

**RAMA JUDICIAL
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
REPUBLICA DE COLOMBIA**



JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ

Quibdó, Julio treinta y uno (31) de dos mil diecisiete (2017).

SENTENCIA No. 067

RADICADO:	27001333300220130062600
DEMANDANTE:	NIZA MARIA MURILLO DE GUTIERREZ
DEMANDADO:	NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-CAJA GENERAL DE LA POLICIA NACIONAL "CAGEN"
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

La señora **NIZA MARIA MURILLO DE GUTIERREZ**, por conducto de apoderado judicial, instauró el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho en contra de la **NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-CAJA GENERAL DE LA POLICIA NACIONAL "CAGEN"** para que con citación y audiencia del Ministerio Público, se hagan las siguientes:

DECLARACIONES Y CONDENAS

"PRIMERO: *Se declare la nulidad del acto administrativo No ARPRE.GRUPE 081515 del 26 de marzo de 2013 y proferido por la Caja General de la Policía Nacional (CAGEN), mediante el cual negó el reconocimiento y pago de la citada prestación social (I.P.C.) a la actora, de acuerdo con las razones expuestas en la presente demanda.*

"SEGUNDO: *En consecuencia de la declaración de la anterior se disponga el restablecimiento del derecho del demandante, y se ordene a la Caja General de la Policía Nacional (CAGEN) el reconocimiento y pago del índice de precio al consumidor (I.P.C), desde el primero (01) de Enero de 1997, hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2004, con valores debidamente autorizados e intereses moratorios y demás que se demuestren en el proceso.*

"TERCERO: *Ordenar a la demandada, re liquidar, indexar y reajustar la asignación de retiro de pensión y demás prestaciones sociales del actor incluyendo el I.P.C reclamo, con el mayor y porcentaje y en forma permanente a partir (01) de enero de 2005, como resultado del reconocimiento del derecho anterior de acuerdo con su grado; de lo contrario implicaría un desmedro o empobrecimiento para el actor y su consecuentemente, un enriquecimiento sin causa para el organismo oficial. Lo anterior teniendo en cuenta el artículo 144 de la ley 100 de 1993.*

"CUARTO: *Ordenar, a la entidad demandada se re liquide y reajuste la asignación de retiro reconocida por la CAJA GENERAL DE LA POLICIA NACIONAL al demandante, adicionándole los porcentajes correspondientes a la pensión, entre el aumento efectuado a la asignación de retiro y lo que se liquidó a los pensionados de los demás sectores, en los años que a continuación se relacionan.*

- a. *En el año 1997 el 2.77%*
- b. *En el año 1999 el 1.79%*
- c. *En el año 2002 el 1.65%*
- d. *En el año 2004 el 0.01%*

RAMA JUDICIAL
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
REPUBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ

QUINTO: Ordenar a la entidad demandante dar cumplimiento a la sentencia de acuerdo a los artículos 187, 188, 192 y 195 del CPACA ley 1437 de 2011.

Año	Incremento Recibido	I.P.C año anterior	% diferencia	Mesada Pagada	Mesada Esperada	Diferencia adeudada	Mesadas	Acumulado Anual
1996				\$508.032				
1997	18,87%	21,63%	-2.76%	\$603.892	\$617.919	\$14.027	14	\$196.383
1998	17,96%	17,67%	0.28%	\$712.379	\$727.167	\$14.788	14	\$207.038
1999	14,91%	16,70%	-1,79%	\$818.596	\$848.604	\$30.008	14	\$420.118
2000	14,91%	9,23%	5.68%	\$894.154	\$926.931	\$32.777	14	\$458.873
2001	9,00%	8,75%	0,25%	\$974.627	\$1.008.037	\$33.410	14	\$467.741
2002	6,00%	7,65%	-1,65%	\$828.022	\$1.085.152	\$257.130	14	\$3.599.818
2003	7,00%	6,99%	0,01%	\$614.053	\$1.161.004	\$545.951	14	\$7.657.314
2004	6,49%	6,49%	0,00%	\$614.053	\$1.236.353	\$622.300	14	\$8.712.202
2005	5,50%	5,50%	-0,00%	\$689.869	\$1.304.353	\$614.484	14	\$8.602.770
2006	4,48%	4,85%	-0,37%	\$724.362	\$1.367.614	\$643.352	14	\$9.406.947
2007	5,69%	4,48%	1,21%	\$756.958	\$1.428.883	\$671.925	14	\$9.406.947
Total								\$12.496.429

- _ Primera columna: Relación de los años a reclamar
- _ Segunda Columna: Porcentaje aumentado a la asignación de retiro en el respectivo año.
- _ Tercera columna: I.P.C para los años reclamado aumento de las pensiones de los demás sectores.
- _ Cuarta columna: porcentaje del I.P.C dejado de aplicar a la asignación de retiro
- _ Quinta columna: Mesada mensual en pesos cancelados.
- _ Sexta Columna: Monto mensual de asignación de retiro en pesos que se debió cancelarse si se hubiere aplicado correctamente el I.P.C del año anterior.
- _ Séptima Columna: Monto mensual en pesos dejados de reconocer y pagar.

**RAMA JUDICIAL
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
REPUBLICA DE COLOMBIA**



JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ

_Octava Columna: Número de mesadas recibidas en el respectivo año.

_Novena Columna: Consolidados de los valores anuales dejados de reconocer y pagar.

- 1.** *Se dispuso el reconocimiento y pago indexado de los dineros dejados de cancelar por los anteriores conceptos, a partir del año 1977 hasta la fecha en que se ha reconocido el derecho.*
- 2.** *Ordenar el pago de los intereses moratorios sobre los dineros provenientes del reconocimiento de la aplicación de los porcentajes precitados en los numerales anteriores a partir de la ejecutoria de la respectiva sentencia (sentencia C-188/99, expediente 2119 del 24 de marzo de 1999).*
- 3.** *Ordenar a la entidad demandada el pago de gastos y costas procesales, así como las agencias en derecho.*
- 4.** *Ordenar a la entidad demandada al cumplimiento a la sentencia que ponga fin a la presente acción en forma y términos señalados en los artículos 187, 188, 189, 192 y 195 del CPACA ley 1437 de 2011."*

HECHOS

El apoderado de la parte actora relató cómo fundamentos facticos de las pretensiones, los que se transcriben a continuación:

*Previo cumplimiento con los requisitos exigidos en el artículo 104 del Decreto 1213, **LA CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICIA NACIONAL**, le reconoció asignación de retiro como pensionado de la POLICIA NACIONAL a la señora NIZA MARIA MURILLO DE GUTIERREZ en su condición de Beneficiaria del S.S. (F) LEOVIGILDO GUTIERREZ MURILLO.*

PRIMERO: *Desde que mi poderdante obtuvo la asignación de retiro viene siendo reajustada anualmente mediante el principio de oscilación contemplada en los decretos 1212 y 1213 de 1990, de acuerdo al grado que ostentaba al momento de su retiro, desconociendo lo preceptuado en el artículo 1º de la ley 238 de 1995, como de los artículos 14 y el parágrafo 4º del artículo 279 de la ley 100/1993.*

SEGUNDO: *La asignación de retiro de mi poderdante en los años 1997, 1999, 2000 y 2004 fue reajustada en un porcentaje inferior al índice de precios al consumidor (IPC) del año inmediatamente anterior, violando el principio fundamental del mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones.*

TERCERO: *Un estudio comparativo entre los incremento realizados a las mesadas de los pensionados de los demás sectores, y el realizado a la mesada de mi poderdante, arroja una diferencia en su contra en los siguientes porcentajes:*

- a. En el año 1997 el 2,77%*
- b. En el año 1999 el 1,79%*
- c. En el año 2002 el 1,65%*
- d. En el año 2004 el 0,01%*

**RAMA JUDICIAL
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
REPUBLICA DE COLOMBIA**



JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ

CUARTO: *Bajo el número 029969 del 2013 mi prohijado radicó ante la Caja General de la Policía Nacional, derecho de petición el cual tendría por objeto la reliquidación, reajuste y pago de la pensión que viene disfrutando mi cliente, de conformidad con los porcentajes señalados en el numero tercero.*

Igualmente se solicitó en esta petición indexar en forma permanente, los nuevos valores a la asignación de retiro, arrojados por la reliquidación.

QUINTO: *Con fecha del 26 de marzo del 2013, la caja General de la Policía Nacional, respondió negando lo solicitado mediante acto administrativo No.081515/ARPRE.GRUPE.*

SEXTO: *SITUACIÓN ACTUAL DEL REGIMEN ESPECIAL DE LA FUERZA PÚBLICA.*

Antes de la expedición de la constitución de 1991, el sistema de pensiones de la fuerza pública, era reglamentado periódicamente mediante decreto leyes emanadas del ejecutivo, en ejercicio de atribuciones especiales concedidas por el legislativo. En los años materia de esta demanda, la norma vigente de los decretos 1212 y 1213 de 1990, de acuerdo al correspondiente grado.

Con la entrada en vigencia de la nueva Constitución, la fuerza pública fue tenida en cuenta por el constituyente primario en los artículos 217 y 218, los cuales establecieron un régimen prestacional propio, en razón a su especial función dentro de la seguridad nacional.

En 1993, en desarrollo de los preceptos constitucionales, el Gobierno Nacional promulga la Ley 100, la cual reconoce las garantías mínimas en materia de seguridad social, establecidas por la norma superior.

El artículo 279 de la ley 100/93, exceptúa de sus aplicación, a los miembros de la FUERZA PÚBLICA, a los empleados de ECOPETROL y a los del Magisterio, con el fin de proteger los derechos adquiridos, sobre el supuesto de que era la normatividad que regulaba en el régimen prestaciones de estos sectores, era superior en garantías que se establecían al nuevo régimen de seguridad social.

Encontramos que en la realidad este régimen exceptuado de la Fuerza Pública, se quedó atrás de los beneficios superior que quedaron consignados con la ley 100 de 1993. Es válido recabar que la Fuerza Pública se cobijó como régimen especial, por la competitividad de su misión en procura de mantener el orden público nacional, que conlleva a sacrificios personales y familiares, 365 días al año, sin distingo de domicilios ni referidos, día y noche con una elevada exposición de su vida e integridad personal.

La condición de régimen exceptuado de la aplicación de la ley 100 de 1993 de la fuerza pública, en realidad es parcial, puesto que esta norma en su artículo 142, contempla el pago de la mesada catorce para los pensionados de las fuerzas Militares y de la Policía Nacional. Igualmente los pensionados de este régimen se le aplica el artículo 27, relacionado con el de salud de la policía Nacional, hace aportes a la salud cuenta de solidaridad del FOSYGA en cumplimiento de la precitada ley, y el parágrafo 4º del artículo 279, dispone la aplicación del artículo 14 para los pensionados de la fuerza pública.

En 1995 el Congreso de la Republica promulga la ley 2382, que en su artículo 1º adiciona un parágrafo (cuatro) al artículo 279 de la ley 100 de 1993, esta norma fue expedida con el fin de hacer extensivos los derechos y beneficios contemplados en el artículo 14 de la ley 100 (aumento

**RAMA JUDICIAL
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
REPUBLICA DE COLOMBIA**



JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ

anual porcentual, nunca inferior al I.P.C y pago de la mesada catorce), a los pensionados de los regímenes exceptuados en este mismo artículo.

Con lo anterior el legislador quiso corregir la violación al principio de la igualdad que se había configurado en la ley, toda vez que en los artículos 14 y 12 de la ley 100 de 1993, fue creado unos beneficios para unos pensionados dejando por fuera a otros, como fue el caso de los pensionados de la fuerza Pública.

Esta norma protectora, fue aplicada adecuadamente por las entidades pagadoras de ECOPETROL y MAGISTERIO y lamentablemente ignorada por la CAJA GENERAL DE LA POLICIA NACIONAL entidad pagadora de las asignaciones de retiro de la Policía Nacional, generando anualmente un desmejoramiento de los ingresos de los pensionados policiales, con los demás sectores citados anteriormente.

Es de resaltar que en el numeral segundo de la ley 923 (ley marco de pensiones de la fuerza pública), en comento "Objetivo y criterios de la ley, en el numeral 2.4 se recoge el mandato constitucional aquí invocado del mantenimiento del poder adquisitivo de la asignación de retiro y pensiones reconocidas en este régimen, lo que llena el vacío que existía en la legislación de Fuerza Publica despojando cualquier duda en cuanto a la observancias del mandato legal y superior de realizar el incremento anual de las consignaciones de retiro y pensiones de la fuerza Pública en porcentajes, igual o superior I.P.C. del año anterior, única herramienta que permite el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones.

ASIGNACIONES DE RETIRO Y PENSIONES

En el régimen pensional de la Fuerza Pública las pensiones se denominan de dos formas: asignaciones de retiro y pensiones.

Las asignaciones de retiro: Es una presentación periódica y vitalicia que se concede a los miembros de la Fuerza Pública cuando dejan el servicio activo, por voluntad propia o voluntad del Gobierno, previo cumplimiento del pago de cotizaciones a Caja de Retiro y tiempo mínimo de servicio establecido. La Consignación de retiro es una jubilación que se va transformando en pasión de Vejez.

La corte constitucional en sentencia C-432 de 2004, ante la ambigüedad de la naturaleza jurídica de prestación "Asignación de retiro" sentó la siguiente jurisprudencia "Es la modalidad de prestación social que se asimila a la pensión de Vejez y que goza de un cierto grado de especialidad, atendiendo la naturaleza especial de servicio y las funciones que cumplen los servidores públicos a quienes se les reconoce. Se trata, como bien lo afirman los intervinientes se establece con la denominación de asignación de retiro una pensión de vejez o de jubilación para los miembros de la fuerza pública, en la medida que el resto del ordenamiento especial de dichos servidores públicos, se limita a regular las pensiones de invalidez y sobrevivientes".

Con la anterior jurisprudencial que hace la honorable corte constitucional en la mencionada sentencia queda claramente establecido que la asignación de retiro es una pensión, con cierto grado de especialidad, pero que al igual que las demás se trata de un prestación periódica, sustituible y que se paga en forma vitalicia a los reiterados de la Fuerza Pública: para exceder a ella se requiere requisitos de cotización y tiempo de servicio establecido en la ley.

**RAMA JUDICIAL
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
REPUBLICA DE COLOMBIA**



JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ

La asignación de retiro de conformidad con los decretos 1212, 1213 de 1990 en sus correspondientes artículos citan, a la muerte del titular es sustituibles a sus beneficiarios como pensión de sobreviviente en el 100% de lo que venía gozando el causante así.

ARTICULO 130. MUERTE EN GOCE DE ASIGNACION DE RETIRO O PENSION. *A la muerte de un agente de la policía Nacional en goce de asignación de retiro o pensión, sus beneficiarios en el orden y proporción establecidos en este estatuto tendrá derecho mensual pagadero por el tesorero Publico o por la Caja General de la Policía Nacional el equivalente en todo caso a la totalidad de la prestación que venía gozando el causante así.*

Las denominaciones pensiones a su vez están clasificadas por su naturaleza así:

Pensión de invalidez: se otorga al miembro de la fuerza pública por pérdida más del 50% de la capacidad laboral.

Pensión de sobrevivientes: es la que se otorga a la viuda del fallecimiento de un miembro de la fuerza pública que se halle en servicio activo.

Sustitución pensional: Es la que se otorga a la viuda al fallecimiento del titular de la asignación de retiro o pensión de invalidez, de conformidad con el artículo 130 de Decreto 1213 de 1990.

La honorable corte e sentencia C-432 del 06 de mayo del 2004, magistrado ponente el doctor Rodríguez Escobar Gil, en el estudio de constitucionalidad del Decreto 2070 de 2003, por medio del cual se forma el régimen pensional propio de las fuerzas de la policía Nacional.

El mantenimiento de poder adquisitivo de las asignaciones de retiro y las pensiones legalmente reconocidas.

LAS NORMAS VIOLADAS Y EL CONCEPTO DE LA VIOLACION

El apoderado de la parte demandante, invocó como normas violadas las siguientes:

Constitución política en su preámbulo y particularmente los artículos 2º, 4º, 13º, 46º y 53º.

Ley 238 de 1995, artículo 1º

Ley 100 de 1993 en los artículos 14 y 279 en su párrafo 4º

Ley de 1992, artículo 2º literal a.

Y en el concepto de la violación expresó hizo un amplio análisis del porque consideraba que el acto acusado violaba las citadas disposiciones normativas.

TRAMITE PROCESAL

La demanda fue admitida por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del circuito de Quibdó, mediante auto interlocutorio número 1424 de fecha siete (7) de noviembre de dos mil trece (2013), Folios 49.

Las notificaciones se cumplieron a cabalidad, según obra a folios 53 y 54.

**RAMA JUDICIAL
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
REPUBLICA DE COLOMBIA**



JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ

La entidad demandada contestó la demanda y propuso las excepciones de presunción de legalidad, cobro de lo no debido, inexistencia de vicios de nulidad, innominada o genérica.

De las excepciones propuestas se corrió traslado a la parte demandante durante 3 días sin que exista constancia de pronunciamiento alguno.

Mediante auto de sustanciación N° 200 del 9 de marzo del 2016, se avocó el conocimiento del proceso y se fijó fecha y hora para celebrar la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del C.P.A.C.A. el día 12 de Julio del 2016. (Folio 89)

El día 12 de Julio del 2016, a las 10:30 a.m., se llevó a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del C.P.A.C.A como consta en el acta número 84 visible a folios 96 al 100 del expediente.

En la citada audiencia inicial, se fijó el litigio en los siguientes términos:

- 1. ¿se circunscribe en determinar si la accionante en calidad de beneficiaria tiene o no derecho a que la Caja General de la Policía Nacional CAGEN le reajuste su asignación de retiro en los término del artículo 14 de la ley 100 de 1993, es decir, teniendo en cuenta la variación del índice de precios del consumidor de los años 1997, 1999, 1999, 2002 y 2004?*

En la mismas audiencia se decretaron las pruebas solicitadas por la parte demandante y se dispuso además que recibida la documentación requerida se corriera traslado de la misma a las partes por el término de cinco (5) días para que se pronunciaran al respecto y que vencido dicho lapso, por tratarse de una prueba documental se prescindía de la celebración de la audiencia de pruebas de que trata el artículo 181 del CPACA y se corría traslado sin necesidad de auto que lo ordenara a las partes y al Ministerio Público por el término de diez (10) días para que presentaran por escrito los primeros sus alegatos de conclusión y el segundo su concepto final.

Allegada la prueba documental decretada, se corrió traslado de la misma y vencido el término del traslado se corrió traslado para alegar de conclusión y emitir concepto final.

La parte demandante y la demandada no hicieron uso de este derecho.

El Ministerio Público no emitió concepto de fondo.

CONSIDERACIONES

Los presupuestos procesales han de verificarse previamente, por ello decimos que se encuentran satisfechos en el sub-lite, pues se cumple con las exigencias de ley en cuanto a jurisdicción y competencia del Juzgado, para conocer del asunto debatido, tanto la actora como la parte demandada, tienen capacidad para ser parte, por el hecho de ser persona natural el primero y poder disponer de sus derechos y el último nombrado, por ser persona jurídica de derecho público (artículo 149), así mismo gozan las partes de capacidad procesal.

Ejercieron las partes de manera idónea el derecho de postulación, por medio de apoderado.

Está demostrada la legitimación en la causa tanto por activa, como por pasiva.

RAMA JUDICIAL
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
REPUBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ

Alega la **NACION-MINISTERIO DE DEFENSA-POLICÍA NACIONAL-CAJA GENERAL DE LA POLICIA NACIONAL "CAGEN"**, las excepciones de PRESUNCION DE LEGALIDAD, COBRO DE LO NO DEBIDO, INEXISTENCIA DE VICIOS DE NULIDAD Y LA INNOMINADA O GENÉRICA, las cuales considera el despacho tocan con el fondo del asunto que pasa a resolverse.

PROBLEMA JURÍDICO

Consiste en determinar si la accionante en su calidad en calidad de beneficiaria del señor LEOVIGILDO GUTIERREZ MURILLO tiene o no derecho a que la Caja General de la Policía Nacional CAGEN le reajuste su asignación de retiro en los término del artículo 14 de la ley 100 de 1993, es decir, teniendo en cuenta la variación del índice de precios del consumidor de los años 1997, 1999, 1999, 2002 y 2004.

Para resolver el problema jurídico planteado se abordará el siguiente esquema conceptual: i) de lo probado en el proceso y ii) el análisis del caso.

DE LO PROBADO EN EL PROCESO

Analizadas las pruebas arrumadas al plenario, el despacho encuentra probado lo siguiente:

Que mediante resolución No. 1996 del 31 de enero de 1991 el Director de la Caja General de la Policía Nacional le reconoció y ordenó pagar al señor JUAN GUTIERREZ PALACIOS Y NIZA MURILLO DE GUTIERREZ en calidad de padres del señor LEOVIGILDO GUTIERREZ MURILLO (F) una pensión post-mortem en cuantía de \$30.998,21 (folios 120-121).

Que mediante resolución No. 00876 del 5 de octubre de 1998 el Subdirector de la Caja General de la Policía Nacional ordena excluir de la nómina de pensionados al señor JUAN GUTIERREZ PALACIOS por muerte y acrecentó la parte pensional de la señora NIZA MURILLO DE GUTIERREZ. (Folios 122-123).

Que según certificación expedida por la Caja General de la Policía Nacional a la asignación de retiro que le fuera sustituida a la señora NIZA MURILLO DE GUTIERREZ en su condición de beneficiaria del señor LEOVIGILDO GUTIERREZ MURILLO se reajustó (folio 160), así:

AÑOS	%	IPC
1997	22,88	21,63%
1998	17,92	17,68%
1999	14,91	16,70%
2000	9,23	9,23%
2001	9,00	8,75%
2002	6,00	7,65%
2003	7,00	6,99%
2004	6,49	6,49%

Que el día 7 de marzo de 2013 la señora NIZA MARIA MURILLO DE GUTIERREZ le solicitó a la entidad demandada le reajustará la asignación de retiro de que es beneficiaria teniendo en cuenta el IPC, a partir del año 1996 (Folio 22, 118, 144).

**RAMA JUDICIAL
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
REPUBLICA DE COLOMBIA**



JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ

Que la entidad demandada mediante oficio No. 081515 ARPRES-GRUPE 2.2 de fecha 26 de marzo de 2013 le negó a la señora MRILLO DE GUTIERREZ el reajuste de su pensión conforme al IPC. (Folios 23-24, 116-117, 142-143).

ANALISIS DEL CASO

**EL REAJUSTE DE LA ASIGNACIÓN DE RETIRO CONFORME LO ESTABLECE EL
ARTÍCULO 14 DE LA LEY 100 DE 1993**

La asignación de retiro es equivalente a la pensión, así lo ha establecido la Corte Constitucional en la sentencia C-432 de 2004, posición jurisprudencial que es corrección de lo establecido en la sentencia C-941 del 15 de octubre de 2003.

En cuanto a las normas que regulan los ajustes anuales de las asignaciones de retiro del personal de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional se tiene lo siguiente:

La ley 100 de 1993 en su artículo 279 excluyó de su aplicación al siguiente grupo de servidores del Estado:

"a) Miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

b) Personal regido por el Decreto ley 1214 de 1990, con excepción del que se vincule a partir de la vigencia de la ley.

c) Miembros no remunerados de las Corporaciones Públicas.

d) Afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

e) Trabajadores de empresas que a la vigencia de la ley estuvieran en concordato preventivo y obligatorio, y

f) Servidores públicos de la Empresa Colombiana de Petróleos ni sus pensionados, excepción hecha de quienes se vinculen por vencimiento del término de contratos de concesión o de asociación, bajo las condiciones allí previstas."

De la norma transcrita, resulta evidente que bajo los mandatos del artículo original 279 de la ley 100 de 1993 los pensionados de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional no eran acreedores del reajuste de sus pensiones como lo dispone el artículo 14 de aquélla, vale decir, teniendo en cuenta la variación porcentual del índice de precios al consumidor certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior, sino como lo disponía el Decreto 1211 de 1990, o sea mediante la oscilación de las asignaciones de los miembros del Ejército Nacional en actividad.

No obstante lo anterior, la Ley 238 de 1995, adicionó el artículo 279 de la ley 100 de 1993, en los siguientes términos:

"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."

Precisamente el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, establece lo siguiente:

"ARTICULO. 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*

**RAMA JUDICIAL
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
REPUBLICA DE COLOMBIA**



JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ

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”.

Es decir, que a partir de la vigencia de la Ley 238 de 1995, en cuanto al ajuste anual de las pensiones y asignaciones de retiro para el caso de militares y policías, se debía aplicar el artículo 14 de la Ley 100 de 1993 y sobre la posible contradicción de dicha norma con los principios contenidos en la Ley 4 de 1992, para el caso de los miembros de la fuerza pública, y que la demandada toma como sustento para oponerse a las pretensiones de la demanda, el Consejo de Estado¹ ha manifestado lo siguiente:

"De conformidad con lo anterior, a partir de la vigencia de la Ley 238 de 1995, los pensionados excluidos de la aplicación de la Ley 100 de 1993 tendrían derecho al reajuste de sus pensiones con base en la variación porcentual del índice de Precios al Consumidor certificado por el DANE, en la forma dispuesta por el artículo 14 y a la mesada 14 según el artículo 142 ibídem.

Sin embargo, la entidad demandada no aplicó la Ley 238 de 1995 por considerar que contrariaba el principio plasmado en el artículo 13 de la Ley 4ª de 1992 sobre nivelación de la remuneración del personal activo y retirado de la Fuerza Pública, el cual constituye "la esencia del régimen pensional especial" aplicable a sus integrantes. Así mismo, el artículo 10º ibídem, contempla que todo régimen salarial o prestacional establecido en contravía de las disposiciones allí plasmadas o en los decretos que las desarrollen, carecerán de todo efecto y no crearán derechos adquiridos.

Por ello es que la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares sostiene en el acto acusado que no puede hacer aumentos superiores a los estipulados, pues desbordaría los límites señalados por el legislador.

Ahora, en relación con el tema objeto de la controversia, esta Corporación ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse tal y como lo hizo mediante la sentencia de 17 de mayo de 2007, proferida por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Sección Segunda, Magistrado Ponente Dr. Jaime Moreno García, en el expediente 8464-05, Actor: José Jaime Tirado, en donde se dijo:

"...

***4.** En torno a las previsiones del artículo 10º de la ley 4ª de 1992, según el cual "Todo régimen salarial o prestacional que se establezca contraviniendo las disposiciones establecidas en la presente ley o en los Decretos que dicte el Gobierno Nacional en desarrollo de la misma, **carecerá de todo efecto** y no creará derechos adquiridos", la Sala advierte que este artículo 10º no se refiere a una presunta ley posterior, pues la sanción allí establecida es la de su nulidad, en tanto que se le*

¹CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION SEGUNDA - SUBSECCION "A"; Consejero ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO; Sentencia del cuatro (4) de marzo de dos mil diez (2010); dentro del proceso tramitado bajo la radicación número: 25000-23-25-000-2007-00240-01(0474-09); Actor: LUIS EDUARDO BUSTAMANTE RONDON; Demandado: CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS MILITARES

**RAMA JUDICIAL
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
REPUBLICA DE COLOMBIA**



JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ

impide que produzca efecto alguno, y en tales condiciones solo puede referirse a cualquier otro acto jurídico diferente de la ley, que en ningún caso puede ser nula, sino inexecutable, lo cual es bien diferente.

Por consiguiente, tratase aquí, entonces, del enfrentamiento de las previsiones de una ley marco (4ª de 1992) y de una ley ordinaria (238 de 1995) modificatoria de la ley que creó el Sistema de Seguridad Social Integral (ley 100 de 1993), que según la Caja demandada no podría "interpretarse la segunda en contravención" de la primera.

*Para comenzar no se trataría simplemente de la "interpretación" de la ley 238, sino de su **aplicación**, porque le creó a partir de su vigencia el derecho al grupo de pensionados de los sectores arriba relacionados, entre ellos a los pensionados de la Fuerza Pública, el derecho al reajuste de sus pensiones de acuerdo a la variación del Índice de Precios al Consumidor y a la mesada 14.*

*Ahora bien, la Sala solo podría dejar de aplicar una ley ordinaria posterior, especial **y más favorable**, según se verá más adelante, en lugar de una ley marco anterior y su decreto 1212 de 1990 que la desarrolla, bajo la condición de que aquella fuera **incompatible** con la Constitución Política, debido a que esa es la única hipótesis constitucional para dejar de aplicar una ley que no ha sido declarada inexecutable.*

Y la Sala encuentra que la ley 238 de 1995 es más favorable para el demandante que la ley 4ª de 1992 y el decreto 1212 de 1990, porque al hacer la comparación entre los reajustes pensionales derivados del aumento de las asignaciones en actividad de los oficiales de la Policía Nacional establecidos en los decretos 122 de 1997, 58 de 1998, 62 de 1999, 2724 de 2000, 2737 de 2001 y 745 de 2002 y los que resultan de la aplicación del artículo 14 de la ley 100 de 1993, se evidencia que la aplicación de este sistema de reajuste resulta ser cuantitativamente superior.

...

Lo anterior determina, además, que frente a los alegatos del acto acusado que enfrenta el sistema de reajustes de la oscilación de las asignaciones en actividad, que según la Caja demandada deben prevalecer sobre el del artículo 14 de la ley 100, el artículo 53 de la Constitución Política ordena darle preferencia a la norma más favorable, en la hipótesis de que llegare a haber duda en su aplicación, que para la Sala no la hay, por lo dicho anteriormente.

5. *Atrás se reprodujo el acto acusado, entre cuyos argumentos para denegar el reajuste no está aquel según el cual la asignación de retiro no es una pensión, porque esta tesis fue la razón principal que tuvo el Tribunal para igualmente denegar lo pretendido.*

Al punto la Sala tiene en cuenta que desde la Constitución Política de 1886 a los reconocimientos periódicos que les hace el estado a los retirados de

**RAMA JUDICIAL
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
REPUBLICA DE COLOMBIA**



JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ

*la fuerzas militares se les denominó **genéricamente** PENSIONES (art. 169) y que en la actual sucedió otro tanto (art. 220), habiéndose ampliado a los miembros de la fuerza pública (militares y policías).*

Pero, hasta ahora fue la Corte Constitucional la que llegó en principio a concluir que las asignaciones de retiro no son pensiones (sentencia C-941 del 15 de octubre de 2003), criterio este que posteriormente fue rectificado mediante la sentencia C-432 de 2004 para reconocer que se asimilaba la asignación de retiro a las pensiones de vejez o de jubilación.

*Porque, estima la Sala que las asignaciones de retiro, obviamente son una **especie** de pensión, como también lo son las pensiones de invalidez y las pensiones de sobrevivientes del personal de la fuerza pública, de donde resulta irrelevante el argumento esgrimido por el Tribunal frente a los mandatos del artículo 220 de la Constitución Política, máxime que no pueden ser compatibles con las pensiones de invalidez ni de sobrevivientes militares o policiales **y no son reajustables por servicios prestados a entidades de derecho público**, pero el interesado puede optar por la más favorable, como expresamente lo establece el inciso 2º del artículo 36 del decreto 4433 de 2004.*

***6.** La acción, pues, debe prosperar, con prescripción de los derechos causados con anterioridad al 25 de junio de 1999, por prescripción cuatrienal (f.10) según los mandatos del artículo 155 del decreto 1212 de 1990... "(negritas en el original).*

De lo anteriormente transcrito, es claro para la Sala que es más favorable para el actor el reajuste de su asignación con fundamento en el Índice de Precios al Consumidor como lo establece la Ley 100 de 1993, por lo que así habrá de decidirse".

Acoge el Despacho el anterior precedente jurisprudencial y se aplicará al caso concreto.

Ahora bien, teniendo en cuenta que a la vigencia de la Ley 238 de 1995 y la aplicación de lo en ella dispuesto, con relación a las asignaciones de retiro de los miembros de la fuerza pública, la jurisprudencia del Consejo de Estado igualmente ha establecido que ésta fue temporal y en el futuro encuentra su límite en la vigencia de la Ley 923 de 2004 y el Decreto 4433 de 2004, es decir el 31 de diciembre de 2004, fecha en la cual empezó a regir el mencionado decreto y que en su artículo 42 dispuso nuevamente, relación al principio de oscilación, lo siguiente:

"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."

**RAMA JUDICIAL
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
REPUBLICA DE COLOMBIA**



JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ

Con relación al tema, de la vuelta a la aplicación del principio de oscilación para el ajuste de las asignaciones de retiro y las pensiones de los miembros de la fuerza pública, el Consejo de Estado² ha indicado que:

"El ajuste de las asignaciones de retiro a partir del año de 1995 deberá hacerse con fundamento en el I.P.C. que certifique el DANE; fórmula aplicable hasta el año de 2004, en razón de que el propio Legislador volvió a consagrar el sistema de oscilación como la forma de incrementar las asignaciones de retiro de los miembros de la Fuerza Pública, a través del artículo 3 [3.13] de la Ley 923 de 2004, el cual fue reglamentado por el artículo 42 del Decreto 4433 del mismo año".

Por lo tanto el ajuste conforme a lo establecido en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, en aplicación de la Ley 238 de 1995, solamente comprenderá hasta el año 2004.

El acumulado de la inflación de los años comprendidos entre 1997 y 2003, estuvo en los siguientes guarismos.

- a) 1996, en porcentaje del 21,64%
- b) 1997, en porcentaje del 17,68%
- c) 1998, en porcentaje del 16,70%
- d) 1999, en porcentaje del 9,23%
- e) 2000, en porcentaje del 8,748181%
- f) 2001, en porcentaje del 7,64635%
- g) 2002, en porcentaje del 6,99%
- h) 2003, en porcentaje del 6,49%

En cuanto a los ajustes realizado a la asignación de retiro que le fuera sustituida a la actora en calidad de beneficiaria del señor LEOVIGILDO GUTIERREZ MURILLO, por debajo del IPC, considera el despacho que le asiste parcialmente razón a la parte demandante, pues de acuerdo a la certificación de los porcentajes del aumento de dicha prestación en el año 1999 el ajuste fue del 14.91% cuando la inflación del año anterior, es decir, del año 1998 fue del 16,70% y el del año 2002 fue de 6.00% cuando la inflación del año anterior, es decir, del año 2001 fue de 7,65%.

Conforme lo expuesto en precedencia, es claro para el despacho que la parte demandante logró desvirtuar la legalidad de que goza el acto acusado, por lo que se declararán no probadas las excepciones propuestas por la entidad demandada y se accederá parcialmente a las suplicas de la demanda, declarando la nulidad del oficio No. 081515/ ARPRE. GRUPE. 2.2 del 26 de marzo del 2013.

En cuanto al restablecimiento del derecho deprecado en este asunto, encuentra el despacho viable ordenar el reajuste y pago de la asignación de retiro que le fuera sustituida a la actora, con base en el I.P.C. certificado por el DANE, tal como está previsto en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, para los periodos 1999 y 2002, debiendo precisarse que las diferencias que resulten con ocasión de la **aplicación del índice de precios al consumidor para dicho periodo deberán ser utilizadas como base para la liquidación de las mesadas**

²Consejo de Estado, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN "B"-Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE -Bogotá, D.C., de doce (12) de febrero de dos mil nueve (2009) -Radicación número: 25000-23-25-000-2007-00267-01(2043-08)-Actor: JAIME ALFONSO MORALES BEDOYA-Demandado: CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS MILITARES

**RAMA JUDICIAL
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
REPUBLICA DE COLOMBIA**



JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ

posteriores a 2004, pues de no realizarse de esta manera, se desconocerían los beneficios mínimos de rango superior para evitar la pérdida del poder adquisitivo de la citada prestación social.

Ahora bien, el Consejo de Estado en reiterados pronunciamientos ha señalado que no obstante a que se estableció nuevamente el sistema de oscilación como una forma de incrementar las asignaciones de retiro de los miembros de la Fuerza Pública de conformidad al Decreto 4433 del 2004, no se puede limitar el derecho hasta el año 2004, por cuanto de hacerlo así se congelaría la mesada pensional, toda vez que el incremento que sufra la asignación de retiro con base en el IPC en el año 2003 afectará el periodo 2004 y el incremento que sufra la mesada con base en el IPC en el año 2004 afectará el periodo 2005, y así sucesivamente.

Teniendo en cuenta lo expuesto, y como consecuencia del mencionado reajuste, deberán reconocerse y cancelarse las diferencias en las mesadas causadas con posterioridad al año 2004, que no se encuentren afectadas por el fenómeno de la prescripción³.

Por ende, se ordenará a la demandada a la NACION - MINISTERIO DE DEFENSA- POLICIA NACIONAL – CAJA GENERAL DE LA POLICIA NACIONAL pagar a la demandante la diferencia que resulte entre la liquidación ordenada a través de la presente sentencia y las sumas canceladas por concepto del incremento o reajuste anual de la pensión que le fuera sustituida a partir del **23 de julio de 1990** y las que se generen a futuro como consecuencia de la reliquidación de la base pensional, teniendo en cuenta la ocurrencia del fenómeno cuatrienal establecido en el artículo 174 del Decreto 1211 de 1990⁴, por lo que así será declarada en la parte resolutive.

Las sumas que deberá cancelar la entidad accionada por concepto de los ajustes de la pensión que le fuera sustituida a la actora (por la diferencia a pagar), se actualizará de acuerdo con la fórmula según la cual el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh) por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE (vigente a la fecha de la sentencia) por el índice inicial (vigente a la fecha en que debió hacerse el pago). La fórmula que debe aplicar la entidad demandada es la siguiente:

$$R = \frac{Rh \text{ Índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$$

Debe aclararse que por tratarse de pagos de tracto sucesivo, dicha fórmula debe aplicarse mes por mes, para cada mesada de la asignación de retiro y para los demás emolumentos teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada uno de ellos.

Las sumas que se causen con posterioridad a la ejecutoria de la sentencia devengarán intereses moratorios a una tasa equivalente al DTF, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 195 del CPACA.

3 Sobre el particular, es pertinente aclarar que no obstante el artículo 43 del Decreto 4433 de 2004 establece un término de prescripción trienal, ésta Corporación mediante sentencia de 4 de septiembre de 2008, con idéntico ponente de quien se ocupa de esta providencia, dentro del proceso No- 25000 23 25 000 2007 00107 (0628-08) determinó que el Presidente de la República al expedir el mentado acto excedió los términos de la Ley 923 de 2004, por lo que el término de prescripción a aplicar es el establecido en el artículo 113 del Decreto 1213 de 1990. (cuatrienal).

4 ARTICULO 174. PRESCRIPCION. Los derechos consagrados en este Estatuto prescriben en cuatro (4) años, que se contarán desde la fecha en que se hicieron exigibles. El reclamo escrito recibido por autoridad competente sobre un derecho, interrumpe la prescripción, **pero sólo por un lapso igual**. (subraya la Sala).

**RAMA JUDICIAL
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
REPUBLICA DE COLOMBIA**



JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ

CONDENA EN COSTAS

Con relación a las costas, la Sección Segunda del Consejo de Estado⁵ ha sostenido que el artículo 188 del CPACA entrega al juez la facultad de disponer sobre su condena, lo cual debe resultar de analizar diversos aspectos dentro de la actuación procesal, tales como la conducta de las partes, y que principalmente aparezcan causadas y comprobadas, siendo consonantes con el contenido del artículo 365 del CGP; **descartándose así una apreciación objetiva que simplemente consulte quien resulte vencido para que le sean impuestas.** (Negrillas y subrayas del despacho).

En el presente asunto, observa que no existe evidencia de causación de expensas que justifiquen la imposición de la condena en costas a la parte vencida y además por cuanto hizo uso de su derecho a la réplica y contradicción mesuradamente; por lo tanto no se condenará en costas.

De otro lado, el despacho absolverá al Director de la Caja General de la Policía Nacional "CAGEN" por considerar que no incurrió en desacato a orden judicial puesto que mediante oficios de fecha 09 de mayo y 22 de junio de 2017, dio cumplimiento al requerimiento hecho por el Juzgado.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARENSE no probadas las excepciones propuestas por la entidad demandada, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: DECLARESE LA NULIDAD del Oficio No. 081515/ ARPRE. GRUPE. 2.2 del 26 de marzo del 2013, por medio del cual la entidad demandada le niega a la actora el reajuste de la pensión que le fuera sustituida con base en el IPC, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

TERCERO: A título de restablecimiento del derecho la Nación – Ministerio de Defensa Policía Nacional – Caja General de la Policía Nacional "CAGEN" reajustará la pensión que le fuera sustituida a la señora **NIZA MARIA MURILLO DE GUTIERREZ identificada con la cedula de ciudadanía No. 26.280.607 de Quibdó**, en los términos indicados en ésta providencia y en la proporción del índice de precios al consumidor, en aplicación del artículo 14 de la ley 100 de 1993, para los periodos de 1999 y 2002 y **pagará** las diferencias causadas a futuro, con efectos fiscales a partir del **23 de Julio de 1990**, atendiendo al efecto prescriptivo de las mesadas, tal como se explicó en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO: Las sumas a pagar la entidad accionada por concepto de los ajustes de la pensión que le fuera sustituida a la actora serán actualizadas en la forma establecida en la parte motiva de esta providencia.

QUINTO: Las sumas que se causen con posterioridad a la ejecutoria de la sentencia devengarán intereses moratorios a una tasa equivalente al DTF, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 195 del CPACA.

⁵ Sentencia del 19 de enero de 2015, No. Interno 4583-2013, Consejero Ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren; Sentencia del 16 de julio de 2015, No. Interno 4044-2013, Consejera Ponente (e) Sandra Lisset Ibarra Vélez.

**RAMA JUDICIAL
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
REPUBLICA DE COLOMBIA**



JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ

SEXTO: Sin condena en costas.

SEPTIMO: La entidad demandada dará aplicación a lo dispuesto en los artículos 192 y 195 del CPACA. Para su cumplimiento, expídase copia autentica de la sentencia, con constancia de ejecutoria, a la demandante, al Ministerio Público y a la **Nación – Ministerio de Defensa Policía Nacional – Caja General de la Policía Nacional “CAGEN”**, conforme a lo dispuesto en los artículos 192 y ss de CPACA, 114 del C.G.P y 37 del Decreto 359 del 22 de febrero de 1995.

OCTAVO: ABSUELVASE al Director de la Caja General de la Policía Nacional “CAGEN” del incidente a orden judicial que se inició mediante auto interlocutorio No. 378 del 30 de marzo de 2017.

NOVENO: En firme esta providencia, archívese el expediente y cancélese su radicación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

DUNNIA MADYURI ZAPATA MACHADO
Jueza