



**JUZGADO DIECISIETE (17) ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ**  
**- SECCIÓN SEGUNDA -**  
**JUEZ: LUZ MATILDE ADAIME CABRERA**

Bogotá D. C.

3 MAY. 2018

Auto Interlocutorio No. 300

**CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL**

**Proceso:** 110013335-017-2018-00058-00

**Convocante:** CÉSAR ANDRÉS VIDAL RUEDA

**Convocado:** SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES

**Tema:** Reliquidación de prestaciones con inclusión de la reserva especial del ahorro

Procedente de la Procuraduría 142 Judicial II para Asuntos Administrativos, se allegó ante este Despacho Acta de Conciliación Extrajudicial de fecha 21 de febrero de 2018 dentro de la radicación No. 101447 del 6 de diciembre de 2017, suscrita a través del convocante, quien actúa en nombre propio y de la apoderada de la convocada, SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES.

Se procede a resolver si en el presente caso la conciliación extrajudicial reúne los requisitos legales para su **APROBACIÓN**, o si por el contrario, la misma merece su **RECHAZO**, según el caso.

**I. ANTECEDENTES**

**LA SOLICITUD DE CONCILIACIÓN**

El 6 de diciembre de 2017, en nombre propio, el aquí convocante solicitó, ante la Procuraduría Judicial Administrativa, audiencia de Conciliación Extrajudicial convocando a la SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES, con el fin de llegar a un acuerdo en relación con el reconocimiento y pago de la reliquidación de **la prima de actividad, bonificación por recreación y viáticos**, teniendo en cuenta para ello el porcentaje correspondiente a la reserva especial del ahorro, según lo detallado por la entidad.

Por medio de certificación expedida por el Secretario Técnico del Comité de Conciliación de la entidad (fs. 29 y vto.), se plantea la viabilidad jurídica para promover una conciliación extrajudicial entre las partes, por valor de DOS MILLONES VEINTINUEVE MIL SETECIENTOS DIECISEIS PESOS M/CTE (\$2.029.716), que incluye la reliquidación de la prima de actividad y la bonificación por recreación, correspondiente al periodo comprendido entre el 17 de febrero de 2015 al 25 de octubre de 2017, sin reconocimiento de intereses o indexación y pago de los factores reconocidos en el término de sesenta (60) días siguientes a aquel en que la Jurisdicción Contenciosa Administrativa apruebe la conciliación.

**EL ACUERDO DE CONCILIACIÓN**

El 21 de febrero de 2018 en la Procuraduría 142 Judicial II para Asuntos Administrativos, la SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES acordó pagar al señor CÉSAR ANDRÉS VIDAL RUEDA la suma precitada de DOS MILLONES VEINTINUEVE MIL SETECIENTOS DIECISÉIS PESOS M/CTE (\$2.029.716), fls. 2, vto. y 3.



## **PRESENTACIÓN DE LOS ARGUMENTOS DEL ACUERDO CONCILIATORIO Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO**

De acuerdo con lo manifestado por el Secretario Técnico del Comité de Conciliación de la Superintendencia de Sociedades y la aceptación del acuerdo conciliatorio por parte del señor CÉSAR ANDRÉS VIDAL RUEDA, el problema jurídico en la presente actuación se circunscribe a determinar si resulta viable la reliquidación y pago las prestaciones sociales que devenga el convocado, teniendo en cuenta para ello el porcentaje correspondiente a la Reserva Especial del Ahorro.

Así las cosas, se procede a determinar si la conciliación celebrada entre el señor CÉSAR ANDRÉS VIDAL RUEDA y la SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES, reúne los presupuestos legales para impartir su aprobación.

### **II. ANALISIS DEL DESPACHO**

La conciliación de acuerdo con el artículo 64 de la Ley 446 de 1998, es un mecanismo alternativo de solución de conflictos a través del cual dos o más personas gestionan por sí mismas la solución de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado, denominado conciliador, quien al tenor del artículo 8º de la misma norma, debe velar porque no se menoscaben los derechos ciertos e indiscutibles, así como los mínimos e intransigibles.

El artículo 19 de la Ley 640 de 2001, reseña que se podrán conciliar todas las materias que sean susceptibles de transacción, desistimiento y conciliación y a su vez, el artículo 61 de la Ley 23 de 1991, modificado por el artículo 81 de la Ley 446 de 1998, establece que la conciliación administrativa prejudicial sólo tendrá lugar cuando no procediere la vía gubernativa o cuando ésta estuviere agotada y no habrá lugar a ella cuando el correspondiente medio de control haya caducado.

El artículo 2º del Decreto reglamentario 1716 de 2009, refiere los asuntos susceptibles de conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa, indicando lo siguiente: *“Podrán conciliar, total o parcialmente, las entidades públicas y las personas privadas que desempeñan funciones propias de los distintos órganos del Estado, por conducto de apoderado, sobre los conflictos de carácter particular y contenido económico de los cuales pueda conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”* a través de los medios de control contemplados en el CPACA.

Por su parte, la jurisprudencia contencioso administrativa ha establecido que para aprobar un acuerdo conciliatorio se debe verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos: (i) que no haya operado el fenómeno jurídico procesal de la caducidad del término para accionar, (ii) que el acuerdo conciliatorio verse sobre acciones o derechos económicos disponibles por las partes, (iii) que las partes estén debidamente representadas y que sus representantes tengan capacidad para conciliar, (iv) que el acuerdo conciliatorio cuente con las pruebas necesarias, (v) que no sea violatorio de la ley, y (vi) que no resulte lesivo para el patrimonio público<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Entre otras, véase la sentencia proferida por el Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera de fecha 18 de julio de 2007 dentro del radicado No. 25000-23-26-000-2001-00072-01(31838).



Con respecto a la competencia para la aprobación judicial de conciliación extrajudicial, la misma corresponde al *“Juez o Corporación que fuere competente para conocer de la acción judicial respectiva”*, conforme el artículo 24 de la Ley 640 de 2001, situación que, junto con los demás requisitos deberá ser verificada al momento de estudiar el caso concreto.

### **1.-COMPETENCIA**

Una vez revisada la documental obrante en el plenario se encuentra, que el lugar de prestación de servicios del señor CÉSAR ANDRÉS VIDAL RUEDA es la ciudad de Bogotá, que es servidor público (fl. 28) y que el acuerdo conciliatorio fue por la suma de DOS MILLONES VEINTINUEVE MIL SETECIENTOS DIECISEIS PESOS (\$2.029.716) es decir, no supera los 50 salarios mínimos legales mensuales a que hace referencia el artículo 155 del C.P.A.C.A., razón por la cual este Despacho es competente para conocer en torno la aprobación de la presente conciliación.

### **2.- LA REPRESENTACIÓN DE LAS PARTES Y CAPACIDAD PARA CONCILIAR**

El inciso 4° del artículo 77 de la Ley 1437 de 2012 determina que el apoderado no podrá disponer del derecho en litigio, salvo que el poderdante lo haya autorizado de manera expresa. En el mismo sentido, el artículo 5° del Decreto 1716 de 2009 que regula, entre otros, aspectos de la Conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo, dispuso: *“las partes intervinientes dentro de la conciliación, sean personas de derecho público, particulares o 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”*.

A este respecto, el Despacho observa que el acuerdo conciliatorio fue suscrito por la doctora Consuelo Vega Merchán como apoderada de la Superintendencia de Sociedades, a quien le fue otorgada facultad expresa para conciliar conforme el poder obrante a folio 4 del expediente y el convocante quien actúa en nombre propio y tiene la disposición del derecho.

### **3.- LA CADUCIDAD**

Con respecto a la caducidad de la acción, el artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala la oportunidad para presentar la demanda y en el numeral 2, literal d) establece un término de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo que la controversia verse sobre prestaciones periódicas.

Al efecto se advierte, que la respuesta emitida por la Superintendencia de Sociedades a la solicitud elevada por el señor Vidal Rueda respecto del tema que aquí nos ocupa, data del 22 de noviembre de 2017 y la solicitud de conciliación fue radicada el 6 de diciembre del mismo año; sin embargo, no se evidencia que el convocante se haya separado de su cargo, razón por la cual estaríamos frente a prestaciones periódicas no sujetas al término de caducidad, de acuerdo con el literal c) del artículo 164 ya citado.

### **4.- HECHOS PROBADOS**

En el expediente se encuentran soportados los siguientes hechos:

**1.1.** El señor CÉSAR ANDRÉS VIDAL RUEDA trabaja para la Superintendencia de Sociedades, actualmente en el cargo de Profesional Universitario 2044-07, desde el 17 de febrero de 2015 hasta la fecha (f. 28).



**1.2.** Mediante derecho de petición de fecha 25 de octubre de 2017 con Radicación No. 2017-01-546894 el señor CÉSAR ANDRÉS VIDAL RUEDA identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.979.741 de Bogotá, solicitó formalmente a la entidad el reconocimiento y pago de las diferencias generadas al omitir la reserva especial de ahorro en la liquidación correspondiente a prima de actividad, bonificación por recreación, viáticos, vacaciones y en general todas aquellas prestaciones a cargo de la Superintendencia, que no incorporan este factor, con indexación e intereses hasta la fecha (f. 34 y vto.).

**1.3.** La entidad convocada dio respuesta a la citada solicitud mediante oficio de fecha 22 de noviembre de 2017, ofreciendo una fórmula de conciliación para el reconocimiento y pago de la prima de actividad, bonificación por recreación y viáticos pretendidos por el señor CÉSAR ANDRÉS VIDAL RUEDA (ff. 35 y vto.), quien accedió a llegar a un arreglo conciliatorio (f. 36 vto.).

**1.5** Que el funcionario CÉSAR ANDRÉS VIDAL RUEDA mediante escrito Radicado bajo el No. 2017-01-589485 del 23 de noviembre de 2017 le comunicó a la entidad respecto de la solicitud de conciliación presentada ante la Procuraduría General de la Nación (f.36).

## **5.- NORMATIVIDAD APLICABLE AL CASO CONCRETO**

Una vez analizado el Régimen Jurídico aplicable al caso en concreto se tiene que el Decreto 2156 de 1992 en su artículo 2º reestructuró la Corporación Social de la Superintendencia de Sociedades, CORPORANONIMAS y respecto de la naturaleza y objeto de la citada Corporación, señaló que la misma *“como entidad de previsión social, tendrá a su cargo el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales, económicas y médico asistenciales consagradas en las normas vigentes para los empleados públicos de las Superintendencias de Industria y Comercio, de Sociedades y Valores, de la misma Corporación, en la forma que disponga sus estatutos y reglamentos internos, de acuerdo con las normas legales y reglamentarias”*.

De lo anterior, es posible colegir que la Corporación Social de la Superintendencia de Sociedades – Corporanónimas, en su calidad de establecimiento público del orden nacional, tiene como objetivo el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales, económicas y medico asistenciales dispuestas en las normas vigentes para los empleados pertenecientes a la Superintendencias de Industria y Comercio.

Mediante el Acuerdo 040 del 13 de noviembre de 1991, se creó la reserva especial del ahorro, señalando:

*“Artículo 58: CONTRIBUCIÓN AL FONDO DE EMPLEADOS RESERVA ESPECIAL DE AHORRO: Corporanónimas contribuirá con sus aportes al Fondo de Empleados de la Superintendencia y Corporanónimas, entidad con Personería Jurídica reconocida por la Superintendencia Nacional de Cooperativas. Para tal fin pagará mensualmente a sus afiliados forzosos una suma equivalente al sesenta y cinco por ciento (65%) del sueldo básico, la prima de antigüedad, prima técnica, y gastos de representación; de este porcentaje entregará Corporanónimas directamente al Fondo el quince por ciento (15%), previa deducción de la cotización que sea del caso por concepto de la afiliación de los beneficiarios. Los afiliados forzosos contribuirán mensualmente al Fondo con el cinco por ciento (5%) de las asignaciones básicas mensuales fijadas por la ley...”* (Negrillas del Despacho)

Posteriormente, el Decreto 1695 del 27 de junio de 1997, suprimió la Corporación Social de la Superintendencia de Sociedades "Corporanónimas" ordenando su liquidación, la cual



concluiría a más tardar el 31 de diciembre de 1997 y en el artículo 12, estableció que *“El pago de los beneficios económicos del régimen especial de prestaciones económicas de los empleados de las Superintendencias afiliadas a Corporaciones, contenido en los Decretos 2739 de 1991, 2156 de 1992, 2621 de 1993, 1080 de 1996 y el Acuerdo 040 de 1991 de la Junta Directiva de Corporaciones, en adelante estará a cargo de dichas superintendencias, respecto de sus empleados, para lo cual en cada vigencia fiscal se apropiarán las partidas presupuestales necesarias en cada una de ellas, en los mismos términos establecidos en las disposiciones mencionadas en el presente artículo.”*

Respecto de este tema, se resalta que los beneficios económicos del régimen especial de prestaciones económicas de los empleados de las Superintendencias afiliadas a Corporaciones y que fueron reconocidos con anterioridad a la supresión de la referida corporación, quedaron a cargo de cada Superintendencia, quedando a salvo los beneficios que le habían sido reconocidos a los empleados.

## 6.- JURISPRUDENCIA APLICABLE AL CASO

Ahora bien, se debe establecer si la reserva especial de ahorro tiene o no carácter salarial para efectos de ser tenida en cuenta en la liquidación de las prestaciones conciliadas en el presente asunto.

Al efecto, el H. Consejo de Estado al respecto indicó:

*“Los empleados de la Superintendencia de Sociedades, mensualmente, devengan la asignación básica que cancelaba la Superintendencia en forma directa y un 65% de ésta, pagado por CORPORACIONES. Como lo ha planteado la Corporación en numerosas oportunidades, tal como lo precisa el art. 127 del C.S.T. **“Constituye salario no solo la remuneración fija u ordinaria, sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie y que implique retribución de servicios, sea cualquiera la denominación que se adopte...”** Significa lo anterior que no obstante el 65% del salario se haya denominado reserva especial de ahorro, como no se ha probado que el pago de esta suma tenga causa distinta a la del servicio que presta el funcionario e indudablemente es factor salarial, forzoso es concluir que se trata de salario y no de una prestación social a título de complemento para satisfacer las necesidades del empleado o su familia; es decir, forma parte de la asignación mensual que devengaba la actora, como se sostuvo en la aludida providencia del 31 de julio de 1997. **Constituyendo salario ese 65% pagado mensualmente al funcionario por CORPORACIONES, ha debido tenerse en cuenta para liquidarle la bonificación, ya que equivale a asignación básica mensual.** La prima semestral a la que alude la parte actora no tiene el carácter de pago mensual. Por ende, no puede considerarse como parte de la asignación básica mensual para efectos de la liquidación de la bonificación cancelada al demandante (...).”* (Resalta el Despacho)

Posteriormente en Sentencia del 30 de abril de 2008 el Consejo de Estado - Sección Segunda Subsección “B”, con ponencia del Dr. JESÚS MARÍA LEMOS BUSTAMANTE, al hacer un análisis respecto de los factores a tener en cuenta para efectuar el reconocimiento pensional, **reiteró el carácter salarial de la reserva especial de ahorro** e insistió que los empleados de las Superintendencias afiliadas a CORPORACIONES, *“perciben el salario mensual a través de dos fuentes: la Superintendencia misma y CORPORACIONES. Efectivamente cada mes la entidad les paga la asignación básica y la Corporación Social de la Superintendencia de Sociedades un 65% de esa suma, adicionalmente; en otras palabras la asignación mensual está constituida por lo reconocido por estos dos organismos, fuera de otros factores que puedan concurrir en ella”*.

<sup>2</sup> Consejo de Estado - Sección Segunda - Subsección “A” C.P. Dr. NICOLÁS PAJARO PEÑARANDA, en Sentencia del 26 de marzo de 1998, número radicado 13910



Así las cosas, dado que la reserva especial del ahorro, constituye factor de salario y forma parte de la asignación básica devengada por los empleados de las superintendencias que estuvieron afiliadas a Corporaciones, dicha reserva debe tenerse en cuenta al momento de reconocimiento y liquidación de las prestaciones sociales del trabajador como son, prima por dependientes, bonificación por recreación, viáticos, horas extras y gastos de representación.

## 7.- Caso concreto

Resultó probado que el señor CÉSAR ANDRÉS VIDAL RUEDA trabaja en la Superintendencia de Sociedades desde el 17 de febrero de 2015 (f. 28), con una asignación básica mensual para el año 2017 de DOS MILLONES TRESCIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL OCHOCIENTOS DOCE PESOS (\$ 2.357.812,00), asimismo quedó probado que dentro de su asignación mensual se liquidaba la reserva especial del ahorro (ff. 28) y que para la suma conciliada se tuvieron en cuenta los siguientes factores: la prima de actividad, la bonificación por recreación y viáticos devengados en el periodo conciliado, esto es entre el 17 de febrero de 2015 al 25 de octubre de 2017 conforme liquidación obrante a folios 28 y vto.

Considerando, que la reserva especial del ahorro, constituye factor de salario y forma parte de la asignación básica devengada por los empleados de las superintendencias que estuvieron afiliadas a Corporaciones, incidiendo al momento del reconocimiento y liquidación de las prestaciones sociales del trabajador como la prima de actividad, prima por dependientes, bonificación por recreación, viáticos, horas extras y gastos de representación, se tiene que el acuerdo recayó sobre objeto y causa lícitos porque el asunto es susceptible de ser terminado por la vía de la conciliación toda vez que, de conformidad con los artículos 70 de la Ley 446 de 1998 y 2 del Decreto 1716 de 2009, son conciliables los asuntos de carácter particular y contenido económico de que pueda conocer la Jurisdicción Contencioso Administrativa y, en el presente evento la conciliación extrajudicial versa sobre la reliquidación y pago de la prima de actividad<sup>3</sup>, bonificación por recreación<sup>4</sup> y viáticos<sup>5</sup>, incluyendo el porcentaje correspondiente a la reserva especial de ahorro, en virtud del Acuerdo 040 de 1991.

Se precisa que aunque el Despacho observa que tanto en la certificación expedida por el Comité de Conciliación, como en el acta de audiencia, no se enuncian los viáticos, estos sí se

<sup>3</sup> En cuanto a la Prima de actividad, la misma se encuentra establecida en el artículo 44 del Acuerdo No. 040 de 1991, así: "Artículo 44. PRIMA DE ACTIVIDAD.- Los afiliados forzosos que hayan laborado durante un año continuo en la Superintendencia de Sociedades o en Corporaciones, tendrán derecho al reconocimiento de una Prima de Actividad en cuantía equivalente a quince (15) días de sueldo básico mensual, que perciba a la fecha en que cumpla el año de servicios. Esta prima se pagará cuando el interesado acredite que se ha autorizado el disfrute de vacaciones o su compensación en dinero".

<sup>4</sup> La bonificación por recreación, debe decirse que la misma se reconoce en virtud de lo dispuesto en el artículo 3° del decreto 451 de 1984 derogado por el artículo 18 del Decreto 25 de 1995, y en aplicación del artículo 15 ibidem que dispuso: "Artículo 15: Los empleados públicos a los que se refiere el presente Decreto tendrán derecho a una bonificación especial de recreación, en cuantía equivalente a dos (02) días de la asignación básica mensual que les corresponda en el momento de iniciar el disfrute de sus vacaciones. Esta bonificación no constituirá factor salarial para ningún efecto legal y se pagará por lo menos cinco días hábiles de antelación a la fecha señalada para iniciar el disfrute del descanso remunerado". Disposición reiterada por los Decretos 660 de 2002, 3535 de 2003, 4150 de 2004, 916 de 2005, 372 de 2006, 600 de 2007, 643 de 2008, 708 de 2009, 1029 de 2013, 199 de 2014, 1101 de 2015, 229 de 2016 y 999 de 2017.

<sup>5</sup> Así los consideró el H. Consejo de Estado en sentencia del 24 de junio de 2015, Consejero ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren: "Así pues, es de recordar que, conforme a nuestro ordenamiento jurídico el viático es considerado como, un factor salarial, que tiene por finalidad cubrir los gastos de manutención, alojamiento y transporte en que incurre el servidor público o privado por el cumplimiento de sus funciones fuera de su sede habitual de trabajo, sin sufrir por ello mengua en su patrimonio. Así el objeto de los viáticos es compensar al empleado o trabajador los gastos generados por el desplazamiento temporal del lugar donde trabaja para ir a otro sitio a cumplir una función laboral, donde tiene que soportar costos adicionales de alojamiento y alimentación básicamente" (Resalta el Despacho).



solicitaron por el convocante y se liquidaron e incluyeron en la cuantía de la certificación expedida por el Secretario del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Superintendencia de Sociedades, por una suma de \$347.710 como diferencia por pagar incluyendo el 65% de la reserva especial, siendo legal su pago.

En virtud de lo anterior, tanto al convocante le asiste el derecho, como a la convocada la obligación de reconocimiento y pago de la liquidación de sus prestaciones (prima de actividad, bonificación por recreación y viáticos) con inclusión del porcentaje correspondiente a la reserva especial del ahorro, conciliada por valor de **DOS MILLONES VEINTINUEVE MIL SETECIENTOS DIECISÉIS PESOS (\$2.029.716)**, con fundamento en lo expuesto en precedencia.

**prescripción** De conformidad con la solicitud de reajuste elevada por el convocado, en el caso concreto se tuvo en cuenta la prescripción trienal de que habla el Decreto 1848 de 1969 artículo 102 el cual señala que las acciones que emanen de los derechos consagrados del Decreto 3135 de 1968 prescriben en tres años, contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se haya hecho exigible, por cuanto, el simple reclamo escrito del empleado oficial formulado ante la entidad o empresa obligada, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero solo por un lapso igual.

Como quiera que el señor CÉSAR ANDRÉS VIDAL RUEDA presentó su solicitud de reajuste de sus prestaciones el 25 de octubre de 2017 (fl. 34), y la conciliación tuvo en cuenta el periodo comprendido entre el 17 de febrero de 2015 (fecha de ingreso) y el 25 de octubre de 2017, la prescripción en este asunto se encuentra ajustada a la normatividad vigente y no resulta lesiva para el patrimonio público.

En mérito de lo expuesto, la **JUEZ DIECISIETE ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ, D.C.**,

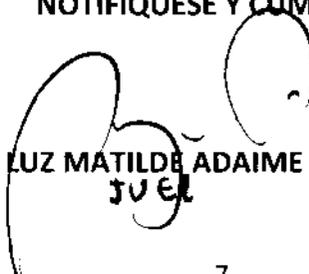
**RESUELVE:**

**PRIMERO: APROBAR** el acuerdo conciliatorio contenido en el Acta de Conciliación Extrajudicial de fecha 21 de febrero de 2018 dentro del radicado No. 101447 del 6 de diciembre de 2017, celebrado en la Procuraduría 142 Judicial II para Asuntos Administrativos, suscrita a través del apoderado del convocante **CÉSAR ANDRÉS VIDAL RUEDA quien se identifica con la C. C. 79.979.741** y la convocada la SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES, por la suma única y total de **DOS MILLONES VEINTINUEVE MIL SETECIENTOS DIECISÉIS PESOS (\$2.029.716)** por concepto de la liquidación de sus prestaciones (prima de actividad, bonificación por recreación y viáticos) con inclusión del porcentaje correspondiente a la reserva especial del ahorro, por las razones expuestas en la parte considerativa de este proveído.

**SEGUNDO:** Esta conciliación hace tránsito a cosa juzgada y presta mérito ejecutivo.

**TERCERO:** AUTORIZAR la expedición de copias auténticas según lo ordenado en el artículo del 114 C. G. del P.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

  
**LUZ MATILDE ADAIME CABRERA**

**JUEZ**



**Juez**

*Eje*

**JUZGADO DIECISIETE ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ, SECCIÓN  
SEGUNDA**

Por anotación en **ESTADO** notifico a las partes de la providencia anterior hoy  
\_\_\_\_\_ a las 08:00 a.m.

**JULIO ANDRÉS GÓMEZ DURÁN  
SECRETARIO**



**JUZGADO DIECISIETE (17) ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ**  
**- SECCIÓN SEGUNDA -**  
**JUEZ: LUZ MATILDE ADAIME CABRERA**

Bogotá D. C., 31 de mayo de 2018

<b>EXPEDIENTE:</b> 110013335-017-2016-00237-00.
<b>DEMANDANTE:</b> OBDULIA FRANCO DE DOMINGUEZ
<b>Demandado:</b> MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL
<b>Tema:</b> Fecha de audiencia inicial
<b>Auto sustanciación:</b> 496

Visto el informe secretarial que antecede, el Despacho procederá a fijar fecha y hora para la celebración de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011 “Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo” -en adelante CPACA-, en el medio de control de la referencia.

**CONVOCATORIA AUDIENCIA INICIAL**

El Despacho considera importante recalcar a las partes las disposiciones legales relacionadas con la asistencia obligatoria a la audiencia inicial y las consecuencias de su no comparecencia. Al respecto, los numerales 2 y 4 del artículo 180 del CPACA disponen:

*“2. Intervinientes. Todos los apoderados deberán concurrir obligatoriamente. También podrán asistir las partes, los terceros y el Ministerio Público.*

*La inasistencia de quienes deban concurrir no impedirá la realización de la audiencia, salvo su aplazamiento por decisión del Juez o Magistrado Ponente.*

{••}

*4. Consecuencias de la inasistencia. Al apoderado que no concurra a la audiencia sin justa causa se le impondrá multa de dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes” (Se resalta).*

De igual manera, es preciso advertir la importancia de dicha diligencia, porque se adoptarán las decisiones a que haya lugar y las mismas serán notificadas de forma inmediata en estrados, al tenor de lo establecido en el artículo 202 del CPACA, que es del siguiente contenido:

*“ARTÍCULO 202. NOTIFICACIÓN EN AUDIENCIAS Y DILIGENCIAS O EN ESTRADOS. Toda decisión que se adopte en audiencia pública o en el transcurso de una diligencia se notificará en estrados y las partes se considerarán notificadas aunque no hayan concurrido”*

Desde ya se les advierte a las partes que en caso de que se prescinda la etapa probatoria, existe la posibilidad de dar aplicación al inciso final del artículo 179 del C.P.A.C.A., esto es, **que se prescinda de la etapa probatoria y se proceda a dictar sentencia**, previo a la presentación de alegatos, razón por la cual en virtud del principio de publicidad, se debe poner de presente tal circunstancia a las partes para que se preparen ante la inminencia de tal instancia procesal.

Ahora, atendiendo que el numeral 8° del artículo 180 del C.P.A.C.A contempla la posibilidad



**JUZGADO DIECISIETE (17) ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ**  
**- SECCIÓN SEGUNDA -**  
**JUEZ: LUZ MATILDE ADAIME CABRERA**

de llevar a cabo un acuerdo conciliatorio entre las partes, se considera importante **invitar** al MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL, para que previo a la celebración de la audiencia inicial, en aras de proteger de manera más eficiente los intereses públicos, sometan el asunto a estudio del Comité de Defensa Judicial y Conciliación de la entidad, con el propósito de que la fórmula conciliatoria a proponer, cuente con la respectiva autorización permitiendo a su representante legal y/o apoderado judicial efectuar un acuerdo conciliatorio, sin que esta invitación signifique prejuzgamiento.

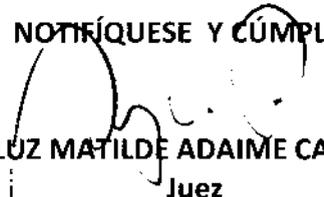
Finalmente, se procederá a reconocer personería al apoderado de la entidad demandada.

Por lo expuesto, el Juzgado,

**DISPONE:**

1. Convocar a las partes, terceros y al Ministerio Público a la **AUDIENCIA INICIAL** para el día **quince (15) de junio de dos mil dieciocho (2018)**, a las **11:00 a.m.**, la cual tendrá lugar en el Complejo Judicial CAN – Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá., dentro de los procesos referentes, siendo de carácter **obligatorio** la asistencia a la misma de los apoderados de las partes.
2. **RECONÓZCASE** personería como apoderada del MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL a la doctora **ÁNGELA PATRICIA RODRÍGUEZ SANABRIA** de conformidad con el poder visible a folio 65.

**NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE**

  
**LUZ MATILDE ADAIME CABRERA**  
Juez

*Egr*

**JUZGADO DIECISIETE ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ –  
SECCIÓN SEGUNDA**

Por anotación en ESTADO notifico a las partes de la providencia anterior hoy **1º DE JUNIO DE 2018** a las 8:00am.

  
  
**JULIO ANDRÉS GÓMEZ DURÁN**  
SECRETARIO



JUZGADO DIECISIETE (17) ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ  
- SECCIÓN SEGUNDA -  
JUEZ: LUZ MATILDE ADAIME CABRERA

Bogotá D.C., 21 MAY 2016

Auto Interlocutorio No. 410

**Radicado No.:** 2017 – 00233  
**Demandante:** LUIS ENDERSON CORONEL LOPEZ  
**Demandado:** CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL  
**Asunto:** Niega Medida Cautelar

Procede el Despacho a resolver si en el presente caso se encuentran dados los presupuestos necesarios para decretar la medida cautelar de suspensión provisional propuesta por la parte actora dentro de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, formulada por el señor LUIS ENDERSON CORONEL LOPEZ en contra de la CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL; para resolver lo anterior se tomaran en cuenta los siguientes:

#### SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

La parte accionante sustenta la solicitud de suspensión provisional del acto demandado en los siguientes hechos:

El señor LUIS ENDERSON CORONEL LOPEZ, prestó sus servicios en la Policía Nacional de forma ininterrumpida por más de 20 años, habiendo ingresado como alumno el 15 de junio de 1994, mediante Resolución 000061 de la misma fecha.

Posteriormente, el señor CORONEL LOPEZ ingresó a la categoría del Nivel Ejecutivo, como funcionario público mediante Resolución No.002809 del 28 de junio de 1995.

Fue retirado "*por solicitud propia*" de la Policía Nacional mediante Resolución No. 03590 del 16 de junio de 2016, notificado el 01 de julio del mismo año; habiendo cumplido un tiempo total de servicio en la Institución de 21 años, más 04 meses y 11 días.

El actor al momento del retiro como intendente tenía un sueldo básico de \$ 2.159.834.00, prima nivel ejecutivo de \$431.916.00, subsidio de alimentación de \$ 50.618, prima de retorno a la experiencia de \$129.570,64, factores que señala hacen parte integrante del salario, conforme a las normas salariales vigentes.

La demandada CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL en el oficio No. E-01524-2016006058-CASUR Id 194139 de fecha 09 de diciembre del año 2016, negó el reconocimiento de la asignación de retiro al señor Intendente (R), soportando su decisión en el Decretos 4433 de 2004 en concordancia con el Decreto 1858 de 2012.

Señala que, habiendo ingresado antes de la Ley 923 de 2004 no se le puede exigir para el reconocimiento de la asignación de retiro un tiempo de servicios superior al regido por las disposiciones vigentes al momento de la expedición de la ley 923, cuando el retiro sea por solicitud propia.

Afirma que la suspensión provisional del acto evita que se continúe causando un perjuicio irremediable en razón a que no cuenta con el mínimo vital que asegure el cubrimiento de sus necesidades básicas de su núcleo familiar compuesto por sus hijas Zulieth Juliana y Eliem Camila Coronel Arias y su cónyuge Bertha Liliana Arias Casas. Lo anterior por cuanto la entidad aplico la normatividad más desfavorable para negar el reconocimiento pensional.

## ARGUMENTOS DE LAS PARTES

**PARTE DEMANDANTE:** Estima el demandante que CASUR con la decisión precitada incurrió en una falsa motivación y vulneración sistemática del Debido Proceso por violación directa de la Ley, al desconocer, inobservar e inaplicar el artículo 144 del Decreto 1212 de 1990, Decreto 1858 de 2012 artículos 1 y 3, así como el Decreto 1157 de 2014.

Como sustento de la solicitud de medida cautelar, señala que, como ha quedado plasmado en recientes pronunciamientos, en los que se analiza de fondo la normatividad que rige la situación jurídico laboral de los miembros de la Policía Nacional, que habiendo ingresado a la Policía Nacional, antes de la expedición de la Ley 923 de 2004, no les es exigible dentro de su régimen de asignación de retiro, ningún otro requisito adicional de tiempo de servicio al contenido en el artículo 3 numeral 3.1 inciso 2.

Considera que decretar la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado, se traduce en una protección prestacional y laboral a un servidor público evitando que se continúe causando un perjuicio irremediable, en la medida en que en la actualidad el demandante no cuenta con el mínimo vital, que asegure el cubrimiento de sus necesidades básicas y primarias como las de su núcleo familiar compuesto por sus hijas Zulieth Juliana y Eliem Camila Coronel Arias y su cónyuge Bertha Liliana Arias Casas, de igual forma su desprotección en el sistema de seguridad social, al tener cuadros clínicos que requieren su atención de forma permanente.

Estima que, como quiera que la asignación de retiro para los miembros de la fuerza pública, cumple un fin constitucional determinado, ya que envuelve varios derechos fundamentales determinados, como son la dignidad humana, el mínimo vital y la seguridad social, de su no reconocimiento emerge un peligro inminente para el miembro de la fuerza pública y su familia; según lo ha manifestado la Corte Constitucional; siendo claro para el accionante que la falta de pago de la prestación social de la Asignación de Retiro genera para el demandante una situación crítica tanto a nivel económico como psicológico, derivada de un hecho injustificado, inminente y grave.

Concluye que sin la protección del mínimo vital y seguridad social del demandante, se están afectando de paso los derechos fundamentales a la salud, seguridad alimentaria, recreación y demás que se desprenden de los anteriores de las hijas del accionante Zulieth Juliana y Eliem Camila Coronel Arias, como también los de su cónyuge; siendo sometido a esta situación gravosa por parte de la CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICIA NACIONAL, al desconocer el principio de favorabilidad laboral frente al reconocimiento de pensiones al aplicar la normatividad más gravosa.

**PARTE DEMANDADA:** Una vez surtido el traslado de la solicitud de medida cautelar a la parte demandada por el término de 5 días, esta describió el mismo manifestando que se opone al decreto de la medida cautelar al considerar: 1) Que no existe prueba si quiera sumaria de que CASUR no cumplirá el fallo que en derecho dicte el despacho. 2) El decretar la medida es resolver de fondo el objeto del proceso; considerando que no hay forma de resolver la medida cautelar sin incurrir en prejudicialidad. 3) No se advierte una apariencia de buen derecho real para el decreto de la medida cautelar pedida. 4) No se demuestra o prueba de alguna manera la necesidad manifiesta de esta cautela. 5) Que al ser la medida de carácter preventivo, no se avizora ningún eventual posible daño al demandado que haga urgente esta declaratoria. 6) Y, que al suspender los efectos del acto, se generaría un detrimento patrimonial a la accionada porque conlleva la orden de pago de una asignación de retiro de recursos públicos administrados por CASUR.

## CONSIDERACIONES

### IDENTIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO SOBRE EL CUAL SE SOLICITA LA MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

El actor solicita la suspensión provisional del acto administrativo contenido en el **Oficio No. E-01524-2016006058-CASUR Id 194139 de fecha 09 de diciembre del año 2016**, proferido por el Director General de la CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL -, mediante el cual la demandada decidió no reconocerle la asignación de retiro al señor Intendente retirado de la Policía Nacional LUIS ENDERSON CORONEL LOPEZ.

### PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde al Despacho determinar si es procedente decretar la suspensión provisional del acto demandado, expedido por la CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL, para la cual se habrá de corroborar si el accionante cumple con los requisitos para el reconocimiento de la asignación de retiro en aplicación del Decreto 1212 de 1990, Decreto 1858 de 2012, según lo pretendido en aplicación del principio de favorabilidad; siempre que haya acreditado los presupuestos para la imposición de esta medida.

### ANÁLISIS DEL DESPACHO

#### Características y requisitos de la suspensión provisional de los actos administrativos.

Sobre la procedencia de las medidas cautelares la Ley 1437 de 2011 señala:

*“Artículo 229. Procedencia de medidas cautelares. En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.*

*La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.*

*Parágrafo. Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos y en los procesos de tutela del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio.*

Es así, que el legislador contempló la posibilidad que el Juez o Magistrado, a petición de parte, declare las medidas cautelares de manera provisional que sean necesarias para proteger y garantizar el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, sin pensar que el decreto de las mismas sea considerado un prejuzgamiento lo que haría superfluo llegar hasta la etapa de sentencia por haberse resuelto anticipadamente. Es así, que en sentencia del 17 de marzo de 2015, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado con Ponencia de la doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez, explicó:

*“Para el estudio de la procedencia de esta cautela se requiere una valoración del acto acusado que comúnmente se ha llamado valoración inicial, y que implica una confrontación de legalidad de aquél con las normas superiores invocadas, o con las pruebas allegadas junto a la solicitud. Este análisis inicial permite abordar el objeto del proceso, la discusión de ilegalidad en la que se enfoca la demanda, pero con base en una aprehensión sumaria, propia de una instancia en la que las partes aún no han ejercido a plenitud su derecho a la defensa. Y esa valoración inicial o preliminar, como bien lo contempla el inciso 2º del artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no constituye prejuzgamiento, y es evidente que así lo sea, dado que su resolución parte de un conocimiento sumario y de un estudio que, si bien permite efectuar interpretaciones normativas o valoraciones iniciales, no sujeta la decisión final.” (Resaltado fuera del texto).*

Aunado a lo anterior, para evitar que se incurra en un prejuzgamiento, el legislador reglamentó que la declaratoria de una medida cautelar es procedente siempre y cuando se verifique el cumplimiento de los requisitos legales determinados de la siguiente manera:

***“Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares.** Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.*

*En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:*

- 1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.*
- 2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.*
- 3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.*
- 4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:*
  - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o*
  - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.”*

De conformidad de las normas citadas se concluye que son características de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos los siguientes: i) que se invoque a petición de parte, ii) que exista una violación que surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud y, iii) si se trata de un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, que se acredite, de manera sumaria, los perjuicios que se alegan como causados<sup>1</sup>.

Así las cosas, sobre la satisfacción de los anteriores requisitos procede el despacho a analizar si se encuentran configurados en su totalidad en el caso sub examine, como se explica enseguida.

## **REQUISITOS DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL CASO EN CONCRETO**

### **i. Presentación de la solicitud de medida cautelar**

En efecto, la configuración del primer requisito exige que la medida sea solicitada por el interesado, es por ello que en el caso en concreto el actor al ser beneficiario de las pensiones discutidas, según la documental obrante dentro del expediente, formuló ante esta jurisdicción medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el cual es esencialmente declarativo, y solicitó como medida cautelar la suspensión provisional del acto administrativo demandado; así el Despacho observa el cumplimiento del primer requisito.

### **ii. Normas superiores que se consideran vulnerados**

En el presente caso el actor en cuanto a las disposiciones violadas, tanto en la demanda como en la solicitud de la medida cautelar, precisó que la CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero ponente: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ. sentencia del catorce (14) de julio de dos mil diecisiete (2017) Radicación número: 11001-03-24-000-2015-00185-00. Actor: Luis Oscar Rodríguez Ortiz. Demandado: Ministerio de Transporte

POLICÍA NACIONAL con la expedición del Acto Administrativo contenido en el oficio No. E-01S24-2016006058-CASUR Id 194139 de fecha 09 de diciembre del año 2016, proferido por el Director General de CASUR, mediante el cual esta entidad decidió no reconocer la asignación de retiro al demandante, incurrió en una falsa motivación y vulneración sistemática del Debido Proceso por violación directa de la Ley, al desconocer, inobservar e inaplicar el artículo 14413 del Decreto 1212 de 1990, Decreto 1858 de 2012 artículos 1 y 3, así como el Decreto 1157 de 2014. Así como la vulneración de disposiciones constitucionales consignadas en los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 13, 21, 25, 29, 42, 48, 49, 52, 53, 83, 121, 122, 123, 124, 125, 150, 209, 211, 218, 222 y 278 numeral 1 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el Consejo de Estado, y los pronunciamientos del Tribunal Administrativo de Cundinamarca citados en la demanda.

## **SOBRE LA ASIGNACIÓN DE RETIRO Y SU PROCEDENCIA**

### **Naturaleza de la asignación de retiro**

Sea lo primero señalar que, la asignación de retiro para los miembros de la fuerza pública, se considera como un derecho de naturaleza pensional. Así lo ha entendido la H. Corte Constitucional en los siguientes términos:

*“Resulta claro que la asignación de retiro goza de una naturaleza prestacional que es susceptible de reconocimiento por el retiro del servicio activo, al igual que la pensión de vejez que se le otorga a los trabajadores que se rigen bajo la normatividad de las leyes 100 de 1993 y 797 de 2003. Adicionalmente, es indiscutible que dicha prestación cumple un fin constitucional determinado, pues conforme a lo expuesto, tiene como objetivo principal beneficiar a los miembros de la fuerza pública, con un tratamiento diferencial encaminado a mejorar sus condiciones económicas por la ejecución de una función pública que envuelve un riesgo inminente para sus vidas y las de sus familiares<sup>2</sup>”.*

En igual sentido, el Máximo Tribunal Constitucional señaló:

*“Es una modalidad de prestación social que se asimila a la pensión de vejez y que goza de un cierto grado de especialidad (en requisitos) atendiendo la naturaleza especial del servicio y las funciones que cumplen los servidores públicos a quienes se les reconoce. Se trata, como bien lo afirman los intervinientes, de establecer con la denominación de “asignación de retiro”, una pensión de vejez o de jubilación para los miembros de la fuerza pública, en la medida que el resto del ordenamiento especial de dichos servidores públicos, se limita a regular las pensiones de invalidez y sobrevivientes (...)”<sup>3</sup>.*

Conforme lo anterior, la asignación de retiro se constituye en una modalidad de derecho pensional radicado en cabeza de los miembros de la Fuerza Pública, una vez se haya satisfecho el cumplimiento de los requisitos establecidos en la respectiva norma.

### **De las normas que regulan el reconocimiento y pago de la asignación de retiro del personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional**

En primer lugar es necesario indicar que a través de la Ley 180 de 1995, se creó el nivel ejecutivo de la Policía Nacional; en efecto en su artículo primero se dispuso lo siguiente:

*“Artículo 1. La Policía Nacional está integrada por Oficiales, personal del Nivel Ejecutivo, Suboficiales, Agentes, Alumnos y por quienes presten el servicio militar obligatorio en la Institución, así como por los servidores públicos no uniformados, pertenecientes a ella, unos y otros sujetos a normas propias de carrera y disciplina en la forma que en todo tiempo establezca la ley.”*

<sup>2</sup> Sentencia T-512/09. Referencia: expediente T-2270666. Magistrado Ponente: Dr. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA. Sentencia del treinta (30) de julio de dos mil nueve (2009). Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional.

<sup>3</sup> Sentencia C-432/04 de 6 de mayo de 2004.

Respecto a la creación del nivel ejecutivo en la Policía Nacional, el Consejo de Estado en sentencia de 26 de noviembre de 2009<sup>4</sup>, indicó que:

*"(...) Obedeció fundamentalmente a la necesidad de profesionalizar la base y mandos medios de la Institución y darle una formación integral que le permitiera afrontar con criterio y decisión, las múltiples y delicadas responsabilidades que debía asumir en desarrollo de su misión ante la comunidad, además, con la creación de ese nivel, se quiso mejorar la remuneración de los agentes y conferirles un régimen salarial especial (...)"*

De manera particular el artículo 7º de la norma en cita habilitó al Presidente de la República para que: *"1. Desarrollar en la Policía Nacional la Carrera Profesional del Nivel Ejecutivo a que se refiere el artículo 1º de la presente Ley, a la cual podrán vincularse Suboficiales, Agentes, personal no uniformado y de incorporación directa"*. En razón de ello fue expedido el Decreto 132 de 1995, *"por el cual se desarrolla la carrera profesional del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional"*, el cual en lo que tiene que ver con el ingreso a dicho nivel, en su artículo 12 dispuso el *Ingreso de suboficiales al nivel ejecutivo*, en los rangos allí establecidos. Criterio de homologación que fue reiterado a través del Decreto 1791 del año 2000, que abrió la posibilidad de que personal perteneciente a la categoría de suboficiales y agentes ingrese al nivel ejecutivo a manera de 'homologación', simplemente mediante la presentación de una solicitud escrita ante la Dirección General de la Policía.

Cabe subrayar que para esa época se encontraba vigente el Decreto 1029 de 1994 (mayo 20), *"Por el cual se emite el Régimen de Asignaciones y Prestaciones para el personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional"*, el cual en su artículo 53 establecía:

**Artículo 53.- Asignación de retiro para el personal del nivel ejecutivo.** *El personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, tendrá derecho a partir de la fecha en que terminen los tres (3) meses de alta, a que por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, se le pague una asignación mensual de retiro equivalente a un setenta y cinco por ciento (75%) del monto de las partidas de que trata el artículo 51 de este decreto, por los primeros veinte (20) años de servicio y un dos por ciento (2%) más, por cada año que exceda de los veinte (20), sin que en ningún caso sobrepase el ciento por ciento (100%) de tales partidas, en las siguientes condiciones:*

*a. Al cumplir veinte (20) años de servicio y ser retirado por cualquiera de las siguientes causas:*

- 1. Llamamiento a calificar servicio.*
- 2. Voluntad de la Dirección General de la Policía Nacional.*
- 3. Por disminución de la capacidad psicofísica para la actividad policial.*
- 4. Por destitución.*
- 5. Por haber sido condenado por la pena principal de arresto o prisión y separado, en las condiciones establecidas en los artículos 87 y 88 del decreto 41 de 1994.*

*b. Al cumplir veinticinco (25) años de servicio y ser retirado o separado por cualquiera de las siguientes causas:*

- 1. Por solicitud propia.*
- 2. Por incapacidad profesional.*
- 3. Por inasistencia al servicio por más de diez (10) días sin causa justificada.*
- 4. Por haber cumplido sesenta y cinco (65) años de edad los hombres y sesenta (60) años de edad las mujeres.*
- 5. Por conducta deficiente.*
- 6. Por destitución.*
- 7. Por haber sido condenado a la pena principal de arresto o prisión y separado, en las condiciones establecidas en los artículos 87 y 88 del Decreto 41 de 1994.*

Ahora bien, posteriormente a la creación del nivel ejecutivo en la Policía Nacional, se profirió el Decreto 1091 de 1995, por medio del cual se expidió el régimen de asignaciones y prestaciones para el personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, el cual sobre la asignación de retiro para este nivel señaló:

**Artículo 51. Asignación de retiro para el personal del nivel ejecutivo.** *El personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, tendrá derecho a partir de la fecha en que terminen los tres (3) meses de alta, a que*

<sup>4</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda. C.P. Luis Rafael Vergara Quintero. sentencia del 26 de noviembre de 2009. proceso con radicación 11001-03-25-000-2005-00237-01 y número interno (10024-05).

por la Caja de Sueldos de retiro de la Policía Nacional, se le pague una asignación mensual de retiro equivalente a un setenta y cinco por ciento (75%) del monto de las partidas de que trata el artículo 49 de este Decreto, por los primeros veinte (20) años de servicio y un dos por ciento (2%) más, por cada año que exceda de los veinte (20), sin que en ningún caso sobrepase el ciento por ciento (100%) de tales partidas, en las siguientes condiciones:

a) Al cumplir veinte (20) años de servicio y ser retirado por cualquiera de las siguientes causas:

1. Llamamiento a calificar servicio.
2. Voluntad de la Dirección General de la Policía Nacional.
3. Por disminución de la capacidad psicofísica para la actividad policial.
4. Por haber cumplido sesenta y cinco (65) años de edad los hombres y sesenta (60) años de edad las mujeres.

b) Al cumplir **veinticinco (25) años de servicio** y ser retirado o separado por cualquiera de las siguientes causas:

1. Por **solicitud propia**.
2. Por incapacidad profesional.
3. Por inasistencia al servicio por más de cinco (5) días sin causa justificada.
4. Por conducta deficiente.
5. Por destitución.
6. Por detención preventiva que exceda de ciento ochenta (180) días.
7. Por separación absoluta en las condiciones establecidas en el artículo 68 del Decreto 132 de 1995.

Parágrafo. También tendrá derecho al pago de asignación mensual de retiro el personal del nivel ejecutivo de que trata el literal b) de este artículo, cuando cumpla los siguientes requisitos:

1. Veinte (20) años de servicio a la Policía Nacional, y
2. Haber cumplido cincuenta y cinco (55) años de edad los hombres y cincuenta (50) años de edad las mujeres.

No obstante, el precitado artículo 51 fue declarado nulo por el Consejo de Estado mediante la sentencia del 14 de febrero de 2007<sup>5</sup>, particularmente en razón a que el ejecutivo había desconocido una cláusula de reserva legal, por cuanto el tiempo de servicio para tener derecho a la asignación de retiro, era un asunto propio de una ley marco, precisando:

*“En tales casos, cuando se trate de regular prestaciones sociales que pretendan cubrir un riesgo o una contingencia propia de la seguridad social, como en este caso la asignación de retiro, deberá tener en cuenta la ley marco, entre otros presupuestos, la edad, el tiempo de servicio, el monto, el ingreso base de liquidación (factores), régimen de transición y demás condiciones que aseguren el reconocimiento de dicha prestación, puesto que - se repite - existe una cláusula de reserva legal.”*

Por lo anterior, el Congreso de la República expidió la Ley Marco 923 de 2004, la cual fue reglamentada a través del Decreto 4433 del mismo año, el cual respecto a la asignación de retiro para el personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, en el parágrafo 2 del artículo 25, disponía lo siguiente:

*“Parágrafo 2º. El personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional en servicio activo que a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto, sea retirado con veinte (20) años o más de servicio por llamamiento a calificar servicios, o por voluntad del Ministro de Defensa Nacional o del Director General de la Policía por delegación, o por disminución de la capacidad psicofísica, y los que se retiren a solicitud propia o sean retirados o separados en forma absoluta después de **veinticinco (25) años de servicio**, tendrán derecho a partir de la fecha en que terminen los tres (3) meses de alta, a que por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, se les pague una asignación mensual de retiro equivalente a un setenta y cinco por ciento (75%) del monto de las partidas de que trata el artículo 23 de este decreto, por los primeros veinte (20) años de servicio y un dos por ciento (2%) más, por cada año que exceda de los veinte (20), sin que en ningún caso sobrepase el ciento por ciento (100%) de tales partidas.”*

Sin embargo, el parágrafo segundo del artículo 25 del Decreto 4433 de 2004, fue declarado nulo por el Consejo de Estado mediante la sentencia del 12 de abril del 2012 Rad. 1074-2007, al considerar que la norma acusada:

*“En consecuencia, la norma acusada, parágrafo segundo del artículo 25 del Decreto 4433 de 2004, excedió lo dispuesto por la Ley marco e invadió competencias legislativas, pues modificó lo referente al*

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. M.P. ALBERTO ARANGO MANTILLA. sentencia del 14 de febrero de 2007 proferida dentro del proceso con radicado 110010325000200400109 01 y número interno 1240-2011.

*tiempo mínimo para obtener la asignación de retiro del personal del nivel ejecutivo que a la fecha de entrada en vigencia de la norma se encontraba en servicio activo al no establecer un régimen de transición que respetara sus expectativas legítimas.”*

Siendo del caso precisar que en la sentencia en cita el H. Consejo de Estado circunscribió su pronunciamiento en la siguiente forma:

***“Se aclara que el estudio se centrará sólo en el régimen de asignación de retiro vigente cuando entró a regir la Ley 923 de 2004, para los grados de suboficial y agente, teniendo en cuenta que de conformidad con la Ley 180 de 1995 que creó el nivel ejecutivo, a él únicamente podían acceder quienes tuvieran dicha calidad y aunque también estableció que personal no uniformado y otros por incorporación directa podían hacerlo, lo cierto es que la demanda se refiere a la desmejora en materia de asignación de retiro del personal de suboficiales y agentes.”***<sup>6</sup>

Vale la pena precisar que respecto de los miembros del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional se presentan dos situaciones a saber, en consideración a la forma en que ingresaron a dicho escalafón: i) La del personal que ingresó por homologación de los grados de Suboficiales y Agentes, quienes antes de la creación del Nivel Ejecutivo estaban regulados por los decretos 1212 y 1213 de 1990, normas que reconocían la asignación de retiro a los 15 o 20 años, según la causal de retiro; y ii) El personal que ingresó al Nivel Ejecutivo por incorporación directa.

Conforme a lo anterior y en sujeción a la protección de los derechos adquiridos y/o expectativas legítimas del personal homologado de los grados de Agentes y Suboficiales ordenada en la Ley marco 923 de 2004, y en cumplimiento del fallo del Consejo de Estado de 12 de abril de 2010<sup>7</sup>, el Gobierno expidió el Decreto Reglamentario 1858 de 2012, “por medio del cual se fija el régimen pensional y de asignación de retiro del personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional”, cuyo artículo 1º regula lo relacionado con la asignación de retiro del personal homologado, es decir Suboficiales y Agentes que se incorporaron al Nivel Ejecutivo, conservándoles el requisito de tiempo de servicio exigido en los Decretos Leyes 1212 y 1213 de 1990, o sea, 15 y 20 años de servicio, según la modalidad de retiro.

Mientras que el artículo 2º del Decreto Reglamentario 1858 de 2012, reglamenta lo atinente a la asignación de retiro del personal incorporado directamente, es decir, quienes han ingresado por vez primera a la institución policial a la carrera profesional del Nivel Ejecutivo, manteniendo para este grupo de uniformados, el requisito de tiempo de servicio de 20 y 25 años, que siempre han consagrado las normas que les han sido aplicables: Decreto Reglamentario 1029 de 1994, Decreto Reglamentario 1091 de 1995 y Decreto Ley 2070 de 2003.

Ahora bien, quienes se vincularon a partir del 31 de diciembre de 2004 al Nivel Ejecutivo, están regidos por el artículo 25 del Decreto 4433 de 2004, que también establece 20 y 25 años de servicio para el reconocimiento de la asignación de retiro, según la causal de desvinculación.

Igualmente, es del caso enfatizar que, aun cuando el artículo 2º del decreto 1858 de 2012 fue suspendido provisionalmente por el Consejo de Estado mediante providencias del 14 de julio de 2014<sup>8</sup>, lo cierto es que el alto tribunal mediante autos del veintiocho (28) de mayo de dos mil quince (2015) y ocho (08) de octubre de dos mil quince (2015)<sup>9</sup>, con ponencia de la Dra.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejero Ponente: Dr. ALFONSO VARGAS RINCÓN. Sentencia de abril doce (12) de dos mil doce (2012). Expediente No. 0290-06 (1074-07). Radicación: 110010325000200600016 00. Actor: Juan Carlos Beltrán Bedoya

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejero Ponente: Dr. ALFONSO VARGAS RINCÓN. Expediente No. 0290-06 (1074-07). Radicación: 110010325000200600016 00

<sup>8</sup> Expedientes: 110010325500020130085000 y 110010325500020130054300

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejera Ponente: Dra. SANDRA LISSET IBARRA VELÍZ. providencia del ocho (08) de octubre de dos mil quince (2015). Radicado No.: 1100103255000201300543 00. No. Interno: 1060-2013. Actor: Julio César Morales Salazar. Demandados: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional. Asunto: Recurso de Súplica contra auto que suspendió provisionalmente el artículo 2º del Decreto Reglamentario 1858 de 2012.

Sandra Lisset Ibarra Vélez, revocó tales decisiones y en su lugar dispuso negar la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional de la citada norma, argumentando:

*“Ahora bien, para la Sala tiene especial relevancia el contenido del Auto Suplicado de 14 de julio de 2014, pues, si bien dicha providencia realiza un análisis serio y razonado sobre la legalidad del Decreto Reglamentario 1858 de 2012, dicho estudio se concretó a analizar la situación legal del personal uniformado homologado al Nivel Ejecutivo y las garantías contenidas en el artículo 3 de la Ley Marco 923 de 2004, concluyendo que se les desconocían sus derechos adquiridos, y trayendo como referencia para apoyar su argumentación los fallos de 14 de febrero de 2007 (11001-03-25-000-2004-00109-01, M.P.: Alberto Arango M.) y de 12 de abril de 2012 (11001032500020060001600, M.P.: Alfonso Vargas R.), que decretaron la nulidad del artículo 51 del Decreto Reglamentario 1091 de 1995 y el párrafo 2 del artículo 25 del Decreto Reglamentario 4433 de 2004.*

*Encontrando esta Sala que en dichas sentencias no se comprende un estudio de la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional para regular lo relacionado con los requisitos para acceder a la asignación de retiro exigidos a los policías que se incorporaron directamente al Nivel Ejecutivo; materia que constituye el contenido del artículo 2º del Decreto Reglamentario 1858 de 2012, la cual no deja ver ab initio una violación de las normas invocadas en la demanda.”<sup>10</sup>*

## CASO EN CONCRETO

Según el formato de hoja de vida visible a folio 40 del cuaderno principal, el señor Intendente (R) LUIS ENDERSON CORONEL LÓPEZ ingresó a la Policía Nacional de forma directa como alumno del nivel ejecutivo mediante Resolución No.000051 del 15 de junio de 1995 y al nivel ejecutivo a través de Resolución No.002609 del 28 de mayo de 1996; prestando sus servicios a la institución castrense desde el 15 de junio de 1995 al 1 de julio de 2016, cuando se retira por solicitud propia; para un total de 21 años 4 meses y 11 días (Fl.40).

Obra a folio 41 al 43 del expediente los registros civiles de nacimiento de sus dos hijas ZULIETH JULIANA y ELIEM CAMILA CORONEL ARIAS, como el registro civil del matrimonio que contrajera con su cónyuge BERTHA LILIANA ARIAS CASAS.

También, a folio 44 y 45 se encuentra la Resolución No.03590 del 16 de junio de 2016 “Por la cual se retira del servicio activo a un intendente de la Policía Nacional”, la cual fue notificada el 1º de julio de 2016.

Que según la información obrante en el expediente tenemos que el demandante Intendente (R) de la Policía Nacional ingresó de forma directa al nivel ejecutivo en el año de 1995 y que su retiro se produjo por solicitud propia subsumiéndose su situación dentro de lo normado en el artículo 2º del Decreto Reglamentario 1858 de 2012, que establece:

**Artículo 2º. Régimen común para el personal del Nivel Ejecutivo que ingresó al escalafón por incorporación directa.** *Fijase el régimen pensional y de asignación de retiro para el personal que ingresó al Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional por incorporación directa hasta el 31 de diciembre de 2004, los cuales tendrán derecho cuando sean retirados de la institución con veinte (20) años o más de Servicio por llamamiento a calificar servicios, o por voluntad del Director General de la Policía por delegación, o por disminución de la capacidad psicofísica, y los que se retiren a solicitud propia o sean retirados o separados en forma absoluta o destituidos después de veinticinco (25) años de servicio, tendrán derecho a partir de la fecha en que terminen los tres (3) meses de alta, por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, se les pague una asignación mensual de retiro equivalente a un setenta y cinco por ciento (75%) del monto de las partidas de que trata el artículo 3º del presente decreto, por los primeros veinte (20) años de servicio y un dos por ciento (2%) más, por cada año que exceda de los veinte (20), sin que en ningún caso sobrepase el ciento por ciento (100%) de tales partidas.*

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda, Subsección “B”, Consejera Ponente: Dra. SANDRA LISSET IBARRA VELEZ.-, providencia del veintiocho (28) de mayo de dos mil quince (2015).- Radicado No.:1100103255000201300850 00, No. Interno: 1783-2013, Actor: Jorge Iván Mina Lasso, Demandados: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, Asunto: Recurso de Súplica contra auto que suspendió provisionalmente el artículo 2º del Decreto Reglamentario 1858 de 2012.-

Ahora bien según el formato hoja de servicios del señor CORONEL LÓPEZ, el actor prestó sus servicios a la Policía Nacional desde el 5 de junio de 1995 y hasta el 1 de julio de 2016, para un total de 21 años, 4 meses y 16 días, según el documento en cita (Fl.40).

De igual forma se encuentra acreditado que el señor LUIS ENDERSON CORONEL LÓPEZ, fue separado de la institución por aceptación que se hiciera de la solicitud de retiro que el mismo presentara (Fl.44-45). Así las cosas, como advirtió el despacho, en razón de su ingreso a la institución y de la forma de retiro del servicio activo, el demandante debe acreditar 25 años de servicios para efectos de ser acreedor de la asignación de retiro reclamada.

Lo anterior, aun cuando el demandante afirma que la Ley 923 de 2004 en su artículo 3º numeral 3.1 inciso segundo, señaló que: *“A los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley, no se les exigirá como requisito para el reconocimiento del derecho un tiempo de servicio superior al regido por las disposiciones vigentes al momento de la expedición de esta Ley cuando el retiro se produzca por solicitud propia, ni inferior a 15 años cuando el retiro se produzca por cualquier otra causal.”*; puesto que, para el 30 de diciembre de 2004, fecha de expedición de la norma en cita, la disposición vigente era el Decreto 1091 de 1995 el cual en su artículo 51 exigía para el caso del demandante un total de 25 años de servicio en razón al retiro por solicitud propia para acceder así a la asignación de retiro.

Siendo del caso apuntar que pese a que el artículo 51 del Decreto 1091 de 1995 fue declarado nulo por el Consejo de Estado, esto no sucedió hasta el 14 de febrero de 2007, fecha de la sentencia<sup>11</sup>, y que además tal como lo ha señalado en múltiples pronunciamientos el alto tribunal de lo contencioso administrativo, la declaratoria de nulidad de un acto administrativo de carácter general tiene efectos *ex nunc*, es decir, a futuro; diciéndolo así: *“La Sala ha precisado, que “las sentencias que declaran la nulidad de actos administrativos de carácter general tienen efectos ex nunc, es decir, hacia el futuro, porque si bien los actos administrativos de carácter general, con fundamento en el criterio orgánico y en sentido formal no son leyes, sí lo son con fundamento en el criterio material, porque, al igual que la ley, tales actos también mandan, prohíben o permiten”.*”<sup>12</sup>

Por lo que se puede predicar con fundamento que, a la fecha de expedición de la Ley 923 el legislador conocía que la norma aplicable y vigente para el personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional establecía un máximo de 25 años de servicio para el acceso a la asignación de retiro.

Y no solo el legislador conocía tal situación, ya que el demandante al haber ingresado directamente al Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional desde su ingreso tuvo como normas aplicables aquellas en las que se señalaba que llegado el momento era posible acceder a la asignación de retiro por solicitud propia una vez se acrediten 25 años de servicio, puesto que aun antes de la norma declarada nula, había sido establecido de la misma manera en el artículo 53 del Decreto 1029 de 1994.

Siendo del caso precisar, que al accionante nunca le fueron aplicables los Decretos 1212 y/o 1213 de 1990, puesto que nunca perteneció a la Policía Nacional como agente y/o suboficial; siendo entonces sus expectativas legítimas siempre bajo el parámetro y exigencia de 25 años de servicios para el reconocimiento de la asignación de retiro de aquellos quienes se retiran por voluntad propia de la institución.

<sup>11</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. M.P. ALBERTO ARANGO MANTILLA. sentencia del 14 de febrero de 2007 proferida dentro del proceso con radicado 110010325000200400109 01 y número interno 1240-2011.

<sup>12</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS. sentencia del dos (2) de agosto de dos mil doce (2012). Radicación número: 76001-23-31-000-2003-03286-01(17979). Actor: Comestibles la Rosa S.A.. Demandado: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

Por lo demás, el acto administrativo demandado de forma preliminar se puede afirmar que es legal y soportado en las normas vigentes y aplicables al caso del señor LUIS ENDERSON CORONEL LOPEZ para el momento de su expedición.

En consecuencia, queda claro para el despacho que según el material probatorio allegado hasta el momento, el actor no cuenta con los 25 años exigidos en la norma para acceder a la prestación que hoy reclama, razón por la cual no es posible atender favorablemente la solicitud de suspensión provisional del acto administrativo demandado, hasta tanto no se surtan las etapas procesales y se recaude todo el material probatorio suficiente para efectos de verificar de manera fehaciente, si en efecto, el actor tiene o no derecho la asignación de retiro.

En palabras del Consejo de Estado, en el caso concreto después de “...abordar de manera cuidadosa su estudio, analizando inicial o preliminarmente el sometimiento de la decisión administrativa al parámetro normativo invocado...”<sup>13</sup> de ese estudio no surge para el Despacho el quebrantamiento invocado por el actor, razón por la cual se habrá de negar la medida.

Se concluye entonces, que de la confrontación del acto demandado y de las pruebas allegadas al expediente, no se evidencia el quebrantamiento de las normas que la parte actora invoca como violadas; y en este sentido no se cumplen los requisitos exigidos por el artículo 231 del CPACA para la procedencia de la medida cautelar de suspensión provisional del acto administrativo demandado.

En mérito de lo expuesto este despacho,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: NEGAR** la solicitud de suspensión provisional del **Oficio No. E-01524-2016006058-CASUR Id 194139 de fecha 09 de diciembre del año 2016**, proferido por el Director General de la CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL -, mediante el cual la demandada decidió no reconocerle la asignación de retiro al señor Intendente retirado de la Policía Nacional LUIS ENDERSON CORONEL LOPEZ, de conformidad a las razones expuestas en la parte motiva del presente proveído.

**SEGUNDO:** Ejecutoriado el presente auto **CONTINÚESE** con el trámite correspondiente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**LUZ MATILDE ADAIME CABRERA**  
Juez

712

<p><b>JUZGADO DIECISIETE ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ – SECCIÓN SEGUNDA</b></p> <p>Por anotación en ESTADO notifico a las partes de la providencia anterior hoy <u>09 de diciembre 2016</u> a las 8:00am.</p> <p> </p> <p><b>JULIO ÁNDRES GÓMEZ DURÁN</b> SECRETARIO</p>
---

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejera Ponente: Dra. SANDRA LISSET IBARRA VELEZ, providencia del ocho (08) de octubre de dos mil quince (2015). Radicado No.:1100103255000201300543 00, No. Interno: 1060-2013

