



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN SEGUNDA  
SUBSECCIÓN A**

**Consejero ponente: Dr. William Hernández Gómez**

Bogotá D.C., 22 de febrero de 2018

**Radicación:** 13001-23-33-000-2015-00093-01  
**Número interno:** 0183-2016  
**Medio de control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Demandante:** Ernesto Miguel Rodríguez Inela  
**Demandado:** Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional

**Ley 1437 de 2011**

**Sentencia O-014-2018**

**ASUNTO**

La Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, decide el recurso de apelación formulado por la parte demandante contra la sentencia proferida el 19 de octubre de 2015 por el Tribunal Administrativo de Bolívar, que denegó las pretensiones de la demanda.

**ANTECEDENTES**

El señor Ernesto Miguel Rodríguez Inela en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, demandó a la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional.

### **Pretensiones<sup>1</sup>**

«[...] PRIMERO: Solicito se DECLARE LA NULIDAD del acto administrativo contenido en el OFICIO NO. GRUA-SUPRE 009015 del 15 de diciembre de 2005, proferido por la Caja de Sueldos de la Policía Nacional, mediante el cual negó el incremento de la asignación de retiro, solicitado por el señor Ernesto Miguel Rodríguez Inela, quien goza de asignación de retiro desde el año 1993.

SEGUNDO: Que como consecuencia de la anterior declaración y a título de RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, se ordene el reajuste de la asignación de retiro en cabeza del señor Ernesto Miguel Rodríguez Inela, incorporar en su asignación básica los porcentajes establecidos en la prima de actualización de conformidad con la Ley 4 de 1992 y los Decretos 335 de 199e (sic), 025 de 1993, 065 de 1994 y 133 de 1995 y a partir del 1 de enero de 1992 para hacer efectivo la nivelación de los sueldos básicos ordenados por ley.

TERCERO: Se ordene a la Caja Sueldo de Retiro (sic) a cancelar de forma indexada las sumas dejadas de pagar y a las que tiene derecho como consecuencia del reajuste de la asignación de retiro a partir del 1 de enero de 1994 y hasta la ejecución de la sentencia, teniendo en cuenta los aumentos legales anuales.

CUARTO: Que se condene en costas a la demanda [...]»

### **Fundamentos fácticos<sup>2</sup>**

«[...] 1º. El señor agente (r) Ernesto Miguel Rodríguez Inela, hizo parte de la Policía Nacional, retirándose del servicio activo en el año de 1993, prestando su última unidad de servicio en el departamento de Bolívar.

---

<sup>1</sup> Folio 1

<sup>2</sup> Folios 2 a 4

2º. Para la fecha comprendida entre 1992 y 1995, se implementó la prima de actualización, hasta tanto se incorporara la escala salarial, prima de actualización que propugnaba porque sus valores se viesan reflejados en la asignación básica o salario base, nunca se modificó la base salarial la cual debía ser reliquidada toda vez que resultaba ser más favorable, y debieron recibir el amparo del pronunciamiento del Consejo de Estado en sentencia del 14 de agosto de 1997, y 6 de noviembre de 1997.

3º. Que de acuerdo con sentencia del Consejo de Estado de fecha 14 de agosto de 1997 en expediente n.º 9923, Magistrado Ponente, Nicolás Pájaro Peñaranda y Sentencia del Consejo de Estado de fecha 6 de Noviembre de 1997 en expediente No. 11423, Magistrado Ponente Dra. Clara Forero de Castro. (sic)

4º. CASUR negó a la incorporación de los porcentajes en el sueldo básico para el grado, mediante oficio GRUA-SUPRE 009015 del 15 de diciembre de 2005.

5º. Al demandante se le venía pagando la prima de actualización como si fuese una bonificación en el periodo comprendido entre 1992 a 1999, cuando de forma sorpresiva le fue suprimido el 23%, porcentaje que hace alusión a la prima de actualización, de la cual no se evidencia un aumento de porcentaje en el sueldo básico, para la (sic) en mención.

7º (sic) Queda evidenciado según el hecho anterior y según los documentos aportados, que CASUR nunca incorporó al sueldo básico el porcentaje del 23% que buscaba mejorar el sueldo básico, violando flagrantemente el espíritu de la ley 4 de 1992 que busca la nivelación salarial entre los miembros de la fuerza públicas.

8º Desde el pago de la prima de actualización en el año de 1993 hasta el año que le quitaron la prima en 1999, no se vio actualizado o registrado la variación en el salario básico del demandante, y se evidencia en el año 2000 cuando se ve desmejorado el poder adquisitivo de la asignación de retiro.

9º. Como CASUR no realizó en debida forma la adición real de los valores porcentuales de que trata la prima de actualización en la asignación básica y tampoco ha aplicado los aumentos legales anuales que por ley fueron decretados sucesivamente durante los años en los cuales tuvo vigencia la

prima de actualización y que inequívocamente, deben afectar a toda parte constitutiva de la asignación de retiro, como son los porcentajes que sobre el sueldo básico se establecieron como prima de actualización, dicha asignación de retiro debe ser re-liquidada.

10º. Aunque la vigencia de la prima de actualización fue temporal, sus efectos en la asignación de retiro son de carácter permanente pues constituyen parte integral de la misma de acuerdo con los decretos que reglamentan la mencionada prima. [...]»

### **Decisiones relevantes en la audiencia inicial**

En el marco de la parte oral del proceso, bajo la Ley 1437 de 2011, la principal función de la audiencia inicial es la de establecer el objeto del proceso y de la prueba.<sup>3</sup> En esta etapa se revelan los extremos de la demanda o de su reforma, de la contestación o de la reconvenición. Además se conciertan las principales decisiones que guiarán el juicio.

Con fundamento en lo anterior, se realiza el siguiente resumen de la audiencia inicial en el presente caso, a modo de antecedentes:

### **Excepciones previas (art. 180-6 CPACA)**

Bien podría decirse que esta figura, insertada en la audiencia inicial, es también una faceta del despacho saneador o del saneamiento del proceso, en la medida que busca, con la colaboración de la parte demandada, que la verificación de los hechos constitutivos de excepciones previas, o advertidos por el juez, al momento de la admisión, se resuelvan en las etapas iniciales del proceso, con miras a la correcta y legal tramitación del proceso, a fin de aplazarlo, suspenderlo, mejorarlo o corregirlo<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Hernández Gómez William, Consejero de Estado, Sección Segunda. Módulo *Audiencia inicial y audiencia de pruebas*. EJRLB.

<sup>4</sup> Ramírez Jorge Octavio, consejero de Estado, Sección Cuarta. Módulo *El juicio por audiencias en la jurisdicción de lo contencioso administrativo*. EJRLB.

En el presente caso a folio 61 y CD a folio 64 A, el *a quo* señaló lo siguiente respecto de las excepciones:

«[...] La parte demandada no contestó la demanda, así como tampoco se observan excepciones que decidir de forma oficiosa, por lo que no hay excepciones previas que resolver a solicitud de parte ni de oficio. [...]»

### **Fijación del litigio (art. 180-7 CPACA)**

La fijación del litigio es la piedra basal del juicio por audiencias; la relación entre ella y la sentencia es la de «tuerca y tornillo», porque es guía y ajuste de esta última.<sup>5</sup>

En el *sub lite* a folio 61 y CD a folio 64 A, en la audiencia inicial se fijó el litigio respecto del problema jurídico, así:

### **Problema jurídico fijado en el litigio.**

«[...] El litigio en el presente asunto se contrae a determinar si hay lugar a ordenar la reliquidación y reajuste de la asignación de retiro del demandante teniendo en cuenta la prima de actualización que devengó en servicio activo. [...]»

## **SENTENCIA APELADA<sup>6</sup>**

El *a quo* profirió sentencia en la audiencia inicial, en la que denegó las pretensiones de la demanda, con base en los siguientes argumentos:

Indicó que el reajuste de la asignación de retiro con la inclusión de la prima de actualización no es actualmente exigible, dado su carácter temporal para los años 1993 a 1995, la cual fue creada únicamente con el objeto de lograr la

---

<sup>5</sup> Hernández Gómez William, actualmente consejero de Estado, Sección Segunda (2015). Módulo Audiencia inicial y audiencia de pruebas. EJRLB

<sup>6</sup> Folios 294 a 306

nivelación gradual de la remuneración del personal activo y retirado y que se consolidó con la expedición del Decreto 107 de 1996 y que el demandante percibió.

Señaló que la asignación de retiro reconocida al demandante se liquidó con base en los emolumentos señalados en el Decreto 1213 de 1990, sin que sea procedente tener como factor salarial una prima salarial, que si bien fue devengada, perdió su vigencia.

### **RECURSO DE APELACIÓN<sup>7</sup>**

La parte demandante solicitó revocar la sentencia de primera instancia. Para el efecto, reiteró los argumentos de la demanda, en especial, que no solicitó el pago de la prima de actualización después de 1995, sino la reliquidación por la no inclusión de este factor salarial que tuvo efectos permanentes en la prestación en razón a que los Decretos 335 de 1993, 025 de 1993, 065 de 1994 y 133 de 1995 ordenan computarla para la asignación de retiro, pensión y demás prestaciones sociales.

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

**Parte demandante<sup>8</sup>:** Reiteró los argumentos expuestos en el recurso de apelación.

**Parte demandada:** No presentó alegatos de conclusión en segunda instancia, como se observa a folio 149.

**Concepto del Ministerio Público:** No presentó concepto en segunda instancia, como consta a folio 149.

---

<sup>7</sup> Folios 65 a 71

<sup>8</sup> Folios 142 a 144

## CONSIDERACIONES

### Competencia

De conformidad con el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>9</sup>, el Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto.

### Problema jurídico

Conforme al recurso de apelación, el problema jurídico que se debe resolver en esta instancia, se resume en las siguientes preguntas:

¿Al señor Ernesto Miguel Rodríguez Inela le asiste el derecho al reajuste de la asignación de retiro con la inclusión de la prima de actualización para los años de 1993 a 1995 como partida computable?

La Subsección sostendrá la siguiente tesis: El demandante no tiene derecho al reajuste de la asignación de retiro, con base en los argumentos que se exponen a continuación.

### Desarrollo normativo de la prima de actualización de la Policía Nacional

Esta Corporación<sup>10</sup> ha señalado que el artículo 13 de la Ley 4ª de 1992, ordenó al Gobierno Nacional crear una escala gradual porcentual para nivelar la

---

<sup>9</sup> El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia de 24 de noviembre de 2016, Consejero ponente William Hernández Gómez, número interno: 2448-2014

remuneración del personal activo y retirado de la Fuerza Pública, de conformidad con los principios señalados en dicha ley.

En desarrollo de esos mandatos el gobierno nacional expidió sucesivamente los Decretos 25 de 1993, 65 de 1994 y 133 de 1995, que crearon una prima porcentual de actualización «prima de actualización» sobre la asignación básica devengada por Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, así:

Los artículos 28 y 29 del Decreto 25 de 1993<sup>11</sup>, señalaron:

«[...] **ARTICULO 28.** De conformidad con lo establecido en el Plan Quinquenal para la Fuerza Pública 1992-1996, aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES, los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional en servicio activo, tienen derecho a percibir mensualmente una prima de actualización en los porcentajes que se indican a continuación en cada grado, liquidada sobre la asignación básica, así:

**OFICIALES**

|                                       |     |
|---------------------------------------|-----|
| Teniente Coronel o Capitán de Fragata | 15% |
| Mayor o Capitán de Corbeta            | 45% |
| Capitán o Teniente de Navío           | 15% |
| Teniente o Teniente de Fragata        | 10% |
| Subteniente o Teniente de Corbeta     | 10% |

**SUBOFICIALES**

|   |     |
|---|-----|
| Sargento Mayor, Suboficial Jefe Técnico o Suboficial Técnico Jefe     | 10% |
| Sargento Primero, Suboficial Jefe o Suboficial Técnico Subjefe        | 25% |
| Sargento Viceprimero, Suboficial Primero o Suboficial Técnico Primero | 30% |
| Sargento Segundo, Suboficial Segundo o Suboficial Técnico Segundo     | 18% |
| Cabo Primero, Suboficial Tercero o Suboficial Técnico                 | 17% |

---

<sup>11</sup> Esta prima de actualización se mantuvo en los mismos términos en el artículo 28 del Decreto 065 de 1994 y en el artículo 29 del Decreto 133 de 1995.

Tercero  
Cabo Segundo, Marinero o Suboficial Técnico Cuarto 16%

Los Agentes de los Cuerpos Profesionales de la Policía Nacional en servicio activo, tienen derecho a percibir mensualmente una prima de actualización en los porcentajes que se indican a continuación, liquidada sobre la asignación básica, según la antigüedad en el grado, así:

| ANTIGÜEDAD EN AÑOS                               | PORCENTAJES |
|--|-------------|
| Al cumplir el primer año de servicio             | 12%         |
| Al cumplir dos años de servicio                  | 13%         |
| Al cumplir tres años de servicio                 | 14%         |
| Al cumplir cuatro y cinco años de servicio       | 15%         |
| Al cumplir seis años de servicio                 | 16%         |
| Al cumplir siete años de servicio                | 17%         |
| Al cumplir ocho años y hasta catorce de servicio | 18%         |
| A partir de los quince años de servicio          | 26%         |

**PARAGRAFO.** La prima de actualización a que se refiere el presente artículo tendrá vigencia hasta cuando se consolide la escala gradual porcentual para nivelar la remuneración del personal activo y retirado, de acuerdo con lo establecido en el artículo décimo tercero de la Ley 4ª de 1992. El personal que la devengue en servicio activo tendrá derecho a que se le compute para reconocimiento de asignación de retiro, pensión y demás prestaciones sociales. [...]»

Sin embargo, los decretos mencionados erigieron esta prima de actualización solo para el personal «en servicio activo», expresión que a la postre fue declarada nula por el Consejo de Estado mediante providencias del 14 de agosto de 1997, expediente. 9923, magistrado ponente: Doctor Nicolás Pájaro Peñaranda y del 6 de noviembre del mismo año, expediente 11423, magistrada ponente: Doctora Clara Forero de Castro.

Las sentencias de la referencia tuvieron como fundamento que se vulneraba el derecho a la igualdad de los oficiales y suboficiales en retiro de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, a quienes por estos decretos se les negó el derecho a gozar de la prima de actualización correspondiente.

También indicó el Consejo de Estado que se desconocía el mandato legal del artículo 13 de la Ley 4 de 1992, que ordenó crear la escala gradual porcentual para nivelar los sueldos tanto del personal activo como del retirado de la Fuerza Pública.

### **Vigencia de la prima de actualización.**

De otra parte, la prerrogativa de recibir esta prima fue delimitada temporalmente hasta cuando se expidiera, por parte del Gobierno, una norma que nivelara las asignaciones de todos los miembros de la Fuerza Pública, la cual se efectuó mediante el Decreto 107 de 1996, en donde se plasmó que a partir de su entrada en vigencia «18 de enero de 1996» el principio de oscilación, con base en la escala gradual porcentual fijada por el gobierno nacional iba a regir el reconocimiento de las asignaciones de retiro y pensiones, así:

«[...] Artículo 1º. De conformidad con lo establecido en el artículo 13 de la Ley 4a. de 192, fíjase la siguiente escala gradual porcentual para el personal de oficiales, suboficiales, miembros del nivel ejecutivo y agentes de la Fuerza Pública.

Los sueldos básicos mensuales para el personal a que se refiere este artículo, corresponderán al porcentaje que se indica para cada grado, con respecto a la asignación básica del grado de General.

|                   |        |
|-------------------|--------|
| Oficiales         |        |
| General           | 100%   |
| Mayor General     | 90%    |
| Brigadier General | 80%    |
| Coronel           | 60%    |
| Teniente Coronel  | 44.30% |
| Mayor             | 38.60% |
| Capitán           | 30.50% |
| Teniente          | 26.70  |
| Subteniente       | 23.70% |

|                      |        |
|----------------------|--------|
| Suboficiales         |        |
| Sargento Mayor       | 26.40% |
| Sargento Primero     | 22.60% |
| Sargento Viceprimero | 19.50% |
| Sargento Segundo     | 17.90% |
| Cabo Primero         | 16.40% |
| Cabo Segundo         | 15.40% |
| Nivel Ejecutivo      |        |
| Comisario            | 45.50% |
| Subcomisario         | 38.30% |
| Intendente           | 33.90% |
| Subintendente        | 26.40% |
| Patrullero           | 20.30% |

Agentes de los cuerpos profesional y profesional especial de la Policía Nacional con antigüedad inferior a 5 años de servicio 11.95% Antigüedad de 5 años y hasta menos de 10 14.55% Con antigüedad de 10 o más años de servicio 14.90% [...]»

Por ende, las prestaciones sociales causadas a partir del 18 de enero de 1996 se liquidan tomando en cuenta las variaciones que en todo tiempo se introduzcan en las asignaciones para cada grado y de conformidad con los factores que forman la base de liquidación de las prestaciones sociales.

En ese orden, si la referida prima de actualización solo tuvo como fin nivelar la remuneración del personal activo y retirado dentro del período de 1993 a 1995, mal puede reconocerse y pagarse por los años subsiguientes para formar parte de la base prestacional, toda vez que se modificó la forma que previó la ley para fijar el monto de las asignaciones de retiro de los oficiales y suboficiales de la Policía Nacional y de las Fuerzas Militares, la cual, se repite, son liquidadas teniendo en cuenta las variaciones que sufran las asignaciones en actividad.

Con fundamento en el anterior criterio, la Sala ha reconocido a los miembros en situación de retiro de la Fuerza Pública la prima de actualización, a partir

del 1.º de enero de 1993; pues en cuanto al año de 1992, la restricción de la prima de actualización para los servidores retirados, prevista en el Decreto 335 del mismo año fue declarada exequible por la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-005 de 24 de febrero de 1992, magistrado ponente Jaime Sanín Greiffenstein.

Así mismo, respecto de la prima de actualización para los años de 1996 en adelante, observa la Subsección que la prerrogativa de recibir esta prima fue delimitada temporalmente hasta cuando se expidiera, por parte del Gobierno, una norma que nivelara las asignaciones de todos los miembros de la Fuerza Pública, la cual se efectuó mediante el Decreto 107 de 1996, en donde se plasmó que a partir de su entrada en vigencia «18 de enero de 1996» el principio de oscilación, iba a regir el reconocimiento de las asignaciones de retiro y pensiones.

De conformidad con lo expuesto precedentemente, analizado a la luz del presente caso, se tiene probado lo siguiente:

1.- Según la Hoja de Servicios expedida por el subdirector de recursos humanos de la Policía Nacional (folio 31), el señor Ernesto Rodríguez Inela prestó sus servicios a la Policía Nacional desde el 1.º de enero de 1975 hasta el 30 de diciembre de 1993 en el grado de agente.

2.- Mediante Resolución n.º 002409 de 1994, se le reconoció asignación de retiro en cuantía del 66% del sueldo de actividad, a partir del 30 de marzo de 1994, en la suma de \$ 207.005, con base en las siguientes partidas (folio 32)

|                                   |               |
|-----------------------------------|---------------|
| Sueldo para el grado              | 149.000       |
| Prima de antigüedad 19%           | 28.310        |
| Subsidio familiar 35%             | 52.150        |
| Prima de actividad 15%            | 22.350        |
| <b>Prima de actualización 23%</b> | <b>34.270</b> |
| Prima de navidad 1/12             | 27.565        |
| Prima de actividad 30%            | 44.700        |

|       |                       |
|-------|-----------------------|
| Total | 313.645 -66%- 207.005 |
|-------|-----------------------|

3.- El demandante en el año 2005 (folio 17), solicitó el reajuste de su asignación de retiro con la inclusión de la prima de actualización en la partida de sueldo básico. Esta petición fue resuelta de manera negativa por la Caja de Retiro de la Policía Nacional a través del acto demandado.

De lo anterior se colige que la asignación de retiro del demandante fue reconocida con la inclusión de la prima de actualización (23%) que percibió en actividad, la cual, según lo señalado en acápites anteriores y con base en lo señalado por esta Corporación<sup>12</sup>, constituyó un pago adicional que no hace parte de la partida de asignación básica mensual, en la medida que se tuvo como un factor salarial de carácter temporal desde el año de 1993 a 1995, con la finalidad de lograr la nivelación salarial prevista en el artículo 13 de la Ley 4ª de 1992.

Así mismo, a partir del año 1996 la prima de actualización no es susceptible de reconocimiento, toda vez que el Decreto n.º 107 de 1996, introdujo el principio de oscilación para nivelar las asignaciones de retiro, el cual consiste en que las asignaciones de retiro se liquidan con las variaciones que en todo tiempo se introduzcan en las asignaciones devengadas por el personal de actividad de conformidad con cada grado; incrementos que son fijados anualmente por el Gobierno Nacional.

Por tanto se colige que el reajuste de la asignación de retiro del señor Ernesto Miguel Rodríguez Inela a partir del año 1996 se realizó con los siguientes presupuestos:

a). con la asignación básica de un agente en servicio activo, el cual, incluyó los

---

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia de 24 de noviembre de 2016, Consejero ponente William Hernández Gómez, número interno: 2448-2014; ii) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de 20 de noviembre de 2012, Consejero ponente Víctor Hernando Alvarado Ardila, número interno 0502-2011

incrementos que por prima de actualización se percibieron entre 1993 a 1995 y;

b). con los porcentajes y las partidas señaladas en el Decreto 1213 de 1990,

En esa medida, no observa esta Subsección que la entidad demandada haya utilizado una base de liquidación para el reconocimiento de la asignación de retiro del demandante, que no corresponda o que sea ilegal o inconstitucional.

De lo expuesto se explica que las asignaciones de retiro se incrementan cada año en un porcentaje igual en el que se aumenta el salario del personal activo en el mismo grado, por lo tanto, el monto que fue reconocido, cada año se incrementa en un porcentaje. Es decir, no es que cada año se realice el procedimiento para calcular la base de liquidación para determinar el valor de la asignación de retiro, como lo señala el apelante.

### **En conclusión**

Al demandante no le asiste el derecho al reajuste de su asignación de retiro, toda vez que en la liquidación de la misma fue incluida la prima de actualización que devengó en servicio activo, la cual, según la jurisprudencia de esta Corporación constituyó un pago adicional que no hace parte de la partida de asignación básica mensual, toda vez que se percibió como factor salarial de manera temporal entre «1993 a 1995» para nivelar salarialmente a los miembros de la Policía Nacional.

Finalmente, el reajuste de la asignación de retiro a partir de 1996 se realizó con base en el principio de oscilación, el cual, incluyó los incrementos que por prima de actualización se percibieron.

## Decisión de segunda instancia

Por las razones que anteceden la Subsección confirmará la sentencia de primera instancia que denegó las pretensiones de la demanda.

### De la condena en costas.

Esta Subsección en providencia con ponencia del Magistrado William Hernández Gómez<sup>13</sup> sentó posición sobre la condena en costas en vigencia del CPACA, en aquella oportunidad se determinó el criterio objetivo-valorativo para la imposición de condena en costas por lo siguiente:

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

---

<sup>13</sup> Al respecto ver sentencias de 7 de abril de 2016, Expedientes: 4492-2013, Actor: María del Rosario Mendoza Parra y 1291-2014, Actor: José Francisco Guerrero Bardi.

jubilado, estos últimos más vulnerables y generalmente de escasos recursos, así como la complejidad e intensidad de la participación procesal (Acuerdo núm. 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura).

e) Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas, por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por éstas.

f) La liquidación de las costas (incluidas las agencias en derecho), la hará el despacho de primera o única instancia, tal y como lo indica el CGP<sup>14</sup>, previa elaboración del secretario y aprobación del respectivo funcionario judicial.

g) Procede condena en costas tanto en primera como en segunda instancia.

Por tanto, y en ese hilo argumentativo, en el presente caso no se condenará en costas en segunda instancia al demandante, toda vez que si bien resulta vencido en el proceso de la referencia la entidad demandada no intervino dentro de la segunda instancia.

**En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda, Subsección A administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,**

**FALLA**

---

<sup>14</sup> “**ARTÍCULO 366. LIQUIDACIÓN.** Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas:(...)”

**Primero:** Confirmar la sentencia proferida el 19 de octubre de 2015 por el Tribunal Administrativo de Bolívar, que denegó las pretensiones de la demanda que en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho presentó el señor Ernesto Miguel Rodríguez Inela contra la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional.

**Segundo:** Sin condena en costas en la segunda instancia.

**Tercero:** Efectuar las anotaciones correspondientes en el programa “Justicia Siglo XXI” y ejecutoriada esta providencia devolver el expediente al Tribunal de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la presente sesión.

**WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**

**RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS**

**GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**