



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ

Sección Segunda

Expediente: 11001 33 35 010 2021 00231 00

Bogotá D.C., diez (10) de noviembre de dos mil veintiuno (2021)

Expediente: 11001 33 35 010 **2021 00231 00**.

Convocante: Alba Estela Blandón Rendón.

Mabel Janneth Bolaños Duarte.

Amanda Bolaños Duarte, representada por la guardadora legítima Karen Bolaños Blandón.

Convocado: Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, CREMIL.

Clase: Conciliación extrajudicial.

El Despacho procede a pronunciarse sobre la legalidad del Acta de la Conciliación Extrajudicial celebrada, el 16 de junio de 2021, ante Procuraduría Novena (9ª) Judicial II para Asuntos Administrativos. La solicitud de conciliación extrajudicial corresponde al radicado 21-044- E-2021-132412 del 9 de Marzo de 2021. El Agente del Ministerio Público remitió la aludida Acta, conforme a lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 640 de 2001, en armonía con el artículo 2.2.4.3.1.1.12 del Decreto 1069 de 2015, la cual correspondió por reparto a esta sede judicial.

I. ANTECEDENTES.

1. LA SOLICITUD DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL.

1.1. Pretensiones. Alba Estela Blandón Rendón, Mabel Janneth Bolaños Duarte y Amanda Bolaños Duarte, bajo la guarda de Karen Bolaños Blandón, pretenden que la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, CREMIL, les reconozca y pague el reajuste de la asignación de retiro con base en el índice de precios al consumidor, IPC, aplicable a los años 1997 a 2004. Adicionalmente, pretenden el pago del retroactivo causado desde el 1º de enero de 1997 hasta el 23 de abril de 2017, fecha en que falleció el pensionado, Héctor Augusto Bolaños Cuellar. Cierra las pretensiones, con la solicitud de indexación, intereses moratorios y costas.



1.2 Fundamentos de hecho. Informaron, que la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, CREMIL, le reconoció la asignación de retiro a Héctor Augusto Bolaños Cuellar, mediante la Resolución 5367 del 18 de julio de 1975. Sin embargo, falleció el 23 de abril de 2017. Dicen que la entidad procedió reconocer y pagar los haberes dejados de cobrar, y reconocer la sustitución pensional a Alba Estella Blandón Rendón, Mabel Janneth Bolaños Duarte y Amanda Bolaños Duarte. A ellas, se les reconoció en calidad de compañera permanente, hija menor e hija con discapacidad, respectivamente. Para el efecto, se expidieron las Resoluciones 8552 del 20 de octubre de 2017 y 20590 del 20 de noviembre de 2018.

Señalan, que la prestación no se había incrementado con el índice de precios al consumidor, IPC, aplicable a los años 1997 a 2004. Por ello, expresan que el 11 de diciembre de 2020 radicaron, ante la Caja, la solicitud de reajuste de la asignación de retiro. La petición se sustentó en que tal omisión afectaba la conservación del poder adquisitivo en la asignación de retiro, y lo dispuesto en la Ley 238 de 1995. Conjuntamente, señalan que también solicitaron el pago del retroactivo.

Agregaron que la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, CREMIL, mediante oficio 20599691 de 23 de diciembre de 2020, respondió que supeditaba el reconocimiento al trámite de la conciliación. Señala que la Caja justificó el proceder en las mesas de trabajo convocadas por el Gobierno Nacional, la cuales concluyeron que se debía dar aplicación a los pronunciamientos recientes del Consejo de Estado. Allí, señala se adoptó la decisión de conciliar los reajustes tanto judicial, como extrajudicialmente ante la Procuraduría General de la Nación, para luego surtir el control de legalidad.

1.3 Fundamentos de derecho. Las pretensiones se sustentan en lo expresado por la Comisión Accidental del Congreso de la República, para el seguimiento a la problemática salarial de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, en reunión



del 11 de abril de 2013. Allí, dice, se establecieron los parámetros para la Conciliación Extrajudicial del IPC.

Igualmente, expuso las razones jurídicas base del reajuste por inflación. En síntesis, señaló que el artículo 14 de la Ley 100 de 1993 estableció el reajuste de las pensiones conforme al índice inflacionario. Indica que el artículo 279 de la Ley 100 de 1993, que excluía a los miembros de la Fuerza Pública de anterior beneficio, lo adicionó el artículo 1º de la Ley 238 de 1995 con el fin de permitirles el acceso.

En tal virtud, afirma que tiene derecho al pretendido reajuste, en cuanto que estima aplicable el artículo 14 de la Ley 100 de 1993. Es más, observa que los artículos 169 del Decreto 1211 de 1990, y 151 del Decreto 1212 de 1990, disponen que los militares y policías no podrán acogerse a otras normas, “a menos que así lo disponga expresamente la ley”. Para reforzar, transcribe un aparte de la Sentencia C-461 de 1995, según la cual cualquier grupo de pensionados es discriminado cuando son excluidos de los beneficios generales establecidos en la ley.

2. LA AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL¹.

La Procuraduría Novena (9ª) Judicial II para Asuntos Administrativos expidió el Acta de la Audiencia de Conciliación Extrajudicial celebrada el 16 de junio de 2021, correspondiente a la solicitud de conciliación extrajudicial con radicado 21-044- E-2021-132412 del 9 de Marzo de 2021.

¹ “ARTICULO 3o. CLASES. La conciliación podrá ser judicial si se realiza dentro de un proceso judicial, o extrajudicial, si se realiza antes o por fuera de un proceso judicial. La conciliación extrajudicial se denominará en derecho cuando se realice a través de los conciliadores de centros de conciliación o ante autoridades en cumplimiento de funciones conciliatorias; y en equidad cuando se realice ante conciliadores en equidad. PARAGRAFO. Las remisiones legales a la conciliación prejudicial o administrativa en materia de familia se entenderán hechas a la conciliación extrajudicial; y el vocablo genérico de "conciliador" remplazará las expresiones de "funcionario" o "inspector de Trabajo" contenidas en normas relativas a la conciliación en asuntos laborales” (Ley 640 de 2001).



La Caja de Retiro de las Fuerzas Militares propuso la formula conciliatoria con base en la certificación del Secretario Técnico del Comité de Conciliación Extrajudicial, según la cual, en reunión de 1º de junio de 2021 se aprobó conciliar el reajuste por IPC de los años 1997 a 2004. La Caja propuso pagar el 100% del capital y el 75% de la indexación. Sin embargo, el pago no se haría por el valor pretendido - \$78.636.195 – sino en el valor producto de la prescripción. Los intereses moratorios no se causarían dentro de los seis (6) meses siguientes a la solicitud de pago. Las convocantes aceptaron los términos en que la administración aceptaba conciliar.

II. CONSIDERACIONES.

1. ESTUDIO DE PROCEDIBILIDAD.

El Decreto 1069 de 2015² compiló las normas que regulaban la conciliación en los asuntos de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa que contenía, principalmente, la Ley 640 de 2001³ y el Decreto 1716 de 2009⁴, que luego modificó el Decreto 1167 de 2015⁵. El artículo 2.2.4.3.1.1.2 del Decreto 1069 de 2015 contiene los presupuestos procesales de la conciliación extrajudicial administrativa, los que se contraen a los siguientes: (i) la naturaleza del asunto, esto es, que sea de carácter particular y contenido económico, y sea conciliable por disposición del artículo 161 del CPACA; (ii) que se agote la actuación administrativa; (iii) que no hubiere caducado la respectiva acción; y (iv) que las parte tengan facultades para conciliar y de postulación⁶.

² Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho.

³ “Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones”

⁴ Por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del Capítulo V de la Ley 640 de 2001.

⁵ Por el cual se modifican y se suprimen algunas disposiciones del Decreto número 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho.

⁶ ARTÍCULO 2.2.4.3.1.1.5. DERECHO DE POSTULACIÓN. Los interesados, trátase de personas de derecho público, de particulares o de personas jurídicas de derecho privado, actuarán en la conciliación extrajudicial por medio de apoderado, quien deberá ser abogado inscrito y tener facultad expresa para conciliar. (Decreto 1069 de 2015).



El Despacho procederá a revisar que estén reunidos los requisitos de procedibilidad para aprobación de la aludida Acta de Conciliación Extrajudicial.

1.1 Naturaleza del asunto. Las partes conciliaron el reajuste de la sustitución de la asignación de retiro, causada entre los años 1997 y 2004. Si bien, la pensión es un derecho cierto e indiscutible, no se concilian los requisitos para el reconocimiento. El reajuste anual de la pensión opera por disposición legal, y por consiguiente, se podía conciliar los valores correspondientes al pago tardío, como se hizo. Bajo tal entendido, se puede afirmar que la conciliación versa sobre un asunto de carácter personal y concreto, que lo hace conciliable en su aspecto económico.

1.2 Agotamiento de la actuación administrativa. Los convocantes demostraron que solicitaron el reajuste anual de la sustitución pensional, con base en los años 1997 a 2004, con el retroactivo. La petición se entregó por correo certificado el 14 de diciembre de 2020. La entidad respondió la petición mediante Oficio de 23 de diciembre de 2020, Rad. Id. 1432096, Consecutivo 117097. La administración le expresó que supeditaba el reconocimiento al trámite de conciliación, y le indicó los parámetros para conciliar.

1.3 Caducidad. Por regla general, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se debe ejercer dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la notificación acto administrativo del artículo 164 del CPACA. Excepcionalmente, se puede acudir en cualquier tiempo ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa para demandar su nulidad y pedir el restablecimiento del derecho. La excepción opera para los actos que niegan o reconocen prestaciones periódicas. Es evidente que la pensión es una prestación de tracto sucesivo, y por consiguiente, el acto que se pronunció sobre la solicitud de reajuste de la pensión se beneficia de la excepción procesal. Así se releva el Despacho de contabilizar el término de caducidad y se estima satisfecho este requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial.



1.3 Derecho de postulación. Los convocantes, otorgaron poder a un sólo profesional del derecho para conciliar el reajuste de su asignación de retiro, quien hizo la respectiva sustitución en la diligencia ante la Procuraduría General de la Nación. Además, Karen Bolaños Blandón acreditó su condición de guardador legítima de Amanda Bolaños Duarte. Anexó la comunicación del Juzgado Primero de Familia del Circuito de Envigado, Antioquía, según la cual la interdicción y la guarda se declaró por medio de la sentencia de 29 de abril de 2018. El Director y Representante Legal de la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, CREMIL, por su parte, otorgó poder especial para la aludida Audiencia de Conciliación Extrajudicial.

En estos términos, queda establecido que las partes de la conciliación extrajudicial se encontraban facultadas para disponer del derecho, con lo cual se da superado el requisito tratado en este punto.

2. ESTUDIO DE FONDO.

La decisión de fondo depende de que el acto jurídico consensual se ajuste al principio de legalidad, y que no lesione el patrimonio público. En tal sentido, primero se ubicarán las normas y jurisprudencia que rigen los reajustes pensionales, para luego, determinar en el caso concreto, si la conciliación extrajudicial cumple con las condiciones sustanciales para su aprobación.

2.1. Marco normativo y jurisprudencial. Los reajustes anuales por inflación se han constituido, en el mecanismo idóneo, para garantizar el derecho constitucional fundamental a mantener el poder adquisitivo de las pensiones. Así lo ha determinado la copiosa jurisprudencia de la Corte Constitucional⁷. El aludido derecho tiene origen en los 48 y 43 de la Constitución Política, y lo desarrolla el artículo 14 de la Ley 100 de 1993. La precitada norma dispone que las pensiones “*se reajustarán anualmente de oficio, el primero de enero de cada año, según la*

⁷ Véase la Sentencia SU-654 de 2017, la remite a las Sentencias C-862 de 2006 y C-397 de 2011.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ

Sección Segunda

Expediente: 11001 33 35 010 2021 00231 00

variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor, certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior”.

Sin embargo, el índice de precios al consumidor no es el único mecanismo de reajuste anual de las pensiones, desarrollado por el legislador para que las mesadas conserven su poder adquisitivo. En el régimen especial de asignación de retiro de los uniformados de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, se encuentra, de vieja data, el principio de oscilación. Este mecanismo se conoce desde el artículo 21⁸ del Decreto 1305 de 1975, el cual ha sido reiterado en los sucesivos regímenes pensionales de la Fuerza Pública. Actualmente, el principio de oscilación se vertió en el artículo 42⁹ del Decreto 4433 de 2004¹⁰. Bajo ese mecanismo, las asignaciones de retiro, o pensiones, se reajustan en igual proporción a las modificaciones de las asignaciones del personal activo.

La coexistencia de mecanismos distintos de reajuste de las mesadas en el sistema pensional, ha llevado a que en algunos años sea más beneficioso el reajuste por IPC, que el correspondiente al principio de oscilación. Si bien es cierto, los pensionados de la Fuerza Pública estaban excluidos de la aplicación del reajuste por IPC, por disposición del artículo 279 de la Ley 100 de 1993, posteriormente, el artículo 1º de la Ley 238 de 1995¹¹ preceptuó que a ellos no se les podía negar el reajuste por IPC, previsto en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993.

⁸ Artículo 21. A partir de la vigencia del presente Decreto, las asignaciones de retiro y pensiones militares y policiales no se causarán por cantidades estables, sino en forma oscilante, tomando como base la fluctuación de las asignaciones de actividad, vigentes en todo tiempo para cada grado y liquidadas de conformidad con lo establecido en los Decretos 2337, 2338 y 2310 de 1971, en este decreto y demás disposiciones que los modifiquen o adicionen.

⁹ “ARTÍCULO 42. OSCILACIÓN DE LA ASIGNACIÓN DE RETIRO Y DE LA PENSIÓN. Las asignaciones de retiro y las pensiones contempladas en el presente decreto, se incrementarán en el mismo porcentaje en que se aumenten las asignaciones en actividad para cada grado. En ningún caso las asignaciones de retiro o pensiones serán inferiores al salario mínimo legal mensual vigente. El personal de que trata este decreto, o sus beneficiarios no podrán acogerse a normas que regulen ajustes en otros sectores de la administración pública, a menos que así lo disponga expresamente la ley”.

¹⁰ “Por medio del cual se fija el régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública.”.

¹¹ “Por la cual se adiciona el artículo 279 de la Ley 100 de 1993”.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ

Sección Segunda

Expediente: 11001 33 35 010 2021 00231 00

De manera que, los pensionados de la Fuerza Pública quedaron cobijados con los dos (2) mecanismos de reajuste pensional, mencionados en precedencia. El administrador de la prestación, tendrá que aplicar aquel reajuste que más favorable al jubilado de la Fuerza Pública, en razón al principio de *“situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho”*, enunciado en el artículo 53 Superior.

En otras palabras, a partir de 1996, año siguiente a la expedición de la Ley 238 de 1995, la entidad pagadora de la pensión deberá comparar el porcentaje o valor del reajuste con base en el IPC y en el principio de oscilación, y aplicar aquel mecanismo de reajuste que incremente en mayor proporción la asignación de retiro del militar o policial.

Sin embargo, el Consejo de Estado ha precisado que con la expedición del Decreto 4433 de 2004, el personal de la Fuerza Pública con asignación de retiro sólo quedó cobijados por el principio de oscilación. Ello, implica decir, que el reajuste por IPC únicamente se les aplica desde el año 1996 al 2004. A partir del 2005, año siguiente a la expedición del Decreto 4433 de 2004, la prestación sólo se reajusta conforme al aludido principio de oscilación, según la jurisprudencia del Consejo de Estado¹².

En conclusión, conforme los lineamientos de la jurisprudencia, el reajuste por índice de precios al consumidor, IPC, sólo se “aplica desde el año de 1996 hasta el 2004”¹³, esto es, entre las vigencias de la Ley 238 de 1995 y el Decreto 4433 de 2004. Siendo

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, C.P. Gerardo Arenas Monsalve. Sentencia de 15 de noviembre de 2012. Radicación: 25000-23-25-000-2010-00511-01(0907-11). Actor: Campo Elías Ahumada Contreras. Demandado: Caja de Retiro de Las Fuerzas Militares.

¹³ Subrayado por propio Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda – Subsección A – CP William Hernández Gómez, Sentencia del 24 de enero de 2019, Rad. 25000-23-42-000-2015-00924-01(1483-17).



así, el asunto se reduce a establecer si la entidad aplicó el mecanismo de reajuste más favorable durante dicho lapso.

2.2 El caso concreto. Las pruebas aportadas indican que el Ministro de Defensa Nacional le reconoció la asignación de retiro al Sargento Viceprimero Héctor Augusto Bolaños Cuellar, por medio de la Resolución 5367 de 18 de julio de 1975¹⁴. Él falleció el 23 de abril de 2017, según el Registro Civil de Defunción. La Caja de Retiro de las Fuerzas Militares sustituyó la prestación a: Alba Estela Blandón Rendón, Mabel Janneth Bolaños Duarte y Amanda Bolaños Duarte. A las beneficiarias se les reconoció la condición de compañera permanente, hija menor, e hija en situación de discapacidad, respectivamente. En igual orden, la prestación se distribuyó así: 50%, 25% y 25%. La sustitución pensional se realizó a través de la Resolución 8552 de 2017 de 20 de octubre de 2017¹⁵.

Se sigue de lo anterior, que la asignación de retiro del extinto Sargento Viceprimero Héctor Augusto Bolaños Cuellar, sustituida a las aquí convocantes, es destinataria de los reajustes por inflación entre los años 1996 y 2004, pues se reconoció en 1975. Sin embargo, el reconocimiento únicamente es legal por los años que resulten diferencias: entre el porcentaje de aumento del índice inflacionario y el porcentaje del incremento producido por el principio de oscilación. En una tabla se podrá apreciar si existieron o no diferencias porcentuales entre los aludidos mecanismos de reajuste pensional, para el grado Sargento Viceprimero. Veamos:

AÑO	OCSIL	IPC
1997	23,40	21,63 (96)
1998	19,75	17,68 (97)
1999	14,91	16,70 (98)

¹⁴ “Por la cual se reconoce y orden el pago de prestaciones sociales unitarias consolidadas por el retiro del Sargento Vice-1º del Ejército, señor HECTOR AUGUSTO BOLAÑOS CUELLAR, con fundamento en el expediente EJTO. 302 de 1975”.

¹⁵ “Por la cual se ordena el pago del 75% de haberes dejados de cobrar por el causante y el reconocimiento y pago del 75% de la sustitución de la asignación de retiro del señor Sargento Viceprimero ® del Ejército Héctor Augusto Bolaños Cuellar, y se deja pendiente de reconocer el 25% restante de la prestación.”.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ

Sección Segunda

Expediente: 11001 33 35 010 2021 00231 00

2000	9,23	9,23 (99)
2001	8,00	8,75 (00)
2002	6,00	7,65 (01)
2003	6,41	6,99 (02)
2004	5,45	6,49 (03)

El cotejo, permite afirmar que se presentaron diferencias a favor del pensionado por los años 1999, 2001, 2002, 2003 y 2004. Empero, ello no es suficiente *per se* para estimar legal la actuación en estudio, dado que, si bien el derecho no prescribe, no ocurre igual con las mesadas. Por ello, el acto consensual en estudio se ajusta a la legalidad si se aplicó la prescripción cuatrienal, prevista en el Decreto 1211 de 1990¹⁶, conforme lo tiene determinado la jurisprudencia del Consejo de Estado¹⁷.

Si bien es cierto, en el Acta del Comité de Conciliación, ni en el Acta de Conciliación Extrajudicial, se indica expresamente que se aplica la prescripción cuatrienal, la liquidación efectuada por el Grupo de Liquidación de Conciliaciones de la Oficina Asesora Jurídica, permite afirmar que la administración sólo aceptó el pago de los reajuste de las mesadas que no prescribieron. En efecto, en este último documento se indica que el porcentaje inflacionario se hizo efectivo a partir del 14 de diciembre de 2016, pues la petición que originó la actuación administrativa data del 14 de diciembre de 2020.

Cabe decir, que la liquidación de la prestación se realizó por separado para cada una de las beneficiarias, pues los descuentos por afiliación a la entidad de previsión social, no se aplican al conjunto de la mesada, sino a los porcentajes en que tienen reconocida la prestación. En total, por concepto de capital e indexación, la entidad reconoció por el 50%, \$4.341.468, y por los dos (2) 25%, \$2.170.745. Los valores conciliados coinciden con los liquidados por el Grupo de Liquidación de Conciliaciones de la Oficina Asesora Jurídica de CREMIL.

¹⁶ “Por el cual se reforma el Estatuto del Personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares”

¹⁷ Sentencia de 2 de febrero de 2012, Rad. 11001-03-15-000-2011-01498-00, con ponencia del Consejero Víctor Hernando Alvarado Ardila.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ

Sección Segunda

Expediente: 11001 33 35 010 2021 00231 00

La información analizada permite llegar a la conclusión que la conciliación se ajusta a la legalidad y no causa un detrimento al erario público. Ello es igual a decir que están reunidos los presupuestos sustanciales para dar la aprobación del Acta de Conciliación Extrajudicial objeto de este proveído.

Por lo expuesto, el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Bogotá – Sección Segunda,

RESUELVE:

APROBAR el Acta de la Audiencia de Conciliación Extrajudicial celebrada el 16 de junio de 2021, ante Procuraduría 9ª Judicial II para Asuntos Administrativos, correspondiente a la solicitud de conciliación extrajudicial con radicado 21-044- E-2021-132412 del 9 de Marzo de 2021, suscrita por los apoderados de **Alba Estela Blandón Rendón, Mabel Janneth Bolaños Duarte y Amanda Bolaños Duarte**, bajo la guarda de Karen Bolaños Blandón, y de la **Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, CREMIL**, conforme a lo expresado en este proveído.

En firme la decisión, envíese copia de esta decisión a la aludida Procuraduría y archívese el expediente.

Notifíquese y cúmplase

JOSÉ VICENTE CIFUENTES SALAZAR
JUEZ

gpg