

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JURISDICCIONAL DEL PODER PÚBLICO

JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN

Medellín, marzo diez (10) de dos mil quince (2015)

REFERENCIA: **Radicado** 05001-33-33-007-2015-00178-00
Actuación CONCILIACIÓN PREJUDICIAL
Solicitante **JOSÉ RAFAEL RUIZ BOLAÑOS**
Solicitado NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL

Asunto Imprueba conciliación prejudicial

Interlocutorio

El señor **JOSÉ RAFAEL RUIZ BOLAÑOS** actuando a través de apoderada judicial presentó ante los Procuradores Judiciales solicitud de conciliación prejudicial, con el fin de llegar a un acuerdo con la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL sobre el reajuste y reliquidación de la pensión por muerte y demás factores prestacionales, en calidad de padre del extinto capitán de la Policía Nacional Carlos Eduardo Ruiz Cañizares desde el año 1997 hasta el año 2004, teniendo en cuenta la variación en el cómputo del índice de precios al consumidor IPC.

ANTECEDENTES

De los documentos aportados como anexos a dicha solicitud, se desprende que al señor **JOSÉ RAFAEL RUIZ BOLAÑOS** y a la señora **CARMELA CAÑIZARES DE RUIZ**, mediante Resolución Nro. 016871 del 19 de diciembre de 1995 (Fls. 21-22), se les reconoció y ordenó el pago de una pensión post mortem, auxilio de cesantía e indemnización, como beneficiarios de su hijo Carlos Eduardo Ruiz Cañizares quien falleció en actos del servicio; prestación económica que se hizo efectiva a partir del 23 de diciembre de 1994.

Se evidencia de los hechos y anexos que el convocante el día 3 de agosto de 2014¹, presentó ante la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL, derecho de petición solicitando el reconocimiento y pago del reajuste de la pensión por muerte que devenga como padre del extinto capitán Carlos Eduardo Ruiz Cañizares, tomando como base el índice de precios al consumidor IPC; ante lo cual la entidad dio respuesta mediante Oficio Nro. S 2014-017275/ARPRE-GRUPE-1.10 del 28 de agosto de 2014 (Fl. 31), atendiendo desfavorablemente la petición elevada.

Por lo anterior, presentó solicitud de conciliación el día 22 de octubre de 2014, la cual fue llevada a cabo el día 10 de febrero del presente año², entre la apoderada del convocante y la apoderada de la entidad convocada, lográndose acuerdo entre las partes en el sentido de pagar el 100% del capital y el 75% de indexación sobre dicho capital, para un total de (\$4.720.964,52).

Ahora bien, como quiera que no se acompañó al acuerdo celebrado la prueba que acreditara la razón por la cual la señora Carmela Cañizares de Ruiz no integró la parte convocante en el presente asunto en calidad de madre del extinto Teniente Carlos Eduardo Ruiz Cañizares y también beneficiaria de la pensión por muerte reconocida mediante Resolución N° 016871 del 19 de diciembre de 1995, sobre la cual se acordó la reliquidación con base en el I.P.C; mediante auto emitido el día 2 de marzo de 2015³ se efectuó requerimiento a la parte

¹ Folios 23 a 30.

² Folios 55 a 57.

³ Folio 71.

convocante para que en un término de cinco (05) días allegara al Despacho la prueba y documentación necesaria que acreditara la razón por la cual la señora Carmela Cañizares de Ruiz no integró la parte convocante en el trámite de conciliación prejudicial, y en el eventual caso de haber fallecido se debía aportar el acto administrativo por medio del cual la entidad convocada reconoció el otro 50% de la pensión por muerte a favor del señor José Rafael Ruiz Bolaños, sin que a la fecha se hubiese atendido tal requerimiento.

CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

1. Competencia.

El artículo 24 de la Ley 640 de 2001 dispone *“las actas que contengan conciliaciones extrajudiciales en materia de lo contencioso administrativo se remitirán a más tardar dentro de los tres (3) días siguientes al de su celebración, al Juez o Corporación que fuere competente para conocer de la acción judicial respectiva, a efecto de que imparta su aprobación o improbación.”* De acuerdo con ello, esta Agencia es competente para conocer de la conciliación celebrada entre las partes a fin de impartir o no aprobación al mismo, como quiera que de acudirse al medio de control respectivo, la competencia estaría radicada en los jueces administrativos.

2. Del caso concreto.

Las condiciones para aprobar una conciliación, de conformidad con el artículo 73 de la Ley 446 de 1998 son:

- a. Que se hayan presentado las pruebas necesarias para ello.
- b. No sea violatorio de la Ley
- c. No resulte lesivo para el patrimonio público.

Igualmente, de manera reiterada el Consejo de Estado ha señalado que el acuerdo conciliatorio prejudicial se somete a los siguientes supuestos de aprobación:

- a. La debida representación de las partes que concilian.
- b. La capacidad o facultad que tengan los representantes o conciliadores para conciliar.
- c. La disponibilidad de los derechos económicos enunciados por las partes.
- d. Que no haya operado la caducidad de la acción.
- e. Que lo reconocido patrimonialmente esté debidamente respaldado en la actuación.
- f. Que el acuerdo no resulte abiertamente lesivo para el patrimonio público (artículo 73 y 81 de la Ley 446 de 1998).

De acuerdo con lo anterior, el Despacho analizará en el caso concreto, si se dan o no los presupuestos para la aprobación del acuerdo logrado por las partes.

2.1. La debida representación de las partes que concilian y la capacidad o facultad que tengan los representantes o conciliadores para conciliar.

Encuentra el Despacho que el convocante señor JOSÉ RAFAEL RUIZ BOLAÑOS, se encuentra representado por la Doctora GLORIA ISABEL RODRÍGUEZ ALAVA, a quien se facultó para representarlo en el trámite conciliatorio con el fin de lograr el reconocimiento y la reliquidación de la pensión por muerte de acuerdo al IPC (folio 17).

Así mismo, y de conformidad con lo dispuesto en el art. 59 de la ley 23 de 1991⁴ modificado por el art. 70 de la ley 446 de 1998, la Nación – Ministerio de Defensa –

⁴ Art. 59, Ley 23 de 1991: *“Podrán conciliar, total o parcialmente, en las etapas prejudicial o judicial, las personas jurídicas de derecho público, a través de sus representantes legales o por conducto de apoderado, sobre conflictos de carácter particular y contenido económico de que conozca o pueda conocer la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo.*

“PARAGRAFO 1o. En los procesos ejecutivos de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993, la conciliación procederá siempre que en ellos se hayan propuesto excepciones de mérito.”

Policía Nacional a través del Coronel Hugo Henry Márquez Cepeda Comandante del Departamento de Policía de Nariño, otorgó poder a la Doctora CARMEN EUGENIA DELGADO ORTEGA, con expresa facultad de conciliar de acuerdo con los parámetros fijados por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional (folio 45). Igualmente obra dentro del expediente copia de la Resolución N° 1338 de 2014 “Por la cual se traslada a unos Oficiales Superiores de la Policía Nacional” (Fl. 46); copia de la Resolución N° 3200 del 31 de julio de 2009 “Por la cual se adecúa la conformación del Comité de Conciliación y Defensa Judicial del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, se promueve la acción de repetición, se delega la facultad de constituir apoderados para conciliar y se dictan otras disposiciones” (Fl. 47 a 51); copia de la certificación expedida por el secretario técnico del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Policía Nacional (Fls. 58-59) y copia de la preliquidación de acuerdo al IPC realizada por la entidad convocada (Fls. 60 a 68).

2.2. Ausencia de caducidad.

Como quiera que el acuerdo conciliatorio celebrado entre las partes, versa sobre una prestación de carácter periódica como es, la pensión por muerte y el reajuste solicitado, es claro que frente al medio de control procedente no opera el fenómeno de la caducidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 164 literal c) del CPACA, razón por la que el convocante puede acudir en cualquier momento ante la jurisdicción.

De acuerdo con ello, es claro que la solicitud de conciliación prejudicial podía intentarse también en cualquier tiempo.

2.3. Disponibilidad del derecho. De la conciliación de derechos ciertos e indiscutibles.

La reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado ha coincidido en afirmar que en tratándose de derechos pensionales, las partes no podrán llevar a cabo conciliación alguna al respecto, puesto que se trata de derechos constitucionalmente reconocidos como irrenunciables e imprescriptibles.

Al respecto, en reciente sentencia dicha corporación expresó:

“La Ley 1285 de 2009 que está vigente desde el 22 de enero del presente año, en principio, es aplicable como norma de orden público y de obligatorio cumplimiento. De manera concreta adicionó un artículo nuevo a la Ley 270 de 1996 relacionado con el tema de la conciliación judicial y extrajudicial en materia Contencioso Administrativa, como requisito de procedibilidad en tratándose de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y contractuales. Así lo señala el artículo 13:

“... ”

ARTÍCULO 13. Apruébase como artículo nuevo de la Ley 270 de 1996 el siguiente:

“Artículo 42A. Conciliación judicial y extrajudicial en materia contencioso-administrativa. A partir de la vigencia de esta ley, cuando los asuntos sean conciliables, siempre constituirá requisito de procedibilidad de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que lo sustituyan, el adelantamiento del trámite de la conciliación extrajudicial. (Se subraya).”

Con el fin de decidir sobre el trámite de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad, es necesario precisar que son materia de conciliación los derechos que tengan el carácter de “inciertos y discutibles” autorizados por el artículo 53 de la Carta

3[3] Al respecto, el párrafo 2 del art. 61 de la ley 23 de 1991 dispone: “No habrá lugar a conciliación cuando la correspondiente acción haya caducado.”

4[4] Así lo estipula el art. 136 del CCA. que expresa: “(...) 10.(...) En los siguientes contratos, el término de caducidad se contará así: (...) c) En los que requieran de liquidación y ésta sea efectuada de común acuerdo por las partes, a más tardar dentro de los dos (2) años, contados desde la firma del acta.”

Política, y a los que hace referencia la Ley Estatutaria al establecer dicho requisito "... cuando los asuntos sean conciliables..."

Cuando se ha adquirido el derecho pensional por cumplir los requisitos señalados en la Ley, las partes involucradas en la eventual controversia judicial, no están en posibilidad jurídica de conciliar tal derecho, ya que es de carácter imprescriptible e irrenunciable, las condiciones para su otorgamiento están dadas por la Ley y ella no puede ser objeto de negociación por ninguno de los extremos, por ser de orden público.

El artículo 13 de la Ley 1285 de 2009 fue reglamentado por el Gobierno Nacional mediante Decreto 1716 de 14 de mayo de 2009, cuyo parágrafo 2º del artículo 1º establece que "El conciliador velará porque no se menoscaben los derechos ciertos e indiscutibles, así como los derechos mínimos e intransigibles". En el presente caso, los presupuestos del reconocimiento pensional en los términos reclamados en la demanda, no pueden ser objeto de conciliación.

En tratándose del tema pensional la Subsección "A" de la Sección Segunda de ésta Corporación mediante sentencia de tutela de 1º de septiembre de 2009, Exp. No. 00817-00 actor: ISMAEL ENRIQUE MOLINA GUZMAN, sostuvo que esta clase de derechos no son conciliables – como requisito de procedibilidad -, en los siguientes términos:

"...
Insiste la Sala en que para la exigencia del requisito de procedibilidad en examen, el juez en materia contencioso administrativa debe observar extremo cuidado con "los derechos ciertos y discutibles" susceptibles de conciliación en materia laboral, puesto que la mayoría de ellos son irrenunciables e imprescriptibles y para sus destinatarios son fundamentales, como sucede con el derecho a la pensión. De ahí que el rechazo de la demanda por ese motivo implica el observar especial responsabilidad en la actividad judicial"...⁵ (negritas del Despacho)

Pese a ello, en posterior pronunciamiento el Consejo de Estado abrió la posibilidad para acudir a la conciliación aún en temas pensionales cuando con aquella se logre el reconocimiento de los derechos ciertos e indiscutibles del administrado, señalando:

"Ahora bien en el campo del derecho administrativo laboral, la Constitución Política establece la facultad de conciliación únicamente sobre derechos inciertos y discutibles, así como la irrenunciabilidad del derecho a la seguridad social y de los beneficios mínimos establecidos en normas laborales (arts. 48⁶ y 53⁷ de la CP).

De lo anterior se concluye que la conciliación en derecho administrativo laboral puede versar sobre los efectos económicos de un acto administrativo de carácter particular sujeto de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho cuando:

⁵ Consejo de Estado. Sección Segunda. Providencia de 23 de febrero de 2012. Radicado: 44001-23-31-000-2011-00013-01(1183-11. C.P. Bertha Lucia Ramirez De Paez.

⁶ ARTICULO 48. La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley.

Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social.

(...)

⁷ ARTICULO 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:

Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; **facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles**; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.

Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna.

La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.

- i) Se trate de derechos inciertos y discutibles.
- ii) Sean asuntos susceptibles de transacción, desistimiento y aquellos que expresamente determine la ley.
- iii) **Se respete la irrenunciabilidad del derecho a la seguridad social y a los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales.**

...

En el mismo sentido la Corte Constitucional ha sido enfática al señalar que las transacciones y acuerdos conciliatorios en los que se desconozcan el derecho a la seguridad social o los mínimos de las normas laborales carecen de fuerza frente a la Constitución Política, señalando que el alcance de las conciliaciones en derecho laboral es relativo, pues no pueden extenderse a derechos irrenunciables de los trabajadores. A este respecto ha considerado:

*“En lo referente a las conciliaciones en materia laboral, si bien, en cuanto cumplan las condiciones legales, están llamadas a resolver las diferencias entre patronos y trabajadores en aspectos salariales y prestacionales, **carecen de fuerza, frente a la Constitución, para hacer que el trabajador mediante ellas renuncie a derechos** suyos ciertos e indiscutibles, como es el caso de la pensión de jubilación, que le debe ser reconocida y pagada cuando se cumplan los requisitos de ley para obtenerla.*

Así, pues, el alcance de las conciliaciones es relativo, en cuanto ponen fin a controversias referentes a los derechos laborales de los cuales se trata en sus textos, pero no pueden extenderse a derechos irrenunciables de los trabajadores. Respecto de éstos las cláusulas de renuncia se tienen por no escritas y no pueden oponerse válidamente a las pretensiones del reclamante si lo que éste pide es la efectividad del derecho irrenunciable.”⁸

...

*Así las cosas, siendo legal en sí misma la audiencia de conciliación como etapa procesal, se debe reiterar que: “Esta apreciación debe entenderse en el sentido de que **no puede transigirse menoscabando los derechos fundamentales. Pero, cosa diferente es que se llegare a un acuerdo que precisamente conlleve la protección del derecho fundamental**”⁹. Así en cada caso se debe analizar si la conciliación conllevó realmente a “allanamiento del ente accionado a los hechos presentados por el accionante que dio como resultado un acuerdo sobre las alternativas técnicas para superar la violación del derecho.”¹⁰. (Subrayado fuera de texto).*

Por tanto se insiste en que si como resultado de la audiencia de conciliación, se protege el derecho reclamado en el proceso en razón de la fórmula de arreglo, que es aceptada por las partes y avalada por el conciliador, quien vela porque no se menoscaben los derechos ciertos e indiscutibles, dicho acuerdo debe tenerse como válido^{11,12} (Negrillas del Despacho)

En atención a lo expresado por el máximo tribunal de lo contencioso administrativo, la conciliación será totalmente válida como mecanismo de solución de conflictos cuando con ella se logre el reconocimiento por parte de la entidad de los derechos laborales irrenunciables e intransigibles del administrado.

De acuerdo con ello, encuentra esta Agencia Judicial que en el presente asunto, la entidad convocada NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL, afirma haber reconocido el 100% del capital pretendido por el convocante y el 75% de la indexación correspondiente, pero tal como se indicó en apartado anterior, este Despacho no cuenta con la prueba que le permita establecer si la señora Carmela Cañizares de Ruiz debía concurrir a la audiencia de conciliación celebrada ante el Ministerio Público como

⁸ Sentencia T-1008-99 del 9 de diciembre de 1999, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

⁹ T-232 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero

¹⁰ T-677 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

¹¹ T-677 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

¹² Consejo de Estado. Sección Segunda. Providencia de 14 de junio de 2012. Radicación número: 25000-23-25-000-2008-01016-01(1037-11). C.P. Gerardo Arenas Monsalve.

beneficiaria del reajuste pretendido sobre el cual se produjo el acuerdo conciliatorio, como quiera que de acuerdo con la información plasmada en la Resolución N° 016871 del 19 de diciembre de 1995, es la madre del extinto Teniente Carlos Eduardo Ruiz Cañizares y beneficiaria del 50% de la pensión por muerte reconocida mediante dicho acto administrativo sobre el cual se acordó el reajuste con base en el I.P.C y de otro lado, en el evento de que hubiese fallecido se debía aportar el acto administrativo por medio del cual la entidad convocada reconoció el otro 50% de la prestación a favor del señor José Rafael Ruiz Bolaños; sin embargo, lo anterior no se pudo acreditar pese haber sido requerido previamente por el Despacho.

Lo anterior, conlleva necesariamente a la improbación del acuerdo conciliatorio logrado entre las partes, como quiera que tal como se expuso con anterioridad, en asuntos como el que ocupa la atención del Despacho, sólo es factible aprobar un acuerdo cuando exista plena prueba que evidencie que el mismo se ajusta al ordenamiento jurídico y que el convocante ostenta plenamente el derecho, supuesto que pretendió acreditar el juzgado efectuando requerimiento al convocante, el cual no fue atendido.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN,**

RESUELVE

- 1. IMPROBAR** el acuerdo conciliatorio logrado entre el señor **JOSÉ RAFAEL RUIZ BOLAÑOS** y la **NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL**, por las razones expuestas en la parte motiva.
- 2.** Devolver los anexos a la parte interesada sin necesidad de desglose.
- 3.** En firme esta providencia, pásese el expediente para su correspondiente archivo.

NOTIFÍQUESE

BEATRIZ STELLA GAVIRIA CARDONA
Juez.

P.

<p>NOTIFICACIÓN POR ESTADO JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN CERTIFICO: En la fecha se notificó por ESTADOS el auto anterior Medellín, _____. Fijado a las 8:00 a.m. _____ Secretario (a)</p>
