



**JUZGADO CINCUENTA Y DOS (52) ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA**

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de agosto de dos mil diecisiete (2017)

Proceso: 110013335-708-2014-00075-00
Demandante: NUBIA HERNÁNDEZ MOYA
Demandado: CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL -CASUR
Asunto: Nulidad y Restablecimiento del Derecho –Sentencia de primera instancia –BONIFICACIÓN POR COMPENSACIÓN

El Despacho procede a decidir el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesto por la señora Nubia Hernández Moya en contra de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA. En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la señora Nubia Hernández Moya, actuando por intermedio de apoderado judicial, acudió a este Despacho pretendiendo que:

Se declare la nulidad del Oficio No. GAG-SDP 10610 del 28 de abril de 2014, mediante la cual se negó el reconocimiento y pago de la bonificación por compensación para los años 1998 a 2005.

Como consecuencia de la anterior declaración de nulidad y a título de restablecimiento del derecho solicitó se ordene a la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, a:

Reconocer, liquidar y pagar como partida computable la bonificación por compensación desde el 1º de enero de 1998, con su respectiva indexación y los intereses causados, de conformidad a lo dispuesto en la Ley 420 de 1998.

Reajustar la asignación de retiro desde el año 1998, teniendo en cuenta para el efecto la bonificación por compensación, correspondiente al incremento del 8% en la mesada pensional.

Cancelar la diferencia que se cause a partir del 1º de enero de 1998.

Indexar las mesadas correspondientes en su poder adquisitivo desde el 1º de mayo de 2010 hasta el mes de mayo de 2014, o hasta que se haga efectivo el pago de la obligación.

Reconocer los intereses de mora que se generen por el pago tardío de la sentencia.

Como sustento fáctico de las pretensiones informa que (Fl. 4):

La señora Nubia Hernández Moya ingresó a la Policía Nacional como agente el 1º de octubre de 1986 hasta el 7 de noviembre de 2006, con la inclusión de los tres meses de alta, para un tiempo total de 21 años y 22 días.

Mediante Resolución No. 0031 del 9 de enero de 2007, la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional reconoció asignación de retiro a la señora Hernández.

La actora radicó escrito en ejercicio del derecho de petición el 7 de abril de 2014, a través del cual solicitó el reconocimiento y pago de la bonificación por compensación, así como el reajuste de la asignación de retiro a partir del 1º de enero de 1998 de conformidad a lo dispuesto en la Ley 420 de 1998.

La Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional expidió el Oficio No. GAG-SDP 10610 del 28 de abril de 2014, a través del cual negó la anterior petición.

2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS. Como normas violadas con la expedición del acto administrativo acusado, los artículos 2, 48, 53 y 58 de la Constitución Política, el literal

d) del artículo 1º, el literal a) del artículo 2º y artículo 13 de la Ley 4ª de 1992, los artículos 1º y 2º de la Ley 420 de 1992 y el artículo 14 del Código Sustantivo del Trabajo.

Señaló que el Gobierno Nacional ordenó el reconocimiento de la bonificación por compensación para los Oficiales y Suboficiales de la Fuerza Pública en servicio activo a través del Decreto 2072 de 1997, la cual fue expendida como partida computable al salario básico del personal retirado de conformidad a la Ley 420 de 1998.

Adujo que el acto administrativo acusado está viciado de nulidad al negar el reconocimiento de la bonificación por compensación en los términos que anteceden, por lo cual la entidad demandada vulneró no solo la normatividad que la consagra sino además las pautas de la hermenéutica jurídica sobre interpretación de la Ley y los principios como; la igualdad, seguridad social y favorabilidad.

3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA. La Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional contestó la demanda de manera extemporánea (Fls. 35 a 38).

4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN. Mediante providencia del 30 de junio de 2017 (Fls. 64 y 65), el Despacho indicó a las partes que dentro del término de 10 días siguientes podrán allegar los alegatos de conclusión.

Conforme a lo anterior, el apoderado de la parte actora allegó escrito de alegatos el 7 de julio del año en curso (Fls 68-73), mediante el cual se ratificó en los hechos y pretensiones de la demanda, haciendo énfasis en que la señora Hernández tiene derecho a que la entidad demandada le debe reconocer y pagar la bonificación por compensación.

Señaló además que la demandada no ha efectuado reajuste alguno por el concepto solicitado con el asunto de la demanda, desvirtuando de esta manera lo consagrado en el artículo 39 del Decreto 58 de 1998, en consideración a que no se evidencia el aumento del 18 %, precisando que es adicional o diferente al porcentaje del IPC.

El Ministerio Público no emitió concepto.

Surtido el trámite correspondiente a la instancia y no observándose causal alguna de nulidad que invalide lo actuado, procede el Despacho a decidir la presente controversia, previas las siguientes:

II. CONSIDERACIONES

1. PROBLEMA JURÍDICO

En audiencia inicial llevada a cabo por el Juzgado Octavo (8º) Administrativo de Descongestión ahora Juzgado Cincuenta y Dos (52) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá el 20 de marzo de 2015 (Fls. 45 a 47), en la etapa de fijación del litigio, se dispuso:

"Analizados los hechos descritos en la demanda y escuchado el apoderado de la parte del sub-lite, se concluye que el litigio se centra en establecer, si le asiste derecho a la parte accionante en cuanto al reconocimiento y pago de la bonificación por compensación para los años 1998 a 2005, más los intereses moratorios respectivos, el reajuste permanente de su asignación de retiro a partir de 1998, incluyendo como factor salarial la bonificación referida y las sumas que resulten."

2. ACERVO PROBATORIO.

2.1. Copia simple de la Hoja de Servicios No. 51738239 del 11 de diciembre de 2006, en la que se relacionan los servicios prestados por la señora Nubia Hernández Moya (Fl. 16).

2.2. Copia simple de la Resolución No. 0031 del 9 de enero de 2007, mediante la cual la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional reconoció y ordenó el pago de una asignación mensual de retiro a favor de la actora, efectiva a partir del 7 de febrero de 2007 (Fl. 17).

2.3. Escrito presentado en ejercicio del derecho de petición ante la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional el 7 de abril de 2014, mediante el cual la parte actora solicitó el reconocimiento y pago de la bonificación por compensación (Fl. 15).

2.4. Oficio No. 10610 / GAG SDP del 28 de abril de 2014, a través del cual la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, negó la anterior solicitud (Fl. 18).

2.5. Copia simple de la cédula de ciudadanía de la actora (Fl. 14).

2.6. Antecedentes Administrativos contenidos en medio magnético obrante a folio 34 del expediente.

MARCO JURÍDICO Y JURISPRUDENCIAL

- DE LA NORMATIVIDAD APLICABLE AL ASUNTO DE LA REFERENCIA

Para darle solución al problema jurídico planteado, es preciso hacer referencia a las normas que consagran la bonificación por compensación para los miembros de la Fuerza Pública.

Así las cosas, el Gobierno Nacional en virtud de lo previsto en el artículo 13 de la Ley 4ª de 1992, expidió el Decreto 2072 de Agosto 21 de 1997, con el fin de establecer una escala gradual porcentual para nivelar la remuneración del personal activo y retirado de las Fuerzas Militares y Policía Nacional.

En ese sentido, el referido Decreto consagró la creación de la Bonificación por Compensación a favor del personal de Oficiales, Suboficiales de las Fuerzas Militares, Agentes y Personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, y para los empleados públicos del Ministerio de Defensa Nacional y de la Policía Nacional en servicio activo, según el cual:

“ARTÍCULO 1º. 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 1998, 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 4. *La Bonificación por Compensación se pagará mensualmente y tendrá efectos fiscales a partir del 1 de enero de 1997”.*

Del precedente normativo, se colige que la Bonificación por Compensación fue creada con carácter permanente a partir del 1º de enero de 1997, la cual inicialmente sería reconocida y pagada sólo al personal en servicio activo, situación que se subsanó con la expedición de la Ley 420 de 5 de 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*”, que en su artículo 1º dispuso:

“ARTÍCULO 1º. *Adiciónense 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 de 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, la bonificación por compensación que reconozca al personal de la fuerza pública en servicio activo.*

PARÁGRAFO. *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”.*

Entonces, se estableció que a partir del 1º de enero de 1997, también por disposición de la Ley 420 de 1998¹, la Bonificación por Compensación fue incluida como partida computable para liquidar las prestaciones sociales periódicas del personal de Oficiales y 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, siempre y cuando ostentaran tal calidad para el 31 de diciembre de 1996.

Igualmente, la desaparición de la Bonificación por Compensación como emolumento independiente quedó consagrada en forma clara y expresa en el párrafo del artículo 1º de la Ley 420 de 1998, siempre que la bonificación fuera incluida en el

¹ “ARTÍCULO 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)”.

salario básico de los miembros en servicio activo y se hiciera lo mismo respecto de la asignación de retiro y pensiones.

Posteriormente, se expidió el Decreto 58 de enero 10 de 1998 (publicado en el Diario Oficial No 43.212, de 10 de enero de 1998):

“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”.

Normatividad en donde se fijó la escala gradual porcentual según la cual, los sueldos básicos mensuales para este personal, corresponde al porcentaje que se indica para cada grado, con respecto a la asignación básica del grado de General.

A su vez, según el artículo 39 ibídem, la Bonificación por Compensación fue incorporada en la asignación básica que se determinó en ese Decreto, de la siguiente manera:

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

Del anterior recuento normativo, se concluye que en principio la Bonificación por Compensación fue creada a favor del personal en servicio activo (D. 2072/97); luego, por efectos de la Ley 420 de 1998 se hizo extensivo el pago de dicho emolumento al personal retirado (con pensión, asignación de retiro o beneficiarios de las mismas) antes del 31 de diciembre de 1996; y, finalmente se dispuso su incorporación a la asignación básica (o de retiro según el caso), de forma tal, que la bonificación quedó incorporada en la asignación de retiro.

Así lo ha señalado el Consejo de Estado al pronunciarse en casos similares, verbigracia, en Sentencia de 14 de junio de 2007, proferida con ponencia del Consejero Alejandro Ordóñez Maldonado dentro del proceso N° 25000-23-25-000-2002-10765-01(3263-05), se estudió el asunto así:

**"(...) Finalmente, en el artículo 39 del citado Decreto, se estipuló que en las asignaciones básicas mensuales fijadas en el mismo, quedó incorporada la bonificación por compensación establecida mediante el Decreto 2072 de 1997, en los siguientes términos:
(...)**

Lo anterior significa que la incorporación de la bonificación por compensación a las asignaciones básicas mensuales, no es sólo para el personal en servicio activo como equivocadamente lo sostiene el actor, sino que se hace extensiva al personal de la Fuerza Pública con sueldo de retiro o pensión, porque si bien es cierto, que cuando se creó la bonificación mediante el Decreto 2072 de 1997 solo cobijó al personal de la Fuerza Pública en servicio activo, desconociéndose el principio de oscilación consagrado en el artículo 169 de la Ley 1211 de 1990, también es verdad, que el error fue subsanado a través de la Ley 420 de 1998 donde se ordenó hacer extensiva la bonificación por compensación al personal retirado que cumpliera con los requisitos que determinó la ley, o sea que tuvieran asignación de retiro o fuera pensionado.

Como quiera la bonificación por compensación se incorporó al sueldo básico del personal de la Fuerza Pública en servicio activo, también quedó incluida en el sueldo básico del personal con asignación de retiro o pensionado por efectos del ya mencionado principio de oscilación.

Descendiendo al caso en examen, se concluye que la bonificación que reclama el demandante ya venía incorporada al sueldo básico de su asignación de retiro desde 1998, porque el Decreto 58 de ese año, incluyó la bonificación en los sueldos básicos para el personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares, no sólo en servicio activo, sino del personal retirado con asignación de retiro o pensionado.(Negrilla y subrayado fuera de texto).

La tesis expuesta anteriormente, es la misma sostenida por la Alta Corporación, como se puede ver en un pronunciamiento más reciente², en donde señala que en casos similares se ha mantenido ésta posición, así:

"El problema jurídico en el presente caso se contrae en establecer si al demandante le asiste el derecho al reconocimiento y pago de la bonificación por compensación³, a partir del 1° de enero de 1998.

En este orden de ideas, para dar respuesta a los argumentos expresados por el recurrente, reitera la Sala en esta oportunidad la tesis ya expresada en relación con el problema jurídico planteado en asuntos similares⁴, de conformidad con la cual al actor no le asiste el derecho pretendido.

En efecto, de acuerdo con lo previsto en el párrafo del artículo 1° de la Ley 420 de 1998, si la bonificación por compensación se incorpora al sueldo del personal de la Fuerza Pública en servicio activo, tendrá el mismo comportamiento en la liquidación de retiro y pensiones militares y policiales, "y por tanto desaparecerá como bonificación". Y, ciertamente, el artículo 39 del Decreto 58 de 1998

² Sentencia Consejo de Estado – Sección Segunda, abril 16 de 2009, C.P. Gerardo Arenas Monsalve, proceso No. 25000-23-25-000-2005-00225-01, número interno: 1343-2008.

³ Creada para el personal de las Fuerzas Militares por el Decreto 2072 de 1997.

⁴ Véase entre otras providencias, la sentencia de 17 de mayo de 2007 proferida por la Sección Segunda, Subsección B, Exp. N°. 050012331000200202841 01. N° Interno: 4628-2004 Actor: Jorge Alberto González Forero. C.P.: Alejandro Ordoñez Maldonado.

incorporó la bonificación por compensación en las asignaciones básicas mensuales, lo cual hizo que desapareciera como bonificación y quedará como parte integrante de la asignación básica.

La tesis ya expresada por la Sala en punto a este aspecto jurídico en particular ha sido la siguiente:

1.- **"(...) si el demandante no está de acuerdo con el cálculo que se hace en los Decretos No. 058 de 1998, 062 de 1999, 2724 de 2000, 1463 de 2001, 2737 de 17 de 2001 y 745 de 2002, que fijan los sueldos para los respectivos años y cree que en ellos, no se está incluyendo el monto que corresponde a la partida computable; debe interponer entonces, una acción de simple nulidad en contra de tales Decretos, para que la Jurisdicción del Contencioso Administrativo haga el respectivo control de legalidad y decida si declara su nulidad o no, pues mientras dichas normas estén vigentes, la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, únicamente puede ceñirse a las disposiciones normativas allí contempladas."**

2. **"(...) En lo que respecta a que los artículos 39 y 40 del Decreto 058 de 1998 solo mencionen el Decreto 2072 de 1997 y no la Ley 420 de 1998, en lo que tiene que ver con la desaparición del bono como tal, su inclusión en el salario básico y la derogatoria misma de la norma anterior; decide la Sala, que a pesar de que la mención no se haga taxativamente, el Parágrafo del artículo primero de la Ley 420 de 1998 es muy claro cuando afirma que en caso tal que aquel beneficio sea incorporado al sueldo básico del personal de la Fuerza Pública en servicio activo, tendrá el mismo comportamiento en la liquidación de la asignación de retiro."**

Con la existencia de esa norma no era necesario la incursión de la Ley en el artículo 39 del Decreto 058 de 1998 pues ya la situación se había contemplado de manera clara y expresa."

3. **"(...) Por último esgrime el actor que en la relación de factores que consagran su salario no está especificado nada que corresponda a la bonificación por compensación, a lo cual se reitera que el parágrafo del artículo 1 de la Ley 420 de 1998 dice que se incorporará al sueldo básico, por tal motivo no será relacionado individualmente."** (Subrayado y negrilla por el Juzgado)

3. CASO CONCRETO.

En el asunto de la referencia la señora Nubia Hernández Moya, actuando a través de apoderado judicial, deprecia la nulidad del Oficio No. 10610/GAG SDP del 28 de abril de 2014, mediante el cual la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional negó el reconocimiento y pago de la Bonificación por compensación en los términos de la Ley 420 de 1998.

Así las cosas, tal como se indicó en el marco normativo, en cumplimiento de la Ley 4ª de 1992 y en aras de lograr la nivelación salarial de los miembros de las Fuerzas

Militares y de Policía, se creó la Bonificación por Compensación, a favor del personal en servicio activo (Decreto 2072 de 1997); luego, por efectos de la Ley 420 de 1998 se hizo extensivo el pago de dicho emolumento al personal que estuviese retirado (con pensión, asignación de retiro o beneficiarios de las mismas) antes del 31 de diciembre de 1996; y, finalmente se dispuso su incorporación a la asignación básica (o de retiro según el caso), de forma tal, que la referida bonificación desapareció.

Dicha Bonificación hoy no existe como emolumento independiente, por cuanto, fue incorporada en la asignación básica o en la asignación de retiro, dependiendo del caso, desde que se fijó la escala gradual porcentual en el Decreto 58 de 1998.

Ahora bien, descendiendo al asunto de la referencia se encuentra demostrado que a la señora Hernández le fue reconocida asignación de retiro a partir del 7 de febrero de 2007, en cuantía equivalente al 74% del sueldo básico de actividad para el grado y partidas legalmente computables (Fl. 17).

En ese sentido, se puede inferir que la actora tuvo derecho a percibir la Bonificación por Compensación, habida consideración que a la expedición del Decreto 2072 de 1997 se encontraba en servicio activo.

Lo anterior, teniendo en cuenta que para el año 1998, la referida bonificación desapareció por efectos de la expedición del Decreto 58 de ese año, que empezó a regir desde su publicación en el Diario Oficial N° 43.212 del 10 de enero de 1998, el cual en su artículo 39 consagró que: *"En las asignaciones básicas mensuales fijadas en el presente decreto queda incorporada la Bonificación por Compensación establecida mediante (sic) 2072 de 1997"*.

En un caso de similares características el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda –Subsección C, en sentencia del 17 de abril de 2015, con ponencia de la Magistrada Amparo Oviedo Pinto, al estudiar el reconocimiento de la bonificación por compensación, señaló:

"(...)

De acuerdo con lo anterior, encuentra la Sala que en este caso no se vislumbra violación de derechos constitucionales y legales que reclama el recurrente, porque precisamente, el análisis fáctico y normativo indica lo contrario, es decir, que la entidad dio estricto cumplimiento de ley. Además al no probar la parte

*actora la infracción de la ley alegada como causal de nulidad del acto enjuiciado, este conserva la presunción de legalidad que ampara a todos los actos administrativos. En consecuencia las pretensiones de la demanda no tienen vocación de prosperidad, por lo que la Sala confirmará la decisión del a quo que negó las pretensiones de la demanda.
(...)"*

En consecuencia, no es procedente el reconocimiento y pago de la Bonificación por Compensación reclamada en el libelo inicial, en consideración a que la entidad demandada obró conforme a la normatividad vigente al cancelar en la nómina de enero de 1998, lo adeudado a la actora por concepto de esa partida con retroactividad al 1º de enero de 1997, tal como lo afirmó en el acto administrativo atacado (Fl. 17).

En esa medida, al no encontrar fundamentos que logren desvirtuar la presunción de legalidad de la que está investido el acto impugnado, se impone denegar las súplicas elevadas.

Por último, en lo referente a la condena en costas, se considera que la misma procede al ser vencida una parte en el proceso y cuando hubiese asumido una conducta que a juicio del juzgador, la haga acreedora a esa sanción, tal y como lo dispone el artículo 188 del CPACA en concordancia con el artículo 365 del CGP. No obstante, no se evidenció que la parte actora en el curso del proceso haya actuado con temeridad, dolo o mala fe, razón por la cual no se impondrá condena.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Cincuenta y Dos (52) Administrativo Oral del Circuito de Bogotá D.C.**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE.

PRIMERO: Negar las pretensiones de la demanda, conforme a lo señalado en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: Sin lugar a imponer condena en costas.

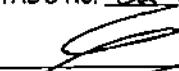
TERCERO: Una vez ejecutoriada la presente providencia devuélvase a la Parte Actora, si lo hubiera, el remanente de la suma que se ordenó pagar para gastos

ordinarios del proceso (Acuerdo 115 de 2001 y 2165 de 2003), y Archívese el expediente.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Angelica A Sandoval A
ANGÉLICA ALEXANDRA SANDOVAL AVICA
Juez

C.A.

<p>JUZGADO CINCUENTA Y DOS (52) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C. -SECCIÓN SEGUNDA-</p> <p>Hoy 25 de agosto de 2017 se notifica la providencia anterior por anotación en el ESTADO No. <i>52</i>.</p> <p> ERVIN ROMERO OSUNA Secretario</p>
