

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, once (11) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

**SALA PLENA**

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: GLADYS VILLAMIZAR DELGADO  
DEMANDADO: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-POLICÍA  
NACIONAL  
EXPEDIENTE: 50001-33-33-006-2015-00619-01  
SENTENCIA: TAM004 21-03-039  
TEMA: IPC

MAGISTRADA PONENTE: NELCY VARGAS TOVAR

Resuelve la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante y demandada contra la sentencia proferida por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio el 22 de febrero de 2017, que accedió a las pretensiones de la demanda.

Lo anterior, en ejercicio de la facultad conferida a esta Jurisdicción por el artículo 18 de la Ley 446 de 1998<sup>1</sup>, en concordancia con la Ley 270 de 1996<sup>2</sup>, y en atención a la naturaleza del asunto.

---

<sup>1</sup>Artículo 18. Orden para proferir sentencias. Es obligatorio para los Jueces dictar las sentencias exactamente en el mismo orden en que hayan pasado los expedientes al despacho para tal fin sin que dicho orden pueda alterarse, salvo en los casos de sentencia anticipada o de prelación legal. Con todo, en los procesos de conocimiento de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo tal orden también podrá modificarse en atención a la naturaleza de los asuntos o a solicitud del agente del Ministerio Público en atención a su importancia jurídica y trascendencia social. (...)"

<sup>2</sup>Artículo 63A. *Del orden y prelación de turnos.*

"(...) Las Salas Especializadas de la Corte Suprema de Justicia, las Salas o las Secciones del Consejo de Estado, la Corte Constitucional y el Consejo Superior de la Judicatura; las Salas de los Tribunales Superiores y de los Tribunales Contencioso-Administrativos de Distrito podrán determinar un orden de carácter temático para la elaboración y estudio preferente de los proyectos de sentencia; para el efecto, mediante acuerdo, fijarán periódicamente los temas bajo los cuales se agruparán los procesos y señalarán, mediante aviso, las fechas de las sesiones de la Sala en las que se asumirá el respectivo estudio."

## I. ANTECEDENTES

### 1. Demanda<sup>3</sup>

La señora Gladys Villamizar Delgado, por intermedio de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho interpuso demanda en contra la Nación- Ministerio de Defensa - Policía Nacional, conforme a las pretensiones y hechos que se señalan a continuación:

#### 1.1. Pretensiones

Solicita la parte actora se declare la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio No. 029759/ARPRE.GRUPE 1.10 de 04 de febrero de 2015, por el cual se niega el reconocimiento y pago del reajuste de la asignación de retiro o pensión por concepto de I.P.C. a la demandante como sustituta de la pensión del Agente (F) Baronio Higuera Patiño.

Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, se condene a la demandada a reajustar la mesada pensional de acuerdo al IPC durante el lapso comprendido entre el año 1997 a 2015.

Así mismo, se ordene el pago de los dineros retroactivos, resultantes de la diferencia económica entre lo pagado y lo dejado de pagar, de manera indexada.

#### 1.2. Hechos

- El Extinto Baronio Higuera Patiño, laboró en la Policía un tiempo de 14 años, 4 meses y 7 días incluyendo tiempos de escuela y actividad.
- Fue muerto en servicio, el 02 de octubre de 2002, como consecuencia de una explosión en las instalaciones de la SIJIN en la ciudad de Villavicencio, Meta.
- Mediante Resolución No. 295 de 09 de abril de 2003, se reconoció pensión de sobrevivientes a la señora Gladys Villamizar Delgado.

#### 1.3. Normas violadas y Concepto de violación

---

<sup>3</sup> F. 34 a 44, C1.

- Constitucionales: Artículos 2, 13, 23, 25, 48, 53, 58, 90, 229 y inc. 2º del artículo 346.
- Legales: Código Civil Art. 10º y 18º ; Ley 153 de 1887 Art. 3, 34; Código de Procedimiento Civil Art. 23 numeral 1, 18 y 20, 115, 116, 117 y 175; Código Contencioso Administrativo Art. 138, 161 y s.s. Ley 100 de 1993 Art. 14 y 279 parágrafo 4º, Ley 238 de 1995, Decreto 923 de 2004 Art. 2, numerales 2.1. y 2.4, Decreto 4433 de 2004 art. 42.

Argumenta la demandante, que tiene derecho al reajuste de la pensión por muerte, durante el periodo comprendido entre el año 1997 a 2015, teniendo en cuenta que el reajuste que se efectuó en esos años, fue inferior al IPC afectando sustancialmente el poder adquisitivo de su asignación salarial y de retiro, principio de orden superior y de aplicación preferencial ante cualquier norma legal, debiéndose inaplicar el principio de oscilación y en su defecto, acudir a régimen general aplicando el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, en virtud del principio de favorabilidad.

## 2. La contestación de la demanda<sup>4</sup>

La entidad demandada se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, por cuanto consideró que los actos administrativos acusados gozan de presunción de legalidad y fueron expedidos conforme a las normas aplicables al caso.

Señaló el desconocimiento del principio de oscilación, el cual constituye la forma de reajuste de la asignación de retiro contemplada en el régimen especial, al que pertenecen los miembros de las Fuerzas Militares y con el cual se busca que no existan diferencias entre los sueldos básicos en servicio activo y en situación de retiro.

Precisó que incrementar la asignación de retiro en los términos pretendidos, rompe el principio de oscilación previsto en el régimen especial y se genera una desigualdad entre los demás militares retirados e incluso, respecto de los activos, pues los militares retirados ejecutantes devengarían más que un militar en actividad, lo que evidencia un claro desequilibrio, desigualdad, desproporcionalidad e impacto político, social y económico.

## 3. La sentencia apelada<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> F. 57 a 67 C1.

<sup>5</sup>F. 127-133, C1

El Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio profirió sentencia el 22 de febrero de 2017, declarando probada la excepción de prescripción cuatrienal del incremento de las mesadas de la pensión por muerte de la demandante causadas con anterioridad al 14 de enero de 2011.

Declaró la nulidad del oficio No. 029759/ARPRE-GRUPE 1.10 de 04 de febrero de 2015 y ordenó a la demandada que a título de restablecimiento del derecho, reajustara la pensión de la señora Gladys Villamizar Delgado con fundamento en el IPC certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior respecto al año 2004, en atención a lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993.

Lo anterior, por cuanto consideró que la pretensión de reajuste solo puede estudiarse a partir del año 2003, porque fue a partir del 03 de octubre de 2002, que se le reconoció a la demandante su derecho a la pensión, siendo un imposible jurídico realizar un estudio del reajuste cuando no se le había reconocido dicha prestación, razón por la cual, el estudio lo efectuó hasta el 31 de diciembre de 2004, puesto que desde esa fecha se retoma el principio de oscilación de conformidad con el Decreto 4433 de 2004.

Concluyendo que existe una diferencia porcentual que perjudica la pensión de la actora para el año 2004, por lo que, declara la nulidad del acto administrativo acusado.

#### 4. La apelación

##### - La parte demandante<sup>6</sup>

Recorre la decisión de primera instancia, aduciendo que el *a quo* dejó por fuera el año 2002, fecha en la que se adquirió el estatus pensional, siendo que tiene derecho al reajuste de su pensión desde esa data, bajo los parámetros del Decreto 745 de 17 de abril de 2002, adeudándosele el 1.65% vigente del IPC para esa fecha fiscal.

De igual modo, indicó que en el caso de reajuste con base en el IPC, se pretende el incremento incluso respecto del sueldo básico en los años que el IPC estuvo por encima de lo que se aumentó a estos funcionarios públicos, en síntesis, sostiene que se debe el IPC a todos los miembros de la fuerza pública que estaban activos en el lapso comprendido entre el 01 de enero de 1997 al 1 de diciembre de 2004.

---

<sup>6</sup> Fl. 146-147, C1

- **La parte demandada**<sup>7</sup>

El apoderado de la entidad demandada centra sus argumentos en su desacuerdo con la condena en costas, teniendo en cuenta que la entidad no ha realizado actos dilatorios ni temerarios encaminados a perturbar el procedimiento.

## 5. Trámite de segunda instancia

Mediante providencia del 24 de octubre de 2017, se admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante y el 05 de diciembre de 2017, se prescindió de la audiencia que señala el numeral 4 del artículo 247 del CPACA y en su lugar, se corrió traslado a las partes para presentar alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto (fls. 4 y 7, C2 de 2da).

### 5.1. Alegatos de Conclusión

**5.1.1 Policía Nacional**<sup>8</sup>, La entidad demandada solicitó que se desestimen las pretensiones, por cuanto el oficio acusado, se encuentra ajustado a derecho, en consecuencia, goza de presunción de legalidad y la demandante no presenta argumentos jurídicos válidos que la desvirtúen, en razón a que pertenece a un régimen prestacional especial y está solicitando la aplicación de una norma de carácter general, a la cual no tiene derecho.

Así mismo, pone de presente su desacuerdo con la condena en costas, teniendo en cuenta que la entidad no ha realizado actos dilatorios ni temerarios encaminados a perturbar el procedimiento.

**5.1.2 La parte actora**<sup>9</sup>, reitera los argumentos expuestos en el recurso de apelación relacionados con que tiene derecho al reajuste de su pensión desde el año 2002, fecha en que adquirió el derecho a la pensión la actora y también al reajuste de la asignación básica por los años 1997 a 2004.

**5.1.3 El Ministerio Público**, guardó silencio.

---

<sup>7</sup> Fl. 149-151, C1.

<sup>8</sup> F.13 a 20, C2 de 2da.

<sup>9</sup> f. 23-34, C2 de 2da.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

El Tribunal es competente para conocer este asunto en segunda instancia de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 153 del CPACA, teniendo en cuenta que se trata de una sentencia proferida en primera instancia por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio y corresponde a la Corporación su conocimiento como superior funcional.

### 2. Problema Jurídico

Teniendo en cuenta que la competencia del Juez de Segunda Instancia se reduce al objeto del recurso conforme a lo previsto en el artículo 328 del Código General del Proceso, en este caso, el problema jurídico se reduce a determinar si la demandante tiene derecho a que se incluya dentro del reajuste de su pensión por muerte con base en el I.P.C., el año 2002. Así como establecer, si tiene derecho al reajuste de la asignación básica por los años 1997 a 2004, por haber sido liquidados en un porcentaje inferior al I.P.C.

Para lo anterior, se debe definir si el primer reajuste de dicha prestación, procede a partir de la fecha en que se causa el derecho, o por el contrario, inicia a partir del año siguiente, como lo estimó el juez de primera instancia.

Finalmente, debe determinarse, si había lugar a condenar en costas en la primera instancia a la parte demandada.

### 3. Resolución del problema jurídico.

Para resolver, la Sala hará un análisis jurídico y jurisprudencial sobre el reajuste de la pensión por muerte de la fuerza pública con el IPC y en el caso concreto, conforme el acervo probatorio obrante en el expediente se pasará a desarrollar el problema jurídico planteado en precedencia.

#### 3.1 Análisis jurídico y jurisprudencial

Sea lo primero señalar, la asignación de retiro es una modalidad de prestación social que se asimila a la pensión de vejez o de jubilación para miembros de la Fuerza Pública<sup>10</sup>.

Igualmente, el Consejo de Estado ha manifestado que la asignación de retiro tiene similitud con las pensiones de jubilación –ahora de vejez- del régimen general; pero, igualmente, comprende diferencias que son trascendentales. Mientras que para los servidores públicos, en general, su pensión se reajusta conforme a lo dispuesto para ellos por el ordenamiento jurídico (variación porcentual del IPC), para el personal militar y policial con esa finalidad existe el sistema de la «oscilación pensional», el cual parte de un supuesto diferente<sup>11</sup>.

Aclarándose que, para el personal administrativo del Estado cobijado por el régimen general de seguridad social, el reconocimiento de la pensión de vejez se hace teniendo en cuenta unos requisitos (edad, tiempo de servicio o semanas cotizadas), unos factores por el término que señala la ley y su cuantía porcentual; por su parte, **tratándose del personal militar y policial**, se tienen en cuenta unos requisitos (tiempo de servicio, entre otros), unos factores especiales predeterminados **y el valor de la mesada corresponde a un porcentaje de los mismos según el grado del servidor, el cual oscila (o se reajusta) teniendo en cuenta la remuneración que se apruebe en el futuro para ese grado**<sup>12</sup>.

En ese sentido, en cuanto al reajuste de la asignación de retiro, inicialmente el Decreto 1211 de 1990, contempló el principio de oscilación, en virtud del cual las asignaciones de retiro *“se liquidarán tomando en cuenta las variaciones que en todo tiempo se introduzcan en las asignaciones de actividad para cada grado y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 158 de este Decreto”*, sin que fuera posible acogerse a normas que regulen los ajustes prestacionales en otros sectores de la administración pública, debido a la especialidad del régimen prestacional<sup>13</sup>.

Posteriormente, al establecerse el Sistema General de Seguridad Social Integral con la Ley 100 de 1993, su artículo 14 dispuso en cuanto al reajuste de pensiones que, con el propósito de mantener su poder adquisitivo constante, **se reajustarán anualmente el 1 de enero de cada año**, según la variación porcentual del IPC del año inmediatamente anterior, certificado por el DANE.

<sup>10</sup> Corte Constitucional, sentencia C -432 del 6 de mayo del 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala de Lo Contencioso – Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Sentencia del 2 de Marzo de 2017, Radicado: 08001-23-33-000-2013-00622-01 (4705-2014), Actor: Luis Álvaro Mendoza Mazzeo, Demandado: Caja De Retiro De Las Fuerzas Militares, Consejero Ponente: Gabriel Valbuena Hernández.

<sup>12</sup> Ídem.

<sup>13</sup> En concordancia con la el artículo 5 de la Ley 57 de 1887.

A su turno, el artículo 279 de la misma Ley, excluyó la aplicación de tal normatividad a un determinado grupo de servidores del Estado, entre los cuales se encuentran, los Miembros de la Fuerza Pública. No obstante, mediante la Ley 238 de 1995, se adicionó el artículo 279 de la Ley 100 de 1993, de la siguiente manera:

*“Parágrafo 4. Las excepciones consagradas en el presente artículo no implican negación de los beneficios y derechos determinados en los artículos 14 y 142 de esta ley para los pensionados de los sectores aquí contemplados”*

La modificación inmersa implicó un cambio respecto del grupo de pensionados excluidos por el artículo 14 de la Ley 100 de 1993 –para el caso concreto los Miembros de la Fuerza Pública–, otorgando los derechos de que tratan los artículos 14 y 142 de la Ley 100 de 1993; es decir, que con la expedición y entrada en vigencia de la Ley 238 de 1995, las asignaciones de retiro del personal de las Fuerzas Militares debía reajustarse de acuerdo la variación porcentual del I.P.C., certificado por el DANE.

No obstante, en el año 2004, se profirió la Ley 923 y su Decreto reglamentario 4433, normas que volvieron a consagrar el sistema de oscilación como la forma de incrementar las asignaciones de retiro de los miembros de la Fuerza Pública, en los siguientes términos:

*“Ley 923 de 2004. Artículo 3. Elementos mínimos [...] el incremento de las asignaciones de retiro y de las pensiones del personal de la Fuerza Pública será el mismo porcentaje en que se aumenten las asignaciones de los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo”.*

*“Decreto 4433 de 2004. Artículo 42. Oscilación de la asignación de retiro y de la pensión. Las asignaciones de retiro y las pensiones contempladas en el presente decreto, se incrementarán en el mismo porcentaje en que se aumenten las asignaciones en actividad para cada grado. En ningún caso las asignaciones de retiro o pensiones serán inferiores al salario mínimo legal mensual vigente.*

*El personal de que trata este decreto, o sus beneficiarios no podrán acogerse a normas que regulen ajustes en otros sectores de la administración pública, a menos que así lo disponga expresamente la ley” (subrayado fuera de texto).*

Así, el reajuste anual de las asignaciones de retiro con base en el IPC, tuvo lugar únicamente entre la Ley 238 de 1995 y la entrada en vigencia del Decreto 4433 de 2004, pues con posterioridad a este último, dichas prestaciones vuelven a reajustarse en virtud de la oscilación.



En ese sentido, ha sido constante la jurisprudencia del Consejo de Estado, en concluir que:

*“el reajuste con fundamento en el IPC solamente procede para las asignaciones de retiro en el período comprendido entre 1997 a 2004 de acuerdo con las Leyes 100 de 1993 y 238 de 1995, es decir para quienes ya contaban efectivamente con asignación de retiro en ese período, pues se entiende que el reajuste reconocido conforme al IPC, se liquida hasta la vigencia del Decreto 4433 de 2004, como quiera que tal norma retoma el principio de oscilación como método de reajuste, esto, conforme a la oscilación de las asignaciones del personal en actividad, sin que ello obste para reconocer sus efectos sobre las mesadas futuras”<sup>14</sup> (subrayado fuera de texto).*

Véase entonces que el Consejo de Estado ha determinado que el reajuste con base en el IPC, conforme a lo dispuesto por la Ley 238 de 1995, **se refiere a quienes tengan la condición de pensionados y hasta la entrada en vigencia del Decreto 4433 de 2004**, pues se reitera, a partir de esa data nuevamente se incrementan en virtud del principio de oscilación, esto es, para quienes hayan sido retirados después del año 2004<sup>15</sup>.

Concomitante con lo anterior, el Máximo Tribunal en lo Contencioso Administrativo ha diferenciado entre la base de liquidación y el incremento anual que tienen las asignaciones de retiro, en el entendido que la base de liquidación es una sola y su cálculo se realiza al momento que se reconoce la prestación con base en el salario que percibían al momento del retiro y por otra parte, una vez reconocida la asignación, esta se incrementa en un porcentaje igual a la del personal en actividad para cada grado<sup>16</sup>.

En ese orden de ideas, teniendo en cuenta que es procedente el reajuste de la asignación de retiro con base en el IPC para aquellos miembros de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional que ostentaban la condición de pensionados para la entrada en vigencia de la Ley 238 de 1995 y hasta la entrada en vigencia del Decreto 4433 de 2004-por restablecerse el principio de oscilación para esa data, debe definirse entonces, **si el primer reajuste de dicha prestación, procede a partir de la fecha en que se causa el derecho, o por el contrario, inicia a partir del año siguiente.**

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 17 de octubre de 2019. Consejero Ponente: Gabriel Valbuena Hernández. Radicación: 25000-23-42-000-2013-04816-01 (3364-14). En el mismo sentido, Subsección B. Sentencia del 21 de agosto de 2008. Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve. Radicación: 25000-23-25-000-2007-00718 (1091-08).

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 9 de marzo de 2017. Consejero Ponente: Rafael Francisco Suárez Vargas. Radicación: 25000-23-25-000-2010-00879-01(2321-12).

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 25 de mayo de 2017. Consejero Ponente: William Hernández Gómez. Radicación: 68001-23-33-000-2014-00255-01(0902-15).

Para el efecto, es menester citar lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, el cual dispone:

**“ARTÍCULO 14. REAJUSTE DE PENSIONES.** Con el objeto de que las pensiones de vejez o de jubilación, de invalidez y de sustitución o sobreviviente, en cualquiera de los dos regímenes del sistema general de pensiones, mantengan su poder adquisitivo constante, **se reajustarán anualmente de oficio, el primero de enero de cada año, según la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor, certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior.** No obstante, las pensiones cuyo monto mensual sea igual al salario mínimo legal mensual vigente, serán reajustadas de oficio cada vez y con el mismo porcentaje en que se incremente dicho salario por el Gobierno.

(...)” (Negrita fuera del texto).

En ese orden, el artículo 14 de la Ley 100 de 1993 consagró el derecho a favor de todos los pensionados al reajuste de sus pensiones a partir del 1º de enero de cada año, teniendo en cuenta la variación del índice de precios al consumidor del año inmediatamente anterior.

Sobre el tema objeto de estudio, la Sala mayoritaria de decisión oral N° 4º, el pasado 15 de mayo de 2020<sup>17</sup>, en un caso de similares supuestos fácticos y jurídicos, consideró lo siguiente:

“(…)

Ahora bien, la censura de la entidad demandada, estriba únicamente en que no debió ordenarse el reajuste de la pensión de la demandante por el año 1999, pues considera que al haberse reconocido la prestación el 18 de febrero de 2000, es a partir de esta fecha que la demandante adquirió el derecho y por lo tanto es desde donde debe realizarse el reajuste.

Para la Sala la intelección de la entidad demandada no es de recibo, pues, de acuerdo con la parte considerativa de la Resolución No. 00127 del 18 de febrero de 2000, se tiene que el Agente Clavijo Romero Germán – cónyuge de la demandante- falleció el 23 de octubre de 1999 cuando se encontraba en servicio activo, deduciéndose claramente que es a partir de esta fecha cuando la actora adquirió su derecho a percibir la pensión por muerte que le fue reconocida 4 meses después.

**En consecuencia, el reajuste de la prestación con base en el IPC debe ser realizado a partir del 24 de octubre de 1999, pues, fue a partir de esta**

<sup>17</sup> Tribunal Administrativo del Meta, Sentencia del 15 de Mayo de 2020, Radicación: 50-001-33-33-002-2015-00647-01, Demandante: Kenia Riveros Londoño, Demandado: Min. Defensa - Policía Nacional, M.P. Héctor Enrique Rey Moreno.

fecha que se reconoció la prestación en el acto administrativo antes referido, resultando ajustada a derecho la decisión de primera instancia.”

En ese orden, la tesis planteada en esa oportunidad consistió en la procedencia del reajuste de la asignación de retiro con base en el IPC a partir de la fecha en la que se reconoció la prestación pensional.

La anterior postura, tuvo salvamento de voto por parte de la Magistrada Claudia Patricia Alonso Pérez, en el cual indicó que no se tuvo en cuenta que el **reajuste** ordenado opera anualmente en enero de cada año sobre la mesada pensional causada, porque lo que se está protegiendo es precisamente que esa prestación no pierda su poder adquisitivo constante, por tanto, consideró que si la pensión se determina por un porcentaje aplicado sobre la base de liquidación vigente al momento de la causación del derecho, no puede decirse que para el año en que se causa ya ha perdido su poder adquisitivo, pues la prestación se reconoce con lo devengado ese mismo año, por ello, el legislador dispuso que su primer reajuste se haría en enero del año siguiente y con el índice de variaciones porcentuales del IPC certificado por el DANE para el año anterior

Es del caso señalar que, el Consejo de Estado, al analizar la reliquidación pensional de un servidor de la rama judicial, aunque de manera tangencial, abordó el tema de si se debe ordenar el reajuste legal anual de la mesada pensional conforme al IPC, a partir de su reconocimiento, análisis que válidamente concuerda con el objeto de estudio en el caso de autos y que se trae colación, en los siguientes términos<sup>18</sup>:

“En este orden de ideas, resulta claro que el demandante tiene derecho a que, luego del reconocimiento efectivo de su pensión, esta sea reajustada a partir del 1º de enero de cada año, conforme al IPC del año inmediatamente anterior.

Ahora bien, en el caso objeto de estudio, tal como se ha indicado, la pensión del demandante debe ser reconocida y liquidada teniendo en cuenta el promedio de los factores sobre los cuales se efectuaron cotizaciones durante los últimos 9 años, 2 meses y 15 días de servicios y con efectividad a partir de la fecha de su retiro definitivo del servicio, es decir, del 1º de enero de 2018.

Quiere decir lo anterior que, el derecho al primer reajuste anual de la pensión del accionante conforme al artículo 14 de la Ley 100 de 1993 surgió a partir del 1º de enero de 2019 y, de ahí en adelante, a dicha prestación se le deberán continuar aplicando los respectivos reajustes anuales, de acuerdo con lo previsto en la citada norma.” (Negrita y subrayas fuera del texto).

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A", Sentencia del 3 de Diciembre de 2020, Radicación Número: 05001-23-33-000-2015-01284-01(1213-19), Actor: Benjamín Jiménez Marroquín, Demandado: Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, Consejero Ponente: Gabriel Valbuena Hernández.

Así las cosas, en esta oportunidad la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Meta, en virtud de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, **unifica su criterio** en el sentido de establecer que la reliquidación de la asignación de retiro con base en el IPC, solo es procedente a partir del año siguiente al reconocimiento pensional.

Es decir que, aun cuando para el año en el que se reconoció la asignación de retiro se advierta que existe una diferencia entre el sistema de reajuste por oscilación y el reajuste con base en el IPC, no resulta aplicable este último, pues para determinar el Ingreso Base de Liquidación de la asignación de retiro, se tiene en cuenta el salario actualizado para el momento del reconocimiento pensional; en otras palabras, para ese año la mesada pensional ya se encontraría actualizada.

De tal forma que, en caso de accederse al reajuste con IPC para el año en el que se reconoce la pensión, se estaría generando una doble actualización de la mesada pensional, pues por un lado se aplica la actualización al salario que sirve de base para la liquidación de la asignación de retiro y por otro, se reajustaría la pensión con base en el IPC, situación que desbordaría el objeto del artículo 14 de la Ley 100 de 1993, pues recordemos que su finalidad es mantener el poder adquisitivo constante de la pensión, aspecto que no se ve mermado para el año en el que se causa el derecho pensional.

Por consiguiente, de acuerdo con las consideraciones jurídicas y jurisprudenciales señaladas en precedencia, pasa la Sala Plena a estudiar el fondo del asunto de acuerdo a los supuestos fácticos y probatorios que reposan en el expediente.

### 3.2 Caso concreto

La parte actora pretende con el recurso de apelación que se ordene el reajuste de la pensión por muerte de la señora Gladys Villamizar Delgado con base en el I. P. C. para el año 2002, como quiera que fue la fecha en que adquirió el estatus de pensionada y este resultó superior al porcentaje con el cual se liquidó su pensión.

Así mismo, pretende que se reajuste la asignación básica devengada por el AG (F) BARONIO HIGUERA PATIÑO para los años 1997 a 2002, periodo en el que la liquidación fue inferior con respecto al incremento anual efectuado con el I. P. C.

Conforme la documental aportada, está acreditado que el occiso Higuera Patiño Baronio ingresó como Agente a la Policía Nacional en el año 1988<sup>19</sup> y prestó sus servicios hasta el 02 de octubre de 2002, fecha en la que falleció por actos del servicio<sup>20</sup>.

Por razón de su muerte, le fue reconocida pensión de sobrevivientes a la señora Gladys Villamizar Delgado mediante Resolución No. 295 de 09 de abril de 2003, con efectividad a partir del 03 de octubre de 2002<sup>21</sup>, lo que significa que durante los años 1997 a 2001, el extinto Agente estuvo en actividad; por tanto, al no ostentar la calidad de retirado para ese periodo, la actora no tiene derecho al incremento anual basado en el IPC para esos años, por tratarse de un derecho que corresponde solo a quienes tengan la condición de retirados, como se mencionó en el acápite anterior.

Ahora bien, la Sala considera que del cotejo realizado entre el incremento anual decretado por el Gobierno Nacional, y el incremento del I.P.C. certificado por el DANE para cada año en que la demandante ha percibido la pensión por muerte y en los cuales resulta aplicable el reajuste por IPC (2002 a 2004)<sup>22</sup>, en principio, existiría una diferencia para el año 2002, ya que por razón del principio de oscilación el reajuste de la asignación de retiro fue inferior al IPC.

Sin embargo, no es posible ordenar el reajuste pensional, toda vez que fue en dicha anualidad en la que la demandante adquirió el derecho pensional (3 de octubre de 2002), de manera que, como se analizó líneas atrás, la mesada pensional para el momento del reconocimiento no había perdido su valor adquisitivo, pues se reconoce precisamente con base en el salario actualizado de ese año 2002, por lo que no se causó un detrimento en el patrimonio de la demandante.

En ese sentido, la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Meta, unifica su postura respecto a que **la reliquidación de la asignación de retiro con base en el IPC, solo es procedente a partir del año siguiente al reconocimiento pensional.**

<sup>19</sup> Fol. 30, C1.

<sup>20</sup> Fol. 30, C1.

<sup>21</sup> Fol. 30-32, C1.

<sup>22</sup> Revisada la información del IPC en los periodos reclamados - ([www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)) y el incremento salarial conforme los Decretos enunciados, se estableció que si existe diferencia.

POLICÍA NACIONAL			
AÑO	REAJUSTE EFECTUADO	% IPC AÑO ANTERIOR	DIFERENCIA IPC
2002	5.9999%	7.65%	- 1.66%

Así las cosas, no tiene vocación prosperidad el recurso incoado por el demandante, por lo que en dicho aspecto se confirmará la sentencia de primera instancia.

### De la condena en costas primera instancia.

Ahora, frente al recurso de la entidad demandada sobre la condena en costas debe precisarse lo siguiente:

Respecto al criterio que impera en la actualidad para la imposición de costas, la Sección Segunda del Consejo de Estado, ha sido la que ha abordado el tema con mayor rigor, presentando posiciones diversas a su interior, y aún en las subsecciones, pues, por un lado se encuentran decisiones<sup>23</sup> en las que se asume que el CPACA establece un criterio subjetivo para la decisión sobre las costas, y de otro, se señala que el criterio que ha de aplicarse es objetivo valorativo<sup>24</sup>.

La Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en Sentencia del 16 de agosto del 2018<sup>25</sup>, remitiéndose a providencias adoptadas precedentemente en las que se habría sentado posición sobre la condena en costas<sup>26</sup>, manifestó lo siguiente:

“(…)

- a) El legislador introdujo un cambio sustancial respecto de la condena en costas, al pasar de un criterio «*subjetivo*» –CCA- a uno «*objetivo valorativo*» –CPACA-.
- b) Se concluye que es «*objetivo*» porque en toda sentencia se «dispondrá» sobre costas, es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente, o bien para abstenerse, según las precisas reglas del CGP.
- c) Sin embargo, se le califica de «*valorativo*» porque se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación. Tal y como lo ordena el CGP, esto es, con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad del abogado efectivamente realizada dentro del proceso. Se recalca, en esa valoración no se incluye la mala fe o temeridad de las partes.

<sup>23</sup> Al respecto puede verse: CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A, decisión del Consejero ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren con radicación No. 25000-23-42-000-2012-00701-01(4583-13) del 19 de enero de 2015, como también de la Consejera ponente (e): Sandra Lisset Ibarra Vélez, con radicado No. 25000-23-42-000-2013-00455-01(4044-13) de fecha 16 de julio de 2015. En la Sección Segunda, Subsección B, Sentencia con ponencia de la Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez, dentro de proceso con radicación No. 52001-23-33-000-2014-00470-01(2169-16) del 21 de abril de dos mil diecisiete (2017).

<sup>24</sup> Al respecto se citan: CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia de 3 de marzo de 2016. Rad. 25000-23-42-000-2012-01460-01 (1753-2014). Consejero ponente doctor GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ. En el mismo sentido: Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia de 7 de abril de 2016. Rad. 13001-23-33-000-2013-00022-01 (1291-2014). Consejero ponente doctor WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ.

<sup>25</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, del Consejero ponente William Hernández Gómez, dentro de procesos Rad. No. 20001-23-33-000-2013-00282-00(4066-15) proferida el 16 de agosto del 2018.

<sup>26</sup> Al respecto ver sentencias de 7 de abril de 2016, proferidas por la Subsección “A” de la Sección Segunda, C.P. William Hernández Gómez, en expediente 4492-2013 (actor María del Rosario Mendoza Parra), y 1291-2014, (actor José Francisco Guerrero Bardi), así como Sentencia del 3 de marzo de 2016, Consejero ponente GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ, dentro del expediente 1753-2014.

d) La cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de los sujetos procesales, pues varía según sea la parte vencida el empleador, el trabajador o el jubilado, estos últimos más vulnerables y generalmente de escasos recursos, así como la complejidad e intensidad de la participación procesal (Acuerdo núm. 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura).

(...)”

Esta decisión ha sido reiterada en providencias de reciente adopción<sup>27</sup>, en las que se ha dado aplicación al criterio objetivo valorativo, conforme a las reglas citadas, por tanto, es dicho criterio el que debe tenerse en cuenta para efectos de la condena en costas.

En ese orden de ideas, para la imposición de la condena en costas, el CPACA realiza expresa remisión a las normas del Código de Procedimiento Civil ahora Código General del Proceso, donde precisamente el artículo 365 del CGP, en su numeral 1, establece que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, y que de conformidad con el numeral 2, dicha decisión ha de adoptarse en la sentencia.

Ahora, el numeral 5 de dicho artículo, preceptúa que en caso que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión. Ello quiere decir que, en eventos en los que se advierta la prosperidad parcial de las pretensiones de la demanda, el Juez se encuentra facultado para adoptar la decisión, eligiendo entre las alternativas de imponer condena parcial en costas o abstenerse de condenar, exponiendo los argumentos para tal elección.

En cuanto a los criterios para la liquidación de la condena, se encuentra fijados en el artículo 366-4 del Código General del Proceso, señalando una serie de reglas entre las que se prevé que deberá incluirse el valor de los gastos judiciales hechos por la parte beneficiada con la condena, siempre que aparezcan comprobados, hayan sido útiles y correspondan a actuaciones autorizadas por la Ley. Además, señala que para la fijación de las agencias en derecho deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura, teniendo en cuenta la naturaleza, calidad y duración de la gestión del apoderado, la cuantía del proceso

<sup>27</sup> Entre ellas, Sentencia del CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, del Consejero ponente Rafael Francisco Suarez Vargas, dentro de procesos Rad. No. 17001-23-33-000-2014-00124-01(1721-15) proferida el 16 de agosto del 2018.

y demás circunstancias especiales sin que se exceda el quantum máximo contemplado por tal autoridad.

Dentro del presente asunto, se evidencia que el *a quo* condenó en costas totales a la entidad demandada *"teniendo en cuenta la naturaleza y la calidad de la gestión realizada por el apoderado judicial de la parte demandante, quien fue diligente en aportar con la demanda todo el material probatorio necesario"* y se advierte a su vez, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, toda vez que solo reconoció el reajuste con IPC para el año 2004, por tanto, tenía que adoptar la decisión de condena en costas, eligiendo entre las alternativas de imponer condena parcial en costas o abstenerse de condenar, exponiendo los argumentos para tal elección, no obstante, como se precisó líneas atrás dispuso condenar totalmente en costas a la entidad demandada.

En ese orden de ideas, se modificará el numeral séptimo de la sentencia de primera instancia, con el fin de condenar parcialmente en costas a la entidad demandada, esto es, en un 50% de la liquidación que se practique.

Lo anterior, por cuanto dentro del expediente se evidencia que la parte demandante incurrió en gastos del proceso, según comprobante de pago que obra a folios 49 y 51 del C1 del expediente, igualmente, el demandante contó con la defensa técnica de un profesional del derecho durante el trámite del proceso, lo que demuestra la causación de la condena en costas a favor de la parte demandante.

#### **4. Condena en costas de la segunda instancia.**

En virtud de lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA, se impone al juez de conocimiento la condena en costas en casos en que no se ventile un interés público y, en atención al artículo 365 del CGP, en su numeral primero se estipula que *"Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, suplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código"*, y el numeral 8 establece que *"sólo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación"*.

En el sub júdice, encontramos que la alzada planteada por la parte demandante no prosperó y a su vez, el recurso de la parte demandada prosperó parcialmente, razón por la cual la Sala se abstendrá de condenar en costas a la parte demandada.



En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Meta, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

## FALLA

**PRIMERO: MODIFICAR** la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio el el 22 de febrero de 2017, en su numeral séptimo que queda del siguiente tenor:

“**SÉPTIMO:** CONDENAR en costas parciales de primera instancia a la NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-POLICÍA NACIONAL, equivalente a un 50% de la liquidación que se practique, conforme a lo expuesto en las consideraciones de la sentencia de segunda instancia. El Juzgado de primera instancia deberá realizar la liquidación correspondiente, conforme a lo dispuesto en el artículo 366 del C.G.P.”

**SEGUNDO: CONFIRMAR** en todo lo demás la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Sexto Administrativo de Villavicencio el 22 de febrero de 2017, de conformidad con lo expuesto en esta providencia.

**TERCERO: ABSTENERSE DE CONDENAR** en costas en segunda instancia.

**CUARTO:** Una vez ejecutoriada esta sentencia devuélvase el expediente al Juzgado de origen.

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutida y aprobada virtualmente en Sala Plena de la fecha, según consta en Acta No. 008.

**NELCY VARGAS TOVAR**

Magistrado(a)

Tribunal Administrativo Del Meta

**Nohra Eugenia Galeano Parra**

Magistrado(a)

Tribunal Administrativo Del Meta

**Carlos Enrique Ardila Obando (Oralidad)**

Magistrado(a)

Tribunal Administrativo Del Meta

**Teresa De Jesus Herrera Andrade**

Magistrado(a)  
Tribunal Administrativo Del Meta

**Claudia Patricia Alonso Perez (Oralidad)**

Magistrado(a)  
Tribunal Administrativo Del Meta

**Hector Enrique Rey Moreno**

Magistrado(a)  
Tribunal Administrativo Del Meta

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **87d6fdea4ea41afb872167ccfa7fc4ce9ec106796316851b33032155b70fcf0c**

Documento firmado electrónicamente en 19-03-2021

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**

**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/Justicia21/Administracion/FirmaElectronica/frmValidarFirmaElectronica.aspx>**