar vinculados antes del 31 de diciembre de 2000, en los términos señalados en la Ley 131 de 1985, esto es, como soldados voluntarios.</p> <p>Expresar a los Comandantes de Fuerza, su intención de incorporarse como soldados profesionales.</p> <p>Obtener del respectivo Comandante de Fuerza la aprobación para incorporarse como soldados profesionales.</p>
Soldados profesionales que ingresaron por primera vez a la Fuerza Pública luego de la creación del régimen de carrera del soldado profesional, en el Decreto Ley 1793 de 2000	<p>Ser colombiano.</p> <p>Inscribirse en el respectivo Distrito Militar.</p> <p>Ser soltero, sin hijos y no tener unión marital de hecho.</p> <p>Ser mayor de 18 años y menor de 24 años.</p> <p>Acreditar quinto grado de educación básica o en su defecto presentar ante el Comando de la Fuerza un examen de conocimientos básicos.</p> <p>Ser reservista de primera clase de contingente anterior o último contingente y presentar certificado de buena conducta expedido por el Comandante de la Unidad a la cual perteneció; o ser reservista de primera clase de contingentes anteriores a los dos últimos o de segunda o tercera clase que se encuentre en condiciones de recibir un entrenamiento especial.</p> <p>Reunir las condiciones psicofísicas de acuerdo con las disposiciones legales vigentes para el personal de las Fuerzas Militares.</p>

Fuente: Análisis realizado por la Defensa del Grupo Contencioso Constitucional

Las incorporaciones de los soldados voluntarios al régimen de carrera del soldado profesional creado en el Decreto Ley 1793 de 2000²¹, se realizó de manera generalizada bajo las Órdenes Administrativas de Personal números 1241 de 20 de enero de 2001 y 1175 de 20 de octubre de 2003²², por medio de las cuales se dispuso por parte del Ministerio de Defensa Nacional el cambio de manera obligatoria de todos los soldados voluntarios a soldados profesionales.

A continuación se realiza un parangón en donde se refleja lo que devengaba un soldado voluntario y lo que paso a devengar como soldado profesional, en donde se puede deducir contrario a la sentencia de unificación del Consejo de Estado que nunca se presentó desmejoramiento ya que paso de una bonificación con una prima de antigüedad a devengar salario con todo es tema prestacional.

Tabla 3. Liquidación del salario soldados profesionales frente a soldados voluntarios

TIPO DE PRESTACIÓN	SOLDADOS PROFESIONALES D.1793/00 y D.1794/00	SOLDADOS VOLUNTARIOS Ley 131/85 y reglamentario
SALARIO	1.4 SMLMV	NO
BONIFICACIÓN	NO	1.6 SMLMV
CESANTIAS	SI (salario + P. antigüedad)	No (solo una bonificación + c/año)
PRIMA DE ANTIGUEDAD	SI (Hasta 58.5 sobre salario max)	SI (Hasta 58.5% max, sobre bonific)
PRIMA DE SERVICIOS	SI (50% salario + Prima	No

²¹ Por el cual se adopta el Régimen de Carrera y el Estatuto de Personal de Soldados Profesionales de las Fuerzas Militares.

²² Las cuales no fueron aportadas al expediente, pero que su contenido es enunciado de manera uniforme tanto en la demanda como en su contestación, sin que exista controversia sobre este aspecto.

	Antig)	
PRIMA DE VACACIONES	SI (50% sobre salario)	NO
PRIMA DE NAVIDAD	SI (50% salario + Prima Ant	No. Recibían una suma de dinero en el mes de diciembre, equivalente a la bonificación mensual.
VACACIONES	SI, 30 días	NO
VIVIENDA MILITAR	SI (D.2192/04)	NO
SUBSIDIO FAMILIAR	SI (4% Sobre salario + Prima de Antigüedad)	NO
03 MESES DE ALTA	SI	NO

Fuente: Análisis realizado por la Defensa del Grupo Contencioso Constitucional entre el Decreto 1973 y 1794 de 2000 y Ley 131 de 1985 - reglamentario

En conclusión de lo hasta ahora expuesto, a partir del Decreto Ley 1793 de 2000²³, pese a ostentar el mismo nivel de soldados profesionales, las normas analizadas distinguen en este género de soldados, dos categorías en virtud de las diferencias objetivas que tratan dichas normas en cuanto a su vinculación, esto es, la antigüedad de unos y las novedades de otros.

3.5. Régimen salarial en el personal de soldados profesionales

Lo referente al régimen prestacional y salarial de los soldados profesionales, el Decreto Ley 1793 de 2000²⁴, en su artículo 38, facultó al Gobierno Nacional para la expedición de la misma, en los siguientes términos:

²³ Por el cual se adopta el Régimen de Carrera y el Estatuto de Personal de Soldados Profesionales de las Fuerzas Militares.

²⁴ Ib.

“Artículo 38. Régimen salarial y prestacional. El Gobierno Nacional expedirá los regímenes salarial y prestacional del soldado profesional, con base en lo dispuesto por la Ley 4 de 1992, sin desmejorar los derechos adquiridos.”

Es del enfatizar, que la Ley 4ª de 1992²⁵, a la cual debe acogerse el Gobierno Nacional para expedir el régimen prestacional y salarial de los soldados profesionales, consagra el principio de respeto de los derechos adquiridos en su artículo 2º, literal a), en los siguientes términos:

“Artículo 2.- Para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores enumerados en el artículo anterior, el Gobierno Nacional tendrá en cuenta los siguientes objetivos y criterios:

a. El respeto a los derechos adquiridos de los servidores del Estado tanto del régimen general, como de los regímenes especiales. En ningún caso podrán desmejorar sus salarios y prestaciones sociales;(…)” (Subraya la Sala).

Teniendo en cuenta las normas mencionadas, el Gobierno Nacional procede a expedir el régimen salarial y prestacional para los Soldados Profesionales de las Fuerzas Militares, mediante el Decreto Reglamentario 1794 de 2000 cuyos artículos 1º y 2º precisaron las condiciones y el valor de la asignación salarial mensual que percibirían los soldados profesionales, tanto para los soldados que se incorporarían por primera vez, como los soldados voluntarios que pasaban a ser soldados profesionales.

²⁵ Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política.

Decreto Reglamentario 1794 de 2000:

“Artículo 1. Asignación salarial mensual. Los soldados profesionales que se vinculen a las Fuerzas Militares devengarán 1 salario mensual equivalente al salario mínimo legal vigente, incrementado en un 40% del mismo salario.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo del artículo siguiente, quienes al 31 de diciembre del año 2000 se encontraban como soldados de acuerdo con la Ley 131 de 1985, devengarán un salario mínimo legal vigente incrementado en un 60%. Subraya la Sala).

Artículo 2. Prima de antigüedad. Cumplido el segundo año de servicio, el soldado profesional de las Fuerzas Militares tendrá derecho a una prima mensual de antigüedad equivalente al 6.5% de la asignación salarial mensual básica. Por cada año de servicio adicional, se reconocerá un 6.5% más, sin exceder del 58.5%.

Parágrafo. Los soldados vinculados con anterioridad al 31 de diciembre de 2000, que expresen su intención de incorporarse como soldados profesionales y sean aprobados por los comandantes de fuerza, serán incorporados el 1 de enero de 2001, con la antigüedad que certifique cada fuerza, expresada en número de meses. A estos soldados les será aplicable íntegramente lo dispuesto en este decreto respetando el porcentaje de la prima de antigüedad que tuviere al momento de la incorporación al nuevo régimen.”

El Decreto Reglamentario 1794 de 2000²⁶ distinguen a los soldados profesionales, es decir, quienes se vincularon a partir del 31 de diciembre de 2000, tienen derecho a percibir mensualmente un salario mínimo, más un incremento en porcentaje igual al 40% y, para un segundo grupo, esto es, quienes venían como soldados voluntarios, se dispuso que los mismos percibirían mensualmente un salario mínimo, más un incremento del 60% sobre el mismo salario.

²⁶ Ib.

En este sentido, con efecto unificador, que el Gobierno Nacional, al precisar el régimen salarial de los soldados profesionales en el Decreto Reglamentario 1794 de 2000²⁷, en aplicación del principio de respeto por los derechos adquiridos, dispuso mantener, para aquellos que venían como soldados voluntarios, el monto del salario básico que devengaría en vigencia de la Ley 131 de 1985²⁸, cuyo artículo 4° establecía, que estos últimos tenían derecho a recibir como sueldo, una *“bonificación mensual equivalente al salario mínimo legal vigente, incrementado en un 60%”*.

De esta forma, se instituyó para los soldados voluntarios que posteriormente fueron vinculados como soldados profesionales, un beneficio de régimen de transición tácito en el tema salarial, en virtud del cual, pese a aplicárseles completamente el nuevo estatuto de personal de los soldados profesionales, en materia salarial se mantendría el valor de su sueldo básico que les fue determinado por el artículo 4° de la Ley 131 de 1985²⁹, esto es, un salario mínimo legal vigente aumentado en un 40%.

Se entra a analizar si existe realmente un desmejoramiento en el tema salarial en los soldados profesionales, antes de voluntarios, no tienen derecho a percibir el equivalente a un salario mínimo incrementado en un 60%, dado que al vincularse a la planta de personal de las Fuerzas Militares como soldados profesionales, se les aplica en su totalidad el régimen propio de estos últimos, que era una bonificación incrementada en un 40%.

Esto por cuanto, la interpretación adecuada del artículo 1° del Decreto Reglamentario 1794 de 2000³⁰, derivada de la literalidad de dicha norma y de la aplicación del principio

²⁷ Ib.

²⁸ Por la cual se dictan normas sobre servicio militar voluntario.

²⁹ Ib.

³⁰ Por el cual se establece el régimen salarial y prestacional para el personal de soldados profesionales de las Fuerzas Militares.

constitucional de respeto a los derechos adquiridos estipulado en la Ley 4ª de 1992³¹ y el Decreto Ley 1793 de 2000³², consiste en que los soldados voluntarios que luego fueron incorporados como profesionales, tienen derecho a percibir una asignación salarial equivalente a un salario mínimo legal aumentado en un 60%, en virtud de los argumentos anteriormente expuestos.

Refuerza la Sala esta conclusión al tener en cuenta que luego de la revisión integral de los Decretos 1793³³ y 1794³⁴ de 2000, en ninguno de sus apartes se encuentra disposición alguna que establezca que los soldados voluntarios que posteriormente fueron enlistados como profesionales, vayan a percibir como salario mensual el mismo monto que devengan los soldados profesionales que se vinculan por vez primera, es decir, un salario mínimo aumentado en un 40%.

En ese sentido, tampoco es válido el argumento del Ministerio de Defensa atinente a que en el caso de los soldados voluntarios hoy profesionales, no hay lugar a reajustar su salario en un 20%, pues, dicho porcentaje se entiende redistribuido al reconocerles otro tipo de prestaciones sociales que con anterioridad no percibían en vigencia de la Ley 131 de 1985³⁵.

Entiende la Sala sobre el particular, que el inciso 2º del artículo 1º del Decreto

³¹ Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política.

³² Por el cual se adopta el Régimen de Carrera y el Estatuto de Personal de Soldados Profesionales de las Fuerzas Militares.

³³ Ib.

³⁴ Por el cual se establece el régimen salarial y prestacional para el personal de soldados profesionales de las Fuerzas Militares.

³⁵ Por la cual se dictan normas sobre servicio militar voluntario.

Reglamentario 1794 de 2000³⁶, les respeta a los soldados voluntarios hoy profesionales, el hecho que perteneciendo a la misma institución pasen a ganar la misma asignación salarial que tenían en vigencia de la Ley 131 de 1985³⁷, esto es, una bonificación mensual equivalente al salario mínimo legal vigente, incrementada en un 60%, situación que deber ser vista desde la órbita de la garantía de conservar los derechos adquiridos; y cosa distinta es que luego de su conversión a soldados profesionales, empiecen a disfrutar de varias prestaciones sociales que antes no devengaban. Todo lo anterior, en aras de compensar a los soldados voluntarios que, desde la creación de su régimen con la Ley 131 de 1985³⁸, sólo percibían las bonificaciones mensuales, de navidad y de retiro.

La Sala reitera entonces, que lo hasta aquí expuesto permite concluir, que la correcta interpretación del artículo 1º, inciso 2º, del Decreto Reglamentario 1794 de 2000³⁹ alude a que los soldados voluntarios, hoy profesionales, tienen derecho a percibir una asignación salarial mensual equivalente a un salario mínimo legal vigente incrementado en un 60%.

El Ministerio de Defensa Nacional toma distancia de esta posición jurisprudencial con fundamento en la tesis del principio de inescindibilidad de la norma; el denominado principio de derecho laboral de inescindibilidad o indivisibilidad, tradicionalmente ha sido consagrado en la legislación legal laboral colombiana como complemento del de favorabilidad⁴⁰. En efecto, el legislador desarrolló el principio de favorabilidad en armonía con el criterio de inescindibilidad en el artículo 21 del Código Sustantivo del Trabajo, en los siguientes términos:

³⁶ Por el cual se establece el régimen salarial y prestacional para el personal de soldados profesionales de las Fuerzas Militares.

³⁷ Por la cual se dictan normas sobre servicio militar voluntario.

³⁸ Ib.

³⁹ Por el cual se establece el régimen salarial y prestacional para el personal de soldados profesionales de las Fuerzas Militares.

⁴⁰ Sobre el particular se pueden consultar las sentencias de la Corte Constitucional T-832A de 2013; C-354 de 2015.

“Artículo 21. Normas más favorables. En caso de conflicto o duda sobre la aplicación de normas vigentes de trabajo, prevalece la más favorable al trabajador. La norma que se adopte debe aplicarse en su integridad.” (Subraya la Sala).

El principio de favorabilidad se aplica en aquellos casos en que surge duda demostrada y fehaciente en el operador jurídico al entrar a aplicar cuál de las dos disposiciones normativas tienen en cuenta al momento de resolver un asunto sometido a su conocimiento, al existir que dos o más textos legislativos vigentes al momento de causarse el derecho, gobiernan la solución del caso concreto. En estos eventos los cánones protectores de los derechos del trabajador y la seguridad social ordenan la elección de la disposición jurídica que mayor provecho otorgue al trabajador, al afiliado o beneficiario del sistema de seguridad social. El texto legal así escogido debe emplearse respetando el principio de inescindibilidad o conglobamento, es decir, aplicarse de manera íntegra en su relación con la totalidad del cuerpo normativo al que pertenece, sin que sea admisible escisiones o fragmentaciones tomando lo más favorable de las disposiciones en conflicto, o utilizando disposiciones jurídicas contenidas en un régimen normativo distinto al elegido.

En el presente caso no se evidencia la trasgresión al referido principio, puesto que la situación normativa que gobierna la controversia jurídica no ofrece conflicto o duda alguna sobre aplicación de varias normas o regímenes, pues, como se expuso en precedencia, la situación salarial de los soldados voluntarios que posteriormente fueron convertidos en profesionales, se encuentra regulada de manera íntegra en un solo estatuto que es el Decreto Reglamentario 1794 de 2000⁴¹, cuyo artículo 1º, inciso 2º, se insiste, establece para ellos una asignación salarial mensual de un salario mínimo incrementado en un 60%.

Por lo anterior, hace mención el Consejo de Estado, que al pasar de soldados

⁴¹ Por el cual se establece el régimen salarial y prestacional para el personal de soldados profesionales de las Fuerzas Militares.

voluntarios a profesionales, los uniformados no cambiaron de régimen de carrera al interior del Ejército, pues, su estatus siguió siendo el de soldados, sólo que a partir del año 2000, por virtud de los Decretos 1793⁴² y 1794⁴³ de dicha anualidad, fueron profesionalizados para mejorar la prestación del servicio constitucional que tienen asignado, lo cual significó además, que dicho personal recibiera las prestaciones sociales que antes no devengaba.

De manera que con la interpretación del artículo 1º, inciso 2º, del Decreto Reglamentario 1794 de 2000⁴⁴, que se prohíja en esta sentencia de unificación, no se está generando una nueva norma a través de la combinación de varios contenidos normativos enfrentados, ni tampoco se está escogiendo como aplicable fragmentos legales de diferentes normatividades, pues, la regulación salarial de los soldados profesionales se encuentra contenida en un único estatuto, que es el mencionado Decreto Reglamentario 1794 de 2000⁴⁵.

Concluye la Sala entonces, que la correcta interpretación del artículo 1º, inciso 2º, del Decreto Reglamentario 1794 de 2000⁴⁶ es que los soldados voluntarios, hoy profesionales, tienen derecho a percibir un salario básico mensual equivalente a un mínimo legal vigente incrementado en un 60%. En ese orden de ideas, los soldados profesionales que a 31 de diciembre de 2000, se desempeñaban como soldados voluntarios en los términos de la Ley 131 de 1985⁴⁷, y a quienes se les ha venido cancelando un salario mínimo legal vigente incrementado en un 40%, tienen derecho a un reajuste salarial equivalente al 20%.

⁴² Por el cual se adopta el Régimen de Carrera y el Estatuto de Personal de Soldados Profesionales de las Fuerzas Militares.

⁴³ Por el cual se establece el régimen salarial y prestacional para el personal de soldados profesionales de las Fuerzas Militares.

⁴⁴ Ib.

⁴⁵ Ib.

⁴⁶ Ib.

⁴⁷ Por la cual se dictan normas sobre servicio militar voluntario.

Definido lo anterior, se precisa también la situación salarial de los soldados profesionales que se vincularon por primera vez luego de la creación de dicho régimen con el Decreto Ley 1793 de 2000⁴⁸, a quienes el inciso 1° del artículo 1° del Decreto Reglamentario 1794 de 2000⁴⁹, les determinó que devengarían un salario mensual equivalente al mínimo legal vigente incrementado en un 40%.

Ahora bien, en atención a que el Decreto 1794 de 2000⁵⁰ establece que los soldados profesionales, sin distingo alguno, además de la asignación salarial, tienen derecho a las primas de antigüedad, de servicio anual, vacaciones y navidad, así como al subsidio familiar y a cesantías, y que tales prestaciones se calculan con base en el salario básico; es necesario precisar a continuación los efectos prestaciones del reajuste salarial del 20% reclamado.

3.6. Efectos prestacionales de ordenar el reajuste salarial del 20% a favor de los soldados profesionales que venían como voluntarios

De acuerdo con lo reglado en los artículos 2°, 3°, 4°, 5°, 9° y 11° del Decreto Reglamentario 1794 de 2000, los Soldados Profesionales tienen derecho al reconocimiento y pago de las siguientes prestaciones sociales:

...

“Artículo 2. Prima de antigüedad. Cumplido el segundo año de servicio, el soldado profesional de las Fuerzas Militares tendrá derecho a una prima mensual de antigüedad equivalente al 6.5% de la asignación salarial mensual básica. Por cada año de servicio adicional, se reconocerá un 6.5% más, sin exceder del 58.5%.

⁴⁸ Por el cual se adopta el Régimen de Carrera y el Estatuto de Personal de Soldados Profesionales de las Fuerzas Militares.

⁴⁹ Por el cual se establece el régimen salarial y prestacional para el personal de soldados profesionales de las Fuerzas Militares.

⁵⁰ Ib.

Parágrafo. Los soldados vinculados con anterioridad al 31 de diciembre de 2000, que expresen su intención de incorporarse como soldados profesionales y sean aprobados por los comandantes de fuerza, serán incorporados el 1 de enero de 2001, con la antigüedad que certifique cada fuerza, expresada en número de meses. A estos soldados les será aplicable íntegramente lo dispuesto en este decreto, respetando el porcentaje de la prima de antigüedad que tuviere al momento de la incorporación al nuevo régimen.

Artículo 3. Prima de servicio anual. El soldado profesional de las Fuerzas Militares en servicio activo, tendrá derecho al pago de una prima de servicio anual equivalente al 50% del salario básico devengado en el mes de junio del respectivo año más la prima de antigüedad, la cual se pagará dentro de los 15 primeros días del mes de julio de cada año.

Parágrafo 1. Cuando el soldado a que se refiere este artículo, no haya servido el año completo, tendrá derecho al pago de esta prima proporcionalmente, a razón de una doceava parte por cada mes completo de servicio, liquidada con base en el salario básico devengado en el último mes más la prima de antigüedad.

Parágrafo 2. Cuando el soldado profesional se encuentre en comisión mayor de 90 días en el exterior, la prima de servicio anual será pagada de conformidad con las disposiciones vigentes.

Artículo 4. Prima de vacaciones. A partir de la vigencia del presente Decreto el soldado profesional en servicio activo, tendrá derecho al pago de una prima de vacaciones equivalente al 50% del salario básico mensual por cada año de servicio más la prima de antigüedad, la cual se reconocerá para las vacaciones causadas a partir del 1° de febrero del año siguiente a la vigencia del presente Decreto.

Esta prima deberá liquidarse en la nómina correspondiente al mes inmediatamente anterior a aquel en el cual el soldado profesional adquiere el derecho a disfrutarlas, previa

autorización de la Fuerza respectiva.

Artículo 5. Prima de navidad. *El soldado profesional de las Fuerzas Militares en servicio activo, tendrá derecho a percibir anualmente una prima de navidad equivalente al 50% del salario básico devengado en el mes de noviembre del respectivo año más la prima de antigüedad, la cual será cancelada pagará en el mes de diciembre de cada año.*

Parágrafo. *Cuando el soldado profesional no hubiere servido el año completo, tendrá derecho al pago de la prima de navidad de manera proporcional a razón de una doceava parte por cada mes completo de servicio, liquidada con base en el último salario básico devengado más la prima de antigüedad.*

...

Artículo 9. Cesantías. *El soldado profesional tendrá derecho al reconocimiento de cesantías, equivalente a un salario básico, más la prima de antigüedad por año de servicio, las cuales se liquidarán anualmente y se depositarán en el Fondo o Fondos que para su efecto seleccionará el Ministerio de Defensa Nacional.*

...

Artículo 11. Subsidio familiar. *A partir de la vigencia del presente Decreto, el soldado profesional de las Fuerzas Militares casado o con unión marital de hecho vigente, tendrá derecho al reconocimiento mensual de un subsidio familiar equivalente al 4% de su salario básico mensual más la prima de antigüedad.*

Para los efectos previstos en este artículo, el soldado profesional deberá reportar el cambio de estado civil a partir de su inicio al Comando de la Fuerza de conformidad con la reglamentación vigente.”

La lectura de las disposiciones transcritas revela, que las prestaciones sociales enunciadas a que tienen derecho los soldados profesionales, tanto los que se vincularon por primera vez, como los que fueron incorporados siendo voluntarios, se liquidan con base en el salario

básico devengado.

Por tal razón se concluye, que el ajuste salarial del 60% a que tienen derecho los soldados profesionales que venían como voluntarios, lleva aparejado efectos prestaciones y da lugar a que también les sean reliquidadas, en un mismo porcentaje, las primas de antigüedad, servicio anual, vacaciones y navidad, así como el subsidio familiar y las cesantías.

3.7. Reglas jurisprudenciales

En armonía con las consideraciones expuestas, la Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado unifica su jurisprudencia en materia de reconocimiento del reajuste salarial del 20% reclamado por los soldados voluntarios que posteriormente fueron incorporados como profesionales, y fija las siguientes reglas jurisprudenciales para decidir las controversias judiciales relacionadas con el referido asunto:

Primero. De conformidad con el inciso 1° del artículo 1° del Decreto Reglamentario 1794 de 2000⁵¹, la asignación salarial mensual de los soldados profesionales vinculados por vez primera, a partir del 1° de enero de 2000, es de un salario mínimo legal mensual vigente incrementado en un 40%.

Segundo. De conformidad con el inciso 2° del artículo 1° del Decreto Reglamentario 1794 de 2000,⁵² la asignación salarial mensual de los soldados profesionales que a 31 de diciembre de 2000 se desempeñaban como soldados voluntarios en los términos de la Ley 131 de 1985⁵³, es de un salario mínimo legal mensual vigente incrementado en un 60%.

⁵¹ Por el cual se establece el régimen salarial y prestacional para el personal de soldados profesionales de las Fuerzas Militares.

⁵² Ib.

⁵³ Por la cual se dictan normas sobre servicio militar voluntario.

Tercero. Sobre el reajuste salarial y prestacional del 20% que se ordene a favor de los soldados voluntarios, hoy profesionales, la parte demandada condenada, deberá efectuar de manera indexada los respectivos descuentos en la proporción correspondiente, por concepto de aportes a la seguridad social integral y demás a que haya lugar.

Dando como resultado lo anterior el siguiente cuadro, donde se relaciona soldados por fuerza, activos, pensionados con sus respectivos costos y proyección:

3.8. Extracto de la Sentencia

Sin lugar a dubitaciones constituye un elemento esencial observar la SENTENCIA DE UNIFICACION -sobre reajuste salarial de soldados voluntarios, donde se observa el marco axiológico que llega del principio de inescindibilidad – Aplicación, principio de favorabilidad respecto de las normas más favorables sobre reajuste salarial:

“En el presente caso no se evidencia la trasgresión al referido principio, puesto que la situación normativa que gobierna la controversia jurídica no ofrece conflicto o duda alguna sobre aplicación de varias normas o regímenes, pues, como se expuso en precedencia, la situación salarial de los soldados voluntarios que posteriormente fueron convertidos en profesionales, se encuentra regulada de manera íntegra en un solo estatuto que es el Decreto Reglamentario 1794 de 2000, cuyo artículo 1º, inciso 2º, se insiste, establece para ellos una asignación salarial mensual de un salario mínimo incrementado en un 60%. Agrega la Sala, que al pasar de soldados voluntarios a profesionales, los uniformados no cambiaron de régimen de carrera al interior del Ejército, pues, su estatus siguió siendo el de soldados, sólo que a partir del año 2000, por virtud de los Decretos 1793 y 1794 de dicha anualidad, fueron profesionalizados para mejorar la prestación del servicio constitucional que tienen asignado, lo cual significó además, que dicho personal recibiera las prestaciones sociales que antes no devengaba. De manera que con la interpretación del artículo 1º, inciso 2º, del Decreto Reglamentario 1794 de 2000, que se prohíja en esta sentencia de unificación, no se está generando una nueva norma a través de la combinación de varios contenidos normativos enfrentados, ni tampoco se está escogiendo como aplicable fragmentos legales de diferentes normatividades, pues, la regulación salarial de los soldados profesionales se encuentra contenida en un único estatuto, que es el mencionado Decreto Reglamentario 1794 de 2000. Concluye la Sala entonces, que la correcta interpretación del artículo 1º, inciso 2º, del Decreto Reglamentario 1794 de 2000 es que los soldados voluntarios, hoy profesionales, tienen derecho a percibir un salario básico mensual equivalente a un mínimo legal vigente incrementado en un 60%. En ese orden de ideas, los soldados profesionales que a 31 de diciembre de 2000, se desempeñaban como soldados voluntarios en los

términos de la Ley 131 de 1985, y a quienes se les ha venido cancelando un salario mínimo legal vigente incrementado en un 40%, tienen derecho a un reajuste salarial equivalente al 20%. Definido lo anterior, se precisa también la situación salarial de los soldados profesionales que se vincularon por primera vez luego de la creación de dicho régimen con el Decreto Ley 1793 de 2000, a quienes el inciso 1° del artículo 1° del Decreto Reglamentario 1794 de 2000, les determinó que devengarían un salario mensual equivalente al mínimo legal vigente incrementado en un 40%”. NOTA DE RELATORIA: Esta providencia fue proferida por la Sala Plena de esta Sección. Es así como se dimensiona dicha situación en cabeza de los soldados en relación con el reajuste que tienen derecho.

CONCLUSIONES

El estudio y análisis juicioso del material legal y jurisprudencial que se desarrolló durante la investigación, permite advertir las siguientes conclusiones:

La globalización, la internacionalización y la constitucionalización del derecho colombiano fue fundamental para que el estudio del artículo 230 de la Constitución Política de 1991, realizado por la Corte Constitucional donde introduce cambios en la tradicional interpretación jurídica de las fuentes del derecho basada en los postulados de la escuela de la exégesis que hacía una hermenéutica en la que se privilegia el criterio del juez, otorgándole la facultad de crear fallos como fuente jurídica, y generando consecuencias jurídicas como la sentencia CE-SUJ2-2013-0060-01

Al comprender que el precedente judicial es fuente del derecho, el juez se convierte en creador del derecho y con esto garante de la democracia y de la realización del estado social de derecho. Sin embargo, es importante poner especial atención al poder de los jueces como productores de derecho y tratar de imponer unos límites a esa capacidad interpretativa para no desbordar los límites de la justicia y de la ley, lo cual aparentemente está ocurriendo en la actualidad. Para lo cual se propone un control responsable dentro de la propia rama judicial donde se muestren, condiciones y reglas de razonamiento jurídico para tener en cuenta en los procesos judiciales, de forma que las decisiones que se tomen estén acordes con la teoría del derecho y no con el juego de los intereses personales de los jueces, para lo cual valdría la pena profundizar en ese tema en una investigación posterior.

La Ley 1437 de 2011 fue el resultado de un esfuerzo mancomunado de las tres ramas del poder público, bajo el liderazgo del Consejo de Estado. Esta reforma fue trascendental para el derecho administrativo, pues responde al espíritu renovador de la Constitución Política de 1991, donde se resalta el papel fundamental de la administración en la protección de los derechos de las personas. Su estudio permitió desarrollar el cuarto objetivo e identificar la existencia de instituciones en la Ley 1437 de 2011, que dieran

alcance al concepto de precedente judicial en la Jurisdicción Contenciosa administrativa.

Las sentencias de unificación y el mecanismo de extensión de jurisprudencia son una manifestación del precedente judicial, en el entendido que esta clase de providencias sientan unas reglas claras para ser seguidas tanto por la administración como por otros operadores judiciales.

En nuestro caso concreto, se está dando aplicación a la sentencia de unificación de forma que en vía administrativa se tomaron las medidas necesarias, desarrollando un procedimiento administrativo para efectuar el reconocimiento y pago de las diferencias salariales y prestacionales, a cada uno de los soldados profesionales que se encuentran en actividad y que venían de ser soldados voluntarios. Encontrándose aún pendiente la forma por establecer el procedimiento para cancelar las acreencias a los soldados profesionales con asignación de retiro.

Sin embargo sólo se sabrá si son instrumentos que de verdad favorecen la seguridad jurídica cuando su implementación esté un poco más avanzada, y de esto dependerá la consolidación del precedente judicial.

De lograrse la consolidación del precedente jurisprudencial se obtendrá un significativo ahorro tanto en el gasto público, como una disminución en el desgaste judicial, pues llevará a que se adopte al interior de las entidades los mecanismos necesarios para dar solución y realizar los respectivos reconocimientos en vía administrativa, sin necesidad de que se acuda a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en procura de una declaración judicial.

Tabla 4. Incrementos Salariales.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
SMMLV	\$332.000	\$358.000	\$381.500	\$408.000	\$433.700	\$461.500	\$496.900	\$515.000	\$535.600	\$566.700	\$589.500	\$616.000	\$644.350	\$689.455	\$720.480	\$752.902	\$786.783	\$822.188
Incremento salarial	7,83%	6,56%	6,95%	6,30%	6,41%	7,67%	3,64%	4,00%	5,81%	4,02%	4,50%	4,60%	7,00%	4,50%	4,50%	4,50%	4,50%	

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL
Activos ARC	1.622	1.582	1.474	1.403	1.352	1.304	1.269	1.241	1.011	903	846	765	629	579	579	282	172	12	
Activos EJC	26.137	25.946	23.553	22.073	20.790	19.672	18.762	18.127	17.263	16.291	15.266	15.062	13.420	10.627	10.627	9.069	5.494	880	
Costo EJC	\$9.681.941.373	\$42.995.520.218	\$44.085.499.916	\$47.969.916.084	\$53.438.661.409	\$55.617.250.379	\$63.059.250.000	\$68.590.767.990	\$68.399.177.180	\$68.636.623.164	\$65.322.105.981	\$67.006.047.149	\$67.376.658.881	\$58.031.368.506	\$56.094.236.108	\$50.036.333.914	\$30.344.491.029	\$5.151.495.368	\$921.837.344.650
Costo ARC	\$824.250.756	\$2.626.387.524	\$2.607.667.713	\$2.713.033.944	\$2.838.609.870	\$2.974.681.320	\$3.181.441.505	\$4.410.679.905	\$3.737.125.969	\$3.554.036.949	\$3.463.667.379	\$3.272.521.560	\$2.814.950.045	\$1.166.845.363	\$3.114.920.242	\$1.585.381.427	\$1.010.483.892	\$73.671.326	\$45.970.356.690
CREMIL*														\$44.284.915.381	\$13.896.888.215				\$58.181.803.596
TOTAL	\$10.506.192.129	\$45.621.907.742	\$46.693.167.629	\$50.682.950.028	\$56.277.271.279	\$58.591.931.699	\$66.240.691.505	\$73.001.447.895	\$72.136.303.150	\$72.190.660.113	\$68.784.258.060	\$70.278.568.709	\$70.191.608.927	\$103.483.129.250	\$73.106.044.566	\$51.621.715.341	\$31.354.974.922	\$5.225.166.694	\$1.025.989.504.936
Activos EJC	\$20.106.213.522	\$82.803.006.681	\$79.672.263.027	\$81.061.515.916	\$84.951.700.027	\$83.089.038.700	\$87.495.502.534	\$91.825.724.164	\$88.047.338.878	\$83.504.258.026	\$76.398.053.569	\$74.996.191.943	\$72.093.025.003	\$58.031.368.506	\$	\$	\$	\$	\$1.064.075.204.96
Activos ARC	\$1.711.698.208	\$5.058.033.548	\$4.712.633.140	\$4.584.595.142	\$4.512.551.921	\$4.444.006.304	\$4.414.290.104	\$5.904.787.017	\$4.810.642.616	\$4.323.890.144	\$4.050.963.177	\$3.662.753.818	\$3.011.996.549	\$1.166.845.363	\$	\$	\$	\$	\$56.369.687.052
CREMIL*														\$44.284.915.381	\$	\$	\$	\$	\$44.284.915.381
TOTAL	\$21.817.911.730	\$87.861.040.229	\$84.384.896.168	\$85.646.111.057	\$89.464.251.948	\$87.533.045.005	\$91.909.792.638	\$97.730.511.181	\$92.857.981.494	\$87.828.148.170	\$80.449.016.746	\$78.658.945.762	\$75.105.021.552	\$103.483.129.250	\$	\$	\$	\$	\$1.164.729.802.929

*A la fecha existen 7.047 SLP e IMP con asignación de retiro liquidada con el 40%

** Se calculan precios constantes a 2016

BIBLIOGRAFÍA

- Araujo Oñate, R. (2012). El procedimiento administrativo colombiano como garantía de los derechos del ciudadano. En P. Aberastury, & H. J. Blanke, Tendencias actuales del procedimiento administrativo en Latino América y Europa (págs. 399 - 455). Buenos Aires: Eudeba.
- Arboleda Perdomo, E. J. (2012). Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de los Contencioso Administrativo. Bogotá: Legis Editores S.A.
- Arias García, F. (2012). Valor vinculante de las sentencias de unificación del Consejo de Estado:¿Una alteración al sistema de fuentes de derecho en el proceso contencioso administrativo? En F. Arias García, M. A. López Martínez, & D. Bernal Gómez, Problemáticas actuales del derecho administrativo colombiano (págs. 9 - 26). Tunja: Ediciones USTA, Facultad de Derecho, Centro de Investigaciones Socio Jurídicas.
- Atienza, M. (2008). Constitucionalismo, globalización y Derecho. En F. d. Vasco-Navarras, & F. d. Vasco-Navarras (Ed.), La globalización en el siglo XXI: Retos y dilemas (págs. 2013 - 224). Bilbao: Federación de Cajas de Ahorros Vasco-Navarras. Recuperado el 3 de Abril de 2014, de Universidad de Alicante: http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/amh_MA_7783.
- Ballén Molina, R. (2007). Principales causas de la congestión contencioso administrativa en Colombia. Bogotá: Ibáñez.
- Bernal Pulido, C. (2003). La fuerza vinculante de la jurisprudencia en el ordenamiento jurídico colombiano. Revista Precedente, 13 - 43.
- Bernal Pulido, C. (2008). El precedente en Colombia. Revista de derecho del estado (21).

Bobbio, N. (1987). Teoría General del Derecho. Bogotá: Editorial Temis.

Cassagne, J. (2009). Derecho Administrativo (Novena ed., Vol. I). Bogotá - Buenos Aires: Pontificia Universidad Javeriana - Abeledo Perrot.

Cerra Jiménez, L. E. (2012). Valor persuasivo del precedente en la Jurisdicción Contencioso Administrativa en Colombia. Recuperado el 20 de Junio de 2014, de Consejo de Estado:
http://www.consejodeestado.gov.co/comunidad/documentos/Articulo_Luis_Eduardo_Cerra.pdf

Consejo de Estado, S. d.C y S.C (2014). Las sentencias de unificación jurisprudencial y el mecanismo de extensión de la jurisprudencia. Bogotá: Consejo de Estado.

Contreras Calderón, J. A. (2011). El precedente judicial en Colombia: Un análisis desde la teoría del derecho. Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Vol. 41, No. 115, 331 - 361.

Cortés, E. (2007). Fluidez y certeza del derecho ¿Hacia un sistema abierto de fuentes? Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Chahín Lizcano, G. (2011). El recurso Extraordinario de Unificación de Jurisprudencia. En C. d. Estado, Memorias Seminario Internacional de presentación del nuevo Código Administrativo y Contencioso administrativo (págs. 373 - 384). Bogotá: Consejo de Estado.

De Zubiría, A. (2012). La historia de la rama judicial en Colombia. Criterio Jurídico Garantista. Fundación Universidad Autónoma de Colombia, 154 - 187.

Diéz Sastre, S. (2008). El precedente administrativo fundamentos y eficacia vinculante.

Madrid: Marcial Pons.

Duque Ayala, C., & Martínez Cruz, A. C. (2011). El nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de Procedimiento Contencioso Administrativo y la constitución

Dworkin, R. (1984). Los derechos en serio. Barcelona: Ariel. (2009). Exposición de motivos al Proyecto de Ley 198 de 2010 Senado – 315 de 2010 Cámara "Por la cual se expide el Código de Procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo". Bogotá: Gaceta del Congreso 1.173.

García de Enterría, E., & Fernández, T. R. (2011). Curso de Derecho Administrativo (Quinceava ed.). Bogotá: Temis y Palestra.

García López, E. (2011). La crisis de las fuentes del derecho. En J. González, & E. García, La crisis de las fuentes del derecho en la globalización. Medellín: Biblioteca jurídica Dike.

Gascón Inchausti, F. (2001). Suspensión del proceso, tramitación preferente y extensión de los efectos de la sentencia-testigo en el proceso administrativo. Tribunales de Justicia, 69 - 77.

González Pérez, J. (1998). Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (3 ed.). Madrid: Civitas.

Guillén Arango, A. M. (2014). La ANDJE y su papel en las peticiones de extensión de la jurisprudencia contencioso. Seminario La extensión de la Jurisprudencia. Un desafío para el estado. Bogotá: Universidad externado de Colombia.

Gutiérrez Torres, J. C. (2014). Obligatoriedad del precedente judicial en el Nuevo Procedimiento Administrativo Colombiano. Obtenido de Biblioteca virtual

Universidad Nacional: <http://www.bdigital.unal.edu.co/40951/1/285815.2014.pdf>

Herrera Robles, A. (2012). Aspectos Generales del derecho administrativo. Barranquilla - Bogotá : Universidad del Norte - Grupo Editorial Ibañez .

Hoyos Duque, R. (2013). El valor del precedente judicial en la Ley 1437 de 2011:¿Es la jurisprudencia fuente de derecho? Recuperado el 14 de Junio de 2014, de Derecho Procesal Contencioso Administrativo: <https://letrujil.files.wordpress.com/2013/09/18ricardohoyos-duque.pdf>

Jaramillo Hoyos, A. (Enero - Diciembre de 2011). El precedente administrativo en la Ley 1340 de 2009. Recuperado el 15 de Marzo de 2014, de Revista de Derecho de la Competencia: http://www.javeriana.edu.co/juridicas/pub_colecc/documents/5elprecedente.pdf

Jaramillo, C. (2006). Finalidades primordiales del recurso de casación en el Siglo XXI: El papel protagónico asignado a la unificación jurisprudencial. Revista de la Corte Suprema de Justicia.

Jiménez Gil , W. (2010). La Jerarquía normativa y el sistema de fuentes en el derecho colombiano. Recuperado el 28 de Enero de 2014, de <http://www.docentes.unal.edu.co/wjimenezg/docs/LA%20JERARQU%CDA%20NORMATIVA%20Y%20EL%20SISTEMA%20DE%20FUENTES.pdf>.

López Medina, D. E. (2002). Interpretación Constitucional . Bogotá: Consejo Superior De La Judicatura - Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla” – Universidad Nacional De Colombia.

López Medina, D. E. (2006). Interpretación Constitucional (Segunda ed.). Bogotá: Consejo Superior De La Judicatura - Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla” – Universidad

Nacional De Colombia.

López Medina, D. E. (2009). El derecho de los jueces. Bogotá: Legis.

Marinon, L. G. (2012). El precedente en la dimensión de la seguridad jurídica. Recuperado el 2 de julio de 2014, de Ius et Praxis:[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122012000100008](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122012000100008&lng=es&tlng=es)&lng=es&tlng=es. 10.4067/S0718-00122012000100008.)

Monroy Cabra, M. G. (2004). La necesidad e importancia de los tribunales constitucionales en un estado social de derecho. Anuario de derecho constitucional latinoamericano, 15 - 40.

Motta Navas, A. A., Suelst Cock, V., & Corrales Sánchez, M. E. (2012). La importancia de la jurisprudencia. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura- GIZ-Cooperación República Alemana y República de Colombia.

Murcia Ballén, H. (1999). Recurso de Casación Civil. Bogotá: Ediciones jurídicas Gustavo Ibañez. Namén Vargas, Á. (2013). Alcances del Nuevo Código de Procedimiento administrativo y de los Contencioso Administrativo Ley 1437. En Aproximación a la historia de una década de transformaciones de la justicia colombiana (págs. 107 - 144). Bogotá: USAID del pueblo de los Estados Unidos- Corporación Excelencia en la Justicia - Agencia Presidencial del Cooperación Internacional de Colombia.

Pérez de Blanco, G. (2005). La extensión subjetiva de los efectos de la sentencia administrativa en los supuestos de litigios en masa. Revista práctica de derecho. Comentarios y Casos Prácticos, 85 - 106.

Piloneta, E. (27 de julio de 2007). Obligatoriedad del precedente jurisprudencial en el sistema jurídico colombiano. Recuperado el 21 de marzo de 2014, de

http://www.acj.org.co/o/activ_acad.php?mod=posesion%20pilonieta%20pinilla)

Quinche Ramírez, M. F. (2014). El precedente judicial y sus reglas. Bogotá: Universidad del Rosario - Legis Editores S.A.

Quintero Mosquera, D. (31 de Julio de 2006). La seguridad jurídica: entre la tradición y la renovación del derecho. Recuperado el 15 de Abril de 2014, de Precedente 2001: <http://hdl.handle.net/10906/415>

Ramos Fonseca, M. (1992). Las fuentes formales del derecho colombiano. Revista Universidad del Norte.

Restrepo Medina , M. A. (2009). Dimensión de la congestión en la jurisdicción administrativa.

Restrepo Medina, M. A. (2010). Estudio regional de la congestión en la jurisdicción administrativa.

Revista Estudios Socio-Jurídicos, 263 - 283.

Rodríguez Carbajo, J. R. (2009). La extensión de efectos de las sentencias dictadas en los procesos testigo/piloto. Revista Actualidad Administrativa(15), 3.

Rodríguez Rodríguez, L. (2008). Derecho administrativo general y colombiano (Duodécima ed.)Bogotá: Temis.

Rojas Betancourth, D. (2012). Extensión de las sentencias de unificación de la jurisprudencia. En B.d. Consejo de Estado, Instituciones del derecho administrativo en el nuevo código (págs. 90- 122). Bogotá: Consejo de Estado - Banco de la República. Ross, A. (2011). Sobre el derecho y la justicia. Buenos Aires: Eudeba .

- Santofimio Gamboa, J. O. (2010). La Fuerza de los precedentes administrativos en el sistema jurídico del derecho positivo colombiano. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Sección Tercera, C. d. (2014). Unificación jurisprudencial - Perjuicios inmatrimales. Bogotá: Consejo de Estado.
- Segura, M. R. (2011). Precedente Jurisprudencial VS Unificación jurisprudencial. Recuperado el 21 de Marzo de 2014, de VERBA IURIS - Artículos sobre Derecho Administrativo: www.unilibre.edu.co/verbaiuris/images/stories/vol1/da4.pdf
- Tamayo Jaramillo, J., & Jaramillo, C. I. (2012). El precedente judicial en Colombia. Bogotá: Grupo editorial Ibañez.
- Taruffo, M. (2007). Precedente y Jurisprudencia. Revista Precedente, 85 - 99.
- Valero Jiménez, K. (s.f.). Aspectos básicos del nuevo Código Procesal Contencioso - Administrativo. Recuperado el 18 de diciembre de 2014, de <http://www.binasss.sa.cr/revistas/rjss/juridical4/art1.pdf>
- Vargas Rincón, A. (2012). Sentencias de Unificación Jurisprudencial. Fuerza vinculante del precedente jurisprudencial. En Instituciones del derecho administrativo en el nuevo Código (págs. 127 - 139). Bogotá: Consejo de Estado - Banco de la República.
- Younes Moreno, D. (2008). Vía gubernativa –conciliación– arbitramento. Una compilación temática y jurídica para la descongestión en lo contencioso administrativo. Bogotá: GTZ - Legis Editores S.A .
- Zambrano Cetina, W. (2011). Fundamentos y objetivos de la reforma del libro primero del

nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En C. d.-C. Bogotá, Memorias del Seminario Internacional de presentación del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contenciosos Administrativo (págs. 37 - 77). Bogotá: Consejo de Estado - Contraloría de Bogotá.

Providencias judiciales

Corte constitucional

Corte Constitucional. Sentencia C-131 de 1993. M.P: Alejandro Martínez Caballero. Bogotá, D.C, abril 1º de mil novecientos noventa y tres (1.993).

Corte Constitucional. Sentencia C-083 de 1995. M.P: Carlos Gaviria Díaz, Bogotá, D.C., primero (1o.) de marzo de mil novecientos noventa y cinco (1995).

Corte Constitucional. Sentencia SU-640 de 1998. M.P: Eduardo Cifuentes Muñoz. Bogotá, D.C, noviembre cinco de 1998.

Corte Constitucional. Sentencia C-836 de 2001. M.P: Rodrigo Escobar Gil. Bogotá D.C., agosto nueve (9) de dos mil uno (2001).

Corte Constitucional. Sentencia T-698 de 2004. M.P: Rodrigo Uprimny Yepes. Bogotá, D.C., veintidós (22) de julio de dos mil cuatro (2004)

Corte Constitucional, Sentencia T-292 de 2006. M.P: José Manuel Cepeda. Bogotá D.C., seis (6) de abril de dos mil seis (2006).

Corte Constitucional. Sentencia T-248 de 2008 M.P: Rodrigo Escobar Gil. Bogotá D.C. marzo seis (6) de 2008.

Corte Constitucional. Sentencia C-335 de 2008. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. Bogotá, D.C., dieciséis (16) de abril de dos mil ocho (2008).

Corte Constitucional. Sentencia C-539 de 2011. M.P: Luis Ernesto Vargas Silva). Bogotá, D.C., seis (6) de julio de dos mil once (2011).

Corte Constitucional. Sentencia C-634 de 2011. M.P: Luis Ernesto Vargas Silva. Bogotá D.C., veinticuatro (24) de agosto de dos mil once (2011).

Corte Constitucional. Sentencia C-816 de 2011. M.P: Mauricio González Cuervo, Bogotá D.C., noviembre 1 de dos mil once 2011.

Corte Constitucional. Sentencia C-588 de 2012. M.P: González Cuervo. Bogotá D.C., julio veinticinco (25) de dos mil doce 2012.

Consejo De Estado

Consejo de Estado, Sentencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Radicación No. SUJ2 85001333300220130006001, Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez. Bogotá, D. E., veinticinco (25) de agosto (08) de dos mil dieciséis (2016).

Consejo de Estado, Sentencia Sección Segunda Subsección -A de lo Contencioso Administrativo, Radicación No. 66001233300020130003801, Consejero Ponente: William Hernandez Gómez. Bogotá, D. E., dieciséis (16) de marzo (03) de dos mil diecisiete (2017).

Consejo de Estado, Sentencia Sección Segunda Subsección -A de lo Contencioso Administrativo, Radicación No. 66001233300020130007901, Consejero Ponente: William Hernandez Gómez. Bogotá, D. E., nueve (09) de marzo (03) de dos mil

diecisiete (2017).

Consejo de Estado, Sala de Negocios Generales, Expediente número 532, Concepto sobre la Junta de Conversión. Consejero Ponente: Bonifacio Vélez, Bogotá, octubre once (11) de mil novecientos quince (1915).

Consejo de Estado, Sentencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Expediente número 246, Consejero Ponente: Miguel Lleras Pizarro. Bogotá, D. E., diez y nueve (19) de abril (04) de mil novecientos setenta y siete (1977).

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicación numero:11001-03- 06-000-2011-00049-00(2069), Consejero Ponente: William Zambrano Cetina. Bogotá D.C., dieciséis (16) de febrero de dos mil doce (2012)

Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación No. 11001-03-06- 000-2013-00502-00 (2177). Consejero Ponente: William Zambrano Cetina. Bogotá D.C. diez (10) de diciembre de dos mil trece (2013).