



477

Radicado: 54001-23-31-000-2012-00200-01 (3610-2016)  
Demandante: William Javier Hernández Mora

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN A**  
**CONSEJERO PONENTE: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**

**Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de octubre de dos mil diecinueve (2019)**

**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Radicación:** 54001-23-31-000-2012-00200-01 (3610-2016)  
**Demandante:** WILLIAM JAVIER HERNÁNDEZ MORA  
**Demandada:** CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL, CASUR.

**Temas:** Reíntegro de mesadas de asignación de retiro por reintegro al servicio en virtud de sentencia.

**APELACIÓN SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA– DECRETO 01 DE 1984**

Sentencia SE. 052

**ASUNTO**

Decide esta Subsección el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 28 de mayo de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, por medio de la cual se declaró inhibido para proférir decisión de fondo sobre la nulidad de la Resolución 006950 del 9 de diciembre de 2010, por haberse presentado caducidad respecto de ella y denegó las pretensiones de la demanda.

**LA DEMANDA<sup>1</sup>**

El señor William Javier Hernández Mora, por conducto de apoderado, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, prevista por el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, demandó a la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, CASUR.

<sup>1</sup> Ff. 3 a 16.

## **Pretensiones<sup>2</sup>**

1. Se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos proferidos por el director general de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional:
  - Resolución 006950 del 9 de diciembre de 2010, que ordenó descontar la suma de \$93.630.588.23 por concepto de las mesadas que devengó por asignación de retiro desde el 14 de junio de 2005 hasta el 30 de octubre de 2010, de los valores que le fueran reconocidos en cumplimiento de la orden proferida por el Juzgado Primero Administrativo de Cúcuta, en la sentencia del 24 de noviembre de 2009.
  - Resolución 006814 del 21 de septiembre de 2011, en cuanto ordenó descontar la suma de \$93.630.588.23, devengada por asignación de retiro entre el 14 de junio de 2005 y el 30 de octubre de 2010 y remitir copia de dicho acto para que la Policía Nacional procediera a hacer el descuento, en un solo contado, de los valores que esta entidad le reconociera por retroactivo con ocasión de su reintegro al servicio activo.
  - Resolución 008504 del 13 de diciembre de 2011, que resolvió el recurso de reposición formulado en contra del anterior acto, confirmándolo en su integridad.
2. Como consecuencia de lo anterior, solicitó que se condene a la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional a pagar por perjuicios materiales la suma de 48'000.000, por concepto de un crédito que adquirió el demandante.
3. Igualmente, que a título de perjuicios morales, por la mengua en los ingresos familiares para la subsistencia del núcleo familiar y por la aflicción, angustia y presión psicológica a la que se vieron expuestos, se condene a los siguientes pagos:
  - cien salarios mínimos mensuales vigentes para el demandante.
  - cincuenta salarios mínimos mensuales vigentes para su compañera permanente.
  - cincuenta salarios mínimos mensuales vigentes para cada uno de sus hijos.

---

<sup>2</sup> Ff. 9 a 11 y 191.



472

Radicado: 54001-23-31-000-2012-00200-01 (3610-2016)  
Demandante: William Javier Hernández Mora

### Supuestos fácticos relevantes<sup>3</sup>

1. El señor William Javier Hernández Mora se posesionó como agente de la Policía Nacional el 28 de julio de 1986, por disposición de la Resolución 3641 del 10 de julio de 1986. Posteriormente, fue ascendido a los grados de cabo primero y sargento segundo.
2. Por medio de la Resolución 01120 del 28 de mayo de 2004 fue retirado del servicio activo, por disminución de la capacidad psicofísica.
3. El demandante presentó acción de tutela contra dicha decisión, la cual fue resuelta por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, Sala Laboral, por medio de sentencia del 8 de octubre de 2004, en la cual concedió el amparo de los derechos fundamentales invocados. En virtud de dicha decisión fue reintegrado al servicio por Resolución 02525 del 13 de octubre de 2004.
4. La sentencia de tutela fue impugnada ante la Corte Suprema de Justicia, corporación que mediante sentencia del 23 de noviembre de 2004, la revocó y en su lugar denegó el amparo deprecado, por considerar que existía otro medio de defensa judicial.
5. Por lo anterior, la Policía Nacional dispuso nuevamente el retiro del demandante, a través de la Resolución 00786 del 11 de marzo de 2005.
6. Mediante Resolución 3294 del 27 de mayo de 2005, la Caja de Sueldos de la Policía Nacional le reconoció al demandante asignación de retiro, a partir del 14 de junio de 2005, equivalente al 66% del sueldo básico y las partidas legalmente computables.
7. El señor William Javier Hernández Mora demandó la nulidad de la Resolución 00786 del 11 de marzo de 2005, que se tramitó en el Juzgado Primero Administrativo de Cúcuta, despacho que, en sentencia del 4 de noviembre de 2009, declaró la nulidad del acto de retiro y ordenó el reintegro del demandante, así como el reconocimiento y pago de todos los salarios y prestaciones dejados de recibir mientras permaneció separado del servicio.
8. En cumplimiento de lo anterior, la Policía Nacional expidió la Resolución 01996 del 28 de junio de 2010, y ordenó reintegrar al demandante, lo cual ocurrió el 6 de julio de esa anualidad cuando fue asignado al Departamento de Policía de Santander, mediante Oficio 216 del 8 de julio del mismo año, suscrito por el director de Talento Humano.

<sup>3</sup> Ff. 3 a 8.



Radicado: 54001-23-31-000-2012-00200-01 (3610-2016)  
Demandante: William Javier Hernández Mora

9. La Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional expidió la Resolución 006950 del 9 de diciembre de 2010, en la que revocó la Resolución 3294 del 27 de mayo de 2005, que le había reconocido la asignación de retiro y, además, dispuso la devolución de los valores que había devengado por asignación de retiro, mientras permaneció separado de la entidad.

10. Después de haber laborado durante un año, como jefe de auxiliares regulares y bachilleres, por Resolución 02387 del 11 de julio de 2011 el demandante fue retirado de la Institución por solicitud propia.

11. Mediante Resolución 006814 del 21 de septiembre de 2011, de la cual se notificó personalmente el 10 de octubre del mismo año, la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, reconoció la asignación de retiro al demandante, en el equivalente al 89% del sueldo básico y las partidas legamente computables, a partir del 13 de octubre de 2011. Igualmente, ordenó el descuento de la prestación reconocida de la suma de \$93'630.588.23 y ordenó remitir copia de dicho acto a la Secretaría General, Oficina Jurídica y Nóminas de la Policía Nacional, para que la institución ordenara descontar el valor señalado, en un solo contado, del retroactivo que le reconociera.

12. Contra la anterior decisión el demandante formuló recurso de reposición que fue resuelto a través de la Resolución 008504 del 13 de diciembre de 2011, que lo confirmó en su integridad.

### **NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN**

Como normas violadas se citaron en la demanda los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 11, 23, 25, 29, 42, 44, 45, 53, 58, 90, 121 y 220 de la Constitución Política; 19 de la Ley 4.<sup>a</sup> de 1992 y 85 del Código Contencioso Administrativo.

Para explicar el concepto de violación de la normativa invocada, indicó que la sentencia del 24 de noviembre de 2009, por medio de la cual el Juzgado Primero Administrativo de Cúcuta señaló que no se ordenaba el descuento de lo que hubiera recibido el demandante por el desempeño de otros cargos públicos, en aplicación del criterio expuesto por la Sala Plena del Consejo de Estado, en la sentencia del 29 de enero de 2008<sup>4</sup>.

Sobre el punto, señaló que la condena impuesta a cargo de la Nación tiene el carácter resarcitorio, pues pretende llevar las cosas al estado anterior a la expedición del acto demandado, y las sumas que se ordenaron pagar judicialmente son indemnizatorias por el daño sufrido por la conducta ilegal de la administración, por lo que no hay lugar a reintegrar lo devengado por la asignación de retiro,

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala Plena, sentencia del 29 de enero de 2008, radicación: 76001-23-31-000-2000-02046-02 (IJ9)



Radicado: 54001-23-31-000-2012-00200-01 (3610-2016)  
Demandante: William Javier Hernández Mora

prestación que fue legalmente reconocida por un acto administrativo que está revestido de la presunción de legalidad y que fue recibido de buena fe.

De otra parte, sostuvo que la incompatibilidad entre ingresos provenientes del erario, se relaciona con el concepto de empleo o cargo público, pero no con el de asignación de retiro, que son asimilables a las pensiones y que tiene excepción legal frente a la regla general, por expresa disposición de la Ley 4.<sup>a</sup> de 1992. Así las cosas, en su criterio, no existe una norma que autorice al referido descuento, y al disponerlo, los actos administrativos acusados desconocieron la jurisprudencia según la cual aquel no es procedente.

### SUSPENSIÓN PROVISIONAL

Con la demanda se solicitó la suspensión provisional de los efectos de las resoluciones demandadas, la cual fue denegada por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, en auto del 26 de octubre de 2012<sup>5</sup>, por considerar necesario hacer un estudio de fondo propio de la sentencia, para poder definir sobre la vulneración de las normas invocadas como infringidas, decisión que no fue objeto de recurso.

### CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La **Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional** no contestó la demanda, tal y como se indicó en el auto del 8 de julio de 2014<sup>6</sup>.

### ALEGATOS DE CONCLUSIÓN DE PRIMERA INSTANCIA

El **demandante**<sup>7</sup> se ratificó en los hechos y las pretensiones de la demanda, haciendo énfasis en que no se le notificó personalmente el contenido de la Resolución 006950 del 9 de noviembre de 2010, por la cual la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional revocó el acto que le había reconocido inicialmente la asignación de retiro al señor William Javier Hernández Mora y le ordenó la devolución de los valores que recibió por dicho concepto.

<sup>5</sup> Ff. 233 y 234.

<sup>6</sup> F. 267.

<sup>7</sup> Ff. 280 a 294.



Radicado: 54001-23-31-000-2012-00200-01 (3610-2016)  
Demandante: William Javier Hernández Mora

Igualmente, insistió en que las sumas que devengó como asignación de retiro durante la separación del servicio activo no resultan incompatibles con las que percibió con ocasión de la sentencia que ordenó su reintegro y el pago de lo dejado de devengar con ocasión de su separación del servicio activo, pues estas últimas son a título indemnizatorio, según lo indicó la sentencia del 24 de noviembre de 2009, del Juzgado Primero Administrativo de Cúcuta, a lo que agregó que no existe alguna norma que disponga tales descuentos.

La **Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional**<sup>8</sup> presentó escrito de alegatos de conclusión en el que manifestó su oposición a las pretensiones, por considerar que las sumas que se pagaron como consecuencia de la orden de reintegro al servicio resultan incompatibles con las recibidas por concepto de asignación de retiro, de acuerdo con el artículo 128 de la Constitución Política y puso de presente que CASUR es una entidad diferente a la Policía Nacional que fue la condenada a reintegrar al demandante, por la jurisdicción de lo contencioso administrativo y por ello, no es aquella la entidad que debe resultar condenada por las deficiencias de la actuación de la mencionada institución.

De otra parte, en relación con los hechos indicó que el 3 de octubre de 2010, el demandante envió un correo electrónico a [contactenoscasur@yahoo.es](mailto:contactenoscasur@yahoo.es), en el que solicitó la suspensión del pago de las mesadas de la asignación de retiro a su cuenta bancaria, toda vez que fue reintegrado a la Policía Nacional, a partir del 6 de julio de 2010 y a la vez, solicitó que se informara cómo hacer la devolución de lo consignado, con lo cual afirmó que se demuestra que no actualizó su dirección de residencia para notificaciones, y que solamente informó de su reintegro tres meses después de que la Policía Nacional expidió la Resolución 01996 del 28 de julio de 2010.

Adicionalmente, señaló que como la sentencia que accedió a las pretensiones de la demanda del señor William Hernández Mora ordenó el reintegro, sin solución de continuidad, los pagos efectuados por CASUR quedaron sin fundamento, de manera que no es viable que el servidor se beneficie de unos recursos que tienen destinación específica, pues estos son única y exclusivamente para el pago a quienes gozan del derecho prestacional, sin embargo, en este asunto, el restablecimiento del derecho implica que las cosas vuelvan a su estado anterior al retiro, caso en el cual no había lugar a recibir las mesadas de la asignación de retiro.

El Ministerio Público no intervino en esta etapa procesal, según se constata con el informe que reposa en el folio 314.

<sup>8</sup> Ff. 296 a 302.



474

Radicado: 54001-23-31-000-2012-00200-01 (3610-2016)  
Demandante: William Javier Hernández Mora

## SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Norte de Santander, mediante sentencia del 28 de mayo de 2015<sup>9</sup> se declaró inibido para proferir decisión de fondo sobre la pretensión de nulidad de la Resolución 006950 del 9 de diciembre de 2010, por haberse presentado caducidad de la acción, y denegó las demás pretensiones de la demanda.

Para el efecto, el *a quo* expuso que el demandante no demostró la existencia de alguna norma que le conceda el derecho a recibir asignación de retiro y al mismo tiempo el pago de salarios y prestaciones, pues el artículo 128 de la Constitución Política contiene la prohibición general para que una persona devengue doble asignación del tesoro público, al tiempo que la Ley 4.<sup>a</sup> de 1992<sup>7</sup> señala como excepción la del «personal con asignación de retiro o pensión militar o policial de la Fuerza Pública», lo cual se predica cuando quien recibe asignación de retiro y se reincorpora al servicio o es nombrado en un nuevo empleo público, sin embargo, resaltó que este no es el caso del demandante.

Ahora, en relación con la Resolución 006950 del 9 de diciembre de 2010, estimó que operó el fenómeno de la caducidad, pues de los documentos aportados al plenario se advierte que transcurrieron más de 4 meses desde la notificación por edicto hasta la presentación de la demanda, sin que hubiera observado irregularidad alguna en la notificación de aquella, y frente a los demás actos acusados, consideró que no se demostró que la causal de anulación de vulneración de normas superiores, puesto que el demandante no acreditó que existieran disposiciones que le concedieran el derecho a devengar, simultáneamente, asignación de retiro y los salarios y prestaciones, por el periodo comprendido entre el 2005 y el 2010.

Finalmente, sostuvo que la subregla fijada por la Sala Plena del Consejo de Estado en la sentencia del 29 de enero de 2008 está referida a eventos en los cuales una persona es reintegrada a un cargo, producto de una decisión judicial, no hay lugar a la orden del descuento de las sumas que haya recibido a título de salarios y prestaciones, por haber ejercido como servidor público durante el tiempo en el que transcurrió el proceso judicial, hipótesis que, en criterio del Tribunal, es totalmente diferente a lo que ocurre en el presente caso.

A lo anterior, agregó que la situación jurídica del señor William Javier Hernández Mora tampoco guarda relación fáctica con la abordada por el Consejo de Estado en la sentencia del 30 de marzo de 2011<sup>10</sup>, relacionada con un ex servidor de las

<sup>9</sup> Ff. 315 a 325.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 30 de marzo de 2011, radicación: 13001-23-31-000-2003-02110-01 (2295-2008).

Fuerzas Armadas, que luego de estar recibiendo asignación de retiro, fue reincorporado a la Armada Nacional, caso en el cual ambos pagos resultaban compatibles, pues el segundo tuvo origen en una nueva relación laboral legal y reglamentaria y el primero, esto es, la asignación de retiro mantuvo su presunción de legalidad.

## RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la decisión de primera instancia, la parte demandante la apeló<sup>11</sup>. El apoderado del señor William Javier Hernández Mora manifestó que el *a quo* no tuvo en cuenta que la Resolución 006950 del 9 de diciembre de 2010 desconoció la orden impartida por el Juzgado Primero Administrativo de Cúcuta, en la providencia del 24 de noviembre de 2009, en la que señaló que la condena de pago de los dineros dejados de percibir son una indemnización por los daños irrogados al demandante.

Así mismo, indicó que CASUR tenía las siguientes posibilidades para informarle de la expedición de la Resolución 6950 del 9 de diciembre de 2010 a la dirección correcta: i) en la notificación personal de la Resolución 01996 del 28 de junio de 2010, por la cual fue reintegrado al servicio se registró la dirección de contacto; (ii) el extracto del correo electrónico de fecha 21 de octubre de 2010 tenía su número telefónico, al cual se le podía contactar para verificar su lugar de residencia; iii) la entidad podía solicitar la información de contacto a la Oficina de Talento Humano; iv) además, pudieron preguntarle telefónicamente, teniendo en cuenta que él se encontraba laborando en la Oficina de Talento Humano, a pesar de ello, no recibió ninguna comunicación en relación con dicho acto, puesto que la entidad demandada no realizó ningún esfuerzo para definir dónde podía ubicarlo.

Por lo anterior, sostuvo que existió una indebida notificación de la Resolución 006950 del 9 de diciembre de 2010, de manera que, en su sentir, no se configura la caducidad de la acción frente a dicho acto, además de que aquel era inoponible o no tenía fuerza ejecutoria. En sustento de esta afirmación, expuso ampliamente lo relacionado con la importancia del principio de publicidad en las actuaciones de las autoridades administrativas, así como de la caducidad como institución jurídico procesal que limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener justicia de manera pronta y cumplida, con la finalidad de evitar la incertidumbre respecto del deber o no que se podría atribuir al Estado de reparar un daño antijurídico causado.

Finalmente, resaltó los siguientes puntos:

---

<sup>11</sup> Ff. 329 a 356.

- La condena al pago de salarios y prestaciones dejados de devengar durante el retiro por parte del Juzgado Primero Administrativo de Cúcuta, en la sentencia del 24 de noviembre de 2009, fue a título de indemnización por el daño causado al demandante con el retiro ilegal, tal y como dicha providencia lo precisó, por lo cual decretó que no habría lugar a los descuentos de lo percibido por el desempeño de otro cargo público, conforme la sentencia del 29 de enero de 2009 de la Sala Plena de la Consejo de Estado.
- De esta manera, la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional incurrió en fraude a resolución judicial al descontarle los valores recibidos por asignación de retiro.
- La Policía Nacional no apeló la decisión de primera instancia que ordenó el reintegro y los haberes dejados de devengar.
- El Tribunal se apartó de los precedentes jurisprudenciales<sup>12</sup> del Consejo de Estado en los que esta Corporación consideró que ambos pagos no constituyen la prohibición de doble asignación a cargo del erario público.

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN DE SEGUNDA INSTANCIA**

El **demandante**<sup>13</sup>, en su intervención, reiteró en su integridad lo expuesto en el escrito de apelación

La **Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional** no presentó alegatos de conclusión, tal y como se indicó en el informe que obra en el folio 410 del expediente.

#### **Ministerio Público**<sup>14</sup>

La procuradora tercera delegada ante el Consejo de Estado consideró que se debe confirmar la decisión de primera instancia. Para el efecto, sostuvo que no es viable un pronunciamiento de fondo, en atención a que respecto de la Resolución 006950 del 9 de diciembre de 2010, operó el fenómeno jurídico de la caducidad de la acción. No efectuó pronunciamiento adicional en relación con los demás actos acusados.

<sup>12</sup> Específicamente citó los radicados: 25000-23-25-000-2001-0366-01(2137-2007); 25000-23-25-000-2003-08975-01-(8329-2005); 13001-23-31-000-2003-0210-01(2295-2008).

<sup>13</sup> Ff. 373 a 401.

<sup>14</sup> Ff. 403 a 409.

## CONSIDERACIONES

### Problema jurídico

El problema jurídico que se debe resolver en esta instancia se resume en las siguientes preguntas:

¿En el presente asunto se configuró el fenómeno jurídico de la caducidad de la acción respecto de la Resolución 006950 del 9 de diciembre de 2010, por la cual CASUR revocó el acto que le había reconocido la asignación de retiro al demandante y ordenó el reintegro de las mesadas pagadas por dicho concepto?

En caso negativo, se resolverá

¿Se debe declarar la nulidad de las Resoluciones 006950 del 9 de diciembre de 2010, 006814 del 21 de septiembre de 2011 y 008504 del 13 de diciembre de 2011, expedidas por la Dirección General de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, en cuanto ordenaron descontar la suma de \$93.630.588.23, devengada por el señor William Javier Hernández Mora por concepto de asignación de retiro entre el 14 de junio de 2005 y el 30 de octubre de 2010, como consecuencia de la orden de reintegro y pago de salarios y prestaciones sin solución de continuidad emitida por el Juzgado Primero Administrativo de Cúcuta, en sentencia del 24 de noviembre de 2009, por haber sido expedidas con desconocimiento de las normas en que debieron fundarse?

### Primer problema jurídico

¿En el presente asunto se configuró el fenómeno jurídico de la caducidad de la acción respecto de la Resolución 006950 del 9 de diciembre de 2010, por la cual CASUR revocó el acto que le había reconocido la asignación de retiro al demandante y ordenó el reintegro de las mesadas pagadas por dicho concepto?

#### De la caducidad de la acción

El de acceso a administración la justicia no es un derecho absoluto y, por ello, su ejercicio puede encontrarse limitado, legítimamente, al cumplimiento de ciertos requisitos, entre otros, la exigencia de que las acciones se incoen en forma oportuna, según los términos legalmente consagrados. Por ello, en materia contencioso administrativa se ha contemplado la institución jurídica de la caducidad, que se refiere al término de orden público que tiene el interesado para interponer las acciones que tenga a su alcance con el fin de buscar la protección de sus derechos, es decir, se trata de un fenómeno que se predica del ejercicio del derecho de acción.



476

Radicado: 54001-23-31-000-2012-00200-01 (3610-2016)  
Demandante: William Javier Hernández Mora

Su finalidad es racionalizar el ejercicio del derecho de acción, lo que impone al interesado la obligación de emplearla oportunamente, so pena de que las situaciones adquieran firmeza y que se extinga la jurisdicción del juez de lo contencioso administrativo para estudiarlas<sup>15</sup>. Lo anterior, a efectos de evitar la incertidumbre que provocaría la facultad irrestricta de ventilar las controversias que se presentan en sociedad ante la jurisdicción en cualquier momento, lo que de bulto sería atentatorio del principio de seguridad jurídica.

El artículo 136 numeral 2 del Código Contencioso Administrativo señala el término de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho así:

«**ARTÍCULO 136.** Caducidad de las acciones.

[...]

2. La de restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso. Sin embargo, los actos que reconozcan prestaciones periódicas podrán demandarse en cualquier tiempo por la administración o por los interesados, pero no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe [...].» (Se subraya).

De esta manera, el afectado con un acto administrativo tiene cuatro meses contados a partir del día siguiente a la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto administrativo, para demandar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo su nulidad y el consecuente restablecimiento del derecho. De no hacerlo, su derecho a accionar fenece y por tanto el asunto no puede decidirse de fondo, salvo, claro está, que se trate de una prestación que tenga el carácter de periódica, la cual puede ser demandada en cualquier tiempo.

Con todo, tratándose de actos que reconozcan prestaciones periódicas dicho término perentorio no es exigible, medida cuyo propósito fue explicado por la Corte Constitucional en los siguientes términos:

«Así, la **finalidad** perseguida por la norma es doble: brindarle la posibilidad a una persona, que viene recibiendo una prestación periódica, a que en cualquier tiempo demande ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo la reliquidación de su pensión, cuando quiera que existan, por ejemplo, nuevos elementos de juicio o pruebas que le permitan reclamar su derecho; por otra, apunta a la salvaguarda del interés general, en especial, a defender el erario público, al brindarle asimismo a la administración la facultad para que, en cualquier tiempo, pueda demandar su propio acto ante los jueces competentes por cuanto se está ante la imposibilidad jurídica de revocarlos

<sup>15</sup> Ver sentencia del siete (7) de octubre de dos mil diez (2010); Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Radicación número: 25000-23-25-000-2004-05678-02(2137-09). Actor: José Darío Salazar Cruz. Demandado: Procuraduría General de la Nación y Congreso de la República.

directamente cuando no ha obtenido el consentimiento del particular, salvo cuando se trate de la comisión de un delito.»<sup>16</sup> (negrilla del texto original)

La misma Corporación, señaló que la existencia de esta excepción no desconoce los deberes de protección del Estado, cuando se trata de la posibilidad de que la administración demanda los actos que ha expedido en los cuales reconoció prestaciones periódicas, con fundamento en lo siguiente:

«[...]la Corte considera que la intemporalidad que el legislador estableció en beneficio de la administración para demandar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo su propio acto de reconocimiento de prestaciones periódicas, no desconoce los deberes de protección del Estado por cuanto, (i) el Congreso cuenta con un amplio margen de discrecionalidad al momento de establecer los procedimientos judiciales; (ii) si bien la regla general es el establecimiento de términos de caducidad para el ejercicio de las acciones judiciales, nada obsta para que, en determinados casos específicos, se pueda consagrar excepciones en defensa del interés general; (iii) el ordenamiento jurídico no ampara derechos adquiridos en contra de la Constitución y la ley; (iv) la administración no puede directamente revocar el acto; y, (v) el afectado cuenta con todas las garantías procesales para defender su derecho.»<sup>17</sup>

Ahora bien, la naturaleza imprescriptible de las prestaciones periódicas llevó al Consejo de Estado a interpretar de manera extensiva la preceptiva en comento, para aquellos casos en los que se debate la legalidad de los actos que niegan el reconocimiento de prestaciones periódicas<sup>18</sup>:

«En suma, la relectura y alcance que en esta oportunidad fija la Sala al artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, en cuanto dispone que los actos que reconocen prestaciones periódicas pueden demandarse en cualquier tiempo, no apunta sólo a aquéllos que literalmente tienen ese carácter, **sino que igualmente comprende a los que las niegan**. Ello por cuanto de un lado, la norma no los excluye sino que el entendimiento en ese sentido ha sido el resultado de una interpretación restringida, y de otro, tratándose de actos que niegan el reconocimiento de prestaciones periódicas, tales como pensiones o reliquidación de las mismas, para sus titulares que son personas de la tercera edad, ello se traduce en reclamaciones y controversias que envuelven derechos fundamentales. No puede perderse de vista que la Carta Política garantiza la primacía de los derechos inalienables y éstos prevalecen sobre aspectos procesales. El derecho a la pensión y su reliquidación es un bien imprescriptible e irrenunciable para sus titulares.

En el sub examine, al tiempo que como quedó expresado en párrafos anteriores, la demanda contra los actos impugnados fue presentada por fuera del término de caducidad -cuestión que extrañamente ignoró el Magistrado que admitió la demanda y la Sala que la decidió-, sin embargo bajo la motivación expuesta precedentemente, su extemporaneidad se torna en una

<sup>16</sup> Corte Constitucional, sentencia C-1049 de 2004.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 2 de octubre de 2008, Radicación 0363 de 2008. Actor: María Araminta Muñoz de Luque, reiterada por la Subsección B en la sentencia de 25 de octubre de 2012, Actor: Rubén Jhon Jairo Cortés Correa.



Radicado: 54001-23-31-000-2012-00200-01 (3610-2016)  
Demandante: William Javier Hernández Mora

inconsistencia inane, pues en cualquier caso, **si no hay caducidad para los actos que reconocen prestaciones periódicas tampoco la habrá para aquellos que las niegan, fundamento que facilita el examen de fondo del asunto propuesto en esta instancia».**(Negrilla de la Sala)

De lo anterior, se concluye que la naturaleza prestacional de los actos administrativos incide en la regla aplicable en materia de caducidad, pues aquellos que versen sobre prestaciones periódicas no deberán verse afectados por dicho fenómeno jurídico.

### El caso concreto

En el expediente, se encuentra acreditado que por Resolución 006950 del 9 de diciembre de 2010, el director general de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional resolvió revocar la Resolución 3294 del 27 de mayo de 2005, por medio de la cual se había reconocido la asignación de retiro al señor William Javier Hernández Mora, a partir del 14 de junio de 2005, así mismo, ordenó que se remitiera copia de aquella a la Secretaría General y a la Oficina Jurídica de la Policía Nacional con la finalidad de que dispusiera el descuento de las sumas que se reconocieran en virtud del reintegro al servicio activo.

Así las cosas, es evidente que se trata de un acto administrativo por medio del cual se revocó otro anterior que había reconocido una prestación periódica en favor del miembro de la Fuerza Pública que pasó a situación de retiro, de manera que es innegable el contenido prestacional de la Resolución 006950 del 9 de diciembre de 2010.

En ese orden, cabe preguntarse si esta naturaleza también implica que deba eximirse de la regla de caducidad previamente anunciada, la cual cobija a actos que reconocen y que niegan prestaciones periódicas, y para ello es importante tener en cuenta los siguientes puntos:

- i) La asignación de retiro tiene el carácter de prestación, tal y como lo admitió la Corte Constitucional en sentencia C-432 de 2004, pero además es evidente que es periódica. Con una doble finalidad, a saber: a). Es una prestación a la que tienen derecho los miembros de la Fuerza Pública, para compensar el desgaste físico y mental al que se han visto sometidos<sup>19</sup> y, b). Garantizar la dignidad de los miembros de la respectiva institución que, con posterioridad a los años de servicio en cumplimiento de funciones de especial riesgo, se enfrentan a la cesación en sus actividades laborales<sup>20</sup>. De manera que la *asignación de retiro*

<sup>19</sup> Corte Constitucional sentencia C-1143 de 2004

<sup>20</sup> Ver, entre otras, la providencia del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 9 de noviembre de 2017, radicación: 05001-23-33-000-2013-01349-01(1169-17), actor: Jorge Elías Salazar Pedreros.

es uno de los componentes del derecho a la seguridad social propio de este personal.

- ii) Dada su naturaleza prestacional se torna en imprescriptible, no así las mesadas que se causen.
- iii) En este caso, el derecho a la administración de justicia debe interpretarse en aplicación del principio *pro homine*, es decir, de manera que se favorezca la realización de los derechos inherentes al ser humano, en los términos definidos por la Sección Segunda de esta Corporación, así:

«70. De conformidad con el artículo 229 superior «[...] Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado [...]». Este derecho se ha concebido como fundamental en la medida en que a través de él se satisface una necesidad ínsita al ser humano, cual es la encontrar una solución pacífica, equitativa y ajustada, respecto de las desavenencias y conflictos que puedan suscitarse en la vida en sociedad. Ello explica la relación directa que existe entre aquel y la justicia como valor esencial, consagrado desde el mismo preámbulo<sup>21</sup> de la Constitución Política.

[...]

73. De esta forma se advierte que la justicia y la paz, como principales valores que busca realizar el derecho a la tutela judicial efectiva, constituyen fines esenciales del hombre, por los que debe propender el Estado en su función de servicio a la comunidad y promoción de la prosperidad general, lo que sin duda alguna permite la categorización de aquel derecho como fundamental.

74. Cabe anotar que la importancia de protección de la tutela judicial efectiva se acentúa cuando lo que está en controversia son derechos de naturaleza laboral. Lo anterior en virtud de la íntima conexidad que tiene el trabajo con la dignidad humana y, a su vez, la estrecha relación de esta última con la realización de los valores y principios en que se funda el Estado Social y Democrático de Derecho, cuestión que es advertida desde la propia Declaración Universal de los Derechos Humanos en los siguientes términos:

[...] Artículo 22. **Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social**, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, **indispensables a su dignidad** y al libre desarrollo de su personalidad.

Artículo 23. 1. **Toda persona tiene derecho al trabajo**, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo. 2. Toda persona tiene

<sup>21</sup> [...] en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente [...]



Radicado: 54001-23-31-000-2012-00200-01 (3610-2016)  
Demandante: William Javier Hernández Mora

derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual. 3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria que le asegure, así como a su familia, **una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.** 4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses [...] (Subraya la Sala)

75. Ahora bien, la caracterización que se le ha dado al derecho de acceso a la administración de justicia o tutela judicial efectiva impacta de manera directa la forma en que este debe ser protegido, máxime cuando tratándose del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia están de por medio principios como el de igualdad, seguridad jurídica y confianza legítima.

76. Ello sucede en virtud del denominado principio *pro homine*, el cual irradia todos los derechos humanos, al ser connatural a la existencia misma del sistema de protección de aquellos. En palabras de la Corte Constitucional, «el principio de interpretación *pro homine*, impone aquella interpretación de las normas jurídicas que sea más favorable al hombre y sus derechos, esto es, la prevalencia de aquella interpretación que propenda por el respeto de la dignidad humana y consecuentemente por la protección, garantía y promoción de los derechos humanos y de los derechos fundamentales consagrados a nivel constitucional»<sup>22</sup>.

77. Tal principio tiene su consagración normativa en los artículos 1 y 2 de la Carta Política y en el artículo 93 *eiusdem*, en virtud del cual, los derechos y deberes contenidos en la Constitución deben interpretarse de conformidad con los tratados sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

78. En ese sentido, el artículo 5 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos previó lo siguiente:

“[...] Artículo 5:

1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él.

2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado [...]”

79. Por su parte, el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, dispuso:

“[...] Artículo 29. Normas de Interpretación: Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

<sup>22</sup> Sentencia C-438 de 2013

- a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;
- b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;
- c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y
- d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza [...]"

80. Como puede observarse, este se ha considerado como un principio general del derecho internacional de los derechos humanos, con innegable aplicación en materia laboral y de derecho a la seguridad social, a la administración de justicia y a la igualdad, al ser considerados estos derechos fundamentales tanto en la Constitución Política como en instrumentos normativos internacionales.

81. Es así como la interpretación de las reglas procesales debe permitir la realización, en la mayor medida posible, del derecho de acceso a la administración de justicia en sentido material, principio que se encuentra consagrado en el artículo 229<sup>23</sup> de la Constitución Política y en el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, último cuyo tenor literal establece:

"[...] Artículo 25. Protección Judicial

**1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.**

2. Los Estados Partes se comprometen:

a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso [...]" (Negrilla de la Sala)

[...]

112. En lo que hace al principio de acceso a la administración de justicia es obligada la remisión a las consideraciones que *in extenso* se hicieron al

---

<sup>23</sup> Artículo 229. Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado.



Radicado: 54001-23-31-000-2012-00200-01 (3610-2016)  
Demandante: William Javier Hernández Mora

respecto, bastando con destacar ahora (i) su carácter de derecho fundamental según la Carta Política y los instrumentos internacionales ratificados por Colombia; (ii) que su contenido múltiple o complejo abarca, dentro de su núcleo esencial, la consagración de recursos suficientes y efectivos para la resolución de controversias y (iii) que su interpretación debe efectuarse de manera tal que se favorezca la realización de derechos inherentes al ser humano en virtud del llamado principio *pro homine*. Ahora, como es apenas obvio, este principio tampoco es ajeno a ciertos límites ya que, en armonía con lo dicho en precedencia, está sujeto a una amplia configuración legal referente a la manera en que logra hacerse efectivo.»<sup>24</sup>

En esas condiciones, la Subsección estima que, en este caso, al artículo 136-2 del Código Contencioso Administrativo se le debe dar una interpretación acorde con la naturaleza prestacional de la Resolución 006950 del 9 de diciembre de 2010 y con prevalencia de la garantía de tutela judicial efectiva que el ordenamiento jurídico consagra de acuerdo con el principio *pro homine*, puesto que, por tratarse de un acto que revoca otro que previamente había reconocido una prestación periódica, tampoco debe estar sometido a la regla de caducidad, tal y como sucede con aquellos que reconocen y deniegan esta clase derechos.

**En conclusión:** No se configuró el fenómeno jurídico de la caducidad de la acción respecto de la Resolución 006950 del 9 de diciembre de 2010, por la cual CASUR revocó el acto que le había reconocido la asignación de retiro al demandante y ordenó el reintegro de las mesadas pagadas por dicho concepto, como quiera que en materia de caducidad debe estar exento de la regla general, de la misma forma que lo están los actos que reconocen prestaciones periódicas y aquellos que las niegan.

### **Segundo problema jurídico**

¿Se debe declarar la nulidad de las Resoluciones 006950 del 9 de diciembre de 2010, 006814 del 21 de septiembre de 2011 y 008504 del 13 de diciembre de 2011, expedidas por la Dirección General de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, en cuanto ordenaron descontar la suma de \$93.630.588.23, devengada por el señor William Javier Hernández Mora por concepto de asignación de retiro entre el 14 de junio de 2005 y el 30 de octubre de 2010, como consecuencia de la orden de reintegro y pago de salarios y prestaciones sin solución de continuidad emitida por el Juzgado Primero Administrativo de Cúcuta, en sentencia del 24 de noviembre de 2009, por haber sido expedidas con desconocimiento de las normas en que debieron fundarse?

Para efectos de resolver el interrogante formulado se harán las siguientes precisiones:

<sup>24</sup> Consejo de Estado, Sección segunda, auto del 28 de marzo de 2019, radicación: 15001-23-33-000-2003-00605 01 (0288 – 2015) CE-AUJ-005-S2-2019, actor: Jaime Eduardo Flechas Mejía.

## Naturaleza jurídica de la asignación de retiro

La asignación de retiro se concibió como una prestación a la que tienen derecho los miembros de la Fuerza Pública, para compensar el desgaste físico y mental al que se han visto sometidos<sup>25</sup> y para garantizar la dignidad de los miembros de la respectiva institución que, con posterioridad a los años de servicio en cumplimiento de funciones de especial riesgo, se enfrentan a la cesación en sus actividades laborales<sup>26</sup>. De manera que la *asignación de retiro* es uno de los componentes del derecho a la seguridad social propio de este personal.

En efecto, en relación con la naturaleza de la asignación de retiro, la Corte Constitucional en sentencia C-432 de 2004 precisó que era «prestacional» y que tal emolumento cumplía un fin constitucionalmente determinado, por cuanto su objetivo principal es el de beneficiar a los miembros de la Fuerza Pública con un régimen diferente, el cual está encaminado a mejorar sus condiciones económicas, dado que la función pública que ejecuta envuelve un riesgo inminente para sus vidas y las de sus familiares.

Cabe resaltar que la jurisprudencia constitucional le ha dado a la asignación de retiro una doble connotación, como pasa a explicarse:

Por una parte, la ha concebido como una recompensa o reconocimiento por el riesgo a la vida que tuvo que soportar el servidor y su familia durante el servicio. De ahí se deriva una relación de proporcionalidad directa entre el tiempo de servicio y el peligro asumido, así lo expresó la Corte Constitucional:

«[E]n efecto, durante su carrera se verá en diferentes situaciones de peligro que, de acuerdo con su formación, deberá y podrá afrontar en mayor o menor medida. Es claro que según se encuentre o no en cumplimiento de un acto propio del servicio, o en el frente combatiendo con el enemigo, ya sean éstos grupos alzados en armas o en conflicto internacional, el riesgo de perder la vida es mayor en unos casos que en otros. De igual manera si el tiempo al servicio de la institución castrense es mayor, el riesgo y el peligro a que se ha visto enfrentado ese militar y su familia es mayor, lo que se traduce en una regla consistente en que entre más tiempo de servicio, el riesgo que ha debido soportar es mayor.

Así las cosas, teniendo en cuenta las distintas actividades desde el punto de vista funcional o material que cumplen los miembros de las Fuerzas Militares, y dado que dentro de su deber profesional se encuentra el de arriesgar la vida, para la Corte es razonable y por lo tanto se justifica un trato diferenciado, a efectos de reconocer una pensión o compensación, según la muerte sea en combate, en misión del servicio o en simple actividad.»<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Corte Constitucional sentencia C-1143 de 2004

<sup>26</sup> Ver, entre otras, la providencia del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 9 de noviembre de 2017, radicación: 05001-23-33-000-2013-01349-01(1169-17), actor: Jorge Elias Salazar Pedreros.

<sup>27</sup> Corte Constitucional sentencia C-101 de 2003



1970

Radicado: 54001-23-31-000-2012-00200-01 (3610-2016)  
Demandante: William Javier Hernández Mora

Por otra parte, ha señalado que esta prestación tiene una finalidad social teniendo en cuenta su naturaleza prestacional, en la medida en que permite garantizar la digna subsistencia de los miembros de la respectiva institución en situación de retiro, carácter que evidencia la identidad que existe respecto de la pensión de vejez del régimen general que del mismo modo busca amparar al servidor frente a dicha contingencia; situación de la cual se desprende su relación inescindible con el derecho a la seguridad social, al ser parte integrante de dicha garantía para los miembros de la Fuerza Pública.

Es precisamente por esa razón, por la cual se han equiparado ambos emolumentos (esto es, pensión de vejez y asignación de retiro) señalando que la asignación de retiro se constituye en «una modalidad de prestación social que se asimila a la pensión de vejez y que goza de un cierto grado de especialidad (en requisitos), atendiendo la naturaleza especial del servicio y las funciones que cumplen los servidores públicos a quienes se les reconoce. Se trata, como bien lo afirman los intervinientes, de establecer 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»<sup>28</sup>.

### **De la prohibición de percibir doble asignación del tesoro público y la excepción en materia de asignación de retiro de Fuerza Pública**

El artículo 128 de la Constitución Política señala la prohibición de percibir doble asignación proveniente del tesoro público, en los siguientes términos:

«[...] ARTICULO 128. Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos expresamente determinados por la ley.

Entiéndese por tesoro público el de la Nación, el de las entidades territoriales y el de las descentralizadas. [...]».

De acuerdo con lo anterior, es claro que la prohibición constitucional de percibir doble asignación proveniente del tesoro público impide que se devenguen dos o más emolumentos que tengan como fuente u origen el ejercicio de empleos o cargos públicos, en este sentido, la norma comprende dos prohibiciones: i) desempeñar dos empleos de forma simultánea y ii) recibir más de una asignación del tesoro público.

<sup>28</sup> Corte Constitucional Sentencia C-432 de 2004

El anterior precepto constitucional fue desarrollado por el artículo 19 de la Ley 4.<sup>a</sup> de 1992, así:

«[...]

Artículo 19. Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público, ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado.

Exceptúense las siguientes asignaciones:

- a) Las que reciban los profesores universitarios que se desempeñen como asesores de la Rama Legislativa.
- b) Las percibidas por el personal con asignación de retiro o pensión militar o policial de la Fuerza Pública;
- c) Las percibidas por concepto de sustitución pensional;
- d) Los honorarios percibidos por concepto de hora cátedra;
- e) Los honorarios percibidos por concepto de servicios profesionales de salud;
- f) Los honorarios percibidos por los miembros de las juntas directivas, en razón de su asistencia a las mismas, siempre que no se trate de más de dos juntas;
- g) Las que a la fecha de entrar en vigencia la presente ley beneficien a los servidores oficiales docentes pensionados. [...]» (Subrayas fuera de texto).

Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia C-133 de 1993, al estudiar la exequibilidad del citado artículo 19 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, puso de presente que el término *asignación* debe entenderse en un sentido amplio que «comprende toda clase de remuneración que emane del tesoro público, llámese sueldo, honorario, mesada pensional, etc.» y que tal incompatibilidad fue concebida desde la Constitución de 1886, en el artículo 64, con la finalidad de evitar abusos por parte de empleados públicos, en caso de que les fuera permitido el desempeño de varios cargos y en consecuencia, de sueldos.

De la norma transcrita, se deriva que las asignaciones que reciba el personal de la Fuerza Pública por retiro se encuentran dentro de las excepciones a la regla general prohibitiva, salvedad que se repitió en las normas que regularon el régimen prestacional de este personal, entre otros, en el Decreto 1211 de 1990, artículo 175; Decreto 1212 de 1990, artículo 156 y más adelante en el Decreto 4433 de 2004, artículo 36, norma cuyo tenor literal es el siguiente:

**«ARTÍCULO 36. Compatibilidad de la asignación de retiro y pensiones.** Las asignaciones de retiro y pensiones previstas en el presente decreto, son compatibles con los sueldos provenientes del desempeño de empleos públicos, incluidos los correspondientes a la actividad militar o policial, por movilización o llamamiento colectivo al servicio y con las pensiones de jubilación e invalidez provenientes de entidades de derecho público. Las asignaciones de retiro y las pensiones de que trata el presente decreto, son incompatibles entre sí y no son reajustables por servicios prestados a entidades de derecho público, pero el interesado puede optar por la más favorable.»



Radicado: 54001-23-31-000-2012-00200-01 (3610-2016)  
Demandante: William Javier Hernández Mora

De lo anterior, es plausible concluir que pese a que las asignaciones de retiro están investidas de la excepción legal de incompatibilidad, aquella no resulta absoluta, pues los emolumentos a cargo del tesoro que puede ser devengados de manera concomitante, también están regulados y señalados taxativamente, a saber:

- Salarios por el desempeño de otros empleos públicos posteriores al retiro.
- Asignaciones provenientes de actividad militar o policial por movilización o llamamiento colectivo al servicio.
- Pensión de jubilación e invalidez, provenientes de otras entidades de derecho público.

Ahora, tal compatibilidad fue analizada por la Corte Constitucional en la sentencia C-432 de 2004. En aquella oportunidad la Corte sostuvo que tal compatibilidad entre pensiones de jubilación o invalidez de entidades de derecho público, implica que estas se causen con tiempos diferentes de servicio, pues «no es posible con un mismo tiempo obtener dos prestaciones que tienen idéntica causa y objeto».

Así las cosas, las situaciones en las cuales se presente la concurrencia de la asignación de retiro con cualquier otro emolumento proveniente del erario diferente a las anteriores, se encontrará dentro de la prohibición general y resultará incompatible. De manera inversa, la asignación que devengan los miembros activos de la Fuerza Pública no ha sido incluida dentro de las excepciones legales que admiten su compatibilidad con algún otro pago proveniente del erario.

En esas condiciones, frente al mandato constitucional puesto de presente, no se requiere habilitación normativa adicional para que la entidad que ostenta la función pagadora actúe bajo los parámetros Superiores ya mencionados, incluso al dar cumplimiento a una sentencia judicial que no incluya dentro de su parte resolutive la orden de descuentos.

**De los efectos del restablecimiento del derecho y la incompatibilidad de la doble asignación del tesoro público**

En la demanda que dio origen a este proceso la sentencia proferida por la Sala Plena del Consejo de Estado del 29 de enero de 2008<sup>29</sup> fue el referente para afirmar que al tener un carácter indemnizatorio los valores que el juez de lo contencioso administrativo ordena pagar como consecuencia de la anulación del acto de retiro, no se genera la incompatibilidad de que trata el artículo 128 de la Constitución Política, sin embargo, aspecto sobre el cual conviene hacer algunas precisiones.

En efecto, en dicha providencia la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo

<sup>29</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 29 de enero de 2008, radicación: 76001-23-31-000-2000-02046-01, actor: Amparo Mosquera Martínez.

definió que el pago ordenado como consecuencia de la declaratoria de nulidad del acto de retiro tiene un carácter indemnizatorio y por ello, no desconoce la prohibición del artículo 128 Superior el hecho de recibir emolumentos por concepto de salarios y prestaciones provenientes de un empleo público se hubiesen recibido durante el lapso transcurrido entre el retiro y el cumplimiento de la orden de reintegro<sup>30</sup>.

Con todo, es importante señalar que ello no implica de manera inequívoca que en todos los casos la condena que se produce en un juicio de nulidad y restablecimiento se impone a título de indemnización, pues, la jurisprudencia de esta Sección ha entendido que ella tiene ese carácter cuando materialmente no es posible volver las cosas a su estado anterior<sup>31</sup>, además de que ha resaltado que la sentencia de la Sala Plena precisó que la orden de los descuentos por el período comprendido entre la remoción del empleo y el reintegro «exige una adecuada y rigurosa valoración probatoria por parte del juez, de acuerdo con las especificidades de cada caso particular con base en los criterios de razonabilidad y equidad»<sup>32</sup>.

De acuerdo con lo anterior, a continuación se identifican algunas de las razones por las cuales la sentencia del 29 de enero de 2008 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado versa sobre una situación distinta a la que se presenta en este proceso, de la siguiente manera<sup>33</sup>:

---

<sup>30</sup> Sobre estos aspectos textualmente indicó: «Indudablemente el artículo 128 de la Carta Política prohíbe a los servidores públicos desempeñar simultáneamente más de un empleo público o recibir más de una asignación que provenga del tesoro público o de empresas o instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos expresamente determinados por la Ley. Empero de esta preceptiva no puede deducirse la prohibición para ordenar el pago de las sumas de dinero que por concepto de salarios y prestaciones provenientes de un empleo público hubiese recibido el demandante durante el lapso transcurrido entre el retiro y el cumplimiento de la orden de reintegro impartida por el juez contencioso administrativo al decidir a su favor la acción de nulidad y restablecimiento del derecho por él impetrada.

El pago ordenado como consecuencia de la declaratoria de nulidad del acto de retiro ostenta un carácter indemnizatorio, vale decir, en estos casos el restablecimiento del derecho se traduce en la indemnización de los perjuicios irrogados por el acto ilegal.

La remisión que se hace a los salarios dejados de percibir se utiliza sólo como mecanismo indemnizatorio, como medida o tasación de la indemnización, tal como se emplea en otras ocasiones el valor del gramo oro o el del salario mínimo. Se acude a él porque la indemnización debe corresponder al daño sufrido y este se tasa con base en los salarios y prestaciones de la relación laboral que se extinguió.

(...)

Como el pago impuesto en la condena no tiene por causa la prestación del servicio sino el daño causado por el retiro ilegal no tiene la connotación de asignación laboral dirigida a remunerar el servicio prestado y, por ende, no debe considerarse incurso en la prohibición establecida por el artículo 128 de la Carta Política.»

<sup>31</sup> Sección Segunda Subsección B, sentencia del 3 de mayo de 2018, radicación: 08001-23-33-000-2014-00016-01 (0727-16), actor: Víctor Hugo Viega Quintero.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> En este sentido, ver: Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 11 de abril de 2019, radicación 19001-23-33-000-2016-00023-01(0109-2017), actor: Olman Albeiro Caicedo Camilo.



422

Radicado: 54001-23-31-000-2012-00200-01 (3610-2016)  
Demandante: William Javier Hernández Mora

- En efecto, en la sentencia de Sala Plena referida la Corporación decidió la nulidad del acto de retiro por supresión del cargo de una servidora de carrera de la Contraloría General de República y dispuso que no se le descontaran las sumas de dinero que por concepto de salarios y prestaciones provenientes de un empleo público hubiese recibido el demandante durante el lapso transcurrido entre el retiro y el cumplimiento de la orden de reintegro.
- En esa ocasión se determinó la compatibilidad frente al sueldo ordenado en la sentencia judicial a título de indemnización y los sueldos que se hubiesen percibido por otra vinculación laboral, escenario en el que se desarrollaron relaciones entre entidad empleadora y servidor beneficiario; a diferencia de lo que aquí ocurre, en donde se verifica la incompatibilidad entre sueldo y asignación de retiro causados durante el mismo tiempo, donde concurren la entidad empleadora y la caja de retiro.
- Así las cosas, resulta necesario precisar que los conceptos de asignación de retiro y salario son diferentes. En efecto, el primero goza de una naturaleza prestacional que tiene como objetivo principal beneficiar a los miembros de la Fuerza Pública, con un tratamiento diferencial que obedece a la ejecución de una función pública que envuelve un riesgo inminente para sus vidas y las de sus familiares, susceptible de reconocimiento por el retiro del servicio activo, al igual que la pensión de vejez que se le otorga a los trabajadores que se rigen bajo la normativa del Sistema General de Seguridad Social; mientras que el segundo, es toda remuneración ordinaria, habitual y permanente que reciba el trabajador como contraprestación directa del servicio, conforme lo ha definido la jurisprudencia de esta Corporación.
- En todo caso, aunque se admitiera la identidad entre este caso y el que fue objeto de estudio por la Sala Plena, es menester hacer énfasis en la exigencia que la providencia en mención contiene, en relación con la obligación de que el juez valore cada asunto en particular para la determinación de la orden de descuentos, de acuerdo con sus particularidades, con lo cual no puede admitirse su aplicación irrestricta, sin la previa exposición de los argumentos que expliquen la excepción a la regla general.

Ahora bien, no desconoce la Sala de Subsección que han existido decisiones de esta corporación en las cuales se consideró que no es viable disponer el reintegro de las sumas recibidas por concepto de asignación de retiro de un miembro de la respectiva fuerza cuyo reintegro se dispuso, como consecuencia de la anulación del acto de retiro<sup>34</sup> que la parte demandante trae como precedente, no obstante,

<sup>34</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 27 de marzo de 2008, radicación: 250002325000200308975 01(8239-05), actor: Gustavo Rincón Rivera; Subsección B, Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57-1) 350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia

debe tenerse en cuenta que dicha posición se ha replanteado y se han emitido numerosos pronunciamientos en los cuales se ha acogido la posición según la cual resulta procedente la devolución bajo estudio<sup>35</sup>, con fundamento en criterios que guardan identidad con los expuestos en esta oportunidad y que resultan importantes para orientar la solución al particular, con la finalidad de dar prevalencia a los principios de igualdad, seguridad jurídica y confianza legítima<sup>36</sup>.

### Caso concreto

En relación con el reintegro de las sumas pagadas por concepto de asignación de retiro, en el expediente se encuentra demostrado lo siguiente:

Mediante Resolución 01120 del 28 de marzo de 2004<sup>37</sup>, el director general de la Policía Nacional retiró del servicio a William Javier Hernández Mora, por disminución de la capacidad psicofísica, de conformidad con lo establecido en los artículos 54 inciso 1.º, 55 numeral 3.º y 58 del Decreto 1791 de 2000.

En cumplimiento de la orden de tutela impartida por el Tribunal Superior de Distrito Judicial, Sala Laboral, en la sentencia del 8 de octubre de 2004, la Dirección General de la Policía Nacional expidió la Resolución 02525 del 13 de octubre de 2004<sup>38</sup>, por medio de la cual reintegró al servicio al demandante, acto que le fue notificado el 14 de los mismos meses y año<sup>39</sup>.

Posteriormente, a través de la Resolución 00786 del 11 de marzo de 2005<sup>40</sup>, el director general de la Policía Nacional derogó la anterior, en atención a que la Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 23 de noviembre de 2004, revocó la decisión del Tribunal Superior de Distrito Judicial y, en su lugar, denegó el amparo solicitado, decisión que fue excluida de revisión por la Corte Constitucional, según providencia del 28 de enero de 2005, en consecuencia, esta resolución señaló que

---

sentencia del 30 de marzo de 2011, radicación: 130012331000200302110 01(2295-2008), actor: Julio César Sánchez García.

<sup>35</sup> Sección Segunda Subsección B, sentencia del 3 de mayo de 2018, radicación: 08001-23-33-000-2014-00016-01 (0727-16), actor: Víctor Hugo Viega Quintero; sentencia del 3 de mayo de 2018, radicación: 05001-23-33-000-2014-01335-01(2094-17), actor: William Bermúdez Rodríguez; sentencia del 5 de julio de 2018, radicación: 76001-23-33-000-2013-000-2013-0598-01 (3720-2017), actor: Miguel Eustaquio Ramírez Carabali; sentencia del 5 de julio de 2018, radicación: 19001-23-33-000-2015-00315-01 (3075-17), actor: Henry Horacio Getial Urbano; sentencia del 19 de julio de 2018, radicación: 52001-2331-000-2012-00174-01 (1869-2017), actor: Wilson Ovidio Díaz Gálvez; sentencia del 7 de marzo de 2019, radicación 25000-23-42-000-2015-02469-01(1607-2018), actor: Carlos Eduardo Matiz Ramírez; sentencia del 22 de octubre de 2018, radicación: 05001-23-33-000-2013-01790-01 (4188-17), actor: José Gabriel Quintero Sabogal. De la Subsección A, sentencia del 11 de abril de 2019, radicación: 19001-23-33-000-2016-00023-01(0109-17), actor: Olman Albeiro Caicedo Camilo.

<sup>36</sup> Sobre el valor normativo formal de la doctrina judicial se puede consultar la sentencia C-836 de 2001 de la Corte Constitucional.

<sup>37</sup> F. 31.

<sup>38</sup> F. 33.

<sup>39</sup> F.34.

<sup>40</sup> F. 35.



Radicado: 54001-23-31-000-2012-00200-01 (3610-2016)  
Demandante: William Javier Hernández Mora

recobraba vigencia la Resolución 01120 del 28 de mayo de 2004, por lo tanto la como fecha de retiro del demandante debía tenerse el 13 de octubre de 2004.

A través de la Resolución 003294 del 27 de mayo de 2005, el director general de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional reconoció y ordenó el pago de una asignación de retiro al señor William Javier Hernández Mora, en cuantía equivalente al 66% del sueldo básico de actividad para el grado y partidas legalmente computables, efectiva a partir del 14 de junio de 2005<sup>41</sup>.

Luego, el demandante instauró acción de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Resolución 00786 del 11 de marzo de 2005, la cual fue resuelta por el Juzgado Primero Administrativo de Cúcuta, en sentencia del 24 de noviembre de 2009<sup>42</sup>, así:

«PRIMERO: DECRETAR la nulidad del acto administrativo, Resolución No. 00786 del 11 de marzo de 2005, proferido por el Director General de la Policía Nacional, en cuanto retiró del servicio activo al actor en grado de Sargento Segundo.

SEGUNDO: ORDENASE(SIC) a la entidad demandada a reintegrar al señor WILLIAN(SIC) JAVIER HERNÁNDEZ MORA, [...], en el grado que ostentaba en el momento del retiro y en un cargo, en el que pueda desempeñarse conforme a la limitación física que tenía al momento para el cual se haga efectiva la reincorporación a la entidad.

TERCER: ORDENASE(SIC) a la parte demandada a reconocer y pagar al señor WILLIAN(SIC) JAVIER HERNÁNDEZ MORA, los haberes dejados de percibir desde la fecha de retiro hasta la fecha en que se haga efectivo el reintegro.

CUARTO: ORDÉNASE a la accionada pagar la suma insoluta o dejada de pagar, una vez efectuados los descuentos de rigor, que será objeto de ajuste de conformidad con el artículo 178 del C.C.A. desde la fecha en se dejó de pagar la obligación correspondiente hasta la ejecutoria de esta sentencia, [...]

QUINTO: ORDÉNASE el respectivo descuento de la sumas a que hubiere cancelado la entidad al actor a título de indemnización, si a ellas hubo lugar.

[...]

En la parte considerativa de dicha providencia, indicó: «No se ordenará el descuento de lo que haya recibido el actor por el periodo comprendido entre la remoción por el acto cuya nulidad aquí se decreta y el reintegro. Pero si se dará orden de descuento del monto pagado al actor por indemnización, debidamente indexado, si a éste hubo lugar», y seguidamente transcribió apartes de la sentencia del 29 de enero de 2008 de la Sala Plena del Consejo de Estado<sup>43</sup>.

<sup>41</sup> F.4 C. de Pruebas N.º 1.

<sup>42</sup> Ff. 38 a 63.

<sup>43</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 29 de enero de 2008, radicación: 76001-23-31-000-2000-02046-02(IJ).



Radicado: 54001-23-31-000-2012-00200-01 (3610-2016)  
Demandante: William Javier Hernández Mora

En cumplimiento de la sentencia del Juzgado Primero Administrativo de Cúcuta, la Policía Nacional expidió la Resolución 01996 del 28 de junio de 2010<sup>44</sup> la cual reintegró al servicio activo de la institución al señor William Javier Hernández Mora, a partir de la fecha de notificación de dicho acto, lo cual sucedió el 6 de julio de esa anualidad<sup>45</sup>.

Por Resolución 006950 del 9 de diciembre de 2010, la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional revocó la Resolución 3294 del 27 de mayo de 2005<sup>46</sup>, por medio de la cual le había reconocido la asignación de retiro a William Javier Hernández Mora, decisión de la cual ordenó enviar copia a la Policía Nacional con la finalidad de que dispusiera el descuento de la suma de \$93.630.588.23, para ser reintegrado a CASUR, en caso contrario, se reservó el derecho a descontar ese valor de la asignación de retiro que llegare a devengar el demandante, con fundamento en las siguientes consideraciones:

«Que al haberse ordenado el reintegro al servicio activo al mencionado Sargento Segundo sin solución de continuidad para efectos de los pagos salariales y prestacionales, queda sin ningún fundamento los pagos efectuados por esta Caja, por concepto de asignación mensual de retiro, toda vez que no se puede dar la misma condición laboral al mismo tiempo en la misma persona, es decir, devengar salario como miembro activo de la Policía y simultáneamente cobrar asignación mensual de retiro por el mismo tiempo, lo que se configura (sic) una flagrante violación al Artículo 128 de la Carta Política.»

A través de la Resolución 02387 del 11 de julio de 2011<sup>47</sup>, la Dirección General de la Policía Nacional retiró del servicio al demandante, por solicitud propia, de acuerdo con lo previsto por los artículos 54, 55 numeral 1.º y 56 del Decreto Ley 1791 de 2000.

Más adelante, la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional expidió la Resolución 006814 del 21 de septiembre de 2011<sup>48</sup>, en la que reconoció la asignación del retiro del demandante, en cuantía del 89% del sueldo básico de actividad para el grado y partidas legalmente computables, a partir del 13 de octubre de ese año, además resolvió lo siguiente:

«ARTÍCULO SEGUNDO.- Descontar de la prestación reconocida en proporciones de Ley, con destino al presupuesto de la Entidad, la suma de NOVENTA Y TRES MILLONES SEISCIENTOS TREINTA MIL QUINIENTOS OCHENTA Y OCHO PESES CON 23/100 (\$93.630.588.23) MCTE., por concepto de asignación mensual de retiro causada desde el 14-06-2005 al 30-10-2010, incluidos los descuentos reglamentarios de Ley,,(sic) según lo considerado.»

<sup>44</sup> F. 15 C. de Pruebas N.º 1.

<sup>45</sup> F. 74

<sup>46</sup> Ff. 17 y 18 C. de Pruebas N.º 1.

<sup>47</sup> F. 75.

<sup>48</sup> Ff. 80 a 83.



424

Radicado: 54001-23-31-000-2012-00200-01 (3610-2016)  
Demandante: William Javier Hernández Mora

ARTÍCULO TERCERO.- Ordenar la suspensión de los descuentos efectuados de la asignación mensual de retiro y reintegrar al señor Sargento viceprimero (r), los valores descontados de la citada prestación, en el evento que la Policía Nacional o él, reintegre al presupuesto de esta Entidad la suma antes señalada.

ARTÍCULO CUARTO.- Remitir copia de la presente resolución a la Secretaría General, Oficina Jurídica y Nóminas de la Policía Nacional, para que la Institución en el acto administrativo que reconoce valores retroactivo al señor Sargento Viceprimero (r) HERNANDEZ MORA WILLIAM JAVIER, ordene descontar en un solo contado con destino al presupuesto de la Entidad, la suma de NOVENTA Y TRES MILLONES SEISCIENTOS TREINTA MIL QUINIENTOS OCHENTA Y OCHO PESES CON 23/100 (\$93.630.588.23) MCTE., por concepto de asignación mensual de retiro causada desde el 14-06-2005 al 30-10-2010, incluidos los descuentos reglamentarios de Ley, [...]»

Contra el anterior acto, el demandante formuló recurso de reposición que fue resuelto con la Resolución 008504 del 13 de diciembre de 2011<sup>49</sup> en el que se confirmó la decisión señalada.

### **Análisis de la Subsección**

Del análisis de las pruebas allegadas al plenario, se observa que el señor William Javier Hernández Mora devengó asignación de retiro desde el 14 de junio de 2005 hasta el 30 de octubre de 2010, por virtud del reconocimiento efectuado por la Resolución 003294 del 27 de mayo de 2005.

De igual forma, se tiene que la sentencia proferida el 24 de noviembre de 2009 por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Cúcuta, ordenó el reintegro al servicio activo del demandante, así como el pago de los salarios y prestaciones con los «descuentos de rigor» dejados de percibir desde la fecha de retiro hasta el reintegro efectivo y de lo devengado por concepto de indemnización, si hubo lugar a ella. Dicha providencia no fue apelada.

De esta manera, aunque no se allegó el acto que hizo efectiva la orden de pago de las sumas que había lugar a reconocerle al demandante, con ocasión de la citada sentencia judicial del 24 de noviembre de 2009, que anuló la decisión de retiro y ordenó su reincorporación al servicio, lo cierto es que de acuerdo con la citada providencia, se ordenó el pago de los haberes dejados de devengar desde la fecha del retiro hasta el reintegro efectivo, de manera que es razonable concluir que aquellas tienen el carácter de salario, lo que de suyo hace que resulten incompatibles con las sumas que percibió por concepto de asignación de retiro durante el mismo lapso.

<sup>49</sup> F. 72 C. de Pruebas N.º 1.

Bajo dicho entendido, se presentan dos consecuencias:

- i) Por una parte, opera la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo por el cual se reconoció la asignación de retiro, por decaimiento del fundamento fáctico que le dio origen, esto es, el retiro del miembro de la Policía Nacional que ha cumplido el tiempo de servicio exigido por la normativa que rige la materia. El fundamento legal de ello, se encuentra en el numeral 2.º del artículo 66 del Código Contencioso Administrativo.
- ii) Por otra parte, en el *sub iudice* se presenta la aludida incompatibilidad prevista por el artículo 128 Constitucional, de percibir más de una erogación del erario por el pago por concepto de salarios con ocasión de la orden judicial, y la asignación de retiro, pues como se vio, la orden judicial no está prevista expresamente como una excepción a la referida prohibición general.

Así las cosas, resulta claro que en el caso estudiado existen dos asignaciones de origen público, por un lado, las recibidas a título de sueldo dejado de percibir, y, por otro, la asignación de retiro, pagada esta última por un ente previsional de carácter público, que está sujeto en su actuación a ley y a la Constitución Política, de manera que debe efectuar un manejo adecuado de los recursos que administra, en orden a mantener la sostenibilidad del sistema, como principio constitucional consagrado en el Acto Legislativo 01 de 2005 y la sujeción al marco general de la política macroeconómica y fiscal como criterio del régimen prestacional de la Fuerza Pública impuesto por la Ley 923 de 2004.

En consecuencia, la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional obró bajo los parámetros del artículo 128 de la Constitución Política, al expedir las Resoluciones 006950 del 9 de diciembre de 2010, 006814 del 21 de septiembre de 2011, y 008504 del 13 de diciembre de 2011, en cuanto decretaron descontar la suma de \$93.630.588.23, al ordenarle al señor William Javier Hernández Mora devolver los valores recibidos por concepto de asignación de retiro, bajo el entendido de que recibió el pago de salarios y prestaciones por el mismo lapso, en los términos definidos por el juez de lo contencioso administrativo, decisión que buscó retrotraer las cosas a su estado anterior, junto con la orden de reintegro al servicio, de manera que se tiene como si el libelista nunca se hubiera separado del servicio.

**Conclusión:** Las Resoluciones 006950 del 9 de diciembre de 2010, 006814 del 21 de septiembre de 2011, y 008504 del 13 de diciembre de 2011, que ordenaron descontar la suma de \$93.630.588.23, devengada por el señor William Javier Hernández Mora por concepto de asignación de retiro entre el 14 de junio de 2005 y el 30 de octubre de 2010, como consecuencia de la orden de reintegro y pago de salarios y prestaciones sin solución de continuidad emitida por el Juzgado Primero Administrativo de Cúcuta, en sentencia del 24 de noviembre de 2009, deben



425

Radicado: 54001-23-31-000-2012-00200-01 (3610-2016)  
Demandante: William Javier Hernández Mora

mantener su presunción de legalidad, como quiera que se ajustaron a lo dispuesto en el artículo 128 de la Constitución Política, para lo cual no necesitaban otra norma que autorizara a la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional para adoptar la medida en cuestión, de manera que no están afectados por la causal de nulidad de desconocimiento de las normas en que debieron fundarse.

### Decisión

Por lo expuesto la Sala considera que se impone revocar el numeral primero de la sentencia de primera instancia proferida el 28 de mayo de 2015 por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, en cuanto se inhibió para emitir un pronunciamiento de fondo sobre la pretensión de nulidad de la Resolución 006950 del 9 de diciembre de 2010, proferida por el director de CASUR, de conformidad con lo expuesto en esta providencia, para en su lugar denegar la pretensión frente a este acto administrativo y se confirmará en lo demás.

### Condena en costas

Toda vez que el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 indica que sólo hay lugar a la imposición de condena en costas cuando alguna de las partes hubiere actuado temerariamente y, en el sub lite, ninguna procedió de esa forma, en el presente asunto no habrá lugar a imponerlas.

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

**Primero: Revóquese** el numeral primero de la sentencia de primera instancia proferida el 28 de mayo de 2015 por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, en cuanto se inhibió para emitir un pronunciamiento de fondo sobre la pretensión de nulidad de la Resolución 006950 del 9 de diciembre de 2010, proferida por el director de CASUR, de conformidad con lo expuesto en esta providencia. En su lugar, se dispone:

**Deniéguese** la pretensión de nulidad Resolución 006950 del 9 de diciembre de 2010, expedida por el director de CASUR.



Proceso recibido en secretaria  
Hoy 30 OCT 2010

Radicado: 54001-23-31-000-2012-00200-01 (3610-2016)  
Demandante: William Javier Hernández Mora

— Segundo: Confírmese en lo demás.

Tercero: Sin condena en costas.

Cuarto: Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al tribunal de origen y háganse las anotaciones pertinentes en el programa informático «Justicia Siglo XXI».

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