

**REPUBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL**



**JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ,  
D.C., SECCIÓN SEGUNDA**

Bogotá D. C., dieciocho (18) de diciembre de dos mil diecinueve (2019)

**Referencia:** 110013335 009 **2017 00362 00**

**Accionante:** STELLA MONTENEGRO SÁNCHEZ

**Accionado:** CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL

---

**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
CONCILIACIÓN JUDICIAL**

**I. ANTECEDENTES**

- 1.1. La señora Stella Montenegro Sánchez, actuando a través de apoderado, acudió al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, con al fin de obtener la nulidad de la resolución 5264 del 13 de septiembre de 2017 y, como consecuencia de ello, el reconocimiento y pago de la sustitución de asignación mensual de retiro en calidad de compañera permanente del señor agente (r) Daniel Bolívar Becerra (fallecido), con quien manifestó haber convivido por más de 12 años y tener 2 hijas menores de edad.
- 1.2. Con auto del 12 de marzo de 2018 se admitió la demanda en contra de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional.
- 1.3. La entidad demandada presentó escrito de contestación el 23 de julio de 2018 (fls. 46 a 50).
- 1.4. Mediante proveído del 8 de abril de 2019 se vinculó de oficio en el extremo pasivo de la litis a la señora Luz Nelly Guzmán Molano (fl. 183).
- 1.5. La vinculada presentó escrito de contestación mediante memorial radicado el 24 de mayo de 2019 en el cual manifiesta que convivió con el causante por más de 32 años de manera ininterrumpida y con quien tuvo 2 hijos que ya son mayores de edad, razón por la que considera que tiene derecho a la sustitución pensional.

- 1.6. El 18 de octubre de 2019 se instaló la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011; en ella se estableció que la discusión se centra en definir: <<si tiene derecho la señora Stella Montenegro Sánchez a que la entidad demandada le reconozca y pague la pensión de sobreviviente en calidad de compañera permanente del señor DANIEL BOLÍVAR BECERRA (fallecido)? Y, ¿si tiene derecho similar, la señora LUZ NELLY GUZMÁN MOLANO, también como compañera permanente? o si por el contrario, se trata de una prestación que debe ser compartida por las interesadas>>; se dispuso el decreto y práctica de las pruebas solicitadas por las partes y se fijó fecha y hora para llevar a cabo la audiencia del artículo 181 del CPACA.
- 1.7. El 10 de diciembre de 2019 se instaló la audiencia de práctica de pruebas y en ella, previo a recibir la declaración de los testigos citados, tanto la demandante como la vinculada manifestaron que llegaron a un acuerdo.

## **2. Del acuerdo conciliatorio.**

Los apoderados de las señoras Stella Montenegro Sánchez y Nelly Guzmán Molano, en instalación de la audiencia de pruebas, manifestaron la siguiente fórmula conciliatoria:

1. Del 50% de la asignación de retiro que se encuentra en suspenso reconocer a cada una el 25%, es decir, dividirlo en 2 partes iguales.
2. El retroactivo pensional que se origine en el reconocimiento de la sustitución de asignación de retiro le corresponderá a la señora Stella Montenegro Sánchez en su totalidad, por encontrarse a cargo de las menores hijas del causante.
3. La afiliación a seguridad social en salud reconocerla únicamente en favor de la señora Nelly Guzmán Molano.

Tanto la demandante como la vinculada manifestaron estar de acuerdo con la propuesta; sin embargo, la apoderada de CASUR no asistió a la diligencia.

## **II. CONSIDERACIONES**

**2.1.-** La conciliación judicial es un mecanismo de solución de conflictos de carácter particular y de contenido patrimonial, el cual, conforme a lo establecido en las Leyes 23 de 1991 y 640 de 2001, procede también en

asuntos que podrían ventilarse ante la jurisdicción contencioso administrativa, razón por la cual el numeral 8 del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011 brinda a las partes la posibilidad de conciliar sus diferencias en el desarrollo de la audiencia inicial.

En tal virtud, conforme a la normativa vigente, la conciliación es una manifestación unívoca de voluntad de las partes, en este caso judicial, porque se solicitó dentro del proceso judicial.

## 2.2.- Requisitos para la aprobación del acuerdo conciliatorio

En materia contencioso administrativa, la ley y la jurisprudencia<sup>1</sup>, han establecido los requisitos que debe tener en cuenta el juez competente, al momento de decidir sobre la aprobación del acuerdo conciliatorio, puesto a su consideración, así:

- Verificar la caducidad del medio de control, según lo dispuesto en el parágrafo 2º del artículo 61 de la Ley 23 de 1991, modificado por el artículo 81 de la Ley 446 de 1998;
- Que las partes estén debidamente representadas y con la facultad expresa para conciliar;
- La naturaleza económica de las pretensiones, según lo dispuesto por el artículo 59 de la Ley 23 1991, modificado por el artículo 70 de la ley 446 de 1998;
- Que el acuerdo no resulte lesivo para el patrimonio público<sup>2</sup>.
- Que el acuerdo cuente con el soporte probatorio necesario, **para acreditar la existencia de la obligación a cargo de la entidad**, según los términos del art. 65 A de la Ley 23 de 1991, adicionado por el art. 73 de la ley 446 de 1998<sup>3</sup>;

Esta sede Judicial procedió a verificar el cumplimiento de estos requisitos y concluyó que no resulta viable aprobar el acuerdo conciliatorio celebrado por las partes, principalmente porque los derechos conciliados no son de libre disposición, como pasa a explicarse.

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Providencia del 22 de agosto de 2017, Rad. 110013335009201700244-00, Convocante: Unidad Nacional de Protección, Convocada: Ana Ayde Sauca; auto del 18 de septiembre de 2017, Rad. 110013335009201700171-00, convocante: Superintendencia de Industria y Comercio, convocado: Andrés Mauricio Espinosa Otero; auto del 23 de octubre de 2017, Rad. 110013335 009 2017 00189 00, convocante: Superintendencia de Industria y Comercio, convocado: Henry David Torregroza Cervera. Juez: Guillermo Poveda Perdomo.

<sup>2</sup> Artículos 25, 26 37 de la Ley 640 de 2001.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, auto del 28 de noviembre de 2011, rad. 15001-23-31-000-2011-00128-01.

### **2.2.1.- Que no haya operado la caducidad del medio de control**

Comoquiera que la controversia gira en torno al reconocimiento y pago de la sustitución de asignación de retiro de la cual era titular el agente Daniel Bolívar Becerra (fallecido) y dicha prestación ostenta el carácter de periódica, el ejercicio del medio de control que procede en contra del acto administrativo que niega este reconocimiento no está sujeto al término de caducidad, puesto que conforme al numeral 1.º literal c), del artículo 164 del CPACA la demanda del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos administrativos ' que reconocen o niegan prestaciones periódicas, puede interponerse en cualquier tiempo, independientemente de la prescripción de las mesadas no reclamadas en tiempo, aspecto sobre el cual se referirá el despacho más adelante.

### **2.2.2.- Representación de las partes y capacidad para conciliar**

En el expediente, se encuentra acreditado que las señoras Stella Montenegro Sánchez y Luz Nelly Guzmán Molano, actúan en el presente proceso a través de sus apoderados correspondientes, quienes están facultados para conciliar (fls. 1 y 77 – 78) y que además ellas asistieron a la audiencia de pruebas y manifestaron estar de acuerdo con el formula conciliatoria.

### **2.2.3.- Asunto conciliado: que verse sobre acciones o derechos económicos disponibles por las partes.**

Al respecto, el artículo 70 de la Ley 446 de 1998, que modificó el artículo 59 de la Ley 23 de 1991, estipula:

*<<Artículo 59.- 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, (...)>>.*

Sin embargo, la conciliación de asuntos que, pese a tener contenido económico, versan sobre derechos ciertos, irrenunciables e indiscutibles como es el caso de la seguridad social la seguridad social resulta improcedente, pues su naturaleza no permite que se pueda renunciar o tranzar los mismo.

*<<Conforme a la jurisprudencia constitucional, el derecho a la seguridad social es un real derecho fundamental cuya efectividad se deriva "de (i)*

su carácter irrenunciable, (ii) su reconocimiento como tal en los convenios y tratados internacionales ratificados por el Estado colombiano en la materia y (iii) de su prestación como servicio público en concordancia con el principio de universalidad<sup>4</sup>>>.

Como expresión del derecho fundamental a la seguridad social aparecen las figuras de la sustitución pensional y la pensión de sobrevivientes, creadas como una prestación en favor de aquellas personas que dependían económicamente de la que fallecen, con el fin de impedir que deban soportar las cargas materiales y espirituales que de ello deriva y en estrecha relación al mínimo vital y a la vida digna.

Bajo este panorama, el Consejo de Estado<sup>5</sup> al revisar la posibilidad de conciliación en materia pensional efectuó las siguientes precisiones:

- La conciliación en un mecanismo de resolución de conflictos mediante el cual dos o más personas gestionan sus diferencias, respecto de asuntos susceptibles de transacción, desistimiento y los que determine la ley.
- En el campo del derecho administrativo laboral, por norma constitucional solamente son plausibles de conciliación los derechos inciertos y discutibles.
- Debe tenerse en cuenta que tanto el derecho a la seguridad social, como los beneficios mínimos establecidos en normas laborales son irrenunciables.
- Con fundamento en lo expuesto <<**no tiene efectos la conciliación en la que se renuncie al derecho a la pensión.** De igual manera son irrenunciables los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales (art. 53 CP), principio que refleja la protección constitucional brindada al trabajo tal como se observa en el artículo 2 de la Constitución Política>>.

Esta posición fue reiterada por la misma Corporación<sup>6</sup> en providencia más reciente, en la cual se dijo que en materia contencioso administrativo laboral el principio de irrenunciabilidad y la facultad constitucional de conciliar y transigir únicamente derechos inciertos y discutibles constituye un verdadero límite a la autonomía de la voluntad, máxime cuando se

---

<sup>4</sup> Sentencia T-164 de 2013.

<sup>5</sup> Sección Segunda, Subsección B, sentencia proferida el 12 de agosto de 2013, con ponencia del consejero Gerardo Arenas Monsalve, dentro del proceso 08001233100020090110901.

<sup>6</sup> Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 22 de octubre de 2018, con ponencia del consejero William Hernández Gómez, dentro del proceso 08001233100020100077001.

trata de **derechos pensionales** que son imprescriptibles e irrenunciables y que las condiciones para su reconocimiento están expresamente señaladas en la ley y, por tanto, no pueden ser objeto de negociación por ninguno de los extremos <<al ser orden público>>.

Bajo este derrotero, el Despacho considera que, los derechos que fueron conciliados por las partes no son solamente de contenido económico y, por tanto, tampoco son de libre disposición por las partes, como se pasa a explicar.

Está demostrado hasta la presente etapa procesal que, el señor Daniel Bolívar Becerra (fallecido) prestó sus servicios a la Policía Nacional durante 24 años, 10 meses y 2 días en calidad de agente y que, a través de la resolución 3968 del 29 de noviembre de 1989 le fue reconocida asignación de retiro.

El referido agente falleció el 18 de julio de 2017 y a reclamar la sustitución de la asignación de retiro acudieron la señora Stella Montenegro Sánchez, en su nombre como compañera permanente y en nombre de sus menores hijas Diana Sofía Bolívar Montenegro y Valery Asley Bolívar Montenegro y la señora Luz Nelly Guzmán Molano también en calidad de compañera permanente.

Entonces, en consideración a la controversia en torno al derecho de las señoras Stella y Luz, la administración resolvió reconocer el 50% de la sustitución de asignación de retiro a las hijas menores del causante en partes iguales, Diana Sofía y Valery Asley, y dejar en suspenso el otro 50% hasta tanto la jurisdicción contencioso administrativa resuelva a quien le asiste el derecho o si se trata de una prestación que debe ser compartida por las dos interesadas, pero para esto ellas deben acreditar el cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley.

Es por esta razón<sup>a</sup> que la señora Stella Montenegro inició demanda de nulidad y restablecimiento del derecho a la cual fue vinculada la señora Luz Nelly Guzmán y en el trámite del proceso ellas propusieron formula conciliatoria; sin embargo, en dicho acuerdo cada una de ellas está renunciando a derechos que constitucional y legalmente son irrenunciables.

Así, la señora Stella Montenegro manifiesta que renuncia a la afiliación a seguridad social en salud, para quedarse con un retroactivo pensional y con el 50% de la prestación que se encuentra en suspenso, porque a su juicio la entidad solamente podría afiliar a una de las dos al sistema de salud de la Fuerza Pública.

Para el Despacho, este argumento no resulta de recibo, toda vez que el servicio de salud hace parte por excelencia del derecho a la seguridad social, constitucionalmente irrenunciable, inconciliable e intransigible, hace parte de las garantías mínimas en la materia, y, porque además, el artículo 23 del Decreto 1795 de 2000 <<por el cual se estructura el sistema de salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional>> es claro cuando señala que son afiliados obligatorios, sometidos al régimen de cotización, entre otros, **los beneficiarios** de pensión o de **asignación de retiro** por muerte del personal en servicio activo, **pensionado o retirado** de las Fuerzas Militares o de la Policía Nacional.

Esto significa que ante un eventual fallo favorable a los intereses de la demandante, sin importar si su derecho a la sustitución pensional es absoluto o compartido, la afiliación al sistema de seguridad social en salud está garantizada, es obligatoria y ella no puede renunciarla.

Ahora bien, por parte de la señora Luz Nelly Guzmán Molano, ella estuvo de acuerdo en aceptar el otro 50% de la prestación que está en discusión y en ceder **la totalidad del retroactivo pensional**, en favor de la señora Stella, pese a considerar que tiene derecho al mismo.

El retroactivo pensional es la sumatoria de todas las mesadas pensionales que debieron pagarse desde el momento del fallecimiento del causante y hasta el reconocimiento de la sustitución pensional, es decir que se trata de la pensión misma y no de un derecho accesorio a ella que pueda renunciarse; pues como lo explicó el Consejo de Estado en la providencia citada en precedencia, el derecho pensional es un derecho de orden público del cual no puede disponerse a voluntad del interesado y solo puede verse afectado por el fenómeno jurídico de la prescripción de mesadas.

En este sentido, si eventualmente la vinculada llegase a demostrar que cumple con los requisitos exigidos por la ley para ser beneficiaria de la sustitución pensional reclamada, el pago del retroactivo haría parte de la materialización de su derecho, mientras que si se llegare a demostrar que la prestación debe ser compartida entre las interesadas a cada una le correspondería el retroactivo de acuerdo al porcentaje en que se reconozca la mesada pensional y, en este sentido, tampoco habría espacio a renunciar a este.

Estos argumentos resultan suficientes para improbar el acuerdo conciliatorio propuesto; pero sumado a ello, resulta relevante señalar que aún se encuentra pendiente el debate probatorio que demuestre el

derecho que eventualmente le pueda asistir a las involucradas, razón por la cual, lo procedente es fijar fecha y hora para continuar con la audiencia de pruebas de que trata el artículo 181 del CPACA.

Bajo las anteriores consideraciones, el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, D.C.,

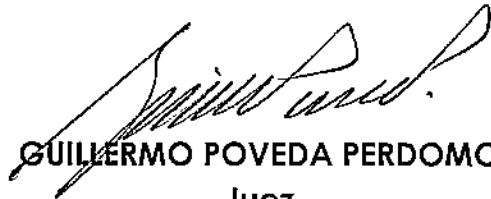
**RESUELVE:**

**PRIMERO: IMPROBAR** el acuerdo conciliatorio celebrado por las señoras **STELLA MONTENEGRO SÁNCHEZ** y **LUZ NELLY GUZMÁN MOLANO**, conforme a las consideraciones expuestas.

**SEGUNDO: Fijar como fecha y hora** para continuar con la audiencia de pruebas prevista en el **artículo 181 del CPACA** el dos (02) de abril de dos mil veinte (2020) a las ocho y media de la mañana (08:30 a.m.) en la Sede Judicial Aydee Anzola Linares (CAN) – Sala 26.

A esta diligencia **deberán asistir los testigos** que fueron llamados en audiencia inicial, **con cargo al apoderado de la demandante**, quien podrá retirar los citatorios en la Secretaría del Despacho, a partir de la ejecutoria del presente auto.

**NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE.**

  
**GUILLERMO POVEDA PERDOMO**  
Juez

AM

JUZGADO 9º ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ, D.C.,  
SECCIÓN SEGUNDA

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

El presente auto, se notifica a las partes por anotación en estado de fecha **diecinueve (19) de diciembre de dos mil diecinueve (2019)** a las 8:00 a.m. de conformidad con lo establecido en el artículo 201 del CPACA.

**Miryam Yaneth Martínez Cortés**  
Secretaria