

**REPUBLICA DE COLOMBIA**



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

Bogotá D.C., veintiocho (28) de agosto de dos mil veinte (2020).

**EXPEDIENTE N°:** 11001-33-42-046-2020-00182-00  
**CONVOCANTE:** ALFONSO MUÑOZ TORRES  
**CONVOCADO:** CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA  
NACIONAL – CASUR -

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

---

**ASUNTO**

Procede el Despacho a pronunciarse sobre la posibilidad de aprobar o no la conciliación judicial efectuada entre ALFONSO MUÑOZ TORRES, identificado con cédula de ciudadanía No.9.143.066; y la CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL, adelantada el día 11 de agosto de 2020, ante la Procuraduría 4 Judicial II para Asuntos Administrativos.

**I. ANTECEDENTES**

**1. De la solicitud de conciliación**

El día 10 de junio de 2020, el señor ÁNGEL YESID ORTÍZ CASALLAS, mediante apoderado judicial, 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 le reajuste la asignación de retiro con la inclusión del incremento anual sobre las todas las partidas computables, en particular, respecto de las duodécimas partes de las primas de navidad, servicios y vacaciones y prima de subsidio de alimentación.

La petición de conciliación se sustenta en los hechos que a continuación se sintetizan:

1. Mediante Resolución N°. 001742 de marzo de 2011, la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional – Casur – al señor Alfonso Muñoz Torres una asignación mensual de retiro.
2. Desde el año 2012, la entidad convocada le reajusta la asignación de retiro del convocante solamente respecto del sueldo básico y prima de retorno a la experiencia, sin incrementar las primas de navidad, servicios y vacaciones y prima de subsidio de alimentación.
4. El convocante, el día 02 de marzo de 2020, solicitó ante la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional el reajuste de la asignación de retiro con la inclusión del incremento anual respecto de las primas de navidad, servicios y vacaciones y prima de subsidio de alimentación.
5. La entidad convocada, mediante Oficio No. id. 555375 de 27 de marzo de 2020, resolvió desfavorablemente la solicitud del convocante.

## **2. Trámite Conciliatorio**

El apoderado de la parte convocante presentó solicitud de conciliación el día 01 de junio de 2020<sup>1</sup>, a la Procuraduría Delegada del Ministerio Público ante los Jueces Administrativos.

Mediante auto de 23 de junio de 2020<sup>2</sup> se admitió la solicitud de conciliación extrajudicial presentada por el convocante.

El día 11 de agosto de 2020, se adelantó la audiencia de conciliación extrajudicial, en la cual las partes llegaron a un acuerdo conciliatorio<sup>3</sup>.

## **3. Acuerdo Conciliatorio.**

En audiencia de conciliación celebrada el 11 de agosto de 2020, las partes llegaron al acuerdo conciliatorio, que se resumen a continuación:

“En el caso del señor IJ (r) ALFONSO MUÑOZ TORRES, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.143.066, al Comité de Conciliación y Defensa

---

<sup>1</sup> Página 29 expediente digital.

<sup>2</sup> Páginas 24-25 expediente digital.

<sup>3</sup> Páginas 77-81 expediente digital.

Judicial de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional le asiste ánimo conciliatorio de conformidad a lo establecido por este Cuerpo Colegiado en Acta 41 del 28 de noviembre de 2019, en cuanto al reajuste de las partidas computables de la asignación mensual de retiro denominadas subsidio de alimentación y doceavas partes de las primas de navidad, servicios y vacaciones, bajo los siguientes parámetros: 1. Se reconocerá el 100% del capital. 2. Se conciliará el 75% de la indexación 3. Se cancelará dentro de los 6 meses siguientes a la radicación de la cuenta de cobro con los documentos pertinentes en la Entidad, tiempo en el cual no habrá lugar al pago de intereses. 4. Se aplicará la prescripción contemplada en la norma prestacional correspondiente En razón a lo anterior se realizará el reajuste a las partidas denominadas subsidio de alimentación y doceavas partes de las primas de navidad, servicios y vacaciones a partir del primer reajuste realizado por La Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, pero pagando a partir del 03 de marzo de 2017 dando aplicación a la prescripción trienal contenida en el Decreto 4433 de 2004 en su artículo 43, tomando como fecha de inicio la petición radicada en la Entidad el día 03 de marzo de 2020. En los anteriores términos al comité de conciliación y defensa jurídica de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, determina que para el presente asunto le asiste ánimo conciliatorio. "A continuación, relaciono la liquidación en ocho (8) folios desde el 3 de marzo de 2017, hasta el 11 de agosto de 2020, correspondiente al convocante ALFONSO MUÑOZ TORRES identificado con cédula de ciudadanía 79.143.066 Los valores específicos a pagar por partidas computables nivel ejecutivo son los siguientes: Reconocer el 100% del capital, que no está sujeto a conciliación, por un valor de \$6.387.432 y la indexación en monto equivalente al 75% asciende a la suma de \$256.256, para un valor de \$6.643.688 menos descuentos CASUR equivalente a \$227.541.00 y descuento sanidad por valor de \$229.051.00 para un VALOR TOTAL A PAGAR DE \$6.187.096.00"

(...)

Se concede el uso de la palabra al apoderado de la parte convocante para que se pronuncie, respecto de la posición adoptada por el Comité de Conciliación de la entidad: ante lo cual manifiesta que ACEPTA en su totalidad, la propuesta de conciliación presentada por la parte convocada CASUR. (...)"

## II. 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 asuntos Contencioso Administrativos; 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.

La Ley 1395 de 2010<sup>4</sup>, en su artículo 52, dispuso como requisito de procedibilidad para acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, la conciliación prejudicial. Veamos:

“(…)

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 extrajudicial en asuntos de lo Contencioso Administrativo, estableció:

---

<sup>4</sup> “Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial”.

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, comoquiera 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, lo expuesto por el Consejo de Estado que determinó que para 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 parágrafo 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 prestaciones de carácter periódico, 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<sup>5</sup>, el medio de control de nulidad y restablecimiento

---

<sup>5</sup> “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;(...)”.

del derecho contra actos que reconocen o niegan total o parcialmente prestaciones periódicas, se puede ejercer en cualquier tiempo.

Respecto de la representación de las partes, encuentra este Juzgador que las partes acudieron a la audiencia de conciliación debidamente representadas, quienes tenían la facultad para conciliar, como lo demuestran los poderes obrantes en las páginas 26-27 y 48 del expediente digital, por la parte convocante; y en la página 51 por la parte convocada.

De igual forma, se advierte que la apoderada de la parte convocante aportó los siguientes medios de prueba:

- ✓ Hoja de servicios correspondiente al señor Alfonso Muñoz Torres<sup>6</sup>.
- ✓ Liquidación de la asignación de retiro reconocida al convocante<sup>7</sup>.
- ✓ Resolución N°. 001742 de 28 de marzo de 2011<sup>8</sup>, por medio de la cual se reconoce y ordena el pago de una asignación de retiro al señor Alfonso Muñoz Torres.
- ✓ Certificaciones de incrementos realizados sobre la asignación de retiro que percibe el convocante, durante las anualidades 2016-2019<sup>9</sup>.
- ✓ Derecho de petición de fecha 30 de marzo de 2020, mediante el cual, el señor Alfonso Muñoz Torres pretendió el reajuste de la asignación de retiro (páginas 3-6).
- ✓ Oficio N°. 555375 de 27 de marzo de 2020, a través del cual la entidad convocada negó el reajuste de la asignación de retiro del demandante e informa la posibilidad de conciliar extrajudicial o judicialmente (páginas 41-46).

## **DEL DERECHO CONCILIADO – NORMATIVIDAD**

La Constitución Política de Colombia en su artículo 150 numeral 19 literal e), dispuso que la fuerza pública cuenta con un régimen salarial y prestacional

---

<sup>6</sup> Página 37 expediente digital.

<sup>7</sup> Página 7 expediente digital.

<sup>8</sup> Páginas 9-10 expediente digital.

<sup>9</sup> Páginas 11- 12 expediente digital.

especial, en el cual se previó una fórmula de aumento conocida como **principio de oscilación**, disponiendo que las asignaciones de los miembros retirados y las pensiones se incrementan en el mismo porcentaje que las asignaciones de los miembros en actividad previsto respectivamente en los Decretos 1211 de 1990 (Art.169), 1212 de 1990 (Art.151) y 1213 de 1990 (Art.110) aplicables al personal militar y policial según su grado.

Por su parte, el artículo 4º de la Ley 4 de 1992 estableció que anualmente el Gobierno Nacional deberá modificar el sistema salarial de, entre otros funcionarios, los miembros de la Fuerza Pública. En efecto, dicha norma dispone:

ARTÍCULO 4o. Con base en los criterios y objetivos contenidos en el artículo 2o. el Gobierno Nacional, dentro de los primeros diez días del mes de enero de cada año, modificará el sistema salarial correspondiente a los empleados enumerados en el artículo 1º literal a), b) y d), aumentando sus remuneraciones. Igualmente, el Gobierno Nacional podrá modificar el régimen de viáticos, gastos de representación y comisiones de los mismos empleados.

Lo anterior, evidencia que el propósito del legislador en el artículo 4º de la Ley 4ª de 1992, era dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 53 de la Constitución Nacional, esto es, garantizar que la remuneración sea móvil.

El reajuste del sueldo o asignación básica de las asignaciones de retiro de los miembros de las Fuerzas Militares debe efectuarse anualmente mediante decreto proferido por el Gobierno Nacional, el cual debe tener en cuenta varios aspectos, entre ellos, el Índice de Precios al Consumidor, toda vez que aquel demuestra el incremento del costo de vida.

El Gobierno Nacional en durante algunos años incremento las asignaciones de retiro de los miembros de la fuerza pública en porcentajes inferiores al IPC, razón por la cual, se vieron obligados reclamar, por la vía judicial, el incremento de la asignación de retiro de conformidad con el IPC.

Se precisa que la aplicación del incremento anual con base en el IPC, ordenado en la Ley 100 de 1993, a las asignaciones de retiro o pensiones que perciban los miembros de la Fuerza Pública, cuando este resulte más favorable que el dispuesto en el Decreto 1212 de 1990, opera durante el tiempo posterior a la expedición de la Ley 238 de 1995, y hasta la expedición del Decreto 4433 de 2004, el cual volvió a consagrar el incremento de las asignaciones de retiro, según el principio de oscilación teniendo en cuenta las asignaciones de los oficiales y suboficiales en actividad y en adelante prohíbe acogerse a normas que regulen

ajustes para la Administración Pública, a menos que así lo regule expresamente la ley.

Ahora bien, no basta que el incremento efectuado sobre las asignaciones de retiro se aplique sobre unos determinados factores salariales, como lo viene realizando la entidad demandada. Aquel debe aplicarse respecto de todos y cada uno de ellos. En caso contrario, no podría predicarse la existencia de un incremento real de la asignación de retiro, toda vez que no ha sido reajustada en su integralidad. En efecto, una vez se reconoce la asignación de retiro, el valor de aquella es el que debe ser reajustado anualmente, pero no partida a partida, salvo que así lo determine la norma, o en su defecto, que a través de aquella se ordene el incremento de una partida, como, por ejemplo, lo dispuso el Decreto 2863 de 2007, respecto del incremento de la prima de actividad.

De manera que, la entidad demandada al reajustar solamente unas partidas de la asignación de retiro, bajo el argumento que se tratan de partidas individuales que deben liquidarse con el valor percibido a la fecha fiscal del retiro; trasgrede el principio de movilidad que, en materia pensional, establecen los artículos 48 y 53 de la Constitución Nacional en el artículo 53, al ordenar que las pensiones deben reajustarse periódicamente con el fin de mantener el poder adquisitivo.

Así las cosas, concluye el despacho, que el acuerdo conciliatorio celebrado entre el apoderado del señor Alfonso Muñoz Torres y de la Caja de Retiro de la Policía Nacional, no lesiona los intereses de la entidad, pues se trata de un derecho protegido constitucionalmente, como lo es, el reajuste periódico de las pensiones para mantener el poder adquisitivo de las mismas. Además, con el acuerdo se evitó un desgaste procesal y una mayor condena, razón por la cual, aprobará el acuerdo conciliatorio objeto de estudio.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarenta y Seis Administrativo Oral 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 ALFONSO MUÑOZ TORRES, identificado con cédula de ciudadanía No.9.143.066; y la

CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL, adelantada el día 11 de agosto de 2020, ante la Procuraduría 4 Judicial II para Asuntos Administrativos, conforme las razones expuestas en la parte motiva del presente proveído.

**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 4 Judicial II 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 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 CUARENTA Y SEIS ADMINISTRATIVO DEL  
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.

Hoy 31 de agosto de 2020 se notifica el auto anterior por  
anotación en el Estado No.



MARÍA DEL PILAR CORCHUELO SAAVEDRA  
SECRETARIA