



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO ORAL  
CIRCUITO DE SINCELEJO -SUCRE

Septiembre quince (15) de dos mil veinte (2020)

CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL

Radicación: 700013333009-2020-00115-00

Convocante: ATILIO OSCAR ZABALA PADILLA

Convocado: CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL

*Tema: Conciliación extrajudicial*

1. OBJETO DE LA DECISIÓN:

Decide el despacho si se imparte o no aprobación al acuerdo celebrado el 04 de junio de 2020, ante la Procuraduría 164 Judicial II para Asuntos Administrativos.

2. ANTECEDENTES:

El 20 de abril de 2020 la parte convocante presentó solicitud de conciliación extrajudicial, con el fin de obtener el reconocimiento y pago del reajuste a su asignación de retiro mensual, y el pago de las diferencias dejadas de percibir que resulten de la aplicación del principio de oscilación (art. 42 Decreto 4433 de 2004), en las partidas computables correspondientes a prima de servicio, prima de vacaciones, prima de navidad, y subsidio de alimentación, debidamente indexadas a la fecha y causadas desde el año 2014.

El 04 de junio de 2020, se celebró audiencia de conciliación, en la que, luego de exponer sus criterios, las partes llegaron a un acuerdo en los siguientes términos:

*"(...). 3. A las pretensiones del señor OSCAR ATILIO ZABALA PADILLA, en calidad de Intendente retirado de la Policía Nacional, la entidad Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, 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 ordenado el artículo 13 literales a, b, y c del Decreto 1091 de 1995, las cuales se incrementarán 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 27 de febrero de 2017 hasta el 4 de junio 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, dando aplicación a la prescripción que trata el Decreto 4433 de 2004.*

*6. El pago se realizará de la siguiente manera: Valor del 100% del capital, el 75% de la indexación, menos los descuentos de ley correspondientes a los aportes a CASUR y los aportes a Sanidad que toda afiliado o beneficiario debe hacer.*

*7. En la propuesta de liquidación que anexo, se evidencia que se realizó el reajuste de los años 2017, 2018, 2019 y 2020. 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 en derecho. Igualmente, la entidad en aplicación del artículo 93 de la Ley 1437, revocará los actos administrativos mediante los cuales negó el reajuste de su asignación de retiro al convocante.*

*(...)*

*me encuentro de acuerdo con los valores reconocidos, ya que, se ajustan a las pretensiones solicitadas por mi cliente. Por lo anterior, manifiesto al despacho que si conciliamos los valores reconocidos por CASUR”.*

### 3. CONSIDERACIONES

3.1 Problema Jurídico: Consiste en determinar si el acuerdo conciliatorio al que llegaron las partes extrajudicialmente, reúne los requisitos exigidos por la legislación y la jurisprudencia para su aprobación.

El Despacho no impartirá aprobación al acuerdo, por las razones que pasa a exponer.

3.2 La conciliación extrajudicial: Está instituida como un mecanismo alternativo de solución de conflictos, de manera oportuna la administración pública puede entrar a resolver sus diferencias previo al inicio de un proceso judicial lo que permite mayor celeridad y evitar un desgaste innecesario para ambas partes, el acuerdo conciliatorio al cual se llegue está sujeto a la previa homologación del Juez Administrativo.

La conciliación es, *"...un mecanismo de resolución de conflictos a través del cual, dos o más personas gestionan por sí mismo la solución de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado, denominado conciliador"* (art. 64 Ley 446 de 1998).

Las personas jurídicas de derecho público podrán conciliar, total o parcialmente, a través de sus representantes legales o por conducto de apoderado, en las etapas prejudicial o judicial, 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. También se podrá conciliar en los procesos ejecutivos de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993, siempre y cuando en éstos se hubieren formulado excepciones de mérito (art. 70 Ley 446 de 1998, que modificó el artículo 59 de la Ley 23 de 1991).

Al referirse a la Conciliación como requisito de procedibilidad, el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, dispuso:

"Artículo 13. Apruébese como artículo nuevo de la Ley 270 de 1996 el siguiente:

Artículo 42A. Conciliación judicial y extrajudicial en materia contencioso-administrativa. A partir de la vigencia de esta ley, cuando los asuntos sean conciliables, siempre constituirá requisito de procedibilidad de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que lo sustituyan, el adelantamiento del trámite de la conciliación extrajudicial".

De las normas anteriores es posible concluir que cuando se pretenda interponer una acción de nulidad y restablecimiento, de reparación directa o contractual, se requiere agotar previamente la etapa de conciliación como requisito previo, salvo excepciones. De ahí que, el caso que nos ocupa sea susceptible de examen de legalidad, pues el estudio del asunto, sería objeto de demanda a

través del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

El acuerdo conciliatorio que suscriben las partes, para tener plena eficacia y validez, requiere la aprobación judicial por parte del juez contencioso, tal ritualidad tiene su razón de ser, al disponerse de recursos estatales, con lo cual puede verse afectado el patrimonio público. Se trata entonces de un requisito adicional, para blindar la salvaguarda del interés general, pilar fundamental de un Estado Social de Derecho como el colombiano.

En lo que respecta a los supuestos facticos y jurídicos que debe tener en cuenta el Juez para la aprobación del acuerdo conciliatorio prejudicial, concretamente el inciso tercero del artículo 73 de la Ley 446 de 1998 -por el cual se adicionó el artículo 65A de la Ley 23 de 1991-, dispuso: "(...) *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.*"

3.3 Requisitos para impartir aprobación a la conciliación extrajudicial: De manera reiterada ha señalado el H. Consejo de Estado<sup>1</sup> cuales son los requisitos que debe tener en cuenta el Juez Administrativo para analizar la viabilidad del acuerdo conciliatorio extrajudicial, los cuales resume de la siguiente manera:

- La debida representación de las personas que concilian.
- La capacidad o facultad que tengan los representantes o conciliadores para conciliar.
- La disponibilidad de los derechos económicos enunciados por las partes.
- Que no haya operado la caducidad de la acción.
- Que lo reconocido patrimonialmente esté debidamente respaldado en la actuación.

---

<sup>1</sup> Así lo ha expuesto el H. Consejo de Estado en varios de sus pronunciamientos, entre otros: Autos del 28 de marzo de 2007 y 21 de octubre de 2009, Sección Tercera, Subsección A, C.P. Mauricio Fajardo Gómez. Auto del 29 de agosto 2012, Sección Tercera, Subsección A, C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera. Recientemente, auto del 30 de septiembre de 2019, Sección tercera, Subsección C, C.P. Guillermo Sánchez Luque. Radicación número: 05001-23- 31-000-2005-04798-01(47709).

- Que el acuerdo no resulte abiertamente lesivo para el patrimonio público.
- Que el acuerdo cuente con las pruebas necesarias.

Precisado lo anterior, se procede al estudio del acuerdo conciliatorio que nos ocupa.

3.4 El caso concreto: Procede entonces el Despacho a estudiar las pruebas que acompañan el expediente, en conjunto con el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia aplicable, para efectos de ratificar o no el acuerdo conciliatorio, de acuerdo con los requisitos enlistados previamente.

- Representación de las partes y su capacidad para conciliar: La autoridad ante la cual se celebró la audiencia de conciliación, fue la Procuraduría 164 Judicial II para Asuntos Administrativos, habilitada por la Ley para conocer y tramitar esta clase de audiencias cuando se trate de asuntos que puedan demandarse ante esta jurisdicción. Las partes estuvieron debidamente representadas así:

Convocante ATILO OSCAR ZABALA PADILLA: Por el Dr. EVER ENRIQUE RIVERO TOVÍO, con facultad expresa para conciliar.

Convocada CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL - CASUR: Las entidades de derecho público para actuar dentro de los procesos lo deben hacer por medio de sus representantes debidamente acreditados (art. 159 Ley 1437 de 2011<sup>2</sup>). En el caso sub-examine, la convocada acudió al trámite de conciliación extrajudicial por conducto de apoderado judicial, Dr. BERNARDO DAGOBERTO TORRES OBREGÓN, con facultad expresa para conciliar, conferida en el poder otorgado por la Dra. CLAUDIA CECILIA CHAUTA RODRÍGUEZ, en su condición de representante judicial de la entidad en mención.

Sin embargo, no se anexó prueba si quiera sumaria, que de fe del nombramiento de la Dra. Chauta Rodríguez como representante

---

<sup>2</sup> Artículo 159. Capacidad y representación. Las entidades públicas, los particulares que cumplen funciones públicas y los demás sujetos de derecho que de acuerdo con la ley tengan capacidad para comparecer al proceso, podrán obrar como demandantes, demandados o intervinientes en los procesos contencioso administrativos, por medio de sus representantes, debidamente acreditados.

judicial de CASUR y si, debido a ello está facultada para otorgar poder en nombre y representación de la entidad.

- Disponibilidad de los derechos económicos enunciados por las partes: Se satisface este presupuesto toda vez que se trata de un conflicto de carácter particular y de contenido económico y los derechos que discuten pueden disponerse, pues son transigibles, condición "*sine qua non*" para que sean materia de conciliación, de conformidad con lo establecido en el artículo 2 del Decreto 1818 de 1998. Los derechos que se discuten son derechos inciertos por cuanto no estaban reconocidos siendo susceptibles de conciliación extrajudicial.

Ciertamente, la pretensión está encaminada a obtener el reconocimiento del reajuste a la asignación de retiro, y la cancelación de las diferencias dejadas de percibir por el convocante, resultantes de la aplicación del principio de oscilación contenido en el artículo 42 del Decreto 4433 de 2004, en las partidas computables correspondientes a: prima de servicio, prima de vacaciones, prima de navidad, y subsidio de alimentación, debidamente indexadas a la fecha y causadas desde el año 2014, a cargo de la entidad convocada CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL – CASUR.

El artículo 70 de la Ley 446 de 1998, dispone:

"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".

Por lo tanto el asunto sobre el cual versa la presente conciliación extrajudicial es susceptible de ser conciliado.

- Que no haya operado la caducidad del medio de control: De la misma forma como no es procedente la admisión de una demanda si la correspondiente acción ha caducado, tampoco es viable la conciliación cuando ocurre la misma situación. Si el

convocante deja vencer el término de caducidad, no hay acción contenciosa que interponer, porque sería rechazada cuando se presente: *"No habrá lugar a conciliación cuando la correspondiente acción haya caducado"* (art. 81 parágrafo dos Ley 446 de 1998).

En el caso bajo examen, de acuerdo con la solicitud de conciliación, se pretende precaver el estudio de legalidad a través del medio de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, previsto por el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011<sup>3</sup>. La demanda deberá ser presentada dentro del término de cuatro meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo (art. 164 Ley 1437 de 2011).

En el presente asunto el acto administrativo acusado, se encuentra contenido en el Oficio fechado 09 de marzo de 2020, con radicado No.20201200-010065831 id 549983, por medio del cual, la CASUR, negó la reliquidación de la asignación mensual de retiro del convocante. Al ser un tema de reliquidación de asignación de retiro, por tratarse de prestaciones periódicas, el acto administrativo, puede ser demandado en cualquier tiempo, por lo que no se encuentra afectado por el fenómeno de la caducidad.

- Que lo reconocido patrimonialmente esté debidamente respaldado en la actuación, que el acuerdo conciliatorio cuente con las pruebas necesarias y no resulte abiertamente lesivo para el patrimonio público: Además de los documentos en los que consta la solicitud de conciliación y la celebración de la audiencia, a los que nos hemos referido al inicio de esta providencia, al expediente se acompañaron los documentos que se describen a continuación:

---

<sup>3</sup> NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO: Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.

Por medio de Resolución No. 1029 de 27 de febrero de 2013, la Caja de Retiro de la Policía Nacional, reconoció y ordenó el pago con cargo al presupuesto de la entidad, de la asignación mensual de retiro a favor del señor Oscar Atilio Zabala Padilla, efectiva a partir del 01 de febrero de 2013.

El señor Zabala Padilla solicitó la reliquidación de su asignación de retiro, con la inclusión de los valores correspondientes a las partidas computables de la duodécima parte de la prima de servicios, prima de vacaciones, prima de navidad y del subsidio de alimentación, las cuales no se han incrementado de acuerdo con el principio de oscilación. Así mismo, se ordene el pago de las diferencias dejadas de percibir que resulten de la aplicación del principio en mención.

A través de Oficio No.20201200-010065831, Id: 549983, fechado 2020-03-09, la Jefe de Oficina Asesora Jurídica de CASUR, le indicó las pautas para conciliar a la parte convocante respecto a la solicitud de reajuste de su asignación de retiro. Informó además, que revisada la base de datos, se evidenció que las partidas computables de subsidio de alimentación, duodécima parte de la prima de servicios, duodécima parte de la prima de vacaciones y duodécima parte de la prima de navidad, no se encontraron debidamente reajustados de conformidad con los decretos expedidos por el Gobierno Nacional, desde el momento del reconocimiento de la asignación mensual de retiro; razón por la cual, sería atendida favorablemente en vía administrativa lo solicitado.

El 16 de mayo de 2020, la parte convocada manifestó su ánimo de conciliar lo pretendido por la convocante en los siguientes términos:

*"(...) 1. En lo concerniente a 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. En el caso que nos ocupa, a la entidad SI le asiste ánimo conciliatorio, razón por la cual anexamos en ONCE (11) folios la*

*liquidación propuesta en atenta solicitud que su señoría le corra traslado al convocante para que exprese su posición frente a la misma.*

*3. A las pretensiones del señor OSCAR ATILIO ZABALA PADILLA, en calidad de Intendente retirado de la Policía Nacional, la entidad Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, 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 27 de FEBRERO de 2017 hasta el día 4 de JUNIO 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, dando aplicación a la prescripción que trata el decreto 4433 de 2004.*

*6. El pago se realizará de la siguiente manera: Valor del 100% del capital, el 75% de la indexación, menos los descuentos de ley correspondientes a los aportes a, CASUR y los aportes a Sanidad que todo afiliado o beneficiario debe hacer.*

*7. En la propuesta de liquidación que anexo, se evidencia que se realizó el reajuste de los años 2017, 2018, 2019 y 2020. 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 en derecho. Igualmente, la entidad en aplicación del artículo 93 de la Ley 1437, revocará los actos administrativos mediante los cuales negó el reajuste de su asignación de retiro al convocante”.*

No obstante, no se anexó copia del Acta No. 16 de enero de 2020, por medio del cual, el Comité Técnico de Conciliación y Defensa Judicial, definió su política institucional para la prevención del daño antijurídico, 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. Tampoco se acompañó la fórmula conciliatoria, que según lo indicó el apoderado de la parte convocada, consta de 11 folios.

De otra parte, se anexó liquidación correspondiente a la indexación de partidas computables nivel ejecutivo que se debe cancelar al señor Atilo Oscar Zabala Padilla, por valor de cuatro millones trescientos diez mil trescientos noventa y un pesos (\$4.310.391), suscrito por el grupo de negocios judiciales de la parte convocada.

A partir de la entrada en vigencia de la Ley 238 de 1995, a los miembros de la Fuerza Pública y de la Policía Nacional, les es aplicable por remisión expresa, el reajuste de su asignación de retiro de acuerdo a la variación del índice de precios del consumidor, en tanto les resulte más favorable frente a la aplicación del principio de oscilación. En esa medida, al resolver los casos concretos en los que se discuta la aplicación del artículo 14 de la Ley 100 de 1994 para efectos de liquidar, debe el juez establecer cuál régimen de reajuste le resulta más beneficioso al demandante, comparando los porcentajes de incremento aplicado por CASUR, CREMIL o la POLICÍA NACIONAL, según el caso, con el porcentaje correspondiente al promedio de variación del IPC-año anterior, a fin de establecer la existencia de la menor diferencia.

En el caso bajo examen no es posible determinar el monto a liquidar por concepto de reajuste de asignación de retiro, máxime cuando de la liquidación correspondiente a la indexación de partidas computables nivel ejecutivo, efectuada por el grupo de negocios judiciales de CASUR, no se puede determinar que fórmula se aplicó y que emolumentos se tuvieron en cuenta para ello.

A lo anterior, se agrega que, si bien la convocada acudió a través de apoderado judicial al trámite de la respectiva conciliación extrajudicial, en virtud del poder otorgado por su representante legal, que no se acreditó su condición. Sumado a ello, no se anexó la fórmula conciliatoria. Estas circunstancias le quitan claridad al acuerdo e impiden su aprobación.

Conclusión: Dado a que no se satisfacen todos los presupuestos para la aprobación del acuerdo conciliatorio, especialmente en lo que respecta a la representación de las partes y su capacidad para conciliar, las pruebas que sustentan el acuerdo y la posibilidad de lesionar el patrimonio público, el Despacho procederá a improbarlo.

En mérito de lo expuesto, EL JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LA LEY

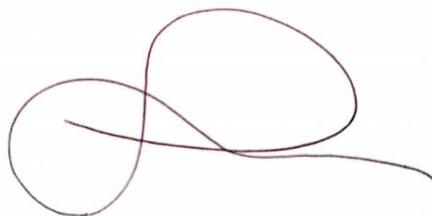
RESUELVE:

PRIMERO: Improbar la Conciliación Extrajudicial, celebrada el 04 de junio de 2020, ante la Procuraduría 164 Judicial II para Asuntos Administrativos, entre el señor ATILO OSCAR ZABALA PADILLA y la CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL - CASUR.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente a la oficina de origen para los fines legales correspondientes, dejándose las constancias del caso, en los sistemas de información.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La Juez



SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA

JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
SINCELEJO-SUCRE

Por anotación en ESTADO No 047, notifico a las partes de la providencia anterior, hoy 16 de septiembre de 2020, a las 8:00 a.m.

LA SECRETARIA