

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO VEINTISIETE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D. C.  
SECCIÓN SEGUNDA

SENTENCIA: 297  
RADICACION: 11001-33-35-027-2015-00749-00  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: ADIELA GASCA BERMUDEZ  
DEMANDADA: CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICIA NACIONAL  
ASUNTO: Revocatoria extinción sustitución asignación de retiro hija célibe

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de noviembre de dos mil dieciocho (2018).

### I. ASUNTO

Se dicta sentencia de primer grado en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho de la referencia.

### II. ANTECEDENTES

#### 1. La demanda

##### 1.1. Pretensiones

Solicita la nulidad de la Resolución No. 1384 expedida el 12 de mayo de 1992 por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, a través de la cual le extinguió la cuota parte de la pensión de beneficiarios reconocida en su calidad de hija célibe.

A título de restablecimiento del derecho, deprecó que la parte demandada le restituya el derecho extinguido y le pague las mesadas pensionales adeudadas, incluidas las primas, los incrementos, la indexación y los perjuicios.

##### 1.2. Hechos

1.2.1. A su padre, el señor Jesús María Gasca, le fue reconocida la asignación de retiro mediante Resolución No. 4283 expedida el 19 de octubre de 1964 por el Ministerio de Guerra.

1.2.2. A la muerte de su progenitor, ocurrida el 23 de julio de 1978, se le reconoció la pensión *post-mortem*, en su calidad de hija célibe, y a su madre, la señora Aura Rosa Bermúdez vda. de Gasca, en calidad de cónyuge sobreviviente, a través de la Resolución No. 4539 del 5 de octubre de 1978.

1.2.3. Mediante Resolución No. 1384 del 12 de mayo de 1992, la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional le extinguió el derecho a la cuota porcentual de la pensión de beneficiarios, la cual acrecentó la cuota de su señora madre.

1.2.4. Ante tal circunstancia, su progenitora continuó brindándole el apoyo económico hasta el día en que aquella murió, el 7 de octubre de 2013.

### 1.3. Normas violadas y concepto de violación

Invocó los artículos 53, 58 y 83 de la Constitución Política; el artículo 137 del Decreto 613 de 1977, el Decreto 1212 de 1990 y el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo.

Conceptuó que con la expedición del acto acusado se desconoció la norma con la cual se reconoció el derecho, esto es, el Decreto 613 de 1977, que consagra la prerrogativa a la sustitución pensional para la hija célibe, sin límite de edad ni condición alguna, pues estimó que el Decreto 1212 de 1990, citado en el acto acusado, no le era aplicable, si se tiene en cuenta que el derecho se reconoció antes de la expedición de esa norma.

Adujo que la parte demandada desconoció los derechos de defensa y debido proceso, al revocar el acto que reconoció el derecho a la demandante, habida cuenta que no le pidió su consentimiento para expedir la Resolución No. 1384 de 1992, por lo que se vulneró el artículo 73 del C.C.A.

Concluyó que con la extinción del beneficio pensional, se desconocieron los preceptos constitucionales que consagran la protección de los derechos adquiridos y la presunción de buena fe.

## 2. **Contestación de la demanda**

La entidad demandada se opuso a las súplicas del libelo e indicó que no puede reconocer la pretendida sustitución pensional, en la medida que la actora no reunía los requisitos legales, pues según la certificación expedida por la Flota Mercante Grancolombiana S.A., que obra dentro del expediente administrativo del causante (Jesús María Gasca), se constató que la señora Adielia Gasca Bermúdez se encontraba laborando en esa entidad desde el 27 de marzo de 1989 como auxiliar de cobranzas en la asistencia de Tesorería, circunstancia que encajó dentro de las causales de extinción contenidas en el artículo 4 de la Resolución No. 3072 de 1991 y en las normas aplicables al caso para que fuera expedida la Resolución No. 1384 del 12 de mayo de 1992, con la cual se extinguió la cuota pensional a favor de la demandante y se acrecentó la de su madre.

## 3. **Alegaciones de conclusión**

3.1. El apoderado de la parte demandante reafirmó su postura esgrimida en el libelo y agregó que el acto acusado no fue notificado en debida forma.

3.2. La apoderada de la parte demandada adujo que si bien es cierto la demandante fue beneficiaria de la sustitución pensional como hija célibe, la causal de extinción aplicada fue la independencia económica, válida para la fecha en que fue expedida la resolución demandada. Y frente a la notificación de este acto administrativo, argumentó que en el momento en que acreció la cuota porcentual de la sustitución pensional de su madre, tuvo conocimiento de la supresión del derecho, el que en su criterio no se torna vitalicio, por tal razón solicita que se nieguen las pretensiones de la demanda y no se condene en costas y agencias en derecho a la entidad que representa por no haber incurrido en causal de mala conducta ni mala fe.

Surtido el correspondiente rito procesal y no observándose causal de nulidad que invalide lo actuado, es conducente emitir pronunciamiento de fondo.

### III. CONSIDERACIONES

#### 1. Presupuestos procesales

Se reúnen a cabalidad los requisitos de capacidad legal de las partes litigantes, capacidad procesal de éstas, jurisdicción, competencia y demanda en forma.

#### 2. Planteamiento del problema jurídico

¿Le asiste a la demandante el derecho a que la entidad demandada le restablezca y pague la sustitución de la asignación mensual de retiro, en calidad de hija célibe del causante Sargento Segundo ® Jesús María Gasca, la cual fue extinguida por haberse configurado una de las causales previstas en el artículo 174 del Decreto 1212 de 1990 y, por lo tanto, es nulo el acto administrativo acusado que le extinguió esta prerrogativa?

#### 3. Tesis del juzgado

La sustitución de la asignación mensual de retiro para el personal de la Fuerza Pública es una expresión del derecho fundamental a la seguridad social que tiene como finalidad proteger a los beneficiarios del causante. Tratándose de hijas célibes, que carezcan de medios suficientes para atender su congrua subsistencia, es viable su reconocimiento, si acreditan los requisitos legales; no obstante, cuando se carecen de éstos, es procedente extinguir tal prestación, como lo estableció el artículo 137 del Decreto 613 de 1977, es decir, que la pérdida del derecho operará cuando desaparezca el hecho en el cual se fundó su otorgamiento, y excepcionalmente sólo perdurará cuando se hubiese extinguido o no se hubiere consolidado el derecho entre el 17 de diciembre de 1968 y el 1 de julio de 1975, condiciones que la actora no cumplió porque la sustitución le fue reconocida en el año 1978 y se extinguió en 1992 y, además, al ser aplicables las disposiciones contenidas en el Decreto Ley 1212 de 1990, en razón a que el pago directo de la prestación en su debida proporción operó en su vigencia, no logró acreditar su dependencia económica respecto a su progenitor, con lo cual se mantiene incólume la presunción de legalidad del acto acusado, razones suficientes para desestimar las pretensiones de la demanda.

#### 4. Marco normativo y jurisprudencial

4.1. El artículo 48 de la Constitución Nacional consagra:

*“Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social.*

*“(…) El Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del sistema pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo. Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas.*

*“(…) Sin perjuicio de los descuentos, deducciones y embargos a pensiones ordenados de acuerdo con la ley, por ningún motivo podrá dejarse de pagar, congelarse o reducirse el valor de la mesada de las pensiones reconocidas conforme a derecho.*

*“(…) Para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de servicio, las semanas de cotización o el capital necesario, así como las demás condiciones que señala la ley, sin perjuicio de lo dispuesto para las pensiones de invalidez y sobrevivencia. Los requisitos y beneficios para adquirir el derecho a una pensión de invalidez o de sobrevivencia serán los establecidos por las leyes del sistema general de pensiones.*

*“(…) En materia pensional se respetarán todos los derechos adquiridos.”*

El artículo 150 *ibídem* establece:

*“Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

*“19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:*

*“e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública”.*

4.2. La Corte Constitucional<sup>1</sup> ha discernido el alcance que tiene la sustitución pensional de los miembros de la Fuerza Pública, en los siguientes términos:

*“Sobre el particular, la jurisprudencia constitucional ha señalado que en lo atinente a la sustitución de asignación de retiro ‘la Corte también ha sostenido que es una prestación económica cuya finalidad es asimilable a la de la pensión de sobrevivientes [o sustitución pensional] reconocida en el sistema general de pensiones’, razón por la cual ha determinado que ‘las consideraciones generales en lo que respecta a la pensión de sobrevivientes [o sustitución pensional] instituida en la ley 100 de 1993, le sean aplicables a la asignación de retiro consagrada en la normatividad especial que rige para los miembros de la fuerza pública”.*

En la misma sentencia, dicha Corporación definió el alcance de la sustitución pensional:

*“De acuerdo con los fundamentos expuestos en párrafos anteriores, la sustitución de la asignación de retiro, al igual que la sustitución pensional contemplada en el régimen general de pensiones, tiene por finalidad proteger económicamente a las personas que dependían del causante evitando que sus familiares más cercanos queden desamparados y, en consecuencia, que se acreciente la condición de viudez u orfandad. Por esta razón, es claro que este derecho pensional tiene una estrecha relación con el derecho fundamental al mínimo vital, debido a que se encarga de proveer a los beneficiarios del causante de los recursos económicos necesarios, no solo para cubrir los gastos básicos de manutención, sino también para llevar una vida en condiciones dignas.*

*(...) En segundo lugar, debe recordar la Sala que el régimen especial de la Fuerza Pública existe por la necesidad de garantizar condiciones más beneficiosas a aquellos servidores que por las funciones especiales que desempeñan, no están en la capacidad de cumplir con los mismos requisitos que exige el régimen general de pensiones para acceder a derechos prestacionales. Por este motivo, la jurisprudencia constitucional ha señalado que cuando dichas normas del régimen especial dejan de ser más beneficiosas, no solo pierden su finalidad, sino que también habilitan al juez de tutela para acudir a lo dispuesto en el régimen general”.*

4.3. El Decreto 2687 de 1955, por el cual se organiza la carrera profesional de los Suboficiales de las Fuerzas de Policía, aplicable para el reconocimiento de la asignación de retiro del extinto Sargento Segundo Jesús María Gasca, en su artículo 72, previó:

*“Las pensiones que se reconozcan por fallecimiento del Suboficial de las Fuerzas de Policía, en goce de asignación de retiro, conforme al presente Estatuto, se extinguirán para la viuda si contrajere nuevas nupcias, y para los hijos o hermanos que se emancipen civilmente o lleguen a la mayor de edad, exceptuando de estos últimos:*

*a) A las hijas o hermanas cónyuges, y*

---

<sup>1</sup> T-164/16

b) A los hijos con incapacidad permanente para el trabajo”.

4.4. El Decreto 613 de 1977, por el cual se reorganiza la carrera de Oficiales y Suboficiales de la Policía Nacional, en su artículo 137, dispuso:

*“Artículo 137. Extinción de pensiones. A partir de la vigencia del presente Decreto, las pensiones que se otorguen por fallecimiento de un Oficial o Suboficial de la Policía Nacional en servicio activo o en goce de pensión policial, se extinguirán para la viuda si contrae nuevas nupcias y para los hijos por muerte, emancipación, matrimonio, profesión religiosa, independencia económica, o por haber llegado a la edad de 21 años, salvo las hijas célibes, los hijos inválidos absolutos y los estudiantes hasta la edad de veinticuatro (24) años, cuando hayan dependido económicamente del Oficial o Suboficial.*

*La extinción se irá decretando a partir de la fecha del hecho que la motivó y por la cuota-parte correspondiente.*

*La porción de la madre acrecerá con la de los hijos y la de éstos con la de la madre. En los demás casos no habrá derecho a acrecimiento.*

*Parágrafo 1º. A partir de la vigencia de este decreto, las hijas célibes que al entrar a regir el Decreto número 3072 de 1968 se les extinguió o no consolidaron el derecho a disfrutar de pensión de beneficiario por muerte de Oficiales y Suboficiales de la Policía Nacional y se encuentren actualmente en estado de celibato, tienen derecho a los beneficios de transmisibilidad aquí consagrados, siempre y cuando no estén percibiendo la sustitución pensional otros beneficiarios del causante.*

*Parágrafo 2º. Las hijas célibes del personal de que trata el presente artículo, a las cuales se les extinguió o no consolidaron el derecho a disfrutar la pensión de beneficiarios durante el lapso comprendido entre el 17 de diciembre de 1968 y el 1º de julio de 1975, podrán adquirirla cuando se extinga el derecho de todos los actuales beneficiarios”.*

El artículo 138 *ibídem*, preceptuó:

*“Para efectos del presente estatuto se entiende por hija célibe aquella que nunca ha contraído matrimonio”.*

4.5. El Decreto Ley 1212 de 1990, por el cual se reforma el Estatuto del Personal de Oficiales y Suboficiales de la Policía Nacional, estatuyó:

*“ARTICULO 174. Extinción de pensiones. A partir de la vigencia del presente Decreto, las pensiones que se otorguen por fallecimiento de un Oficial o Suboficial de la Policía Nacional en servicio activo o en goce de asignación de retiro o pensión policial, se extinguirán para el cónyuge si contrae nuevas nupcias o hace vida marital y para los hijos, por muerte, matrimonio, independencia económica, o por haber llegado a la edad de veintiún (21) años, salvo los hijos inválidos absolutos y los estudiantes hasta la edad de veinticuatro (24) años, cuando hayan dependido económicamente del Oficial o Suboficial.*

*La extinción se irá decretando a partir de la fecha del hecho que la motive y por la cuota parte correspondiente.*

*La porción del cónyuge acrecerá a la de los hijos y la de éstos entre sí, y a la del cónyuge. En los demás casos no habrá derecho a acrecimiento.*

*PARÁGRAFO 1o. A partir de la vigencia de este Decreto, las hijas célibes que al entrar a regir el Decreto 3072 de 1968 se les extinguió o no consolidaron el derecho a disfrutar pensión como beneficiarias por muerte de Oficiales o Suboficiales de la Policía Nacional y se encuentren actualmente en estado de celibato, tienen derecho a los beneficios de transmisibilidad aquí consagrados, siempre y cuando no estén percibiendo la sustitución pensional otros beneficiarios del causante, salvo los reconocimientos hechos con base en el Decreto 613 de 1977.*

*PARÁGRAFO 2o. Las hijas célibes del personal de que trata el presente artículo, a las cuales se les extinguió o no consolidaron el derecho a disfrutar la pensión de beneficiarios durante el lapso comprendido entre el 17 de diciembre de 1968 y el 1º de julio de 1975, podrán*

adquirirlo cuando se extinga el derecho de todos los actuales beneficiarios, salvo los reconocimientos hechos con base en el Decreto 613 de 1977".

El artículo 207 *ibídem* prescribe:

*"A partir de la vigencia del presente Decreto, las hijas cónyuges del personal de Oficiales y Suboficiales de la Policía Nacional, en actividad o en goce de asignación de retiro o pensión, por las cuales se tenga derecho a devengar subsidio familiar y a la prestación de servicios médico-asistenciales, continuarán disfrutando de tales beneficios mientras permanezcan en estado de celibato y dependan económicamente del Oficial o Suboficial. Igualmente, tendrán derecho a sustitución pensional, siempre y cuando acrediten los requisitos antes señalados".*

4.6. La Corte Constitucional<sup>2</sup>, al realizar el control de constitucionalidad del artículo 250 del Decreto Ley 1211 de 1990, cuyo texto es semejante al contenido en el artículo 207 del Decreto Ley 1212 de 1990, declaró inexecutable los términos "célibes" y "permanezcan en estado de celibato", por las siguientes razones:

Con relación a la dependencia económica, expresó:

*"De los preceptos en referencia, se concluye que únicamente tienen derecho a los beneficios que otorga la disposición impugnada las hijas de los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares siempre y cuando, además, reúnan las condiciones de nunca haber contraído matrimonio y de hallarse en relación de dependencia económica respecto del correspondiente Oficial o Suboficial.*

*La segunda de las expuestas condiciones nada tiene de inconstitucional, por cuanto apenas desarrolla un principio de necesario equilibrio derivado del artículo 13 de la Carta, a cuyo tenor el Estado debe promover las condiciones indispensables para que la igualdad sea real y efectiva, protegiendo especialmente a aquellas personas que por sus condiciones económicas, entre otros motivos, se encuentren en situación de inferioridad. Tal es la circunstancia que, evaluada por la norma, viene en este caso a establecer diferencia justificada y razonable entre la mujer independiente que puede atender por sí misma a su congrua subsistencia sin necesidad de recurrir al sostén pecuniario de sus padres, y la mujer todavía vinculada al seno de su familia paterna, cuyos recursos son escasos o nulos para los mismos fines y que, por ello, requiere del apoyo de sus progenitores.*

*(...) Observa la Corte que la norma acusada, en la parte que se ha encontrado ajustada a la Carta, consagra una distinción que se fundamenta tan sólo en la dependencia económica de la hija en relación con su progenitor, motivo que precisamente avala su constitucionalidad en cuanto implica un medio para hacer concreto el principio de la igualdad real y efectiva. En consecuencia, no es dable entender esta decisión de la Corte como argumento para impetrar los beneficios que la disposición otorga cuando la solicitante goza de posibilidades adecuadas para atender por sí misma a su congrua subsistencia (artículo 252 del Decreto 1211 de 1990), pues en tales hipótesis desaparece el supuesto sobre el cual descansa la especial protección que ofrece el mandato legal y se configura, en cambio, un fenómeno de injusta concentración de beneficios que se opone al principio de igualdad sostenido por la Constitución.*

*Correlativamente, ya que se declara inexecutable la referencia al estado civil de las personas y en su lugar se subraya como criterio de diferenciación la incapacidad pecuniaria de quien aspira a percibir las prestaciones de que se trata, puede darse el caso de mujeres que ya contrajeron matrimonio pero que por cualquier circunstancia se hallan en la situación de dependencia enunciada. Ellas, apoyadas en la razón jurídica expuesta, cuyo sentido constitucional encaja en el logro de unas condiciones mínimas de igualdad material, resultan indudablemente favorecidas por el texto legal objeto de análisis, siempre que demuestren*

<sup>2</sup> C-588/92

*por los medios contemplados en la ley y de manera fehaciente, en cada caso particular, que si reúnen las condiciones exigidas por el artículo 252 del Decreto mencionado en cuanto alude a su situación de dependencia económica respecto del Oficial o Suboficial con quien existe la filiación".*

Frente a la condición de celibato, expuso:

*"La otra condición exigida por el artículo impugnado, que se refiere al estado de soltería como requisito 'sine qua non' para que la hija de un oficial o suboficial tenga derecho a percibir los beneficios en él previstos, al contrario de lo que acontece con la que se acaba de analizar, riñe abiertamente con el principio de igualdad, ya que mediante aquella se está consagrando un diverso trato para las hijas de los militares en cuestión, con base en el único criterio del estado civil.*

*Toda persona, en ejercicio de su libertad, debe poder optar sin coacciones y de manera ajena a estímulos establecidos por el legislador, entre contraer matrimonio o permanecer en la soltería.*

*Para la Corte Constitucional no cabe duda de que en esta materia el precepto impugnado sí discrimina, pues consagra un privilegio de la mujer soltera sobre la casada y de la unión de hecho sobre el matrimonio; más aún, se le reconocen los beneficios a condición de nunca haberlo contraído.*

*Esto representa una flagrante violación de lo dispuesto en el artículo 13 de la Carta e implica el desconocimiento del 16 ibídem que garantiza a todo individuo el libre desarrollo de su personalidad.*

*Existe, entonces, una abierta oposición entre la disposición demandada y el Estatuto Fundamental, razón que llevará a esta Corte a declarar que son inexecutable las expresiones mediante las cuales se establece la injustificada discriminación".*

## **5. Los hechos probados**

5.1. Resolución N° 4283 de 19 de octubre de 1964, mediante la cual el Ministro de Guerra aprobó el Acuerdo No. 076 del 17 de septiembre de 1964 de la Junta Directiva de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, en virtud del cual se reconoció al Sargento Segundo Jesús María Gasca la asignación de retiro, en cuantía del 78%, efectiva a partir del 15 de junio de 1964, con base en el Decreto 2687 de 1955 (fls. 12 y 13).

5.2. Hoja de servicios policiales del Sargento Segundo Jesús María Gasca, expedida el 18 de mayo de 1964, en la cual consta que el causante contrajo nupcias con la señora Aura Rosa Bermúdez y de esta unión nacieron tres hijos: Oscar de Jesús, Javier y Adiel (fls. 26 a 39).

5.3. Resolución N° 4539 del 5 de octubre de 1978, mediante la cual la Dirección General de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional reconoció a la señora Aura Rosa Bermúdez Vda. de Gasca, en calidad de cónyuge, y a la señora Adela Gasca Bermúdez, en condición de hija célibe, la sustitución pensional de beneficiarios, con ocasión del óbito del señor Jesús María Gasca, ocurrido el 23 de julio de 1978 (fls. 15 y 16, y CD anexo, fl. 67A).

5.4. Declaración extrajudicial rendida el 25 de enero de 1991 ante el Notario 31 del Círculo de Bogotá, por la señora Adiel Gasca Bermúdez, en la cual afirmó que conformó una unión marital de hecho por el lapso de 8 años y a esa fecha era madre de un niño de 5 años y otro en gestación (CD anexo).

5.5. Resolución N° 3072 del 19 de julio de 1991, mediante la cual se actualizó la sustitución de la asignación mensual de retiro, respecto de la cuantía de la partida del

subsidio familiar, y se ordenó el pago directo de la cuota de sustitución mensual a la señora Adielia Gasca Bermúdez (CD anexo).

5.6. Oficio dirigido al Director General de CASUR por la señora Aura Bermúdez Vda. de Gasca, en la cual le solicita la asignación de la cuota de la pensión de sustitución que le corresponde a su hija Adielia Gasca Bermúdez (CD anexo).

5.7. Resolución N° 1384 del 12 de mayo de 1992, mediante la cual el Jefe de la Sección de Reconocimiento de CASUR extinguió la cuota de sustitución de la asignación mensual de retiro a la señora Adielia Gasca Bermúdez (fis. 53 y 54).

5.8. Resolución N° 3408 del 23 de septiembre de 1992, mediante la cual se revocó parcialmente la Resolución No. 1384 del 12 de mayo de 1992, en razón a que no cobró la cuota parte desde el mes de noviembre de 1991 hasta el mes de mayo de 1992, haciéndose efectiva dicha extinción a partir del 1 de noviembre de 1991 (CD anexo).

5.9. Registro civil de defunción de la señora Aura Rosa Bermúdez Vda. de Gasca, acaecida el 7 de octubre de 2013 (fl. 21).

5.10. Petición presentada por la demandante el 21 de marzo de 2014 ante CASUR, en la cual pidió el reconocimiento de la sustitución pensional con motivo del fallecimiento de su señora madre Aura Rosa Bermúdez Vda. de Gasca (fis. 17 y 18).

5.11. Declaraciones extrajuicio de los señores Honorio Bermúdez Montoya, Rosalba Rojas Fuentes y Ligia Bermúdez Montoya, en las cuales dan cuenta de la dependencia económica de la demandante respecto a sus padres (fis. 23 a 25).

5.12. Escritura pública No. 374 de 17 de diciembre de 2013, otorgada por la Notaría Sesenta y Uno del Círculo de Bogotá, en la cual consta la liquidación de la sucesión de la causante Aura Rosa Bermúdez Vda. de Gasca y se reconocieron como herederos a los señores Adielia Gasca Bermúdez y Oscar de Jesús Bermúdez Gasca (CD anexo).

5.13. Acta de conciliación extrajudicial aprobada el 21 de enero de 2016 por el Juzgado Doce Administrativo de Bogotá, en favor de los herederos Adielia Gasca Bermúdez y Oscar de Jesús Bermúdez Gasca, por concepto del reajuste de la sustitución de la asignación de retiro que percibía la señora Aura Rosa Bermúdez Vda de Gasca, con base en la variación del índice de precios al consumidor (CD anexo).

## **6. Valoración probatoria y conclusiones**

6.1. Examinado el material probatorio allegado regular y oportunamente al proceso, se advierte que los documentos relevantes satisfacen las exigencias de pertinencia, conducencia y eficacia (art. 176 CGP), toda vez que los supuestos fácticos que se pretenden demostrar son objeto de prueba en este juicio, el medio probatorio utilizado es apto para acreditarlos y la utilidad de ellos es irrefragable; lo mismo sucede con los requisitos de autenticidad y veracidad previstos en los artículos 244 a 246 y 257 del CGP, máxime cuando no fueron tachados de falsos ni desconocidos con arreglo a los artículos 269 y siguientes *ibídem*.

6.2. La pensión de sobrevivencia responde a la necesidad de mantener para los beneficiarios, al menos el mismo grado de seguridad social y económica con que contaban en vida del pensionado o del afiliado fallecido o, en otros términos, busca

impedir que ocurrida la muerte de una persona, quienes dependían de ella se vean obligados a soportar individualmente las cargas materiales de su fallecimiento. La finalidad que se persigue con ella es la de suplir la ausencia repentina del apoyo económico que el pensionado ofrecía a sus familiares, y que el deceso de éste no determine el cambio sustancial de las condiciones de vida de los beneficiarios, pues es un hecho cierto que en la mayoría de los casos la sustitución tiene el alcance de una ayuda vital para estos, es decir, indispensable para su subsistencia (Sentencia C-111 de 2006 de la Corte Constitucional).

Dicha prestación para el personal de la Fuerza Pública es una expresión del derecho fundamental a la seguridad social. Esta acreencia económica tiene como finalidad primordial proteger a los beneficiarios del causante, quienes por su fallecimiento pueden ver afectado su derecho fundamental al mínimo vital y, en tratándose de las hijas célibes, dado el contexto sociológico y cultural de nuestro país, en la mayoría de los casos carecen de medios suficientes que les permitan atender su congrua subsistencia.

6.3. La discusión planteada por la actora consiste en que la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, sin fundamento legal, le suspendió la cuota porcentual de la pensión *post-mortem*, alegando en su defensa que, ante el desconocimiento de las leyes y jurisprudencia que protegían su derecho, no objetó la extinción de éste, aunado al hecho que quien recibía las mesadas era su madre, quien le siguió prestando el apoyo económico que su calidad de hija célibe le demandaba.

Arguyó que debe darse aplicación a lo establecido en el artículo 137 del Decreto 613 de 1977, por haberse reconocido el derecho con base en éste y porque el citado precepto no prevé ninguna restricción para el goce de esa prerrogativa cuando se trata de hija célibe.

Al respecto, el artículo 137 del Decreto 613 de 1977 previó que la extinción de la pensión no aplica en tratándose de hija célibe cuando haya dependido económicamente del Oficial o Suboficial, según sea el caso, y sólo opera cuando el hecho que la motivó desaparezca, beneficio que en todo caso sería reconocido para aquellas que se les hubiese extinguido o no hubieren consolidado el derecho entre el 17 de diciembre de 1968 y el 1 de julio de 1975, circunstancia que tampoco se da en este caso, pues la cuota de la sustitución le fue reconocida en el año 1978 y extinguida en el año 1992.

Sobre este punto, es pertinente traer a colación lo discernido por el Consejo de Estado, Sección Segunda, en la sentencia del 29 de abril de 2010, C.P. Luis Rafael Vergara Quintero, expediente 25000-23-25-000-2001-10813-01(5440-05) en la que definió el alcance del artículo 137 del Decreto 613 de 1977:

*“La regla contenida en este último párrafo (art. 137 Decreto 613 de 1977) contempló una situación excepcional retrospectiva al permitir la aplicación de la norma a situaciones ocurridas antes de la fecha en que entró en vigencia. Sin embargo, su aplicación quedó condicionada a dos hechos claramente definidos:*

*Primero. Encontrarse la hija célibe dentro de las personas a quienes ‘se les extinguió o no consolidaron el derecho a disfrutar la pensión de beneficiarios durante el lapso comprendido entre el 17 de diciembre de 1968 y el 1º de julio de 1975’.*

*Las hijas célibes a partir de la entrada en vigencia del Decreto 3072 de 1968, perdieron el derecho a la sustitución pensional consagrado en el artículo 91 del Decreto 465 de 1961. Si bien el Decreto 613 de 1977, en su artículo 134, confirmó la exclusión de las hijas célibes del derecho a la sustitución pensional, a su vez consagró dos excepciones, entre ellas la contenida en el parágrafo segundo al que alude la parte actora.*

*De ese párrafo segundo se infiere entonces, que el derecho de las hijas célibes a la sustitución pensional después de la entrada en vigencia del Decreto 613 de 1977, se restableció sólo para quienes desde el 17 de diciembre de 1968 hasta el 1º de julio de 1975, no consolidaron la pensión o para quienes a pesar de haber disfrutado de la pensión se les extinguió.*

*La primera circunstancia -no consolidación del derecho- se refiere a quienes no consiguieron el disfrute de la pensión, precisamente porque a partir de la derogación del Decreto 465 de 1961, no existió, hasta la expedición del Decreto 613 de 1977, una norma habilitante para el derecho a la sustitución pensional en condición de hija célibe.*

*La segunda circunstancia -extinción del derecho- supone un reconocimiento pensional anterior, pero no en condición de hija célibe, ya que la extinción de la sustitución pensional de esta ocurre con un vínculo matrimonial y la excepción del párrafo segundo resultaría inaplicable en cualquier tiempo, por tanto debe entenderse respecto de la extinción de la pensión adquirida en condición de hija menor de edad, subsistiendo la condición de hija célibe, es decir, si nunca ha contraído matrimonio.*

**Segundo.** *La sustitución pensional excepcional, en calidad de hija célibe, sólo se puede adquirir hasta tanto se extinga el derecho de todos los demás beneficiarios de la pensión, si los hubiere.*

*Dicha condición suspensiva se justifica en razón a que una norma posterior reguladora de situaciones ocurridas antes de su vigencia, obliga al respeto de los derechos legalmente adquiridos de los terceros beneficiarios”.*

En el presente caso, para efectos del reconocimiento de la sustitución pensional en el momento del deceso del causante, la entidad demandada tuvo en cuenta que la actora era hija soltera y dependía económicamente de su padre, sin importar la edad, y que a raíz de su independencia económica se le extinguió el derecho, según consta en las Resoluciones No. 1384 de 12 de mayo de 1992 y No. 03408 de 23 de septiembre de 1992, expedidas por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, ya que contaba con un trabajo que le procuraba ingresos adicionales a los percibidos por la sustitución pensional.

Debe precisarse que, aunque la actora afirma que le fueron aplicadas disposiciones del Decreto-Ley 1212 de 1990, sin ser éstas las precursoras de su derecho pensional, es indiscutible que el precepto con base en el cual se le reconoció y ordenó el pago directo de la cuota de sustitución de la asignación de retiro, fue la norma que cuestiona, pues no cabe duda que el causante al momento de adquirir esa prerrogativa le era aplicable el Decreto 2687 de 1955 y fue con este que consolidó el status pensional. Posteriormente, la sustitución de la asignación de retiro fue reconocida a su madre, en nombre propio, y a la demandante, por representación, con el Decreto 613 de 1977, y el pago directo a la actora operó en vigencia del Decreto-Ley 1212 de 1990, por lo que los requisitos y condiciones se deben observar en el marco de esta disposición.

Así lo expresó el Consejo de Estado, Sección Segunda, en la sentencia del 4 de julio de 2013, C.P. Bertha Lucia Ramírez de Páez, dentro del expediente 25000-23-25-000-2005-06794-01(1862-12):

*“Como lo ha sostenido esta Corporación, las pensiones configuran un derecho adquirido que forma parte del patrimonio de su titular y si tienen causa y objeto lícito son objeto de protección por la Constitución y la ley. Difieren de las meras expectativas que, al no estar inmersas en su dominio, pueden ser modificadas o extinguidas por el legislador.*

*Sin embargo, como es lógico, si cambian los supuestos de hecho para tener derecho a la pensión esta se extingue, como, por ejemplo, si se adquiere independencia económica.*

*Respecto de la protección de los derechos adquiridos de las hijas ‘célibes’, la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación expresó:*

## **“II. La sustitución pensional**

*Este derecho derivado, goza de las mismas prerrogativas y garantías de todas las pensiones y, por lo tanto del amparo constitucional previsto en los artículos 48, 53 y 58, los cuales establecen que el pago de la pensión debe realizarse de manera oportuna como desarrollo de los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad que informan la seguridad social; por tanto, una vez cumplidos los requisitos legales - estatus de pensionado - tal pago se reputa derecho adquirido, salvo que por excepción la ley lo sujete a condición.*

*Estos privilegios se fundan en que 'la pensión de sobrevivientes constituye para sus beneficiarios un derecho fundamental de carácter legal que el Estado está en la obligación de garantizar en relación con el pago oportuno de la misma, así como en lo concerniente a su reajuste periódico' - sentencia C-182/97 -.*

[...]

*(vii) Por estas razones, no se justifica entender que las hijas de los militares que antes de la sentencia obtuvieron el reconocimiento o llenaron los requisitos para lograr la sustitución conforme al artículo 188 - estado de celibato y dependencia económica - pierdan su derecho o no puedan hacérselo reconocer, en este caso dada su vocación de sustituir al causante. No hay que olvidar que los efectos de la sentencia resultan beneficiosos en la medida en que la circunstancia de la permanencia en estado de celibato no puede ser aducida por la administración para extinguir sus derechos o no reconocerlos.*

[...]

*(x) La sentencia C-588 al retirar del ordenamiento las expresiones mencionadas tuvo por efecto igualar en el derecho de sustitución a todas las hijas que dependan económicamente del militar a su fallecimiento y, por contera, enervar la causal de extinción por razón del matrimonio, siempre que se demuestre la ausencia de medios para garantizar la congrua subsistencia.*

*En relación con los derechos adquiridos, la garantía constitucional opera siempre y, por tanto, los efectos de la sentencia no tienen la virtualidad de alterar las situaciones consolidadas conforme a la ley, de manera que quienes obtuvieron el reconocimiento de la prestación por reunir los requisitos exigidos en la ley, en nada ven modificada su situación particular. Ahora bien, las hijas que cumplieron las exigencias legales antes o después de la sentencia para obtener la sustitución tienen el derecho adquirido; las que los cumplan durante la vigencia de la normatividad -arts. 188 y 250-, así como aquellas a las que se les negó el reconocimiento o se les extinguió el derecho por haber contraído matrimonio, están habilitadas para pedir por vía administrativa la sustitución pensional, siempre que al momento del fallecimiento del militar dependieran económicamente de él y hubieran nacido con anterioridad a la entrada en vigor del decreto 1211 -art. 251- y demuestren conforme a la ley que no son independientes económicamente.*

*Y es que en relación con la estabilidad del derecho adquirido nada podía disponer el fallo el cual, por lo demás, no alteró el régimen y mucho menos lo desconoció; por el contrario, lo mejoró al aligerar las condiciones de reconocimiento de la sustitución. **En consecuencia los derechos adquiridos antes y después del fallo se mantienen intangibles, hasta que las causales de extinción operen.***

*Como lo ha sostenido la Corte -sentencia SU-430 de 1998-, 'El derecho adquirido se incorpora de modo definitivo al patrimonio de su titular y queda a cubierto de cualquier acto oficial que pretenda desconocerlo, pues la propia Constitución lo garantiza y protege; no ocurre lo mismo con la expectativa que, en general, carece de relevancia jurídica y, en consecuencia, puede ser modificada o extinguida por el legislador'.*

*Finalmente, debe destacar la Sala, que el cambio normativo derivado de la declaratoria de inexecutable parcial del artículo 250 surte efectos no en desfavor de las hijas de los oficiales y suboficiales sino en su beneficio, por lo que no se ha producido ninguna afectación de los derechos que el régimen de sustitución prevé en condiciones de excepción para ellas y, de otra parte, aún se estuviera frente al cambio de legislación por expedición de normas nuevas, el principio de*

*irretroactividad de la ley también brindaría protección a los derechos adquiridos, por representar situaciones individuales y concretas que con el carácter de derechos subjetivos se han creado y consolidado al amparo de la ley. Como es sabido, la ley posterior no puede afectar las situaciones jurídicas ni los derechos alcanzados bajo la vigencia de una ley anterior.*

*(xi) El derecho de sustitución pensional de las hijas de los oficiales y suboficiales no es por naturaleza vitalicio y está sujeto a una condición resolutoria - aún con anterioridad a la sentencia C-588 de 1992 -, razones por las cuales si la beneficiaria llega a gozar de independencia económica y dispone de medios que le garanticen su congrua subsistencia, habrá de operar la causal de extinción de la pensión.*

*(xii) De otra parte, atendiendo la finalidad de la prestación, aparece obvio que la intención del legislador es la de brindar una protección especial a un grupo de mujeres que no cuentan con los ingresos suficientes que le permitan su congrua subsistencia, por lo que de constatarse su independencia económica habrá lugar a la extinción del derecho.*

*En síntesis, tanto la conservación del derecho a gozar de la prestación en comento, como su extinción o recobro, se apoyarán en la posibilidad o no de la hija del oficial o suboficial fallecido de velar por su congrua subsistencia, **siempre que hubieran dependido de él al momento de su fallecimiento**.*

*"Conforme a lo expuesto, para la Sala es claro que el derecho a percibir la sustitución pensional es un derecho adquirido y que, como lo reconoció el concepto antes indicado, no es por naturaleza vitalicio sino que, por regla general, está sujeto a una condición resolutoria, lo que deviene de la finalidad de la sustitución pensional, que es la de brindar una protección a las hijas de los militares, que carezcan de medios económicos para su subsistencia digna, independientemente de su estado de celibato".*

Ahora bien, a la actora se le reconoció la sustitución pensional, no sólo por su condición de hija célibe, sino también por su dependencia económica del causante, tal y como fue analizado por la parte accionada al momento del otorgamiento del derecho; sin embargo, el beneficio de transmisibilidad que reclama, estatuido en el Decreto Ley 1212 de 1990, aunque quedó demostrada la muerte de su madre, quien recibía la mesada en sustitución como única beneficiaria, no es viable, dado que: i) durante el lapso comprendido entre el 23 de julio de 1978 y el 27 de marzo de 1989, la actora disfrutó de la sustitución pensional en la proporción que le correspondía, y ii) esta normatividad excluyó expresamente los reconocimientos hechos con base en el Decreto 613 de 1977.

6.4. Corresponde analizar en seguida si la dependencia económica que afirma la entidad demandada se ajusta a la realidad de la demandante.

Los testimonios extrajudiciales arrimados con la demanda, coinciden en afirmar que la señora Adielia Gasca Bermúdez dependía económicamente de sus padres fallecidos y que nunca pudo atender por sí misma su congrua y digna subsistencia.

La entidad demandada, con el acto administrativo que extinguió el derecho, demostró que la actora para la fecha de su expedición, contaba con los medios económicos para su subsistencia, en la medida que se encontraba devengando un sueldo por prestar sus servicios en la Flota Mercante Grancolombiana S.A., situación que no fue controvertida en el trámite subsiguiente. Nótese, que el argumento del "error invencible" esgrimido por la actora para justificar su omisión frente a esta decisión queda desvirtuado, si se tiene en cuenta que del acervo probatorio se constató que su hermano el señor Oscar de Jesús Gasca Bermúdez es quien ha realizado todos los actos jurídicos y procesales que se predicán de ésta, en su calidad de abogado.

Sobre la dependencia económica que alega la demandante, es conducente citar apartes de la carta elaborada por la madre de ésta (Aura Rosa Bermúdez Vda de Gasca) y dirigida al Director General de CASUR, cuyo texto es el siguiente:

*"Respetado Coronel, respecto de la Resolución No. 3072 del 19 de julio de 1991 y la comunicación de Providencia No. 3187 del 23 de julio de 1991, informo a Uds. que avise mi hija Adielia Gasca Bermudez con CC No. 41632755 de Bgta de estas notificaciones a lo que ella respondió que no le interesaba.*

*Como por ser ella independiente económicamente al laborar en la Flota Mercante Gran Colombia por cerca de cuatro años y por indicaciones de la Doctora Julia de la Caja de Sueldos de Retiro, me acerqué a dicha entidad a solicitar una constancia escrita de su vinculación a esta empresa, hable con el jefe inmediato de mi hija que es el Doctor Fernando Rozo y el quedó de suministrármela para el viernes 9 de agosto, pero cuando acudí nuevamente me manifestó que por prohibición expresa de mi hija no podía entregarme la constancia.*

*Por eso pongo en su conocimiento estas circunstancias para que me asignen nuevamente la cuota de pensión de mi esposo que iban a entregar a ella, ya que mi hija no la requiere, en cambio de ello depende mi subsistencia.*

*Agradezco infinitamente su ayuda y atención".*

Aseveración que se refuerza con la certificación expedida el 14 de agosto de 1991, por la Asistente de Personal, Martha Patricia Bohórquez Rincón, de la Flota Mercante Gran Colombiana S.A, en la cual se indica que *"ha trabajado en esta Empresa desde el día 27 de Marzo de 1989. En la actualidad desempeña el cargo de AUXILIAR DE COBRANZAS EN LA ASISTENCIA DE TESORERÍA, con una intensidad horaria de 8:00 horas"*, radicada por la señora Aura Rosa Bermúdez Vda de Gasca ante CASUR el 10 de octubre de 1991, según consta del sello impuesto por la entidad.

Las anteriores probanzas se oponen a las explicaciones esbozadas en los hechos de la demanda, habida cuenta que su madre fue quien le informó a la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional acerca del vínculo laboral de su hija, con el fin de ser reconocida como única beneficiaria de la sustitución de la asignación de retiro, en razón a la desidia de la demandante para hacer valer su derecho, y que hasta la fecha de su muerte (7 de octubre de 2013) no replicó.

En respaldo a este aserto, la Resolución No. 3408 del 23 de septiembre de 1992 indicó que como la actora no cobró la cuota parte que le correspondía desde noviembre de 1991 hasta mayo de 1992, era conducente dejar sin efectos parcialmente la Resolución No. 1384 del 12 de mayo de 1992 (con la que se extinguió el derecho) y en su lugar dispuso que el pago del acrecimiento por dicha extinción sería efectiva a partir del 1 de noviembre de 1991, otorgando dichas mesadas no cobradas a la cónyuge del causante.

Además, se evidencia que en el trámite de la liquidación de la sucesión por causa de muerte de la señora Aura Rosa Bermúdez Vda de Gasca, la demandante fue beneficiaria de sumas dinerarias y de un porcentaje de un bien inmueble, sumado al pago conciliado del reajuste del IPC que había iniciado su madre mediante trámite extrajudicial.

En este punto es pertinente referirse a los alegatos presentados por el apoderado de la parte demandante, en los cuales adujo la falta de notificación del acto demandado. Al respecto debe precisarse que para la fecha en que se extinguió el derecho a la sustitución pensional, no era aplicable la Ley 1437 de 2011, como erradamente lo presupone, sino el Decreto 01 de 1984, que en su artículo 48 se ocupó de *"la falta o irregularidad de las notificaciones"*, anomalía subsanable cuando la parte queda suficientemente enterada y

además no hace expresa su inconformidad con tal decisión, condición que se cumple al constatarse la falta de ánimo de la demandante para reclamar derecho, tal como se indicó anteriormente.

En ese orden de ideas, como quiera que quedó demostrada la independencia económica de la demandante, el acto demandado que extinguió definitivamente el derecho a la sustitución de la asignación mensual de retiro de su padre, se encuentra ajustado a la legalidad, razón por la cual se desestimarán las súplicas de la demanda.

## **7. Las costas y agencias en derecho**

Se condenará en costas a la parte demandante, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA y bajo las previsiones contenidas en los artículos 365 y 366 del Código General del Proceso y en el Acuerdo No. 1887 de 2003 del Consejo Superior de la Judicatura.

En efecto, el referido artículo 188 abandonó el criterio subjetivo que otrora había adoptado el CCA y lo sustituyó por uno objetivo, en el sentido de que la parte que resulte vencida será condenada en costas, es decir, a restituir a la parte triunfadora las expensas y los demás gastos en que haya incurrido, unido a la fijación de agencias en derecho como compensación por la labor desplegada y el tiempo empleado para asumir su defensa técnica, indistintamente de que la condenada haya actuado con temeridad o mala fe. Este parámetro lo adoptó también el Código General del Proceso al disponer en su artículo 361 que las costas serán tasadas y liquidadas con criterios objetivos y verificables en el expediente, y el artículo 365 que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso.

Ahora, como quiera que para efectos de la liquidación de las costas, el artículo 188 del CPACA remitió al Código de Procedimiento Civil, hoy Código General del Proceso, véase que el artículo 365, numeral 8°, de este último estatuto prescribe que sólo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación, al paso que el artículo 366 *ídem* prevé que los gastos sufragados por la parte beneficiada con la condena deberán aparecer acreditados, que hayan sido útiles y que correspondan a actuaciones autorizadas por la ley, pues en lo que se refiere a las agencias en derecho, el numeral 4° de dicho precepto sujetó su fijación a las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura, y si estas señalan un mínimo, o éste y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigo personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas.

Significa lo anterior, que la tasación de las agencias en derecho no requiere de las probanzas que se exigen para acreditar expensas y demás gastos procesales, toda vez que aquellas se verifican con la actuación desplegada dentro del proceso por la parte beneficiada con la condena, es decir, que no es necesario que ésta arrime comprobantes de pago o soportes semejantes, como acontece para probar las susodichas erogaciones judiciales (copias, arancel judicial, honorarios de los auxiliares de la justicia, etc.).

No obstante, en tratándose de controversias laborales es imperativo considerar en la tasación de costas a cargo del trabajador y/o pensionado los status especiales que les otorga la Constitución Nacional y la Ley, por representar la parte débil en la relación de trabajo, de tal manera que su monto no comprometa gravemente su mínimo vital ni haga más onerosas sus condiciones de subsistencia, sin que ello signifique que estén exentos *ipso iure*, pues lo que se impone en tales casos es que el juez al fijarlas debe ser benigno, y con mayor razón si perciben como único ingreso un salario o una pensión mínima legal.

Por el contrario, si pierden una contienda judicial, en la cual se pretende el reconocimiento y pago de una prestación económica, como sucede en este caso con la revocatoria de la extinción de la sustitución pensional, sería viable la condena en costas, porque su reclamación es sólo una expectativa, por tratarse de un derecho litigioso, de suerte que en estas precisas circunstancias no sería inequitativo ni desproporcionado que la promotora de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho asuma la carga de compensar a la contraparte ganadora, por lo menos en una mínima cuantía, el costo que implica el tiempo y el esfuerzo intelectual que la entidad demandada dedicó dentro del proceso para defenderse de la gestión procesal adelantada por la demandante.

A propósito de los criterios definitorios para la imposición de la condena en costas a los sujetos procesales, el Consejo de Estado, en sentencia reciente, enseñó:

*"Ahora bien, a raíz de la expedición del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en anteriores ocasiones y en materia de condena en costas, la Subsección A sostuvo que el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 no implicaba la condena de manera 'automática' u 'objetiva', frente a aquel que resultara vencido en el litigio.*

*"Ello, en consideración a que debían observarse una serie de factores, tales como la **temeridad, la mala fe** y la existencia de pruebas en el proceso sobre los gastos y costas en el curso de la actuación, en donde el juez debía ponderar dichas circunstancias y sustentar la decisión, existiendo un margen de análisis mínimo en el que el juez evaluara las circunstancias para imponerla, o no.*

*"Sin embargo, en esta oportunidad la Subsección A varía aquella posición y acoge el criterio objetivo para la imposición de costas (incluidas las agencias en derecho) al concluir que no se debe evaluar la conducta de las partes (temeridad o mala fe). Se deben valorar aspectos objetivos respecto de la causación de las costas, tal como lo prevé el Código General del Proceso, con el fin de darle plena aplicación a su artículo 365. Las razones son las siguientes:*

*"a) El artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, regula que tratándose de costas en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en la sentencia el juez tiene la obligación de pronunciarse sobre dicho aspecto, con excepción de los asuntos en los que se ventile un interés público. Asimismo, que la liquidación y ejecución se rigen por lo dispuesto en el Código de procedimiento Civil, hoy Código General del Proceso, artículo 365.*

*"b) De la lectura del artículo 365 en comento, se observa que varias de las situaciones por las que se impone el pago de las costas del proceso, están relacionadas con el hecho de que una de las partes resultó vencida en el juicio, sin que para tal efecto se indique que adicionalmente debe verificarse mala fe o temeridad como lo refiere la postura anteriormente adoptada y que aquí se substituye.*

*"c) En efecto, la evolución normativa de este concepto en nuestra legislación, específicamente en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, permite resaltar tres etapas bien definidas y diferenciadas: **Una primera etapa de prohibición, la segunda de regulación con criterio subjetivo, y la última de regulación con criterio objetivo.** Veamos los detalles:*

*"d) **Prohibición de condena en costas al Estado:** Consagrada originalmente en el artículo 171 del Decreto 01 de 1984, conocido como Código Contencioso Administrativo, que prohibía la condena en costas al Estado, aunque sí autorizaba la condena en costas al particular vencido, incluso en incidentes, salvo en nulidad y electorales.*

*"Este criterio armonizaba con el antiguo inciso 2º del numeral 1º del artículo 392 del CPC, modificado por el Decreto 2289 de 1989 artículo 1 numeral 198, lo que luego derogó la Ley 794 de 2003 artículo 42.*

*"e) **Autorización de condena en costas, con criterio subjetivo.** La Ley 446 de 1998, al modificar el original artículo 171, consagró una norma que autorizó la condena en costas, previa evaluación del juez de la conducta asumida por las partes. Lo novedoso de la reforma fue la terminación del privilegio histórico que se le había conferido al Estado, el cual*

no podía ser condenado al pago de costas en el litigio.

"Esta modificación fue objeto de análisis por parte de esta Corporación en sentencia de 18 de febrero de 1999, en la cual se precisó lo siguiente:

*'[...] La nueva disposición contiene dos modificaciones sustanciales: a) posibilita la condena en costas para la entidad pública vencida, pues bajo la vigencia del artículo 171 del CCA sólo se permitía dicha condena para el litigante particular vencido en el proceso, incidente o recurso, con lo cual se atiende por este aspecto al principio de igualdad de las partes y, b) exige una valoración subjetiva para su condena, en tanto que en la norma anterior el criterio para su procedencia era simplemente objetivo, pues remitía al artículo 392 del Código de Procedimiento Civil. [...].'*

"Se dijo de la referida modificación, que se trataba de una cláusula abierta o indeterminada, que debía concretarse con la apreciación del juez en cada caso particular.

"(...) f) **La condena en costas con criterio objetivo.** El CPACA adoptó la misma línea del CPC y CGP en el sentido de acoger el criterio objetivo para la condena en costas. Veamos las normas que lo consagran:

"i. El artículo 178 que se refiere a condena en costas en los casos del desistimiento tácito.

"ii) El artículo 188 que regula la condena en costas cuando se trate de sentencias, salvo en los procesos en los que se ventile un interés público.

"iii) El artículo 267, regula que en caso de que fuere desestimado el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, se condenará en costas al recurrente.

"iv) El artículo 268, regula la condena en costas en caso de que alguno de los recurrentes desista del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, salvo que se interponga ante el Tribunal antes de haberse enviado al Consejo de Estado.

"Las reglas previstas en los numerales 1, 3 y 4 de la anterior relación, permiten interpretar el enunciado deóntico '**dispondrá**' que consagra el artículo 188 *ibidem*, el cual puede asimilarse al enunciado '**decidirá**', lo que necesariamente lleva a señalar que se supera el criterio optativo propio del criterio subjetivo, para avanzar hacia la condena en costas por un criterio valorativo, con base en los presupuestos objetivos reseñados por la legislación procesal civil.

"En efecto, desaparece de la actual regulación la obligación de tener '[...] en cuenta la conducta asumida por las partes [...]'. **Es decir, en este caso el legislador introduce una modificación en la redacción que no puede pasar desapercibida para el intérprete, dada la misma evolución normativa y jurisprudencial ya reseñada.**

"g) Por su parte, el artículo 365 del CGP que fue objeto de análisis por la Corte Constitucional en sentencia C-157 de 21 de marzo de 2013, ratificó el criterio objetivo valorativo de la norma, al señalar lo siguiente:

*'[...] La condena en costas **no resulta de un obrar temerario o de mala fe, o siquiera culpable de la parte condenada**, sino que es resultado de su derrota en el proceso o recurso que haya propuesto en el artículo 365.*

*'Al momento de liquidarlas, conforme al artículo 366, se precisa que tanto las costas como las agencias en derecho corresponden a los costos en los que la parte beneficiaria de la condena incurrió en el proceso, **siempre que exista prueba de su existencia, de su utilidad y de que correspondan a actuaciones autorizadas por la ley.** De esta manera, las costas no se originan ni tienen el propósito de ser una indemnización de perjuicios causados por el mal proceder de una parte, ni pueden asumirse como una sanción en su contra. [...]' (negritas fuera de texto).*

"h) En virtud de lo anterior y conforme la evolución normativa del tema, puede concluirse que el legislador cambió su posición al respecto, para regular la condena en costas a ambas partes en la jurisdicción de lo contencioso administrativo con un criterio netamente objetivo, excepto en cuanto corresponda a los procesos en los que se ventile un interés público, en los cuales está legalmente prohibida la condena en costas (...)" (Sentencia del 7 de abril de 2016, Exp.13001-23-33-000-2013-00022-01(1291-14), Sección Segunda, Subsección A, C.P. William Hernández Gómez, reafirmada por la sentencia del 22 de febrero de 2018, expediente 13001-23-33-

000-2012-00561 (0372-2017), Sección Segunda, Subsección B, de la misma corporación, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez).

#### IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Veintisiete Administrativo del Circuito de Bogotá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### RESUELVE

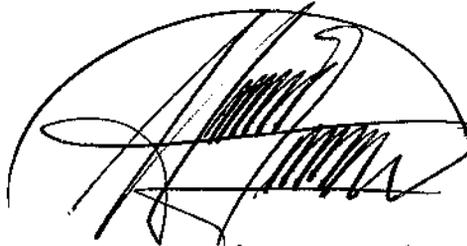
**PRIMERO:** NEGAR las pretensiones de la demanda.

**SEGUNDO:** CONDENAR en costas a la parte demandante. Liquidense por Secretaría. Para tal efecto, se fijan agencias en derecho a cargo de la actora en la suma de cincuenta mil pesos (\$50.000) m/cte. (arts. 365 y 366 CGP y Acuerdo No. 1887 de 2003 del C.S.J.).

**TERCERO:** DEVOLVER a la parte demandante los remanentes de gastos del proceso, en el evento de existir y a petición de la interesada.

**CUARTO:** ARCHIVAR el expediente, una vez en firme esta sentencia, dejando las anotaciones de rigor.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Humberto López Narváez', written over a horizontal line. The signature is stylized and somewhat illegible due to the cursive nature of the handwriting.

**HUMBERTO LÓPEZ NARVÁEZ**  
Juez

abv