

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL  
TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA  
SALA SEGUNDA DE DECISIÓN  
M.P. Dr. Gerardo Iván Muñoz Hermida

Neiva, veintiséis (26) de marzo de dos mil veinte (2020)

ACCION : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE : HAROLD MANFRED RAMOS PLAZAS  
DEMANDADO : NACIÓN MINISTERIO DE DEFENSA POLICÍA NACIONAL y CASUR  
PROVIDENCIA : SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA  
RADICACIÓN : 41 001 33 33 004 2016 00047 01  
RAD. INTERNA : 2017-240

Aprobado en Sala de la fecha. Acta No. 18

## 1. ASUNTO

En virtud de lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 27 de abril de 2017, proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo de Neiva, mediante la cual se denegaron las súplicas de la demanda.

## 2. LA DEMANDA

### 2.1. De las pretensiones

El señor HAROLD MANFRED RAMOS PLAZAS, a través de apoderada y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, demanda a la NACIÓN MINISTERIO DE DEFENSA POLICÍA NACIONAL y a la CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL – CASUR - en procura de la declaratoria de la nulidad del oficio No. *S-2015-359084/ANOPA-GRULI-1.10 del 8 de diciembre de 2015*, proferido por la Jefatura del Área de Nómina del personal activo de la Policía Nacional, en virtud del cual se niega la reliquidación del sueldo del Agente ® demandante, por concepto de los detrimentos causados durante el periodo 1997-2002, en el que su grado actual recibió incrementos anuales a la asignación básica por debajo del índice de precios al consumidor, durante el tiempo que permaneció activo.

Como consecuencia de lo anterior, a título de restablecimiento del derecho solicita se condene a la NACIÓN MINISTERIO DE DEFENSA POLICÍA NACIONAL, a la reliquidación del sueldo devengado durante el tiempo que permaneció activo al servicio de la Policía Nacional, incrementando dicho sueldo en un porcentaje del 6.2% correspondiente al detrimento causado a su grado actual durante el periodo 1997-2002 – Ley 4ª de 1992 y Sentencia C-931/04 -.

Como consecuencia de lo anterior y una vez reconstruida la Hoja de Servicios del Agente ® Harold Manfred Ramos Plazas, con la nueva nivelación, esta sea trasladada a la CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NAICONAL – CASUR – para que reajuste su asignación mensual de retiro.

A su vez, solicita que se condene a la entidad demandada, a cancelar los retroactivos a que haya lugar de forma indexada y se ordene a la demandada dar cumplimiento a la sentencia, de conformidad con los artículos 192 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Se condene en costas a la entidad demandada.

## 2.2. De los hechos

- El Agente ® Harold Manfred Ramos Plazas, prestó sus servicios a la Nación Ministerio de Defensa Policía Nacional y percibe asignación mensual de retiro por parte de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, reconocida mediante Resolución No. 8338 del 11 de noviembre de 2015, efectiva a partir del 1 de diciembre de 2015
- Durante el periodo 1997 – 2004 el actor recibió reajustes anuales de sueldo por debajo de los índices de inflación, acumulando un detrimento en el poder adquisitivo de su grado actual que no tenía la obligación de soportar conforme a las leyes, normas y jurisprudencia vigente que le son aplicables.
- Que solicitó el reconocimiento y pago de dicho **detrimento salarial** y mediante el oficio No. *S-2015-359084/ANOPA-GRULI-1.10 del 10 de agosto de 2015*, la entidad demandada negó tal petición y el derecho a la reliquidación de su sueldo con el incremento del 6.2% por concepto del IPC durante el periodo 1997-2004.

### 2.3. Normas violadas y concepto de violación

Señala como violados, los artículos 2, 6, 53, 83 y 87 de la Constitución Política y el artículo 13 de la Ley 4ª de 1992, Decreto 4433 de 2004, artículos 192 y 195 del CPACA, Decreto 1211 de 1990, y demás disposiciones legales y concordantes.

Sostiene que la entidad infringió el artículo 6º de la Constitución Política y no actuó de buena fe, y que no dio cumplimiento al mandado de la Ley 4ª de 1992 y la consideración jurídica **3.2.11.8.4** consignada en la **Sentencia C-931/04** de la Corte Constitucional, relacionada con la imposibilidad de aplicar el parámetro de total de los salarios de los trabajadores de ingresos medios y altos, y frente a la persistente inactividad del legislador en el desarrollo del artículo 53 superior mediante la expedición del estatuto del trabajo llamado a fijar los alcances del derecho de los trabajadores a recibir una remuneración mínima vital y móvil, una vez más se hace necesario acudir a criterios jurisprudencialmente deducidos, que deben ser tenidos en cuenta por las autoridades competentes durante la presente vigencia fiscal a fin de garantizar el derecho a mantener el poder adquisitivo real del salario de esta categoría de trabajadores. Estos criterios jurisprudenciales son los mismos recogidos en doctrina constitucional vertida especialmente en la C-1017 de 2003, que se reiteran en esta oportunidad, y se aplican al estudio de la norma de la Ley anual de presupuesto ahora acusada, teniendo en cuenta las especificidades del contexto jurídico y fáctico en el cual se adopta la presente decisión. Esos criterios que se reiteran en esta Sentencia, y que deben ser tenidos en cuenta por el Gobierno y el Congreso dentro del ámbito de sus competencias, son los siguientes...

De acuerdo con lo anterior, si el Gobierno no cumplió con lo expresado en los puntos 3, 4 y 5 de la presente demanda, como mínimo al finalizar la vigencia del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 debió por mandato de la Corte Constitucional cumplir la exigencia de reconocer la actualización plena del derecho a mantener el poder adquisitivo real del salario a todos los servidores públicos de conformidad con el **índice acumulado de inflación**.

Teniendo en cuenta que el reconocimiento de la actualización por la inflación acumulada durante el periodo 1997 – 2004 afecta directamente prestaciones periódicas, su reclamo no está sujeto a términos de caducidad y que los porcentajes reclamados corresponden al detrimento causado al grado de Sargento Primero, que acumulados corresponde al 6.2%.

Resalta que el contenido del acto administrativo cuya nulidad se solicita, no aplica como respuesta al derecho de petición impetrado, pues lo que se está solicitando es el cabal cumplimiento de la **Ley 4ª de 1992** y de la **Sentencia C-931/2004**.

## **2.4. Contestación de la demanda**

### **2.4.1. De la Nación Ministerio de defensa Policía Nacional (fls. 44 al 54)**

La apoderada judicial de la entidad demandada se opone a las pretensiones de la demanda, al considerar que carecen de fundamento jurídico y en relación a los hechos indica que es el Gobierno Nacional, en ejercicio de sus funciones y competencias, el que decreta anualmente los salarios y asignaciones mensuales de los miembros de la Fuerza Pública, bien sea que se encuentren en servicio activo o gozando de pensión o de asignación de retiro, por lo tanto, a la fecha no se le adeuda ningún concepto al actor.

Agregó que cuando el señor HAROLD MANFRED RAMOS PLAZAS, se encontraba activo, se le incrementaron las sumas correspondientes a sus salarios de acuerdo a lo reglamentado por el Gobierno Nacional para cada uno de los años, resultando lo pretendido en una **reliquidación de sueldo** devengado durante el tiempo que estuvo activo al servicio de la Policía Nacional, y que según la Hoja de Servicios No. 12136856, el actor acumuló un total de 24 años, 4 meses y 24 días, quedando desvinculado del servicio activo a partir del **1 de diciembre de 2015.**

Además, que según Resolución No. 8338 del 11 de noviembre de 2015, se le reconoció al actor asignación mensual de retiro por parte de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, y en ese entendido, nos encontramos frente a unas pretensiones sin resorte de la Policía Nacional, presentándose así una falta de legitimación en la causa por pasiva.

Indicó que no es posible acceder al reajuste de la pensión reconocida al actor, toda vez que el incremento de las pensiones con el IPC, es una prerrogativa consagrada en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993 que indica que las pensiones que se deben reajustar con el IPC son aquellas que pertenecen a cualquiera de los dos regímenes del sistema general de pensiones, es decir, al régimen solidario de prima media con prestación definida o al régimen de ahorro individual con solidaridad, y la prestación reconocida al demandante no hace parte ni se incluye en ninguno de los dos regímenes.

Agregó que el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 no se aplica a los miembros de la Policía Nacional; y que si bien, ese artículo fue adicionado con el artículo 1 de la Ley 238 de 1995, el texto agregado que se encuentra en el párrafo 4 del citado artículo debe entenderse bajo la interpretación sistemática e integral de la norma, lo que permite concluir que ha de aplicarse exclusivamente a aquellos funcionarios a los cuales de acuerdo a sus condiciones y características laborales al momento de reconocérseles la pensión, son cobijados en su integridad por la Ley 100 de 1993.

Precisó que al personal uniformado de la Policía Nacional se le aplica un régimen especial en los aspectos salariales y prestacionales, por ello, los funcionarios de la institución tienen una partida más amplia para la base de la liquidación de la pensión, y los porcentajes asignados son mucho mayores que los establecidos por la Ley 100 de 1993.

Refirió que en ejercicio de sus facultades y competencias constitucionales y legales el Gobierno Nacional ha fijado los aumentos de los salarios y pensiones que devengan los integrantes de la Policía Nacional y fue el aumento decretado legalmente el que en su totalidad se le canceló a la demandante.

Adujo que el aumento anual de la prestación reconocida a la actora se incrementa legalmente de conformidad con el principio de oscilación contemplado en el artículo 110 del Decreto 1213 de 1990, disposición que le prohíbe al beneficiario acogerse a normas que regulen ajustes prestacionales en otros sectores de la administración pública.

Es así que el aumento establecido con el principio de oscilación mantiene el poder adquisitivo, ya que en la gran mayoría de oportunidades el incremento otorgado es superior al que se asigna en los otros regímenes o sistemas, además, la mesada pensional supera con creces el salario mínimo legal mensual.

Explicó que el régimen legal especial aplicado en su integridad para el reconocimiento y aumento de la pensión del demandante ha sido mucho más flexible y favorable en varios aspectos, por lo tanto no resulta lógico que se pida un beneficio contemplado en otro régimen pensional, pretendiendo hacerse acreedor a lo bueno de cada régimen, lo cual está prohibido por la ley.

Concluyó la defensa, insistiendo en que en el caso del actor, para los años 1997-2004, en los cuales solicita el incremento del IPC, se encontraba vinculado a la institución, y siendo tal prerrogativa para los retirados, no tiene derecho a lo solicitado; tampoco resulta viable el incremento con base en la Ley 4ª de 1992 como lo está solicitando, ni en la sentencia C-931 de 2004, ya que la mencionada sentencia no es aplicable al caso en concreto, pues como se dijera, estuvo activo durante estas fechas, insistiendo que se retiró de la institución el 1 de diciembre de 2015.

Propuso las excepciones de: *“Inexistencia del derecho y falta de fundamento jurídico para las pretensiones, Cobro de lo no debido, presunción de legalidad y falta de legitimación en la causa por pasiva”*.

Solicitó la negativa en su totalidad las pretensiones de la demanda.

#### **2.4.2. De la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional – CASUR (fl. 83)**

El término que disponía la entidad para contestar la demanda venció en silencio.

#### **2.5.- Audiencia inicial con sentido del fallo (fls. 109 al 111 )**

Se llevó a cabo el 27 de abril de 2017, en la cual se desestimó la excepción previa de *“Falta de legitimación en la causa por pasiva”*, por el hecho de estarse discutiendo el reajuste salarial del IPC para los años en que el señor Ramos Plazas se encontraba activo; habiéndose establecido el litigio en determinar si había lugar al reajuste de la asignación básica, durante el tiempo que permaneció activo al servicio de la Policía Nacional, teniendo como base el IPC para los años 1997 a 2002, conforme lo normado por los artículos 2 y 53 de la Constitución Política, Ley 4 de 1992 y sentencia C-931 de 2004 y en esa medida que CASUR proceda a su reajuste de la asignación de retiro.

Se decretaron las pruebas, señalándose que se tendrían como tales los documentos allegados con la demanda y la contestación dándoles el valor que les asigne la ley; y al no hallarse recursos pendientes de resolver el *A quo* dio por cerrado el debate probatorio y otorgó el uso de la palabra a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión y procedió a dictar sentencia denegando las pretensiones de la demanda. La sentencia también se incorporó al expediente por escrito.

### **3. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA (fls. 128-134).**

Mediante sentencia del 27 de abril de 2017, el Juzgado Cuarto Administrativo de Neiva, resolvió:

**“PRIMERO.- DECLARAR** probadas las excepciones de fondo denominadas **“INEXISTENCIA DEL DERECHO, FALTA DE FUNDAMENTO JURÍDICO PARA LAS PRETENSIONES, COBRO DE LO NO DEBIDO y PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD,** propuestas por la entidad demandada **NACIÓN MINISTERIO DE DEFENSA POLICÍA NACIONAL,** en lo relacionado con el reajuste con base en el IPC durante el servicio activo de la parte actora.

**SEGUNDO.- NEGAR** las pretensiones de la demanda.

**TERCERO.- CONDENAR** en costas al demandante. *Liquidense por Secretaría*

(...).”

Consideró que, de conformidad con los hechos probados, para los años 1997 a 2002, el actor se encontraba activo al servicio de la Policía Nacional en calidad de agente, pues fue retirado del servicio a partir del 1 de diciembre de 2015, según su Hoja de Servicio No. 12136856, y por ello, no le resultaba aplicable el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, ni el artículo 1º de la Ley 238 de 1995, los cuales regulan el incremento de las pensiones y no de salarios, conforme al índice de precios al consumidor certificado por el DANE, toda vez que para esas anualidades aún no contaba con el derecho adquirido de pensionado o beneficiario de la asignación de retiro, sino que percibía el salario mensual al ser miembro activo de la Policía Nacional.

Indicó adicionalmente que es totalmente errada la pretensión del actor sobre la reliquidación del sueldo que devengaba, teniendo en cuenta la variación porcentual del IPC, pues los incrementos salariales se realizaron conforme a los Decretos 122 de 1997, 58 de 1998, 62 de 1999, 2724 de 2000, 2337 de 2001, 745 de 2002, dado que fue retirado del servicio activo de la Policía Nacional el 1 de diciembre de 2015.

Conforme a ello, consideró que, para los miembros activos de la Policía Nacional, existían disposiciones que regían los incrementos salariales anuales expedidos por el Gobierno Nacional y por ello, no resultaba procedente recurrir a otras normas que no los regulan, por lo que concluyó que el cargo de nulidad del acto administrativo aducido por la parte demandante, carecía de sustento legal, fáctico y probatorio.

Encontró que el acto administrativo demandado no vulnera el principio de favorabilidad consagrado en el artículo 53 de la Constitución Política, el cual dispone que la ley correspondiente tenga en cuenta la situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho.

Visto lo anterior, estableció que se presentaban dos situaciones diferentes, debidamente reguladas en cada una de ellas, las de los policiales en servicio activo y la de los pensionados, por lo que no podría afirmarse que se vulnera el principio de igualdad.

De igual manera, que al no prosperar la pretensión principal relacionada con el reajuste con base en el IPC durante el servicio activo del actor, no era procedente la pretensión encaminada al reajuste de la asignación mensual de retiro que percibe el señor HAROLD MANFRED RAMOS PLAZAS y que se deprecara frente a la demandada Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional – CASUR -.

#### **4. Del recurso de apelación (fls. 135 al 144 C1).**

La apoderada de la parte actora apeló la decisión, insistiendo en que la Litis se centra en el derecho al reconocimiento, reajuste, reliquidación y pago indexado del sueldo devengado en virtud de los aumentos decretados por el Gobierno Nacional conforme al IPC y al aumento de acuerdo al salario mínimo legal.

Adujo básicamente que el acto administrativo demandado se expidió con vulneración al derecho a la igualdad y al debido proceso y que lo solicitado en la demanda, **no es el pago de mesadas atrasadas**, sino las diferencias dejadas de pagar de las mismas (mesadas), que por omisión y negligencia de la entidad demandada no dio aplicación a lo ordenado en los mandatos constitucionales de la movilidad del salario, la conservación del poder adquisitivo, el derecho a la igualdad, los artículos 2 y 53 de la Constitución, la Ley 4ª de 1992 y la sentencia C-931/04.

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

Concluyó que la Policía Nacional niega arbitrariamente el derecho a la *reliquidación del sueldo* de la demandante con el incremento del 6.2% por concepto del IPC que causó detrimento al poder adquisitivo durante el periodo 1997-2002, cuando su obligación era dar cumplimiento estricto a las normas referidas.

Que durante el periodo 1997-2004, el actor recibió reajustes anuales de sueldo por debajo de los índices de inflación acumulando un detrimento en el poder adquisitivo de su grado actual que no tiene la obligación de soportar de acuerdo con las leyes, normas y jurisprudencia que le son aplicables.

Solicita la revocatoria de la sentencia y se acceda a las pretensiones de la demanda, ordenándose la reliquidación conforme al IPC y cabal cumplimiento de la Ley 4ª de 1992 y la sentencia C-931 de 2004.

También hizo alusión a la condena en costas, solicitando su revocatoria, bajo el entendido de que no se han presentado situaciones dilatorias por parte del demandante, ni las mismas se hallan causadas, conforme lo ha prescrito el artículo 188 del CPACA y 361 del C.G.P.

## **5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN ESTA INSTANCIA**

### **5.1. Del demandante (fl. 16 al 22 C. 2 instancia)**

Precisa que la Litis se centra en el derecho al reconocimiento, reajuste, reliquidación y pago indexado del sueldo devengado en virtud de los aumentos decretados por el Gobierno Nacional de conformidad al IPC y al aumento de acuerdo al salario mínimo legal de conformidad con los mandatos constitucionales de la movilidad del salario, de la conservación del poder adquisitivo, del derecho de igualdad, al igual que los artículos 2 y 53 de la Constitución Política, Ley 4ª de 1992 y Sentencia C-931/04, a que tiene derecho el demandante como se precisa en la demanda; no obstante, aclara, que agotado el acervo probatorio, se define que el ejercicio de esta acción derivó daño patrimonial a la pensión del señor Harold Manfred Ramos Plazas.

Reitera los demás planteamientos de la demanda.

### **5.2. De la demandada Nación Ministerio de Defensa Policía Nacional (fls. 26 al 29 C. 2 instancia)**

Reitera la posición esgrimida desde la contestación de la demanda, pues en este caso no es aplicable el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, ni el artículo 1º de la Ley 238 de 1995, que regulan el incremento de las pensiones y no de los salarios conforme al índice de precios del consumidor certificado por el DANE, toda vez que en esas anualidades aun no contaba con el derecho adquirido de pensionado o beneficiario de la asignación de retiro, sino que percibía el salario mensual al ser miembro activo de la Policía Nacional para la fecha que está reclamando en la litis.

Siendo así, para los años 1997, 1998, 1999, 2000, 2001 y 2002, que corresponden a aquellos que el actor depreca en la demanda sean reajustados conforme al IPC, éste era servidor activo de la Policía Nacional, o sea, estaba en ejercicio de sus funciones y como contraprestación de su trabajo devengaba salarios mensuales, por lo que, al no tener la calidad de pensionado o beneficiario de la asignación de retiro, legalmente no le asiste el derecho pretendido en la demanda.

Solicita la confirmación del fallo apelado.

### **5.3. De la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional – CASUR (fl. 24 y 25 c, 2da. Inst.)**

Precisa que al Agente ® HAROLD MANFRED RAMOS PLAZAS, le fue reconocida asignación mensual de retiro, con fecha efectiva a partir del 1 de diciembre de 2015, reconocida mediante Resolución No. 8338 del 11 de noviembre de 2015.

De lo anterior se manifiesta que no es aplicable al caso el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, ni el artículo 1 de la Ley 238 de 1995, los cuales regulan los incrementos de las pensiones y no de salarios, conforme al IPC certificado por el DANE, toda vez que para la vigencia de 1997 a 2004, el demandante aún no contaba con el derecho adquirido de pensionado de la asignación de retiro, sino que percibía el salario mensual al ser miembro activo de la Policía Nacional.

Siendo así, al existir normas que regían los salarios de los miembros activos de la Policía Nacional, no resultaba procedente recurrir a otras normas que no lo regulan, por lo tanto, la presente demanda carece de fundamentos jurídicos.

De esta manera, los reajustes de las asignaciones y sustituciones mensuales de retiro con el IPC, son procedentes para el periodo comprendido entre el año 1997 al 2004, por cuanto el artículo 42 del Decreto 4433 de 2004, estableció que a partir del 1 de enero de 2005, los reajustes de la prestación debían ser con el principio de oscilación.

Adicionalmente, el actor no elevó derecho de petición a la entidad, pues el acto administrativo acusado fue expedido por la Policía Nacional.

#### **5.4. Ministerio Público:**

No rindió concepto (fl. 36 c. 2 instancia).

### **6. CONSIDERACIONES**

#### **6.1. Competencia en segunda instancia**

Se tiene que dentro del asunto de la referencia interpuso recurso de apelación la *parte demandante*, con el fin de que se revoque la sentencia del 27 de abril de 2017 incluida la condena de costas impuesta.

Se trata de una situación de apelante único, donde, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 328 del Código General del Proceso, al cual se acude por remisión del artículo 306 de la Ley 1437 de 2011, la competencia del juez en segunda instancia se reduce al análisis de los puntos objeto del recurso<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> "ARTÍCULO 328. COMPETENCIA DEL SUPERIOR. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones. (...)"

Conforme lo dicho y por tratarse de apelante único el *Ad quem* solo puede revisar la actuación en cuanto tiene que ver con los motivos de la impugnación, valga decir, no puede el Juez de segunda instancia entrar a analizar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso, salvo el análisis correspondiente de los presupuestos procesales para decidir.

Así las cosas, al Tribunal se le asignaron el conocimiento en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos, al tenor del artículo 153 de la Ley 1437 de 2011.

## **6.2. Del problema jurídico**

Se debe resolver si procede la nulidad del oficio S-2015-359084/ANOPA-GRULI-1.10 del 8 de diciembre de 2015, mediante el cual la NACIÓN MINISTERIO DE DEFENSA POLICÍA NACIONAL negó la solicitud de reliquidación del sueldo devengado al agente ® HAROLD MANFRED RAMOS PLAZAS, por los años 1997-2004, pues a pesar que fue retirado de la institución a partir del 1 de diciembre de 2015, no le fue ajustada dicha asignación básica con el índice de precios al consumidor?

Igualmente, la Sala resolverá si en este caso procede la condena en costas en contra de la parte vencida, como lo dispuso expresamente el *a quo*.

## **6.3. Marco normativo y jurisprudencial aplicables**

Relacionado con el reajuste de los sueldos, las asignaciones de retiro y las pensiones del personal de la Fuerza Pública y la variación del índice de precios al consumidor –IPC-, se tiene que el método de reajuste tradicionalmente utilizado en este sector de empleados, es el basado en el principio de oscilación, según el cual las asignaciones de retiro siempre deben tener las mismas variaciones que en todo tiempo se introduzcan a las asignaciones básicas en actividad, pues con ello se logra garantizar la igualdad de las condiciones laborales de este personal dada la naturaleza del servicio militar que han prestado al Estado.

En efecto, en el artículo 169 del Decreto 1211 de 1990, mediante el cual se reforma el estatuto del personal de oficiales y suboficiales de las fuerzas militares, aparece el referido principio de oscilación:

*“ARTÍCULO 169. OSCILACIÓN DE ASIGNACIÓN DE RETIRO Y PENSIÓN. Las asignaciones de retiro y las pensiones de que trata el presente Decreto 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.*

*En ningún caso aquellas serán inferiores al salario mínimo legal.*

*Los Oficiales y Suboficiales o sus beneficiarios, no podrán acogerse a normas que regulen ajustes prestacionales en otros sectores de la administración pública, a menos que así lo disponga expresamente la Ley.*

*PARÁGRAFO. Para la oscilación de las asignaciones de retiro y pensiones de Oficiales Generales y de Insignia, Coroneles y Capitanes de Navío, se tendrá en cuenta como sueldo básico, el porcentaje que como tal determinen las disposiciones legales vigentes que regulen esta materia, más las partidas señaladas en el artículo 158 de este Decreto.(...).»*

Lo anterior en consonancia con lo dispuesto en la Ley 4ª de 1992, en cuyo artículo 13 se ordenó al Gobierno Nacional establecer una escala gradual porcentual con el fin de nivelar la remuneración que perciben tanto el personal activo como el retirado de la Fuerza Pública:

*“ARTÍCULO 13. En desarrollo de la presente Ley el Gobierno Nacional establecerá una escala gradual porcentual para nivelar la remuneración del personal activo y retirado de la Fuerza Pública de conformidad con los principios establecidos en el artículo 2º.*

*PARÁGRAFO. La nivelación de que trata el presente artículo debe producirse en las vigencias fiscales de 1993 a 1996 (...).»*

Sin embargo, mediante la Ley 238 de 1995 se adicionó el artículo 279 de la Ley 100 de 1993, en el entendido de que los beneficios previstos en los artículos 14 y 142 de la Ley 100 de 1993, esto es, el reajuste pensional conforme a la variación porcentual del índice de precios al consumidor –IPC- y de la mesada adicional del mes de junio, se harían extensivos a los sectores previstos en el artículo 279, entre ellos, los miembros de la Fuerza Pública.

Teniendo en cuenta lo anterior, el personal retirado de la Fuerza Pública comenzó a solicitar el reajuste de las asignaciones de retiro que venían devengando, con el fin de obtener el pago de las diferencias existentes entre los reajustes anuales efectuados con fundamento en el principio de oscilación y los que debían hacerse con aplicación de la variación porcentual del IPC, toda vez que este último representaba un mayor valor y, en consecuencia, resultaba más favorable.

En este sentido, el Consejo de Estado<sup>2</sup>, desde la perspectiva de la competencia del legislador para expedir la Ley 238 de 1995, en contraposición a la prevalencia y mandato expreso de la Ley 4ª de 1992, sostuvo que si bien esta norma prevé que cualquier régimen salarial o prestacional que se establezca contraviniendo las disposiciones previstas en la Ley 4ª de 1992 o los decretos expedidos en desarrollo de la misma carecen de todo efecto, tal

<sup>2</sup> Sección Segunda. Sentencia de 17 de mayo de 2007, Rad. 8464-2005. M.P. Jaime Moreno García

previsión no hacía alusión a la expedición de una Ley posterior, pues la sanción prevista en la citada Ley 4ª de 1992 es la de nulidad la cual, está reservada para otro tipo de actos jurídicos, distintos a la Ley.

Bajo este supuesto, consideró que la Ley 238 de 1995 no podía ser inaplicada al caso concreto, toda vez que ella se traducía en un reajuste más favorable para las asignaciones de retiro del personal de la Fuerza Pública en retiro que el previsto anualmente por el Presidente de la República en desarrollo de la Ley 4ª de 1992 y los Decretos 1211 y 1212 de 1990, en cuanto resultaban ser cuantitativamente superiores.

Lo anterior encuentra sustento adicional en el hecho de que la Corte Constitucional en sentencia C-432 de 2004 rectificó su criterio en relación con las asignaciones de retiro, al reconocer que éstas se asimilaban a las pensiones de vejez o de jubilación, según fuera el caso.

Teniendo en cuenta lo anterior, en la referida sentencia<sup>3</sup>, la Sala de Sección accedió a las súplicas de la demanda, ordenando el reajuste de la asignación de retiro con fundamento en la variación porcentual del índice de precios al consumidor, IPC, sin perjuicio de la prescripción sobre las diferencias a que hubiera lugar, de acuerdo con lo previsto en el Decreto 1212 de 1990.

Y de manera expresa se precisó, en relación con el «límite del derecho» que el reajuste reconocido debía *«liquidarse hasta el reajuste dispuesto por el artículo 42 del Decreto 4433 de 2004, debido a que esta norma volvió a establecer el mismo sistema que existió bajo la vigencia del decreto 1212 de 1990, o sea es decir teniendo en cuenta la oscilación de las asignaciones del personal en actividad.»*

Con posterioridad, de manera consistente y uniforme, sobre la solicitud del personal en retiro de la Fuerza Pública, se ha ordenado el reajuste de la **asignación de retiro** con fundamento en la variación porcentual del índice de precios al consumidor, y se ha precisado *“una cosa es que se haga un incremento con fundamento en el índice de precios al consumidor, IPC, a la base de liquidación de la mesada pensional y otra muy distinta que se aplique el principio de oscilación para realizar los incrementos anuales.”*<sup>4</sup>

Así las cosas, a partir de la entrada en vigencia del Decreto 4433 de 31 de diciembre de 2004, el reajuste ya no se haría más de conformidad con el índice de precios al consumidor, IPC, sino con aplicación del principio de oscilación, previsto en el artículo 42 del citado Decreto, **pero en todo caso**, la

<sup>3</sup> CONSEJO DE ESTADO, sentencia de 17 de mayo de 2007, radicado 8464-2005 C. P. Dr. Jaime Moreno García.

<sup>4</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia de 27 de enero de 2011. Rad. 1479-2009. M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Así mismo, sentencia de 27 de octubre de 2011. Rad. 2167-2009. M.P. Alfonso Vargas Rincón.

base de la asignación de retiro a 31 de diciembre de 2004 debe contemplar el reajuste que en el pasado se ordenó con fundamento en fundamento la variación porcentual del índice de precios al consumidor, IPC, respecto de los años 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003 y 2004.

En otras palabras, los incrementos que se efectúen sobre la asignación de retiro de un oficial o suboficial de la Fuerza Pública en retiro a partir de la entrada en vigencia del Decreto 4433 de 2004, esto es, a partir del 31 de diciembre de 2004, no pueden desconocer que dicha asignación de retiro, en su base, experimentó un incremento en virtud del reajuste que en sede judicial se haya ordenado, con fundamento en la variación porcentual del índice de precios al consumidor, IPC, sobre el cual en todo caso deberá incrementarse a futuro, en virtud del principio de oscilación. Una interpretación en contrario desconocería el derecho constitucional de los pensionados a mantener el poder adquisitivo de su mesada, consagrado en dos enunciados normativos distintos de la Constitución Política, esto es, en el inciso sexto del artículo 48<sup>5</sup> y en el inciso tercero del artículo 53<sup>6</sup>, derecho que a juicio de la Sala constituye una expresión del principio de Estado Social de Derecho, de la protección especial que establece la carta Política a las personas de la tercera edad y de los derechos a la igualdad y al mínimo vital y móvil.

Sobre el particular, en reciente pronunciamiento, el Consejo de Estado en su jurisprudencia precisó que a partir de la vigencia del Decreto 4433 de 2004, se corrigió la diferencia surgida entre el principio de oscilación y el IPC, para el ajuste de las asignaciones de retiro, por lo que a partir de esa fecha no es dable afirmar empobrecimiento o pérdida del poder adquisitivo<sup>7</sup>:

*“Como quedó visto, el sistema de reajuste de las asignaciones de retiro y pensiones de los miembros de la fuerza pública con base en el IPC certificado por el DANE, estuvo vigente desde el año 1995, en virtud de la expedición de la Ley 238 de esa anualidad, hasta el 31 de diciembre de 2004, de conformidad con la Ley 923 y el Decreto 4433 del mismo año, toda vez que a partir de esta última fecha nuevamente comenzó a operar el principio de oscilación, conforme al cual el reajuste de tales prestaciones debe efectuarse de acuerdo a los incrementos de las asignaciones del personal en actividad.*

*Conforme al marco legal y jurisprudencial expuesto en acápite anteriores, surge con claridad que al accionante no le asiste derecho a obtener el reajuste de su asignación de retiro conforme al índice de precios al consumidor, en los términos mencionados, toda vez que entre 1997 y 2004 se encontraba en servicio activo, y el reajuste citado solo operó frente a los miembros de la Fuerza Pública que gozaban de asignación de retiro, y en ese sentido coincide esta Sala con la posición asumida por el a quo en cuanto deben negarse las pretensiones de la demanda, pues se repite, para los años en que resultó más*

<sup>5</sup> «La Ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante.»

<sup>6</sup> «El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.»

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, CP: Gabriel Valbuena Hernandez, 8 de febrero de 2018, radicado: 25000-23-42-000-2013-04731-01(0014-16).

*favorable el índice de precios al consumidor el demandante se encontraba en servicio y no estaba gozando de asignación de retiro.*

*Así las cosas, el monto de la asignación de retiro del demandante fue determinado por el salario percibido al momento de su retiro, que ocurrió en el año 2011, fecha para la cual ya había entrado en vigor el Decreto 4433 de 2004, que corrigió la diferencia surgida entre el principio de oscilación y el IPC para el ajuste de las asignaciones de retiro, por lo que ya no es dable afirmar que dicha asignación se encuentra empobrecida o ha perdido su poder adquisitivo”.*

#### **6.4. Del caso concreto**

El Agente ® Harold Manfred Ramos Plazas, prestó sus servicios a la Nación Ministerio de Defensa Policía Nacional y percibe asignación mensual de retiro por parte de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, reconocida mediante Resolución No. 8338 del 11 de noviembre de 2015, efectiva a partir del 1 de diciembre de 2015.

El 24 de noviembre de 2015, el actor presentó solicitud para el reconocimiento y pago de la reliquidación del sueldo devengado durante el tiempo que permaneció activo por concepto de los detrimentos causados durante el periodo 1997-2002, contraviniendo los mandatos constitucionales de la movilidad del salario, de la conservación del poder adquisitivo, del derecho a la igualdad, al igual que los artículos 2 y 53 de la Constitución Política, Ley 4 de 1992 y Sentencia C-931/04, en los que recibió incrementos anuales a la asignación básica por debajo del índice de precios al consumidor IPC<sup>8</sup>

Lo pedido fue negado por medio del oficio *S-2015-359084/ANOPA-GRULI-1.10 del 8 de diciembre del 2015*<sup>9</sup>.

El demandante reclama en este medio de control que se declare la nulidad del citado oficio, al considerar que procede la reliquidación del salario o sueldo devengado cuando se encontraba en servicio activo invocando la movilidad del salario, la conservación del poder adquisitivo, el derecho a la igualdad y la sentencia C-931/04.

El *a quo* dispuso que como el actor fue desvinculado del servicio activo a partir del 1 de diciembre de 2015, no le resultaba aplicable el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, ni el artículo 1º de la Ley 238 de 1995, los cuales regulan el incremento de las pensiones y no de salarios, conforme al índice de precios al consumidor certificados por el DANE.

---

<sup>8</sup> Fls 4-8 C1

<sup>9</sup> Fl 2 C 1

La apoderada actora insiste en el recurso de apelación, en tal reclamación, vale decir, en la reliquidación del salario o asignación básica mensual del actor mientras estuvo activo, por los presuntos detrimentos causados durante el periodo 1997-2002, al recibir incrementos anuales por debajo del índice de precios al consumidor.

Precisado lo anterior, resulta evidente que el demandante adquirió la calidad de “*retirado*” a partir del 1 de diciembre de 2015 y por esa razón para la Sala está claro que no es procedente la reliquidación solicitada, debiéndose negar las pretensiones invocadas, pues a partir de la entrada en vigencia del Decreto 4433 de 31 de diciembre de 2004, el reajuste ya no se haría más de conformidad con el índice de precios al consumidor – IPC - sino con aplicación del principio de oscilación, previsto en el artículo 42 del citado Decreto, y estando el demandante en actividad para los periodos invocados 1997-2004, su salario se reajustó de conformidad con la escala gradual porcentual a través de los decretos expedidos por el Gobierno Nacional; por lo tanto, es infundada la pretensión de reliquidación de su salario o asignación básica conforme a la variación del IPC que depreca la demanda y no se demostró ni se alegó ni se agotó la vía gubernativa respecto al reconocimiento y pago de diferencias o de ajuste de la base pensional por efectos de dicha variación.

#### **6.5. De la condena en costas en primera instancia**

La apoderada judicial de la parte demandante en el escrito de apelación solicita la revocatoria de la condena en costas, al considerar que su poderdante no actuó de manea dilatoria y que costas no se causaron.

Al respecto se precisa que, el concepto de las costas procesales está relacionado con todos los gastos necesarios o útiles dentro de una actuación de esa naturaleza y comprende los denominados gastos o expensas del proceso llamados en el CPACA gastos ordinarios del proceso<sup>10</sup>; y otros como son: los necesarios para traslado de testigos y para la práctica de la prueba pericial; los honorarios de auxiliares de la justicia como peritos y secuestres; transporte del expediente al superior en caso de apelación; pólizas; copias, etc.

Asimismo, la noción de costas incluye las agencias en derecho, que corresponden a los gastos por concepto de apoderamiento dentro del proceso que el juez reconoce discrecionalmente a favor de la parte vencedora, atendiendo a los criterios sentados en los numerales 3° y 4° del artículo 366 del CGP y que no necesariamente deben corresponder al mismo monto de los honorarios pagados por dicha parte a su abogado<sup>11</sup> los cuales deberán ser

---

<sup>10</sup> Artículo 171. 4, en concordancia con el artículo 178 ibídem.

<sup>11</sup> Criterio aceptado por la Corte Constitucional en las sentencias C-043 de 2004 y C-539 de 1999.

fijados contractualmente entre éstos, conforme a los criterios previstos en el numeral 8° del artículo 28 de la Ley 1123 de 2007<sup>12</sup>.

A partir de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, el legislador abandonó el criterio subjetivo que venía imperando en materia de condena en costas (incluidas las agencias en derecho) al concluir que no se debe evaluar la conducta de las partes (temeridad o mala fe)<sup>13</sup> para acoger, en principio, la valoración objetiva frente a su imposición, liquidación y ejecución, tal y como se advierte de lo dispuesto en el artículo 188 de dicho estatuto<sup>14</sup>, preceptiva que remite a las normas del Código General del Proceso, específicamente al artículo 365<sup>15</sup> que consagra los elementos que determinan la imposición de costas así: i) objetivo en cuanto a que toda sentencia decidirá sobre las costas procesales, bien sea para condenar total o parcialmente o, en su defecto, para abstenerse y ii) valorativo en el entendido de que el juez debe verificar que las costas se causaron con el pago de gastos ordinarios y con la actividad del abogado efectivamente realizada dentro del proceso.

El artículo 365 del C.G.P. (Ley 1564 de 2012), señala las reglas para la determinación de la condena en costas, así:

“(…)

*1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva de desfavorablemente el recurso apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además en los casos especiales previstos en este código.*

*Además se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe.*

(…)

---

<sup>12</sup> Regula la norma como deber de los abogados, el de "fijar sus honorarios con criterio equitativo, justificado y proporcional frente al servicio prestado o de acuerdo a las normas que se dicten para el efecto, y suscribirá recibos cada vez que perciba dineros, cualquiera sea su concepto".

<sup>13</sup> Erogaciones económicas que se constituyen en los gastos en que incurre una parte a lo largo del proceso en aras de sacar avante la posición que detenta, tales como gastos ordinarios, cauciones, honorarios a auxiliares de la justicia, publicaciones, viáticos, entre otros; que encuadran en lo que se denomina como expensas. Así mismo, se comprenden los honorarios del abogado, que en el argot jurídico son las agencias en derecho. (Artículos 361 y ss. CGP).

<sup>14</sup> “ARTÍCULO 188. CONDENA EN COSTAS. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.”

<sup>15</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda- Subsección B, sentencia del 27 de enero de 2017, Radicación: 54001-23-33-000-2012-00053-01(2400-14), C.P. Carmelo Perdomo Cuéter; Sección Cuarta, Consejero Ponente: Julio Roberto Piza Rodríguez, providencia del 21 de junio de 2018, radicación número: 05001-23-33-000-2012-00148-01(21898); Sección Cuarta, Consejero Ponente: Milton Chaves García, sentencia de 21 de junio de 2018, radicación número: 19001-23-33-000-2013-00442-01(22017); Sección Segunda, Subsección A, Consejero Ponente: William Hernández Gómez, providencia de 5) de julio 2018, radicación Número: 11001-03-15-000-2018-01606-00(Ac); providencia del 27 de enero de 2017, proferida dentro del expediente con radicación número: 54001-23-33-000-2012-00053-01(2400-14); providencia del ocho (8) de febrero de dos mil dieciocho (2018), radicación: 25000234200020120074201 (3695-2016)

3. *En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará en costas al recurrente en las costas de segunda.*

4. *Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas en ambas instancias.*

5. En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión.

(...)

8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.

(...)”

En el numeral 5 de la norma en mención se señala que cuando prosperen parcialmente las pretensiones de la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas, es así que, en el presente caso, al haber prosperado en forma parcial las pretensiones, dado que se tuvo por acreditado el fenómeno prescriptivo, el juez contaba con la posibilidad de abstenerse de condenar en costas a la parte vencida.

Adicionalmente, cabe resaltar que, según el citado numeral 8 del artículo 365 del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012), “Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”.

Precisado lo anterior, advierte la Sala que en el presente caso, una vez examinado el expediente, no se observan elementos de prueba que demuestren o justifiquen que efectivamente se ocasionaron erogaciones por la parte demandante que hicieran procedente la imposición de costas en primera instancia.

En efecto, al expediente no se allegaron medios de convicción a partir de los cuales se establezca que con ocasión del presente proceso la parte actora haya tenido que asumir gastos, o cualquier otra expensa susceptible de ser reconocida, pues si bien se sufragó el pago tendiente a la notificación de la demanda, el mismo obedeció a una carga procesal no impuesta a través del pago de gastos del proceso, sino al diligenciamiento realizado por la parte demandante a través de la respectiva oficina de correos para dar trámite a la demanda y su impulso.

Siendo así, se procederá a revocar el numeral **“TERCERO”** de la parte resolutive de la sentencia apelada, en tanto condenó en costas y fijó las agencias en derecho a la parte demandante.

## **6.6. De la condena en costas en esta instancia**

En lo que respecta a las costas en la segunda instancia, advierte la Sala que en el trámite aquí surtido no se generaron, y por lo tanto no procede su condena, lo anterior en aplicación del artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, que entrega al juez la facultad de **disponer** sobre su condena, a partir del análisis de diversos aspectos dentro de la actuación procesal y principalmente que aparezcan causadas y comprobadas, descartándose así una apreciación objetiva que atienda únicamente a quien resulte vencido para que le sean impuestas; y el artículo 365 del Código General del Proceso, el cual luego de fijar las situaciones en las cuales procedería la condena en costas, establece en su numeral 8 que *“Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”*.

En consecuencia, no se dispondrá condena en costas a la parte demandada, como quiera que en el trámite de la segunda instancia no obra prueba de su causación.

## **7. DECISIÓN**

En mérito a lo expuesto, el Tribunal Contencioso Administrativo del Huila, Sala Segunda de Decisión, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **RESUELVE**

**PRIMERO.- MODIFICAR** la sentencia del 27 de abril de 2017, proferida por el Juzgado Octavo Administrativo de Neiva, en su numeral **“TERCERO”**, en lo referente a que se revoca la condena en costas impuesta a la parte demandante.

**SEGUNDO: CONFIRMAR** en los demás la sentencia apelada.

**TERCERO: SIN CONDENA** en costas en esta instancia.

**CUARTO:** Se reconoce personería al abogado LUIS ALFONSO ZÁRATE PATIÑO, con c.c. 1.110.448.416 de Ibagué, Tolima y T.P. No. 170063 del C. S. de la Judicatura, como apoderado judicial de la Nación Ministerio de

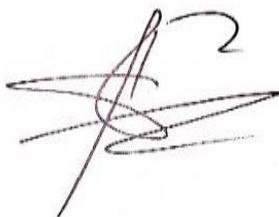
Defensa Policía Nacional, en los términos y fines indicados en el memorial poder adjunto (fl. 30 c. 2da. Inst.).

**QUINTO:** En firme esta providencia, devuélvase el expediente al juzgado de origen, una vez hechas las anotaciones en el software de gestión.

**NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE,**



**GERARDO IVAN MUÑOZ HERMIDA**  
**Magistrado**



**JOSE MILLER LUGO BARRERO**  
**Magistrado**

**BEATRÍZ TERESA GALVIS BUSTOS**  
**Magistrada**  
**(Ausente con permiso)**