

REPUBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO CUARENTA Y SEIS ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá D.C., nueve (09) de noviembre de dos mil diecisiete (2017).

**EXPEDIENTE N°:** 110013342-046-2017-00322-00  
**DEMANDANTE:** MAURO DÍAZ PORTILLO  
**DEMANDADO:** CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL – CASUR -.

**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

---

Procede el Despacho a pronunciarse sobre la posibilidad de aprobar o no la conciliación extrajudicial efectuada entre el señor MAURO DÍAZ PORTILLO, identificado con C. C. N°. 18.842.762 expedida en Bucaramanga (Santander), y la CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL – CASUR -, llevada a cabo el día 10 de marzo de 2015, ante la Procuraduría N°. 184 Judicial I para Asuntos Administrativos.

**I.- ANTECEDENTES**

**1. De la solicitud de conciliación**

El día 15 de enero de 2015, el señor MAURO ORTIZ PORTILLO, solicitó ante Procuraduría General de la Nación, citar a conciliación extrajudicial a la CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL – CASUR-, con el fin que se reajuste su asignación de retiro desde el año 1997, con base en lo dispuesto en los artículos 14 de la Ley 100 de 1993, este último adicionado por el artículo 1º de la Ley 238 de 1995.

La petición de conciliación se sustenta con los siguientes hechos:

*“PRIMERO: Manifiesta mi poderdante señora MAURO PAZ PORTILLO, que durante los años 1997 al 2004, a pesar de encontrarse pensionado como*

*AGENTE DE LA POLICÍA NACIONAL, su incremento de su Asignación de Retiro fue por debajo del porcentaje del I.P.C., a pesar que el DANE lo había establecido en su momento.*

*SEGUNDO: Que debido al no pago del incremento solicitado, su patrimonio se ha visto afectado por ser un derecho adquirido”.*

## **2. Trámite Conciliatorio.**

El apoderado de la parte convocante, presentó solicitud de conciliación el día 15 de enero de 2015<sup>1</sup>.

El día 10 de marzo de 2015<sup>2</sup>, se adelantó la audiencia de conciliación prejudicial, en la cual las partes llegaron a un acuerdo conciliatorio.

## **3. Acuerdo Conciliatorio.**

En audiencia de conciliación celebrada el 10 de marzo de 2015, las partes llegaron al siguiente acuerdo conciliatorio:

*“...El comité de conciliación y defensa judicial de la entidad convocada mediante acta N°. 01 del 15 de Enero de 2015, recomendó conciliar el reajuste de las asignaciones mensuales de retiro por concepto de IPC, reajustando los años 1997, 1999, 2002, siempre y cuando sean más favorables para el convocante, siempre y cuando se haya retirado antes del 31 de diciembre de 2004, aplicando la respectiva prescripción, la entidad propone la siguiente formula de acuerdo conciliatorio: A) Pagar el 100% del Capital. B) El 75% de la indexación. La suma resultante de esta operación será pagada dentro de los seis meses siguientes a la aprobación del acuerdo conciliatorio por el juez contencioso y una vez radicados los respectivos documentos de pago en la entidad. Para este caso la entidad convocada revisó el expediente administrativo y encontró que los años más favorables para el convocante son: 1997, 1999 y 2002. Aplicó la prescripción y dio como fecha para iniciar el pago el 27 de Agosto de 2009, por cuanto se presentó derecho de petición de fecha 14 de agosto de 2013, EL CUAL FUE RECIBIDO Y RADICADO POR casur el día 27 de agosto de 2013 (se adjunta soporte de ello el oficio N°. SDP 6131.13 GAD – SPD emitido por CASUR), la liquidación quedó así: capital cien por ciento (100%) equivalente a \$5.302.223 pesos. Indexación por el 75% equivalente a \$303.915 pesos. Valor Capital más el 75% de la indexación equivalente a \$ 5.606.138 pesos. A este valor hay que efectuarle los descuentos de ley por CASUR: \$ 222.448 SANIDAD. \$195.975 PARA UN TOTAL A PAGAR DE CINCO MILLONES CIENTO OCHENTA Y SIETE MIL SETECIENTOS SETENTA Y CINCO. (\$5.187.675). Se resalta además que la asignación mensual de retiro*

<sup>1</sup> Folio 1.

<sup>2</sup> Folios 39-40.

*MILLONES CIENTO OCHENTA Y SIETE MIL SETECIENTOS SETENTA Y CINCO. (\$5.187.675). Se resalta además que la asignación mensual de retiro del convocante se incrementará para el año 2015, en \$ 73.535 pesos. (...) ACEPTACIÓN: Se concede el uso de la palabra al apoderado de la parte convocante quien manifiesta: teniendo en cuenta la propuesta realizada por parte de CASUR, mediante apoderado judicial se establece que la misma reúne los requisitos legales y está de acuerdo a la solicitud presentada para reajuste de pensión por concepto de IPC a favor de mi representado, por tal razón se llega a un acuerdo total, por estar de acuerdo en todas sus partes con la propuesta presentada. "*

*(...)"*

## **CONSIDERACIONES**

### **1. De la competencia.**

La conciliación extrajudicial en lo contencioso administrativo, sólo puede ser adelantada ante los agentes del Ministerio Público asignados al Juez o Corporación que fuere competente para conocer de la acción de restablecimiento del derecho, reparación directa o contractual (arts. 60 de la Ley 23 de 1991 y 23 de la Ley 640 de 2001). En este evento, el acuerdo debe ser enviado al Juez o Tribunal correspondiente para su homologación o aprobación judicial, para que tenga eficacia.

### **2. Aspectos Generales de la Conciliación.**

El artículo 59 de la Ley 23 de 1991, regulaba la conciliación en asunto contencioso administrativo; sin embargo, dicho artículo fue modificado por el artículo 70 de la Ley 446 de 1998, bajo el siguiente tenor literal:

*"Artículo 70.- Asuntos susceptibles de conciliación. El artículo 59 de la Ley 23 de 1991, quedará así:*

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

Los requisitos para la aprobación de una conciliación extrajudicial, están contenidos en el artículo 73 de la ley 446 de 1998 (que adicionó el artículo 65A a la ley 23 de 1991)<sup>3</sup>, y que serán los mismos tratándose de conciliación judicial, y se refieren a que

- Se hayan presentado las pruebas necesarias para ello,
- No sea violatorio de la ley, y
- No resulte lesivo para el patrimonio público.

Adicionalmente el artículo 59 de la ley 23 de 1991 establece:

- Que las personas jurídicas de derecho público deben conciliar 'a través de sus representantes legales';
- Que verse sobre 'conflictos de carácter particular y contenido patrimonial'

Esos supuestos fijados por la ley y estudiados por la jurisprudencia<sup>4</sup> deben estar acreditados para que el acuerdo conciliatorio se apruebe.

Por su parte, la Ley 640 de 2001 dispuso expresamente en su artículo 1º párrafo 3º, que en materia Contencioso Administrativo, el trámite conciliatorio desde la misma presentación de la solicitud, deberá realizarse mediante abogado titulado quien deberá estar presto a cualquier requerimiento que se haga dentro del trámite de la conciliación y el estudio para su posterior aprobación, quien igualmente debe concurrir a la audiencia programada ante conciliador o autoridad competente.

La conciliación, se ha dicho, viene al juez para su aprobación o improbación sin que esté previsto período probatorio alguno, y tal como lo establecen las normas que regulan la materia, y con la solicitud de conciliación deben aportarse las pruebas que la sustenten al tenor de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 640 de 2001.

<sup>3</sup> La ley 640 de 2001 derogó únicamente el párrafo del artículo 65 A de la ley 23 de 1991.

<sup>4</sup> Entre otros cabe citar los autos proferidos por la Sala el día 8 de abril de 1999 dentro del expediente 15.872, Ponente: Dr. Daniel Suárez Hernández; y el 5 de agosto de 1999 dentro del expediente 16.378, Ponente: Dra. María Elena Giraldo Gómez.

El trámite de aprobación o improbación del acuerdo conciliatorio supone que el juzgador realiza una labor verificadora de los supuestos tanto procesales del acuerdo y su trámite, como del contenido mismo del pacto conciliatorio, pues de suyo corresponde velar por la protección del patrimonio público y la integridad normativa, como lo ordena el artículo 73 de la Ley 446, al disponer en su inciso final que *“la autoridad judicial improbará el acuerdo conciliatorio cuando no se hayan presentado las pruebas necesarias para ello, sea violatorio de la ley o resulte lesivo para el patrimonio público”*.

En otros términos, en un acuerdo conciliatorio deben tenerse en cuenta las pruebas que obran en su trámite, las normas legales que el caso involucra y los criterios jurisprudenciales que se han aplicado en los casos concretos.

Ahora, sobre las facultades del juez en relación con la conciliación acordada por los extremos convocante y convocado, ha dicho el Consejo de Estado:

*“(…) los poderes del juez frente al acto de conciliación de las partes no pueden ser tan restringidos, de modo que su tarea se limite al examen de la naturaleza transigible o conciliable que revista la pretensión y a la capacidad de las partes y de los apoderados para adoptar esa conducta; “la conformidad de la ley” del acto de conciliación de que trata el inciso tercero del artículo 6 del Decreto 2651 de 1991, sugiere un campo de mucha mayor amplitud que el descrito por el A – quo, máxime en tratándose de procesos contenciosos administrativos en los cuales está comprometido el tesoro público y los intereses de la colectividad además del simple interés del demandante.*

*“Para efectos de precisar los linderos de la competencia del Juez, resulta oportuno recordar los preceptos contenidos en los artículos 60 y 65 de la Ley 23 de 1991, los dos atinentes a la conciliación prejudicial.*

*Por el primero el consejero o magistrado debe definir si la conciliación resulta lesiva para los intereses patrimoniales del Estado o si puede hallarse viciada de nulidad absoluta, caso en el cual, por la disposición del segundo, “así lo declarará la Sala en providencia motivada y ordenará la continuación del proceso en cuanto fuere necesario.*

*Sobra decir que éstas normas en nada riñen con las del Decreto 2651, razón por la cual no caben dentro de la suspensión ordenada por éste, y si bien dicen relación con la conciliación prejudicial, su contenido tiene plena aplicación en las conciliaciones acordadas dentro del proceso”<sup>5</sup>.*

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Auto del 13 de octubre de 1993. Expediente: 7891

La Ley 1395 de 2010<sup>6</sup>, en su artículo 52 dispuso como requisito de procedibilidad, para acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la conciliación prejudicial.

“(…)

**ARTÍCULO 52.** <Ver modificaciones directamente en la Ley 640 de 2001> El artículo 35 de la Ley 640 de 2001 quedará así:

**Artículo 35. Requisito de procedibilidad.** En los asuntos susceptibles de conciliación, la conciliación extrajudicial en derecho es requisito de procedibilidad para acudir ante las jurisdicciones civil, de familia y contencioso administrativa, de conformidad con lo previsto en la presente ley para cada una de estas áreas. En los asuntos civiles y de familia podrá cumplirse el requisito de procedibilidad mediante la conciliación en equidad.

Realizada la audiencia sin que se haya logrado acuerdo conciliatorio total o parcial, se prescindirá de la conciliación prevista en el artículo 101 del Código de Procedimiento Civil o de la oportunidad de conciliación que las normas aplicables contemplen como obligatoria en el trámite del proceso, salvo cuando el demandante solicite su celebración.

El requisito de procedibilidad se entenderá cumplido cuando se efectúe la audiencia de conciliación sin que se logre el acuerdo, o cuando vencido el término previsto en el inciso 1o del artículo 20 de esta ley la audiencia no se hubiere celebrado por cualquier causa; en este último evento se podrá acudir directamente a la jurisdicción con la sola presentación de la solicitud de conciliación.

(…)”.

Por su parte, el artículo 12 del Decreto 1716 de 2009, en lo atinente a la aprobación de la conciliación de la aprobación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativos, ordenó:

“Artículo 12. Aprobación judicial. El agente del Ministerio Público remitirá, dentro de los tres (3) días siguientes a la celebración de la correspondiente audiencia, el acta de conciliación, junto con el respectivo expediente al juez o corporación competente para su aprobación”.

No obstante lo anterior, como quiera que en materia contencioso administrativa, el estudio de la aprobación de la conciliación requiere un mayor grado de análisis y exigencias, en razón a que el patrimonio público se puede ver afectado, este Despacho atiende para tal efecto, que el H. Consejo de Estado determinó, que para

<sup>6</sup>“Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial.”.

aprobar el acuerdo conciliatorio, se deben verificar los siguientes requisitos:

1. Que la acción no haya caducado (art. 61 ley 23 de 1.991, modificado por el art. 81 Ley 446 de 1.998).
2. Que el acuerdo conciliatorio verse sobre acciones o derechos económicos disponibles por las partes (art. 59 ley 23 de 1991, 70 ley 446 de 1.998 y art. 2 párrafo 2 decreto 1614 de 2009).
3. Que las partes deben estar debidamente representadas y sus representantes tener capacidad para conciliar (art. 2 decreto 1614 de 2009)
4. Que el acuerdo conciliatorio cuente con las pruebas necesarias, y no sea violatorio de la ley y no resultar lesivo para el patrimonio público (artículos 25, 26 37 de la Ley 640 de 2001).

En consecuencia, el Despacho entrará a revisar si el acuerdo conciliatorio cumplió con todos y cada uno de los requisitos antes señalados.

### **3. Caso Concreto**

En primer lugar, advierte el Despacho que el acuerdo conciliatorio objeto de estudio, versa sobre el reajuste de una prestación periódica, como lo es, la asignación de retiro que percibe el señor MAURO PAZ PORTILLO, por tal razón, no opera la figura de la caducidad, como quiera que, de acuerdo con lo señalado en el artículo 164, numeral 1, literal c) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos que reconocen o niegan total o parcialmente prestaciones periódicas, se puede ejercer en cualquier tiempo.

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

- 1. En cualquier tiempo, cuando:*

*(...)*

c) Se dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas. Sin embargo, no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe; (...)”.

Respecto de la representación, encuentra este Juzgador que las partes acudieron a la audiencia de conciliación debidamente representadas por sus apoderados quienes tenían la facultad para conciliar, como lo demuestran los poderes obrantes a folios 3 y 70 del expediente, otorgados por el señor MAURO PAZ PORTILLO y el DIRECTOR GENERAL DE LA CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL, respectivamente.

De igual forma, se advierte que el apoderado de la parte convocante aportó los medios de prueba necesarios para establecer el señor MAURO PAZ PORTILLO le asiste el derecho a obtener el reajuste de la asignación de retiro de conformidad con el IPC, los cuales se enuncian a continuación:

- Copia de la Hoja de Servicios N°. 13842762<sup>7</sup>, proferida por el Director General de la Policía Nacional, que hace referencia a los servicios prestados por el señor Mauro Paz Portillo.
- Copia de la Resolución N°. 2351 de 1997<sup>8</sup>, suscrita por el Director General de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, por medio de la cual se reconoce la asignación de retiro al convocante.
- Copia del Oficio N°. 6131.13 GAD -SDP de 26 de diciembre de 2013<sup>9</sup>, por medio del cual la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, le negó al señor Mauro Paz Portillo la solicitud de la reliquidación y reajuste de la asignación de retiro de conformidad con el IPC y le recomendó adelantar conciliación prejudicial ante la Procuraduría General de la Nación.

Respecto del derecho sobre el cual recae el acuerdo conciliatorio sobre el cual aquí se debate, se tiene que es un derecho de contenido económico y del cual puede disponer las partes, pues pese a la irrenunciabilidad del derecho a la seguridad social, dentro del cual se encuentra el derecho a la pensión, en todo caso, el acuerdo

<sup>7</sup> Folio 36.

<sup>8</sup> Folios 34-35.

<sup>9</sup> Folio 32.

no tuvo como fin conciliar el derecho al reajuste, sino los intereses y la correspondiente indexación, elementos estos, que si pueden ser objeto de conciliación.

No obstante lo anterior, y con el ánimo de hacer mayor claridad sobre el tema, el Despacho hará igualmente un análisis breve del reajuste de la asignación de retiro de acuerdo al IPC.

El H. Consejo de Estado en reiterada jurisprudencia ha manifestado que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 1º de la Ley 238 de 1995, que adiciona el artículo 279 de la Ley 100 de 1993, a los miembros de la Fuerza Pública les asiste el derecho a que a sus asignaciones de retiro se les realicen los incrementos anuales conforme a los índices de precios al consumidor. Este artículo es del siguiente tenor literal:

*“ARTICULO 1o. Adiciónese al Artículo 279 de la Ley 100 de 1993 con el siguiente párrafo:*

*“Párrafo 4º. Las excepciones consagradas en el presente artículo no implican negación de los beneficios y derechos determinados en los artículos 14 y 142 de esta ley para los pensionados de los sectores aquí contemplados.”*

En este sentido, esa Honorable Corporación en sentencia del 17 de mayo de 2007<sup>10</sup>, expresó:

*“Lo cual quiere significar que a partir de la vigencia de la ley 238 de 1995, el grupo de pensionados de los sectores excluidos de la aplicación de la ley 100 de 1993, sí tienen derecho a que se les reajuste sus pensiones teniendo en cuenta la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor certificado por el DANE como lo dispuso el artículo 14 de la última, y a la mesada 14 en los términos del artículo 142 ibídem.”*

De igual forma, ha sostenido que,

*“Y la Sala encuentra que la ley 238 de 1995 es más favorable para el demandante que la ley 4ª de 1992 y el decreto 1212 de 1990, porque al hacer la comparación entre los reajustes pensionales derivados del aumento de las asignaciones en actividad de los oficiales de la Policía Nacional establecidos en los decretos 122 de 1997, 58 de 1998, 62 de 1999, 2724 de 2000, 2737 de 2001 y 745 de 2002 y los que resultan de la aplicación del artículo 14 de la ley 100 de 1993, se evidencia que la aplicación de este sistema de reajuste resulta ser cuantitativamente superior”.*

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de 17 de mayo de 2007, Radicación número 25000-23-25-000-2003-08152-01(8464-05), Magistrado Ponente: Dr. JAIME MORENO GARCIA, actor: José Jaime Tirado Castañeda.

*“En efecto, en el caso concreto la Sala pudo establecer que al actor le resulta más favorable el reajuste de la pensión, con base en el IPC (Ley 100 de 1993), [...]*

*“Lo anterior determina, además, que frente a los alegatos del acto acusado que enfrenta el sistema de reajustes de la oscilación de las asignaciones en actividad, que según la Caja demandada deben prevalecer sobre el del artículo 14 de la ley 100, el artículo 53 de la Constitución Política ordena darle preferencia a la norma más favorable, en la hipótesis de que llegare a haber duda en su aplicación, que para la Sala no la hay, por lo dicho anteriormente.”*

Por estas razones, es evidente que cuando el principio de oscilación se establece por debajo del IPC, las asignaciones de retiro de los militares y de los miembros de la Policía Nacional, deben reajustarse con los índices de precios al consumidor, como lo consagran las normas indicadas.

Es de aclarar igualmente, que conforme el abundante precedente jurisprudencial existente sobre la materia, deben negarse los años peticionados posteriores al año 2004, ya que jurisprudencialmente se ha clarificado que solo es procedente hasta el 31 de diciembre 2004, en virtud a lo dispuesto en artículo 42 del Decreto 4433 del 2004, que retomó el sistema de oscilación consagrado en inicialmente por el Decreto 1212 de 1990.

En cuanto a la prescripción de las mesadas pensionales, el Despacho precisa que por regla general, las pensiones y asignaciones de retiro son imprescriptibles por cuanto el derecho se reconoce a título vitalicio, sin embargo opera la prescripción respecto a las mesadas pensionales o reliquidación de las mismas, que no se hubiesen solicitado dentro de los cuatro (4) años anteriores al momento en que se presente la reclamación del derecho, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 113 del Decreto 1213 de 1990 y artículo 155 del Decreto 1212 de 1990.

Así las cosas, concluye el Despacho, que el acuerdo conciliatorio celebrado entre los apoderados del señor PAZ PORTILLO MAURO y la CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL, no lesiona los intereses de la entidad demandada, pues además de reconocer un derecho que ampliamente ya ha sido reconocido en innumerables sentencias judiciales, se evitó un desgaste procesal y una mayor condena, es especial, lo relacionado con el pago de la indexación e intereses.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO CUARENTA Y SEIS ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley.

**RESUELVE:**

**PRIMERO: APROBAR** el acuerdo conciliatorio celebrado entre el señor MAURO DÍAZ PORTILLO, identificado con C. C. N°. 18.842.762 expedida en Bucaramanga (Santander), y la CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL – CASUR -, llevada a cabo el día 10 de marzo de 2015, ante la Procuraduría N°. 184 Judicial I para Asuntos Administrativos, conforme las razones antes anotadas.

**SEGUNDO:** El acta de conciliación aprobada mediante la presente providencia, hace tránsito a cosa juzgada y presta mérito ejecutivo.

**TERCERO:** Notifíquese personalmente esta decisión a la **Procuraduría N°. 184 Judicial I para Asuntos Administrativos**.

**CUARTO:** En firme este proveído, y a petición de los convocantes o de su apoderado, entréguese copia auténtica de esta decisión en los términos del numeral 3º del artículo 114 del Código General del Proceso.

**QUINTO:** En firme esta decisión, **ARCHÍVESE** el expediente, previas las constancias a que haya lugar.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**ELKIN ALONSO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ**

Juez

JUZGADO 46 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE  
BOGOTÁ D.C.

Hoy 10 de noviembre de 2017 se notifica el auto anterior por  
anotación en el Estado No. 40

MARÍA DEL PILAR CORCHUELO SAAVEDRA  
SECRETARIA