

**REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL**



**JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO
GUADALAJARA DE BUGA - VALLE DEL CAUCA**

Guadalajara de Buga, once (11) de diciembre de dos mil veinte (2020)

Auto Interlocutorio No. 491

PROCESO: 76-111-33-33-003-2020-00185 00
CONVOCANTE: JESÚS ANIBAL PIZO GOLONDRINO
CONVOCADO: CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL
ASUNTO: CONCILIACION EXTRAJUDICIAL

El señor JESÚS ANIBAL PIZO GOLONDRINO presentó, a través de su apoderado, solicitud de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría General de la Nación con sede en Cali, con el propósito de convocar a la CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL - CASUR para conciliar el incremento de los factores que conforman la asignación de retiro, que debe hacerse con base en el principio de oscilación de que trata el Decreto 4433 de 2004, conocimiento que correspondió a la Procuradora 60 Judicial I para Asuntos Administrativos. La petición se fundamenta en los siguientes hechos:

1. Mediante Resolución 3073 del 03 de mayo de 2019 la CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL - CASUR reconoció y ordenó pagar la asignación de retiro al señor Intendente ® JESÚS ANIBAL PIZO GOLONDRINO, con una tasa de reemplazo del 77% del sueldo básico, la prima de alimentación, la prima de retorno de la experiencia, y las doceavas partes de las primas de navidad, de Servicios y de Vacaciones, a partir del 24 de julio de 2017.
2. Al momento de realizarse el reconocimiento, liquidación y pago de la asignación de retiro, la CAJA omitió realizar los incrementos anuales (desde 24 de julio de 2017) sobre las siguientes partidas que incrementaron el sueldo básico, es decir, que el valor de dichas partidas se ha mantenido congeladas desde el reconocimiento inicial en la asignación de retiro, lo cual ha generado un detrimento en el valor final pagado y una violación al principio de oscilación.
3. Mediante petición radicada el 23 de julio de 2020, mi representado solicitó a la entidad convocada la reliquidación de la asignación de retiro y el pago de las sumas que resulten como diferencia, las cuales debían ser indexadas.

4. La entidad negó el pago con el Oficio 20201200-010154511 Id: 580442 del 30 de julio de 2020 y realizó una invitación para que dichos emolumentos sean reclamados por vía de la conciliación prejudicial, lo cual se hace en consideración a la recomendación de la entidad.

TRÁMITE DE LA SOLICITUD

La convocatoria a audiencia de conciliación prejudicial fue presentada el 4 de septiembre de 2020, tal como se desprende del acta levantada con motivo de la audiencia por la Procuradora 60 Judicial I para asuntos administrativos, que se llevó a cabo de manera virtual el 2 de diciembre de la misma anualidad, habida cuenta de las reformas introducidas a causa de la emergencia sanitaria que ha generado la pandemia del COVID19, por razón de lo cual la Agente del Ministerio Público dejó claro en el acta correspondiente la posición de la entidad convocada, a la que hizo referencia la abogada CLAUDIA LORENA CABALLERO SOTO, así:

“...Mediante el presente escrito en forma respetuosa en mi calidad de apoderada de la entidad convocada, en cumplimiento con lo preceptuado por el Señor Procurador General de la Nación en la Resolución 0127 del 16 de marzo de 2020, y teniendo en cuenta dentro del proceso de la referencia: 1. Que en cuanto tiene que ver con las pretensiones del convocante, la entidad demandada y su Comité Técnico de Conciliación y Defensa Judicial definió su Política Institucional para la Prevención del Daño Antijurídico en sesión realizada el pasado 16 de enero de 2020 y plasmada en el acta número 16, a fin de que este tipo de controversias se dirima mediante el mecanismo de solución de conflictos previsto por la Ley y definido como La Conciliación Judicial y/o Extrajudicial. 2. Que en el caso que nos ocupa a la entidad Si le asiste ánimo conciliatorio, razón por la cual anexo la propuesta de liquidación en atenta solicitud de que su señoría le corra traslado al convocante para que exprese su posición frente a la misma. 3. Al señor JESUS ANIBAL PIZO GOLONDRINO en su calidad de Intendente retirado de la Policía Nacional, la entidad está dispuesta a conciliar, reconocer y pagar lo concerniente al reajuste de las partidas de: subsidio de alimentación, duodécima parte de la prima de servicios, duodécima parte de la prima de vacaciones y la duodécima parte de la prima de navidad devengada, conforme lo ordena el artículo 13 literales a, b y c del Decreto 1091 de 1995, las cuales se incrementaran año a año conforme a los porcentajes establecidos en los decretos de aumento expedidos por el gobierno nacional. 4. Se pagará la diferencia resultante de la aplicación del porcentaje decretado por el gobierno nacional o del índice de precios al consumidor cuando este último haya sido superior, reconocido desde la fecha de la prescripción a la fecha de la audiencia de conciliación, es decir, a partir del 01 de enero de 2018 hasta el día 01 de diciembre de 2020. La prescripción correspondiente será la contemplada en las normas prestacionales según el régimen aplicable. 5. Se conciliará el 100% del capital y el 75% de la indexación. 6. El pago se realizará de la siguiente manera: Valor del 100% del capital: \$586.558 Valor del 75% de la indexación: \$ 18.944. Menos los descuentos de ley correspondientes a los aportes a Casur de \$ 20.081 pesos y los aportes a Sanidad de \$ 20.992 pesos que todo afiliado o beneficiario debe hacer. Para un VALOR TOTAL A PAGAR de quinientos sesenta y cuatro mil cuatrocientos veintinueve pesos M/Cte. (\$564.429,00). 7. En la propuesta de liquidación que anexo, se evidencia que se realizó el reajuste de los años 2017 al 2019. Para el año 2020 la entidad ya realizó el reajuste correspondiente. 8. Una vez aprobada la Conciliación por el Despacho Judicial y radicada en la entidad acompañada de los documentos legales pertinentes por parte del convocante, se cancelará dentro de los seis meses siguientes sin reconocimiento de intereses, ni costas, ni agencias...”

La Agente del Ministerio Público corrió traslado de la propuesta al apoderado de la parte convocante, quien señaló que acepta la propuesta en su integridad.

La Procuradora Judicial concedió el uso de la palabra al apoderado del convocante, quien señaló:

“En el caso que hoy nos ocupa y en atención a la propuesta de la parte convocada y aceptada por la convocante en el sentido de reconocer y pagar los reajustes de las partidas de subsidio de alimentación, duodécima parte de la prima de servicios, duodécima parte de la prima de vacaciones y la duodécima parte de la prima de navidad y el 75% de la indexación, estamos frente a una conciliación que no afecta los derechos prestacionales ciertos e indiscutibles de la convocante, la Procuradora Judicial considera que el anterior acuerdo contiene obligaciones claras, expresas y exigibles, en cuanto al tiempo, modo y lugar de su cumplimiento (siendo claro en relación con el concepto conciliado, cuantía y fecha para el pago) y reúne los siguientes requisitos: (i) la eventual acción contenciosa que se ha podido llegar a presentar no ha caducado ...; (ii) el acuerdo conciliatorio versa sobre acciones o derechos económicos disponibles por las partes ...; (iii) las partes se encuentran debidamente representadas y sus representantes tienen capacidad para conciliar; (iv) obran en el expediente las pruebas necesarias que justifican el acuerdo. (v) en criterio de esta agencia del Ministerio Público, el acuerdo contenido en el acta no es violatorio de la ley y no resulta lesivo para el patrimonio público...”, para ordenar la remisión a los Juzgados Administrativos de ese Circuito, y por razón del repartimiento de procesos corresponde a este estrado judicial la definición del asunto.

PARA RESOLVER SE CONSIDERA:

Corresponde al Despacho pronunciarse sobre la aprobación o improbación de la conciliación extrajudicial lograda entre las partes, para lo cual procederá a hacer los siguientes planteamientos y a verificar el cumplimiento de los requisitos que impone la ley a esta clase de actuaciones.

La implementación de la conciliación ha tenido un objetivo específico y puntual al que ha hecho referencia el Honorable Consejo de Estado, señalando:

“[L]a Conciliación como Mecanismo Alternativo de Solución de Conflictos [...] implica que las partes intervinientes en la operación a resolver, bajo su propia gestión y responsabilidad, tratan de llegar a un acuerdo sobre las diferencias presentadas, con la activa participación y orientación de un tercero denominado Conciliador, que por mandato Legal debe reunir reconocidas condiciones de idoneidad profesional en el conocimiento del tema y al mismo tiempo debe ser garantía de imparcialidad en el estudio y definición del problema. Ahora bien, no toda materia puede ser objeto de conciliación, pues de conformidad con lo establecido por el artículo 56 del Decreto 1818 de 1998, compilador del artículo 70 de la Ley 446 de 1998, a su vez subrogatorio del artículo 59 de la Ley 23 de 1991, las personas jurídicas de derecho público, a través de sus representantes legales o por medio de apoderados, podrán adelantar gestiones con el propósito de conciliar conflictos de carácter particular y contenido económico que se sujeten o se puedan sujetar al conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en lo que concierne al objeto de las acciones a que se refiere el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en sus artículos 138, Nulidad y Restablecimiento del Derecho; 140, Reparación Directa; y, 141, Contractual, así como en los Procesos Ejecutivos a que se refiere el artículo 75 de la Ley 80 de 1993, siempre que en ellos se hayan propuesto excepciones de mérito. Así mismo, los artículos 12, 13 y 21 de

la Ley 678 de 2001 posibilitan la Conciliación de los asuntos relacionados con el objeto de la Acción de Repetición y del Llamamiento en Garantía contra los Agentes Públicos pasibles de tales instrumentos procesales.”¹.

La mencionada Corporación ha sostenido que la exigencia legal de sometimiento del acuerdo conciliatorio a la aprobación judicial se justifica, dado que en el pacto se comprometen *“el tesoro público y los intereses de la colectividad”²*, además porque *“la conciliación se basa en el acuerdo entre las partes, puesto que el conciliador carece de la facultad de imponer su decisión a las personas. Por ello es un mecanismo de resolución de conflictos autocompositivo y no heterocompositivo, y en eso se diferencia del arbitraje³”*, por lo tanto corresponde a una decisión espontánea, con la que no se busca otra cosa que obtener un beneficio recíproco por la naturaleza consensual del mecanismo, lo que la hace un escenario idóneo en el que las partes participantes manifiesten su intereses en obtener la aprobación de los presupuestos en consideración, en espera de evitar el uso de las acciones legales pertinentes.

El acta como tal tiene como finalidad la de verificar el cumplimiento de los requisitos que el medio de control exige, además de vigilar que no se comprometa el tesoro público ni se afecten los intereses de la comunidad. Son estos los aspectos que debe observar, en eventos como el presente, el Agente del Ministerio Público que interviene como mediador, calidad que no le permite hacer más que plasmar en el acta el acuerdo al que lleguen las partes, previa confirmación de las precitadas exigencias.

Una vez realizada la audiencia, el rol de la Procuraduría se limita a remitir las diligencias al Juez o Corporación competente para conocer del medio de control respectivo, quien deberá examinar la documentación, el pacto mismo y la capacidad de convocante y convocado para conciliar, para concluir aprobando o improbando el acuerdo. Para ello el Procurador Delegado cuenta con un término de tres (3) días según lo señala el artículo 24 de la Ley 640 de 2001.

De conformidad con el artículo 59 de la Ley 23 de 1991, modificado por el artículo 70 de la ley 446 de 1998, las personas jurídicas de derecho público, a través de sus representantes legales o por conducto de apoderado, pueden conciliar, total o parcialmente, en las etapas prejudicial o judicial, sobre los conflictos de carácter particular y contenido económico que sean de conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa, con ocasión de las acciones indemnizatorias de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y contractual previstas en el Código Contencioso Administrativo.

Por su lado, el inciso final del artículo 65 A de la Ley 23 de 1991 señala que la autoridad judicial improbará el acuerdo conciliatorio, cuando no se hayan presentado las pruebas necesarias para realizar el pacto, lo cual concuerda con el contenido del parágrafo 3 del artículo 73 de la Ley 446 de 1998, el cual prescribe que *“la autoridad judicial improbará el acuerdo conciliatorio cuando no se hayan*

¹ C de E – Sección Primera. 25 de abril de 2019. Radicación número: 66001-23-33-000-2012-00120-01.

² Consejo de Estado, Sección Tercera, Auto de 13 de octubre de 1993 rad. 7891.

³ Corte Constitucional, sentencia C-417 de 28 de mayo de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

presentado las pruebas necesarias para ello, sea violatorio de la Ley o resulte lesivo para el patrimonio público”.

Con base en este contenido resulta necesario revisar los documentos aportados como prueba en el trámite de conciliación, entre los cuales el convocante aportó, además del poder otorgado a un profesional del derecho para que lo representara en la audiencia previa, los siguientes documentos:

- Copia de la Resolución 3073 del 03 de mayo de 2019
- Hoja de Servicios del intendente © Jesús Aníbal Pizo
- Reporte histórico de bases y partidas del 04 de diciembre de 2019
- Copia de la solicitud de reliquidación presentada vía email el día 13 de julio de 2020
- Copia del oficio 580442 del 30 de julio de 2020 expedido por la Caja de Retiro de la Policía Nacional

EL CASO CONCRETO

Como se ha visto en el decurso de esta providencia, uno de los requisitos *sine qua non* es posible aprobar el acuerdo conciliatorio es que verse sobre derechos económicos disponibles por las partes, según lo establecen los artículos 70 de la ley 446 de 1998 y 60 de la ley 640 de 2001, además de otras exigencias que es necesario revisar si se verifican según los parámetros establecidos por la Máxima Corporación de lo Contencioso Administrativo.

El primero de ellos es *“que no haya operado la caducidad de la acción (art. 61 ley 23 de 1991, modificado por el art. 81 ley 446 de 1998).*

Cabe precisar que el artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo se refiere a la oportunidad para presentar la demanda, y en el numeral 2 establece un término perentorio que se refiere a situaciones generales en los que se pretende la nulidad y restablecimiento del derecho. Así se lee en la norma:

“Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

1. (...)
2. *En los siguientes términos, so pena que opere la caducidad:*
(...)
d) *Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término 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 las excepciones establecidas en otras disposiciones legales; (...)*”

Al respecto, el Consejo de Estado, en sentencia del 30 de octubre de 2013, conceptuó:

“Este fenómeno jurídico está fundamentado en la necesidad de señalar un plazo objetivo, sin considerar situaciones personales; es invariable para que aquella persona que considere que un acto administrativo vulnera su derecho,

independientemente si ésta opta por demandar o no; y no puede ser objeto de renuncia por la Administración, pues obra independientemente y aún contra voluntad del beneficiario de la acción... la acción de nulidad y restablecimiento tiene un término de caducidad de cuatro meses contados a partir de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto que resulta lesivo a los intereses de la persona afectada... una vez causado el derecho, se cuenta con lapso de tres años para reclamarlo inicialmente ante la administración y posteriormente en sede judicial; el sólo hecho de reclamar ante la administración, interrumpe la prescripción por un tiempo igual...".⁴

Una de las causales del rechazo de la demanda es la caducidad de la acción, y es este uno de los factores que debe tener en cuenta el Ministerio Público para determinar si le imprime el trámite correspondiente a la solicitud de conciliación extrajudicial, toda vez que es en esa sede donde se establece si es procedente o no que el acuerdo conciliatorio concluya con auto aprobatorio. Sobre este presupuesto procesal, el Órgano de Cierre de esta jurisdicción, dijo:

"La caducidad como presupuesto procesal de la acción debe examinarse por el juez al momento de decidir sobre la admisión de la demanda. De advertirse de entrada que la demanda fue presentada fuera del término legal, es obvio que sobrevenga el rechazo de plano de la demanda (artículo 143 del C.C.A), pues sería contrario al principio de economía procesal que se tramitara y fallara una acción que fue presentada extemporáneamente. El examen preliminar debe hacerse a partir de la confrontación de la fecha de notificación, comunicación o publicación el acto, según el caso, con la fecha de presentación de la demanda. De modo que si de esa confrontación se concluye, sin mayor esfuerzo, que ha operado la caducidad habrá que rechazarse de plano la demanda. Sin embargo, el juez no puede exceder el análisis a puntos que constituyen el fondo del asunto, pues entraría a decidir una cuestión de fondo que no es procedente al momento de admitir la demanda sino en el fallo."⁵

No obstante, en tratándose de prestaciones periódicas como en el caso estudiado, en el que se reclama la reliquidación de la asignación de retiro para que se sustituya el incremento ordenado por el Gobierno Nacional por el Índice de Precios al consumidor, habida cuenta del principio de favorabilidad y de las leyes que consideraron el desequilibrio, no se presenta el fenómeno de la caducidad según disposición del literal c) del numeral 1 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 que literalmente dice:

"ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. La demanda deberá ser presentada:

1. En cualquier tiempo, cuando:

a) (...)

c) Se dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas..."

De igual manera se cumple el segundo requisito para proceder con la aprobación del pacto, que indica "que las partes estén debidamente representadas y que dichos representantes tengan capacidad para conciliar", toda vez que tanto

⁴ Consejo De Estado - Sala De Lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda. Subsección B. Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE. Bogotá, D.C., veinticinco (25) de febrero de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 11001-03-15-000-2016-00059-00(AC). Actor: Leodan Antonio Parada Vásquez. Demandado: Tribunal Administrativo del Cesar y otro.

⁵ Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Cuarta. Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS. Bogotá, (18) dieciocho de marzo de dos mil diez (2010). Radicación número: 25000-23-27-000-2008-00288-01(17793). Actor: Nortel Networks de Colombia S.A. Demandado: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

convocante como convocada se encuentran representadas por sus respectivos apoderados, facultados para conciliar, tal como se evidencia en los poderes que aparecen en los documentos electrónicos que aportaron ambos extremos para la diligencia de conciliación prejudicial.

En cuanto al tercer presupuesto, “*que el acuerdo conciliatorio cuente con las pruebas necesarias que respalden lo reconocido patrimonialmente en el acuerdo*”, valga decir que es función del Ministerio Público verificar el cumplimiento de este requisito ya que era de su resorte establecer si las pruebas permitían imprimirle a la solicitud el trámite correspondiente. Empero ello no obsta para que, reunidos los elementos de juicio necesarios y corroborado que la petición se hizo dentro del término de ley, el despacho apruebe el acuerdo.

Ahora, el pacto se ocupa de unos derechos económicos que son de disposición por las partes, que para este caso en especial lo constituyen los derechos laborales reclamados por el convocante, y con ello se cumple con el requisito que establece “*que el acuerdo verse sobre derechos económicos **disponibles** por las partes (art. 59 ley 23 de 1991 y 70 ley 446 de 1998)*”.

Tampoco resulta el pacto violatorio de la ley ya que la ley permite la reclamación en lo que respecta al incremento de la asignación de retiro, cuando no se han realizado los incrementos que debieron efectuarse sobre los factores salariales reconocidos al convocante.

Sobre este presupuesto, el Consejo de Estado ha puntualizado:

“...el límite de la conciliación, para que resulte procedente, lo marca el hecho de que la misma no sea lesiva a los intereses patrimoniales del Estado, para lo cual habrán de examinarse necesariamente los medios de prueba que conduzcan al establecimiento de la obligación reclamada a cargo suyo. Es por ello que no se trata de un mecanismo jurídico que, a cualquier precio, permita la solución o la prevención de litigios, sino de uno que implica que dicha solución, siendo justa, equilibre la disposición de intereses con la legalidad⁶. En otros términos, el reconocimiento voluntario de las deudas por parte de las entidades estatales, debe estar fundamentado en pruebas suficientes, de manera tal que el acuerdo logrado no lesione el patrimonio público.”

CONCLUSIÓN

Es evidente que la parte convocante estuvo de acuerdo con la proposición de pago que hizo la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional - CASUR – en la forma como presentó la propuesta, es decir, como se hizo constar en el comunicado de la apoderada de la institución con base en el Acta No. 16 del 16 de enero de 2020, en la que aparece que el total a pagar es de quinientos sesenta y cuatro mil cuatrocientos veintinueve pesos M/Cte. (\$ 564.429).

Se concluye entonces que resulta procedente y viable aprobar el acuerdo conciliatorio al que llegaron las partes involucradas, y que se refiere al

⁶ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO. “*La conciliación en el derecho administrativo*”. Santafé de Bogotá, abril de 1996, pags. 15-16.

reconocimiento y pago de las diferencias en los incrementos sobre la pensión del convocante en lo que respecta a los factores salariales que no han sido aumentados, entre ellos, el subsidio de alimentación y las doceavas partes de las primas de navidad, vacacional y de servicios, motivo por el cual el Juzgado,

RESUELVE:

PRIMERO: APROBAR el acuerdo conciliatorio al que llegaron el señor JESÚS ANIBAL PIZO GOLONDRINO y la CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL, según el cual la entidad se obliga a pagar el 100% del capital que equivale a **\$586.558** al que se le suma el valor del 75% de la indexación que es de **\$18.944**, menos los descuentos de ley correspondientes a los aportes a CASUR por **\$20.081** y los aportes a Sanidad por **\$20.992** que todo afiliado o beneficiario debe hacer, para un VALOR TOTAL A PAGAR de **QUINIENTOS SESENTA Y CUATRO MIL CUATROCIENTOS VEINTINUEVE PESOS M/CTE. (\$564.429)**. El reajuste se realizó para los años 2017 a 2019. Una vez aprobada la conciliación por el juzgado y radicada en la entidad acompañada de los documentos legales pertinentes por parte del convocante, se cancelará la suma indicada dentro de los seis meses siguientes, sin reconocimiento de intereses, ni costas, ni agencias.

SEGUNDO: DECLARAR que, conforme lo dispuesto el inciso 4º del Art. 60 de la Ley 23 de 1991, la Ley 446 de 1998, la Ley 1285 de 2009 y el Decreto 1716 de 2009, esta providencia constituye cosa juzgada y presta mérito ejecutivo.

TERCERO: ENVIASE copia de esta decisión a la Procuraduría 60 Judicial I para Asuntos Administrativos de Cali, para lo de su cargo.

CUARTO: EXPIDANSE copias auténticas de esta providencia a favor de los interesados, para los fines legales pertinentes.

QUINTO: Ejecutoriado este proveído, archívese la actuación.

NOTIFÍQUESE,

RAMÓN GONZÁLEZ GONZÁLEZ
JUEZ