



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, doce (12) de diciembre de dos mil catorce (2014)

MAGISTRADO PONENTE: LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

Sentencia No. 214

TEMAS: BONIFICACIÓN POR COMPENSACIÓN
– INCORPORACIÓN DE LA MISMA A LA
ASIGNACIÓN DE RETIRO - LAS COSTAS
EN EL RÉGIMEN PROCESAL
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
REGULADO POR LA LEY 1437 DE 2011

INSTANCIA: SEGUNDA

Decide la Sala, la apelación interpuesta por la parte demandante en oposición a la sentencia del 9 de septiembre de 2014, proferida por el JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO - SUCRE, en el proceso que en ejercicio del medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO instauró ALFONSO JOSÉ CONTRERAS HOYOS en contra de la CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL - CASUR.

I. ANTECEDENTES

1.1. LO QUE SE DEMANDA:

Pretende la parte demandante lo siguiente¹:

¹ Fol. 14 a 17 del cuaderno principal.



1.1.1. Que se declare la nulidad del acto administrativo oficio No 1927 del 28 de junio de 2012, mediante los cuales se niega el reconocimiento, liquidación y pago del reajuste de la asignación de retiro y el pago de los dineros retroactivos resultantes de la diferencia económica dejada de percibir, con su respectiva indexación que en derecho corresponde entre lo dejado de pagar en virtud de la Bonificación por Compensación, Decreto 2072 de 1997, en concordancia con el sistema del Índice de Precios al Consumidor (IPC) consagrado en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, sobre las primas de actividad, vacaciones, servicio de auxilio de cesantías, asignación de retiro, pensión de jubilación, vejez, invalidez y sobrevivientes, toda vez que la bonificación por compensación fue creada por el Decreto 122 de 1997 y establecida por el Decreto 2072 del año 1997 con carácter permanente sancionado por el entonces presidente de la república con fundamento en la Ley marco 4ª de 1992 “RÉGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONES DE LOS FUNCIONARIOS DEL ESTADO”. por los años 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010 hasta cuando se profiera sentencia a favor respectivamente, en la forma y término del presente libelo.

1.1.2. Que como consecuencia de la declaración de nulidad, se condene a la CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL – CASUR, que sean reconocidas, liquidadas, indexadas y pagadas las diferencias económicas dejadas de percibir en el reajuste anual de la asignación de retiro en virtud de la Bonificación por Compensación, Decreto 2072 de 1997, en concordancia con el sistema del Índice de Precios al Consumidor (IPC) consagrado en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, de igual manera solicito que la referida Bonificación por Compensación sea constituida como factor salarial para efectos de determinar las primas de navidad, vacaciones, cesantías y asignación de retiro, de igual manera teniendo en cuenta las pensiones por jubilación, invalidez y sobreviviente, de lo cual se deriva un incremento porcentual en las referidas prestaciones según lo consignado en el Decreto 2070 del 21 de agosto 1997, junto con la sumas dinerarias dejadas de percibir



por cada año a partir del 1 de enero de 1997 hasta la instancia que ponga fin al presente litigio.

1.1.3. Que se ordene a la CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL - CASUR a reconocer y a pagar al actor las actualizaciones dinerarias derivadas de la aplicación del sistema del Índice de Precios al Consumidor (IPC) consagrado en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, es decir, consecuentemente con la variación del índice de precios al consumidor IPC entre el 1 de enero de 1997 y la fecha en que se cancele la bonificación por compensación que es materia de esta acción.

1.1.4. Que se ordene a la CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL - CASUR a cancelar los dineros adeudados por concepto de liquidación y ajuste de la bonificación por compensación que se liquidara según los siguientes preceptos legales establecidos en el Decreto 2072 de 1997, así:

- 1.1.4.1. Para quienes ocupen empleos cuya asignación básica y gastos de representación equivalgan a menos de dos salarios mínimos. la bonificación por compensación, será; *“la diferencia entre el valor resultante de aplicar el 20% a la asignación básica y demás haberes mensuales de 1996 y el aumento efectuado del 18%, 18.76% o del 18.08% según el caso individual, para los mismos conceptos en 1997”*
- 1.1.4.2. Entre dos (2) y hasta cuatro (4) salarios mínimos la bonificación por compensación será; *“la diferencia entre el valor resultante de aplicar el 18% a las asignaciones básicas y demás deberes mensuales de 1996 y el aumento efectuado del 14% o del 10% según cada caso individual, para los mismos conceptos en 1997”*.
- 1.1.4.3. Más de cuatro (4) y hasta ocho (8) salarios mínimos la bonificación por compensación será *“la diferencia de aplicar la asignaciones básicas y demás deberes mensuales de 1996 y el aumento efectuado del 8% de los mismos conceptos en el año 1997”*.
- 1.1.4.4. Más de ocho (8) salarios mínimos, la bonificación por compensación será *“la diferencia entre el valor resultante de aplicar el 14% a las asignaciones*



básicas y demás deberes mensuales de 1996 y el aumento efectuado del 8% para los mismo conceptos en 1997”.

- 1.1.4.5. Para el personal de la fuerza pública de que trata el presente artículo a quienes se les reconozca la bonificación por compensación y sean ascendidos se les continuara reconociendo la bonificación por compensación en la cuantía que venían recibiendo.
- 1.1.4.6. La bonificación por compensación según lo plasmado en el decreto 2072 del año 1997 se pagara mensualmente y tendrá efectos fiscales a partir del 1 de enero del año 1997.
- 1.1.4.7. Con base en lo anterior, el reajuste que corresponde a Bonificación por Compensación, Decreto 2072 de 1997, en concordancia con el sistema del Índice de Precios al Consumidor (IPC) consagrado en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993 de la asignación de retiro sea otorgado a título de restablecimiento del derecho, por tal motivo solicita sean canceladas las cantidades liquidadas de dinero, como se discriminara más adelante.
- 1.1.5. Condénese a la CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL - CASUR en costas y agencias de derecho.
- 1.1.6. Que se condene y se ordene la CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL - CASUR a cancelar todos y cada uno de los valores que resulten liquidados por concepto de indexación de las anteriores sumas liquidadas de dinero en virtud de la Bonificación por Compensación, Decreto 2072 de 1997, en concordancia con el sistema del Índice de Precios al Consumidor (IPC) consagrado en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, de igual manera que estas sumas de dinero sean reajustadas en su poder adquisitivo, por el periodo comprendido entre el primero de enero de 1997, y el día en que se efectúe el pago real de la obligación, liquidación que se hará sobre el capital resultante de cuantificar las pretensiones anteriormente formuladas, como lo ordena el artículo 187 y ss. del CPACA, más los intereses moratorios después de ese término.



1.1.7. Se ordene la CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL - CASUR a darle cumplimiento a la sentencia definitiva en los términos del C CPACA.

1.2. LOS HECHOS EN QUE SE FUNDA:

Relata el actor que, prestó sus servicios en la Policía Nacional, en el grado de agente y percibe asignación mensual de retiro en virtud de la Resolución No 3631 del 19 septiembre de 1988, emanada de la CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL – CASUR, siendo su última unidad en Sincelejo.

Asegura que, conforme lo regulan las normas pertinentes, el demandante debió recibir como factor salarial una bonificación por compensación sobre las primas de actividad, vacaciones, servicio de auxilio de cesantías asignación de retiro, pensión de jubilación, vejez, invalidez y sobrevivientes.

Expresa que el demandante solicitó a la CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL – CASUR, el pago de una bonificación por compensación sobre las primas de actividad, vacaciones, servicio de auxilio de cesantías asignación de retiro, pensión de jubilación, vejez, invalidez y sobrevivientes, petición que fue negada por el acto demandando.

Por último, manifiesta que agotó el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial.

1.3. NORMAS VIOLADAS:

La demandante señala como disposiciones quebrantadas:

- De la Constitución Política, los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 13, 16, 25, 44, 46, 48, 51, 52, 53, inciso 3°. 90, 10 y 220.
- Legales:



- Ley 4 de 1992.
- Decretos 122 de 1997.
- Decreto 2072 de 1997: Artículos 1, 2 y 4.
- Decreto 58 de 1998: Artículo 39.

1.4. CONCEPTO DE VIOLACIÓN:

Argumenta que, el Decreto 2072 de 1997, norma vigente, se encarga de regular lo concerniente a la bonificación por compensación, para el personal de oficiales, suboficiales, agentes, personal no uniformado y adscrito a la POLICÍA NACIONAL.

Expresa que esa bonificación posee un carácter permanente y a su vez constituye factor salarial para efectos de determinar las primas de navidad, vacaciones, cesantías y asignación de retiro. De igual, expone que, el decreto en mención tiene en cuenta las pensiones por jubilación, invalidez y sobreviviente, por lo que a su criterio, el accionante tiene derecho a la misma.

1.5. ACTUACIÓN PROCESAL:

Durante el trámite del proceso se surtieron las siguientes etapas:

- Presentación de la demanda: 5 de diciembre de 2013 (fol. 36 C. Principal).
- Admisión de la demanda: 15 de enero de 2014 (fol. 38 C. Principal).
- Notificación a las partes: 31 de enero de 2014 (fol. 41 a 48 C. Principal).
- Contestación a la demanda: 11 de marzo de 2014 (fol. 49 a 58 C. Principal).
- Audiencia Inicial con Fallo: 9 de septiembre de 2014 (fol. 63 a 71 C. Principal).
- Recurso de apelación: 18 de septiembre de 2014 (fol. 86 a 90 C. Principal).



- Auto que concede el recurso: 30 de septiembre de 2014 (fol. 92 C. Principal).

1.6. RESPUESTA A LA DEMANDA:

En escrito adosado a folios 49 a 58 del cuaderno principal, la entidad demandada contestó la demanda dentro del término de traslado, oponiéndose a las pretensiones propuestas; frente a los hechos, aclara que el demandado recibe su asignación de retiro desde el día 25 de abril de 1988, para lo cual CASUR emitió el acto administrativo No. 3631 de 1988; asignación reconocida en un 74% correspondiente a su sueldo básico en actividad y las partidas legalmente computables, conforme a la hoja de servicios expedida por la Policía Nacional.

Expresa que, con relación a la Bonificación por Compensación, no se adeuda valor alguno al demandante, como quiera que la misma le fue cancelada desde el 1 de enero al 31 de diciembre de 1997, viéndose reflejada en el mes de enero del año 1998, acorde a lo dispuesto en el artículo 39 del Decreto 58 de 1998 y la Ley 420 de 1998, valor que fue cancelado una sola vez.

Con fundamento en lo dicho, presenta las excepciones de INEXISTENCIA DEL DERECHO y FALTA DE FUNDAMENTO JURÍDICO PARA LAS PRETENSIONES.

1.7. LA PROVIDENCIA RECURRIDA²:

La Jueza de primera instancia, luego de estudiar el régimen salarial y prestacional de la fuerza pública, y la bonificación por compensación, concluyendo que la misma fue incorporada a la asignación básica mensual por lo que no era procedente ordenar su pago.

² Fol. 63 a 71 C- Principal.



1.8. LA APELACIÓN³:

La parte demandante, oportunamente interpuso el recurso de apelación, retomando el argumento expuesto en la demanda, argumentando que si bien es cierto que la bonificación por compensación, como prestación especial desapareció normativamente con la Ley 420 de 1998 y fue incorporada al sueldo básico del personal en actividad, expresa que no es menos cierto que esta prestación adicional no logra apreciarse en el pago mismo, toda vez que no se ve aplicada en el salario, ni mucho menos en las asignaciones de retiro y de las pensiones para el personal militar y de policía, en razón a que el beneficiario de tal prestación no puede identificar el porcentaje que corresponde a tal prestación, violando de esta manera sus derechos fundamentales.

Arguye que, en ningún momento la entidad accionada demostró que efectivamente los porcentajes referentes a la bonificación por compensación a los cuales tenía derecho el accionante como factores salariales, fueron reconocidos y pagados.

Por otro lado, manifiesta su inconformidad en la desproporcionada condena en costas en su contra, teniendo en cuenta que no son razonadas ni equilibradas para poder asumirlas la parte trabajadora, ya que se buscaba la obtención de prestaciones periódicas de origen laboral no caprichosas, que hacen parte de sus derechos laborales, que son ciertos e indiscutibles, en los cuales las acciones de protección que se ejerzan, no pueden implicar afectaciones serias al patrimonio del trabajador, en las acciones de derecho laboral como lo es este asunto, por lo que debe revocarse o en su defecto regular la desproporción existente que afecta el patrimonio de la parte trabajadora.

1.9. TRÁMITE DE LA SEGUNDA INSTANCIA:

Mediante auto del 15 de octubre de 2014 se admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante. Así mismo, mediante auto del 27 de octubre

³ Fol. 86 a 90 C-Ppal.



de 2014, se corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que emitiera su respectivo concepto, guardando silencio los anteriores en esta instancia.

2. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Esta Sala es competente para conocer de la apelación interpuesta en el presente medio de control de Nulidad y Restablecimiento según lo establecido en el artículo 153 del C.P.A.C.A., en Segunda Instancia.

Se advierte que no se observa causal de nulidad alguna que pueda invalidar lo actuado, por lo que se procede a decidir el fondo del asunto.

2.1. PROBLEMA JURÍDICO:

Con fundamento en los anteriores planteamientos de las partes, debe entrar el Tribunal a dilucidar el siguiente problema jurídico:

¿Tienen derecho los retirados de la fuerza pública, que reciben asignación de retiro y a que en la liquidación de esta les sea reconocida por la CASUR la Bonificación por Compensación establecida en el Decreto 2072 de 1997 y en la Ley 420 de 1998, para los años 1998 y subsiguientes con carácter permanente?

¿Cuál es el régimen de las costas en el proceso contencioso administrativo regulado por la Ley 1437 de 2011?

Para solucionar a estos interrogantes, es necesario que la Corporación entre a estudiar los siguientes temas: 1. La bonificación por compensación. 2. Las costas en el régimen procesal contencioso administrativo regulado por la Ley 1437 de 2011. 3. El caso concreto.



2.2. LA BONIFICACIÓN POR COMPENSACIÓN:

Tenemos como marco jurídico de aplicación, en relación con la prestación en discusión, las siguientes normas, iniciando por la que del origen o nacimiento a la misma, hasta la que la derogó:

“DECRETO 2072 DE 1997

(agosto 21)

por el cual se establece una bonificación por compensación.

El Presidente de la República de Colombia, en desarrollo de las normas generales señaladas en la Ley 4 de 1992,

DECRETA:

Artículo 1. Créase para el personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares, para los Oficiales, Suboficiales, Agentes y personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, y para los empleados públicos del Ministerio de Defensa y la Policía a que se refiere el Decreto 122 de 1997, una Bonificación por Compensación, con carácter permanente, la cual constituirá factor salarial para efectos de determinar las primas de navidad, vacaciones y servicios; auxilio de cesantía, asignación de retiro, pensiones de jubilación vejez, invalidez y sobrevivientes.

Parágrafo. Al momento de liquidar el auxilio de cesantía, asignación de retiro, pensiones de jubilación, vejez, invalidez y sobrevivientes, se tomará como factor salarial la parte de la bonificación por compensación determinada sobre los haberes que de acuerdo con las normas legales vigentes sirvan para su cómputo.

Artículo 2. La Bonificación por Compensación que se crea en el artículo anterior, se liquidará de la siguiente manera:

...

Parágrafo 1. Para el personal de la Fuerza Pública de que trata el presente artículo a quienes se les reconozca Bonificación por Compensación y sean ascendidos, se les continuará reconociendo la Bonificación por Compensación en la cuantía que venían percibiendo.

Parágrafo 2. Para el personal de empleados públicos de que trata el presente artículo a quienes se les reconozca Bonificación por Compensación y cambien de empleo por ascenso o concurso, se les continuará reconociendo la Bonificación por Compensación en la cuantía que venían percibiendo.

Artículo 3. La Bonificación por Compensación que se establece en el presente decreto no se aplicará a los miembros de la Fuerza Pública ni a los empleados públicos del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional que hayan ingresado al servicio activo y público, respectivamente, a partir del 1 de enero de 1997, ni a quienes después de la citada fecha



reingresen a cualquiera de las entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público, después de 15 días hábiles contados a partir de la fecha de retiro.

Artículo 4. La Bonificación por Compensación se pagará mensualmente y tendrá efectos fiscales a partir del 1 de enero de 1997.

Artículo 5. Corresponde a los jefes de personal de las diferentes entidades, dar cumplida ejecución a las disposiciones contempladas en el presente decreto.

Artículo 6. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.”

“LEY 420 DE 1998

(enero 5)

Diario Oficial No. 43.209, de 7 enero de 1998

Por la cual se adicionan unos artículos de los Decretos-leyes 1211, 1212, 1213 de 1990 y del Decreto 1091 de 1995.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTICULO 1o. Adiciónanse los artículos 158, 140 y 100 de los Decretos-leyes 1211, 1212 y 1213 de 1990 respectivamente, y el artículo 49 del Decreto 1091 de 1995, en el sentido de incluir como partida computable para liquidar las prestaciones sociales periódicas del personal de Oficiales, Suboficiales, miembros del nivel ejecutivo y agentes de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional retirados con asignación de retiro o pensión y sus beneficiarios, que tuvieren tal condición, el 31 de diciembre de 1996, la bonificación por compensación que reconozca al personal de la Fuerza Pública en servicio activo.

PARAGRAFO. Si la bonificación a que se refiere el presente artículo se incorpora al sueldo básico del personal de la Fuerza Pública en servicio activo, tendrá el mismo comportamiento en la liquidación de las asignaciones de retiro y pensiones militares y POLICIALES y por tanto desaparecerá como bonificación.

ARTICULO 2o. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y produce efectos fiscales a partir del primero (1º) de enero de mil novecientos noventa y siete (1997).”

“DECRETO 58 DE 1998

(enero 10)

Diario Oficial No 43.212, de 10 de enero de 1998

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCION PUBLICA (SIC)

Por el cual se fijan los sueldos básicos para el personal de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares, oficiales, suboficiales y agentes de la Policía Nacional, personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional y empleados públicos del Ministerio de Defensa, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, se establecen bonificaciones para alféreces,



guardiamarinas, pilotines, grumetes y soldados, se modifican las comisiones y se dictan otras disposiciones en materia salarial.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en desarrollo de las normas generales señaladas en la Ley 4ª de 1992,

....

ARTÍCULO 39. En las asignaciones básicas mensuales fijadas en el presente decreto queda incorporada la bonificación por compensación establecida mediante (SIC) 2072 de 1997.

ARTÍCULO 40. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación, deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial los Decretos 122, 2324 y 2072 de 1997, y surte efectos fiscales a partir del 1o de enero de 1998.”

De la interpretación sistemática de las anteriores normas, se desprende que:

1. La bonificación por compensación, fue creada inicialmente por el Decreto 2072 de 1997, como prestación de carácter permanente, con calidad salarial para la liquidación de las primas de navidad, vacaciones y servicios; auxilio de cesantía, asignación de retiro, pensiones de jubilación vejez, invalidez y sobrevivientes, por efectos a partir del 1 de enero de 1997.
2. Que a través de la Ley 420 de 1998, la mencionada prestación fue adicionada para los miembros en retiro del personal de Oficiales, Suboficiales, miembros del nivel ejecutivo y agentes de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional retirados con asignación de retiro o pensión y sus beneficiarios, que tuvieran tal condición, **el 31 de diciembre de 1996**, desde el 1 de enero de 1997, hasta que la misma fuera incorporada al sueldo básico del personal de la Fuerza Pública en servicio activo, caso en el cual perdería su calidad de bonificación y empezaría a hacer parte de la asignación de retiro.
3. Que el Decreto 58 de 1998, en su artículo 39, incorpora en la asignación básica mensual la bonificación por compensación creada en el Decreto 2072 de 1997 y adicionalmente deroga esta norma.



4. Que con la incorporación consagrada en la norma antes citada, se da cumplimiento a la condición consagrada en el parágrafo del artículo 1 de la Ley 420 de 1998, y por tanto la misma desaparece como bonificación, pero no desaparece como beneficio económico, dado que la misma se incorpora a la asignación de actividad o retiro, según el caso.

Así pues, para la Sala es claro que de acuerdo a la evolución normativa mencionada, en la actualidad la bonificación por compensación no existe como prestación social independiente, dado que ella fue incorporada a la asignación de retiro de las personas que tenían derecho a la misma, es decir, a las personas que gozaban de su calidad de retirados a 31 de diciembre de 1996, como lo consagra el artículo 1 de la Ley 420 de 1998.

En apoyo de la anterior interpretación, la siguiente providencia del máximo órgano de la jurisdicción de lo contencioso administrativo:

“La bonificación por compensación para el personal de las Fuerzas Militares fue creada por el artículo 1 del Decreto 2072 de 1997 pero, posteriormente, el parágrafo del artículo 1 de la Ley 420 de 1998 ordenó que al incorporarse la bonificación al sueldo básico del personal en actividad tendrá el mismo comportamiento en la liquidación de la asignación de retiro y de las pensiones militares y policiales. En consecuencia desapareció como bonificación. Seguidamente el Decreto 58 de 1998 la incorporó a las asignaciones básicas mensuales establecidas para los militares y policías.

...

Ahora bien, la bonificación por compensación, como se deduce de las normas transcritas, desapareció y quedó incluida dentro de la asignación básica a partir de 1998, según el Decreto 058 de 1998 y los siguientes que fijan el salario para las Fuerzas Militares, y es precisamente a partir del año 1998, que reclama su inclusión el actor.”⁴

En igual sentido, la siguiente providencia de más reciente expedición, que por su importancia, transcribo *in extenso*:

“Del anterior recuento normativo se infiere que la bonificación por compensación fue incorporada a la asignación básica mensual de los miembros de la Fuerza Pública, tanto

⁴ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN B. Consejero ponente: JESÚS MARÍA LEMOS BUSTAMANTE. Sentencia del 24 de julio de 2008. Radicación número: 25000-23-25-000-2002-07777-01 (6117-05). Actor: DANIEL BERNAL SUÁZA. Demandado: CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS MILITARES.



activos como retirados, a partir del 1° de enero de 1998 y por lo tanto desapareció como bonificación.

Al respecto el Consejo de Estado - Sección Segunda, al entrar a estudiar la legalidad del artículo 40 del Decreto 058 de 1998, en sentencia de 10 de abril de 2008 Expediente No. 2006-00017-00 (N.I. 0299-06) M.P. Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, señaló:

“De lo reseñado se obtiene que la bonificación por compensación no desapareció del patrimonio de los beneficiarios, sino que se integró como parte de la asignación básica mensual, entendiéndose como beneficiarios: no solo los miembros activos de las fuerzas militares, sino las asignaciones de retiro y pensiones militares y policiales, a quienes se aplica el mismo comportamiento en la liquidación dando cumplimiento así a la Ley 420 de enero de 1998, que previó que la bonificación podría incorporarse al sueldo básico y eso fue lo que hizo el artículo 39 del Decreto 058 de 1998 al señalar “En las asignaciones básicas mensuales fijadas en el presente decreto queda incorporada la bonificación por compensación establecida mediante 2072 de 1997”.

De contera que, no podría el gobierno nacional mantener la bonificación por compensación en las condiciones inicialmente creadas, cuando la misma entra al patrimonio de la población destinataria como parte de la asignación básica mensual, si esto se permitiera, se estaría autorizando el pago doble por el mismo concepto. Ahora, anular el artículo 40 del decreto 58 de 1998, que deroga el decreto que crea la bonificación por compensación, mantendría vigente el artículo 39 de la misma preceptiva, dando lugar a la situación previamente planteada.

En conclusión, el Gobierno Nacional dentro de su competencia regulo en debida forma y acorde con la Ley el tema de la bonificación por compensación, no hubo extralimitación de funciones; además es necesario reiterar que no existe derecho adquirido a la estabilidad de un régimen legal.”⁵

...

Siendo ello así, Colige la Sala que la bonificación por compensación, fue incorporada en el salario básico del personal de la Fuerza Pública en servicio activo.

Considera el recurrente que la bonificación por compensación, es un derecho adquirido de carácter irrenunciable protegido constitucionalmente, empero la Sala no comparte este criterio porque al entrar tal bonificación a hacer parte, de la asignación de retiro, se están amparando las normas superiores, sin causar perjuicio ni detrimento patrimonial alguno, pues como ya se ha reiterado no existe derecho adquirido a la estabilidad de un régimen legal.

⁵ CONSEJO DE ESTADO - SECCIÓN SEGUNDA, Sentencia 0299-06, Expediente No. 2006-00017-00 M.P. Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Abril 10 de 2008.



Esta Sección mediante Sentencia 0299-06 del 10 de abril de 2008, M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, precisó:

“B. Desmejoramiento de los derechos sociales de los servidores de la Fuerza Pública: *No encuentra la Sala el desmejoramiento que podría causarse por la modificación que realizó el Gobierno Nacional en la bonificación por compensación y la actora no lo demostró. Por el contrario, como se expuso precedentemente este beneficio no desapareció del patrimonio de los sujetos activos de la norma, la bonificación entró a ser parte de la asignación básica mensual. Encuentra la Sala que la manifestación del actor sobre el desmejoramiento al personal con asignación de retiro o pensión de la fuerza pública, no tiene respaldo probatorio y ello se evidencia en las normas analizadas en los acápites anteriores.”*

Teniendo en cuenta los planteamientos anteriormente relacionados y la afirmación hecha por la parte actora, en el sentido de indicar que la bonificación por compensación le fue cancelada “junto con todos los Oficiales y Suboficiales en situación de retiro de las Fuerzas Militares a partir del 01 y hasta el 31 de diciembre de 1997” en la mesada del mes de enero de 1998, es menester concluir que la entidad demandada cumplió lo dispuesto en los Decretos 2072 de 1997, 58 de 1998 y en la Ley 420 de 1998.”⁶

Así pues, queda claro que la bonificación por compensación en la actualidad no existe como tal, dado que fue incorporada a la asignación de retiro.

2.3. LAS COSTAS EN EL RÉGIMEN PROCESAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO REGULADO POR LA LEY 1437 DE 2011:

En primer lugar, es necesario poner en claro qué se entiende por el concepto costas.

El lexicón, en su acepción condenar en, define las costas como:

“condenar a alguien en ~s.

1. loc. verb. Der. En lo civil, hacerle pagar los gastos que ha ocasionado a sus contrarios en el juicio; y en lo criminal, agravar accesoriamente el castigo con el pago total o parcial de los gastos.”⁷

⁶ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN “B”. Consejero ponente: BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ. Sentencia del 9 de julio de 2009. Radicación número: 76001-23-31-000-2004-00203-01(1905-08). Actor: ANTONIO MARÍA SILVA RODRÍGUEZ. Demandado: CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS MILITARES.

⁷ El Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia, (en línea) www.rae.es consultada el 27 de julio de 2010.



Ya el diccionario especializado, nos menciona sobre las costas procesales:

“Conjunto de gastos necesario generado en la mayoría de los procesos y que habrán de pagar las partes, ya sea cada una de ellas en la medida en que los haya ocasionado, ya una sola, si resulta “condenada en cosas”.
...”⁸

Como puede inferirse, las costas, de acuerdo a la regulación legal, pueden ser consideradas, procesalmente hablando como:

- Una carga procesal, es decir, como aquél imperativo que emana de las normas procesales con ocasión al proceso, en cabeza de las partes, no exigible coercitivamente y cuya no ejecución acarrea para el renuente, consecuencias jurídico procesales desfavorables.
- Una obligación procesal impuesta a una o a ambas partes, como derecho subjetivo de contenido patrimonial⁹ de donde se desprende el correlativo derecho procesal¹⁰ en caso de imposición de la obligación a una de las partes, y a favor de la parte contraria.

Así las cosas, las costas en los procesos civiles y contencioso administrativos, entendidos como gastos procesales, es decir, como la asunción del valor de algunos actos procesales por las partes (notificaciones, honorarios de los auxiliares de la justicia, gastos procesales fijados al inicio del proceso, artículo 171 numeral 4 del C.P.A.C.A.) son claramente una carga procesal, de cuyo incumplimiento se puede derivar consecuencias procesales negativas, como por ejemplo la parálisis del proceso, el desistimiento tácito de la demanda (artículo 178 *ibidem*), etc.

Por otra parte, las costas ya entendidas como el costo que deben asumir las partes por el hecho de iniciar o resistir un proceso, para lo cual deben no solo cubrir los

⁸ Diccionario Jurídico Espasa. Madrid: Espasa Calpe S.A., 2002. p. 441.

⁹ DEVIS ECHANDIA, Hernando. COMPENDIO DE DERECHO PROCESAL. Teoría General del Proceso. Bogotá: Editorial ABC, 1981, tomo I, p. 9.

¹⁰ *Ibidem*. p. 8.



gastos procesales como cargas antes enunciados, sino que deben asumir el valor de la representación judicial que necesariamente debe estar presente en los procesos contencioso administrativos en donde se introducen pretensiones subjetivas (nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales) a través de abogado titulado e inscrito (artículos 24 y 25 del Decreto 196 de 1971), conocido este rubro como agencias en derecho, son valores que se impone cubrir para el ejercicio adecuado del derecho de acción o de contradicción, claramente son una obligación procesal que debe ser asumida en principio por quien ejerce el derecho, valga reiterar, de acción o contradicción, y que se queda como obligación procesal asumida por cada parte o se convierte en derecho a favor de una de ellas, de acuerdo a la regulación legal que el legislador consagre con relación a la condena en costas.

Sobre este punto, nos enseña el profesor MORALES MOLINA¹¹, que las diferentes teorías que soportan la condena en costas, son las siguientes:

- Que cada parte pague lo suyo, es decir, se impone a cada parte la carga de cubrir los costos que por su actuar se imponen.
- Que todo lo pague el vencido, es decir, las cargas procesales impuestas a lo largo del proceso a cada parte, adicionado en las agencias en derecho, se imponen de manera automática y objetiva a la parte vencida, por lo que a partir de éste momento la carga se convierte en una obligación procesal que debe asumir el vencido y un derecho procesal a favor de quien sacó adelante el proceso, incidente o recurso.
- Que la carga u obligación de satisfacer el valor total, esté condicionada a ciertos elementos subjetivos como la culpa del vencido, lo que debe valorarse en la sentencia, es decir, la carga sólo se convierte en obligación y en el correlativo derecho, previa la verificación del elemento subjetivo de la

¹¹ Este aparte es desarrollado con base en el siguiente texto: MORALES MOLINA, Hernando. CURSO DE DERECHO PROCESAL CIVIL. Parte General. Bogotá: Editorial ABC, 1991. p. 562 a 564.



responsabilidad al interior del proceso, lo que efectivamente debe valorarse por el juez en la decisión de fondo.

De acuerdo a nuestras regulaciones adjetivas, el Código de Procedimiento Civil, claramente se inclina frente a la teoría objetiva, dado que el artículo 392 numeral 1, en su redacción introducida por el artículo 42 de la Ley 794 de 2003, establece una condena automática para el vencido, quien debe correr con el costo de los gastos ocasionados en el proceso y debidamente soportados en el expediente, y las agencias en derecho. Por su parte, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo adoptado a través de la Ley 1437 de 2011, a diferencia del Código Contencioso Administrativo, se inclina igualmente por la teoría objetiva al remitir de forma directa en el tema de las costas la regulación adjetiva civil, es decir, el artículo 188 del C.P.A.C.A. debe interpretarse en concordancia con el artículo 392 del C.P.C., ya citado, por lo que claramente en este punto el proceso contencioso administrativo sufre una importante modificación al pasar del régimen subjetivo (artículo 171 del C.C.A. en su redacción modificada por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998) en donde la condena estaba sujeta a la valoración que el juzgador realizará de la conducta procesal del vencido, a uno objetivo en donde quien pierde el proceso asume de forma automática la condena por este concepto. En igual sentido regula la costas el Código General del Proceso en sus artículos 365 y 366, normativa aplicable a esta jurisdicción a partir del 1 de enero de 2014, tal como lo decidió la Sala Plena de lo Contencioso del CONSEJO DE ESTADO¹².

Bastan las anteriores consideraciones legales, interpretativas, y jurisprudenciales para estudiar:

¹² Ver CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejero Ponente: ENRIQUE GIL BOTERO. Auto de 25 de junio de 2014. Radicación: 25000233600020120039501 (IJ). Número interno: 49.299. Demandante: Café Salud Entidad Promotora de Salud S.A. Demandado: Nación-Ministerio de Salud y de la Protección Social. Referencia: Recurso de Queja.



3. EL CASO CONCRETO

Dentro del *sub lite* tenemos probado que:

- El actor, prestó sus servicios en a la Policía Nacional, en el grado de Agente, desde el 18 de mayo de 1970 al 25 de abril de 1988, tal como consta en la hoja de servicios visible a fol. 7 C. Ppal.
- Con fundamento en el anterior documento, CASUR le reconoció, a través de la Resolución 3631 del 1 de septiembre de 1988, su asignación de retiro, en cuantía equivalente al 74% del sueldo básico de actividad para su grado y las partidas legalmente computables, efectiva a partir del 25 de abril de 1988 (fol. 9 C. Ppal.).
- Que el actor solicitó a CASUR, el 20 de abril de 2012, el reconocimiento y pago de la BONIFICACIÓN POR COMPENSACIÓN de que trata el Decreto 2072 de 1997 (fol. 2 a 4 C. Ppal.).
- La mencionada petición, fue resuelta por la entidad demandada, a través del oficio N° 1937/GAP-SDP del 20 de junio de 2012, acto administrativo cuya nulidad se solicita, en donde se afirma que la bonificación por compensación, fue incorporada a la asignación de retiro y pagó en la mesada de enero de 1998 el retroactivo al 1 de enero de 1997 de la mencionada bonificación (fol. 5 y 6 C. Ppal.).

Acorde con lo ya estudiado, para la Sala, las pretensiones aducidas por el actor no son de recibo, pues como ya se advirtió, la bonificación por compensación fue incorporada a la asignación de retiro con la expedición del Decreto 58 de 1998.

En torno al argumento presentado en la apelación, de que la entidad no ha demostrado en donde se refleja dicho pago en la asignación de retiro, es importante aclarar que la carga de demostrar la ilegalidad del acto administrativo es del



accionante, y este no ha desvirtuado la legalidad del mismo, máxime que en el oficio demandado se expresa el pago de la bonificación en la mesada de enero de 1998 (fol. 6) sin que el accionante adujera que la afirmación es falsa o pidiera prueba alguna para desvirtuarla¹³.

En lo atinente a las costas, ya se mencionó que el régimen procesal actual, adoptó un sistema objetivo de costas, por lo que quien pierde el proceso, debe asumir la consecuencia procesal negativa de esta carga, por lo que aun en controversias de tipo laboral o pensional, el trabajador al que no le prosperan sus pretensiones, debe soportar dicha consecuencia procesal.

En cuanto al monto de las mismas, conforme lo consagran los artículos 365 y 366 del C.G.P., este punto debe ser discutido mediante los recursos procedentes en contra del auto que las liquide, por parte del *A quo*.

Por lo anterior, no existe prueba alguna de donde se pueda inferir que no se haya incorporado la bonificación por compensación en la asignación de retiro del actor, por lo que la presunción de legalidad del acto administrativo demandado se encuentra incólume, lo que sumado a la condena objetiva de las costas, son razones suficientes para **CONFIRMAR** la sentencia objeto de censura.

4. CONCLUSIÓN:

A guisa de conclusión, la Sala considera que los actos administrativos objetos de impugnación, por medio de los cuales se negó el reconocimiento de la bonificación

¹³ Sobre el punto, nos ilustra la jurisprudencia contenciosa: “En términos legales y de acuerdo con el régimen probatorio colombiano, le “incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen” (artículo 17 del Código de Procedimiento Civil). De suerte que dicha norma, atribuye a las partes el deber de probar “*actio incumbit probandum*”; lo que conduce a concluir, que el acto acusado se considera ajustado a derecho, mientras que no se demuestre lo contrario, como eficazmente lo prescribe el artículo 6 del Código Contencioso Administrativo.

A través de la carga de la prueba se determina a cuál de las partes se dirige el requerimiento de proponer, preparar y suministrar las pruebas en el proceso; en otros términos, la carga de la prueba precisa a quién corresponde probar” CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda - Subsección "A", Sentencia de 31 de enero de 2008, Radicación número: 7301-23-31-00-202-0141-01(1490-06), Actor: Betulia Ospina de Rubio, Demandado: Municipio de Ibagué - Fondo Teritorial de Pensiones Públicas. C. P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.



por compensación al accionante, su presunción de legalidad se encuentra incólume y por tanto ha de **CONFIRMARSE** la sentencia de primera instancia, pues al actor no le asiste el derecho pretendido.

5. CON RELACIÓN A LA CONDENA EN COSTAS EN SEGUNDA INSTANCIA:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del C.P.A.C.A. en concordancia con los artículos 365 y 366 del C.G.P. y por la no prosperidad del recurso, se condenará en costas de segunda instancia al demandante apelante, a favor del demandado. En firme la presente providencia, realícese por el *A quo*, la liquidación correspondiente, conforme lo regulado en las normas ya citadas.

DECISIÓN: En mérito de lo expuesto, la **SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY,**

FALLA:

PRIMERO: CONFÍRMESE la sentencia apelada, esto es, la proferida el 9 de septiembre de 2014 por el JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO, según lo expuesto en los considerandos de esta providencia.

SEGUNDO: CONDÉNESE en costas en de segunda instancia a la parte demandante apelante y a favor del demandado. En firme la presente providencia, por el *A-quo*, **REALÍCESE** la liquidación correspondiente.

TERCERO: En firme este fallo, **DEVUÉLVASE** al Despacho de origen, **CANCÉLESE** su radicación, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI.



El proyecto de esta providencia fue estudiado, discutido y aprobado por la Sala en sesión del día de hoy, según Acta N° 190.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ