

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de marzo de dos mil veintidós (2022)

Radicado: 11001-33-35-009-2019-00483-00
Naturaleza: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandante: DENIS PEREA
Demandado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES -
COLPENSIONES

Están las diligencias al Despacho para proferir la sentencia que en derecho corresponde, en los términos del artículo 42 de la Ley 2080 de 2021, que adicionó el artículo 182 A de la Ley 1437 de 2011, en el proceso iniciado por la señora Denis Perea contra la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones.

I. Antecedentes

1.1. La demanda y su contestación

1.1.1. Pretensiones

Según el libelo inicial, la parte actora en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (art. 138 del CPACA), pretende la nulidad de los oficios BZ2019_5056626 del 24 de abril de 2019 y 2019_5748077 del 10 de mayo de 2019, por medio de los cuales se negó el pago de la mesada 14 y, se confirmó esa decisión inicial, respectivamente.

Como consecuencia de lo anterior y, a título de restablecimiento del derecho, solicita se ordene a la entidad demandada: i) el reconocimiento y pago de la mesada adicional o mesada 14, correspondiente al mes de junio de los años 2018 y 2019 y, por consiguiente, se continúe cancelando de manera sucesiva; ii) los intereses moratorios previstos en el artículo 141 de la Ley 100 de 1993 y la indexación monetaria a que haya lugar.

De manera subsidiaria, solicitó que se ordene a la parte accionada <<el reajuste de la actualización de la pensión teniendo en cuenta los aumentos salariales anuales hasta



esta fecha de la última cotización al S.G.P., en aplicación al Decreto 758 de 1990, siempre y cuando, el valor de la cuantía pensional que vaya a percibir anualmente, sea superior a la que recibiría anualmente con el reconocimiento de la mesada adicional (14) de junio >> y el pago del retroactivo de las mesadas causadas y de los incrementos anuales, desde el mes de enero de 2018, fecha en que la entidad suspendió el pago de la mesada adicional.

Finalmente, solicitó que se dé cumplimiento a la sentencia en los términos del CPACA y se condene en costas a la parte demandada.

1.1.2. Fundamentos fácticos

Narró que, nació el 18 de febrero de 1956, por lo que cuenta con más de 60 años de edad; prestó sus servicios al sector privado entre los años 1973 y 1990 y al sector público entre los años 1990 y 2015.

Adujo que, es beneficiaria del régimen de transición previsto en la Ley 100 de 1993, dado que consolidó su status pensional el 18 de febrero de 2011 retirándose del servicio el 31 de diciembre de 2015; Colpensiones mediante Resolución GNR299117 del 28 de septiembre de 2015, le reconoció una pensión en los términos del Decreto 758 de 1990, aplicando una tasa de reemplazo del 90%, un ingreso base de liquidación (IBL) correspondiente a los últimos 10 años de servicios y con los factores del artículo 1° del Decreto 1158 de 1994, de manera que con Resolución No. GNR 49741 de 16 de febrero de 2016, fue incluida en nómina, cuya cuantía correspondió a \$1.967.138.

Afirmó, que Colpensiones a través de la Resolución DIR 6366 del 23 de mayo de 2017, le reconoció que tenía derecho a la actualización de la mesada pensional a la fecha de la última cotización, en una cuantía mensual de \$2.216.275 y, que a su vez, también tiene derecho al reconocimiento y pago de la mesada 14; sin embargo, señaló que para que *“(...) mi poderdante no perdiera el beneficio de la mesada 14, no reconocería la reliquidación a la fecha de la última cotización de la mesada pensional aplicando el 90% del IBL, en aplicación al Decreto 758 de 1990 (...) teniendo en cuenta que reliquidada la pensión a la fecha de retiro, la cuantía ascendería a \$2.216.275 para el año 2017, valor que superaría los 3 S.M.L.V., por lo que en aplicación al principio de favorabilidad, en contraste, al principio de no reformar en perjuicio “non reformato in pejus”, COLPENSIONES decidió “que para el caso concreto se respetan los valores inicialmente reconocidos” (...)*”, no obstante, la accionante se quedó sin la



mesada 14 y sin la reliquidación de la pensión.

Dijo, que presentó petición el 12 de abril de 2019 ante la entidad demandada, con el fin de solicitar el reconocimiento y pago de la mesada 14, la cual mediante Oficio BZ 2019 5056626 de 24 de abril de 2019 fue resuelta en forma desfavorable, bajo el entendido que, su mesada pensional superaba los 3 SMLMV, por lo que contra la anterior decisión presentó recurso de reposición y, en subsidio, el de apelación, ante lo cual Colpensiones con Oficio No. 2019_5748077 de 10 de mayo de 2019, negó los recursos, al considerar, entre otras razones, que contra la decisión adoptada por la entidad no procede recurso alguno, pero en todo caso, procedió a estudiarla como si se tratara de una nueva petición.

1.1.3. Fundamentos de derecho.

El extremo activo invocó como normas violadas los artículos 2, 3, 13, 29, 46, 48, 53 y 228 de la Constitución Política y el Acto Legislativo 01 de 2005.

Consideró, que la entidad demandada vulneró las normas acusadas al efectuar una interpretación restrictiva del derecho, toda vez que el Acto Legislativo es claro en señalar que el derecho a la mesada 14 se adquiere siempre y cuando el pensionado **perciba** una mesada pensional inferior a 3 SMLMV y adquieran su status en el lapso correspondiente entre el 29 de julio de 2005 y el 31 de julio de 2011, lo que a su juicio significa que, cada año debe revisarse si se cumple o no con la condición, pues puede pasar que en ciertos años la mesada pensional supere los 3 SMMLV, mientras que puede haber otros años en los que la mesada sea inferior, lo cual encuentra sustento en que la pensión se incrementa por el IPC y no en la proporción en que se incrementa el salario mínimo.

Anotó, que como la demandante desde el año 2017 percibe una mesada pensional inferior a 3 SMLMV, tiene derecho a partir de dicha fecha a devengarla, pues de la norma, esto es, del Acto Legislativo 01 de 2005 no se desprende ningún texto que señale que la mesada pensional inferior a los 3 SMMLV “(...) **sea la que “habría” podido tener derecho al momento de la causación**, como lo reseñan los actos administrativos demandados o de la fecha de efectividad, razón por la cual, no tiene ningún fundamento legal ni constitucional, que esta entidad interprete la norma, considerando la fecha de “causación” para definir si es beneficiario o no de la mesada catorce, pues se repite, para dicha fecha no había sido liquidada la mesada pensional definitiva” (Negritas y subrayado del texto original). .



1.1.4. Escrito de contestación.

La apoderada de la entidad demandada argumentó que la demandante no reúne los requisitos para ser beneficiaria de la mesada adicional, toda vez que para la fecha de consolidación de su status pensional la mesada pensional era superior a 3 SMLMV y, por consiguiente, consideró que al no prosperar la pretensión principal de nulidad, tampoco tienen vocación de prosperidad las pretensiones subsidiarias, pues reiteró que conforme a la normatividad que regula la materia el requisito para acceder o no a la mesada adicional, es que a la fecha de consolidación del status la mesada pensional no hubiese superado los 3 SMLMV.

Adujo, que la demandante disfruta de una mesada pensional reconocida, la cual tiene como fundamento la Resolución No. GNR 49741 de 16 de febrero de 2016, por haber cumplido los requisitos de edad y semanas, con una mesada inicial de \$1.967.138, efectiva a partir del 1° de enero de 2016 y con status pensional del 18 de febrero de 2011, de manera que para esta última fecha, momento para el cual adquirió el status de pensionada, su mesada ascendía a un valor de \$1.640.800, siendo para ese año el salario mínimo de \$535.600, que multiplicado por tres, da un monto total de \$1.606.800, de ahí que no existen razones suficientes para concederle el derecho a la mesada 14, máxime si se tiene en cuenta que no cumple con los requisitos mínimos para ello, como es “(...) que perciban una pensión igual o inferior a tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes, si la misma se causa antes del 31 de julio de 2011, quienes recibirán catorce (14) mesadas pensionales al año” (Subrayado del texto original).

Finalmente propuso como excepciones las que denominó: cobro de lo no debido, prescripción, buena fe, inexistencia del derecho reclamado, no procedencia de condena en costas y la genérica e innominada.

1.2. Trámite procesal

La demanda fue radicada el 29 de noviembre de 2019; mediante proveído del 2 de marzo de 2020 se admitió el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra Colpensiones.

Con providencia del 6 de julio de 2021, se dispuso la fijación del litigio e incorporación de pruebas en los términos de la Ley 2080 de 2021, con el fin de proferir sentencia



anticipada y, mediante auto del 20 de septiembre de 2021, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión.

1.2.1. Los Alegatos de conclusión.

En el término concedido por el despacho, las partes rindieron escritos de alegaciones finales. Por su parte, el Agente del Ministerio Público no emitió concepto alguno.

1.2.1.1. Alegatos de la parte actora

El extremo activo, en esta oportunidad procesal, reiteró que, lo pretendido es el reconocimiento y pago, a su favor, de la mesada adicional o mesada 14, la cual había venido percibiendo para los años 2016 y 2017, pero le fue suspendida; de manera subsidiaria, solicita se efectúe el reajuste pensional en los términos del Decreto 758 de 1990, teniendo en cuenta incluso la fecha de la última cotización.

Arguyó, que Colpensiones hace una interpretación equivocada de la norma que regula la materia, pues de ésta no se desprende que la mesada pensional inferior a 3 SMMLV sea la que habría podido tener derecho al momento de la causación, como se señala en los actos administrativos cuestionados, razón por la que no tiene fundamento legal ni constitucional que la entidad demandada interprete la norma, Acto Legislativo 01 de 2005, considerando la fecha de “causación”, como criterio para definir si es beneficiaria o no de la mesada catorce, pasando por alto, que para esa fecha no había sido liquidada la mesada pensional definitiva.

Ahora bien, en cuanto a la **reliquidación pensional**, sostuvo que su poderdante es beneficiaria del Régimen de Transición, cuya normatividad aplicable es el Decreto 758 de 1990, de manera que tiene derecho a que se le aplique una tasa de reemplazo del 90%, no obstante, la entidad demandada a pesar que reconoció que la actora tenía derecho a ello, le negó la reliquidación, bajo el argumento que perdería la mesada 14, pero finalmente ni le otorgó la aludida mesada y tampoco re liquidó la pensión.

En ese sentido, señaló que Colpensiones al expedir la Resolución DIR 6366 del 23 de mayo de 2017, indicó que la actora tenía derecho a la actualización de la pensión a la fecha de la última cotización, sin embargo, al estudiar la <<favorabilidad>> entre el reajuste pensional y el reconocimiento de la mesada 14, concluyó que lo más pertinente era que se respetaran los valores inicialmente reconocidos, motivo por el que no reliquidó la pensión y finalmente se le quitó la mesada adicional, razón por la



cual consideró que su poderdante fue víctima de engaños por parte de la entidad accionada.

1.2.1.2. Alegatos de conclusión de la entidad demandada

La apoderada de la entidad demandada, en esta oportunidad procesal, reiteró los argumentos según los cuales el requisito para devengar la mesada adicional se debe cumplir al momento de la consolidación del status pensional, es decir que, para acceder a la misma la mesada no debe superar los 3 SMLMV a la fecha de causación del derecho, requisito que no cumple la demandante, en tanto que en vista que adquirió el status el 18 de febrero de 2011, fecha en que cumplió los requisitos de edad y semanas cotizadas, la mesada de la tutelante ascendía a \$1.640.800, siendo para ese mismo periodo el salario mínimo de \$535.600, que multiplicado por tres, da un monto total de \$1.606.800, es decir, superaba el valor a ella reconocido superaba los 3 SMMLV.

Finalmente adujo, que no procede el pago de intereses moratorios, toda vez que no existe un retardo injustificado por parte de la entidad en el pago de prestación alguna.

Por lo anterior, indicó que no le asiste derecho a la accionante al reconocimiento de la mesada pensional.

1.2.1.3. Concepto del Ministerio Público

El Agente del Ministerio Público no emitió concepto.

III. CONSIDERACIONES

3.1. Problema jurídico

De conformidad con la fijación del litigio planteada en auto del 6 de julio de 2021, el problema jurídico se contrae a determinar si la demandante tiene derecho a: **i)** que se le reconozca y pague la mesada adicional del mes de junio o mesada catorce para los años 2018 y 2019 y a futuro y, **ii)** de manera subsidiaria, se reajuste su pensión de jubilación en los términos del Decreto 758 de 1990.



3.2. De lo acreditado en el proceso

De las pruebas obrantes en el proceso se destacan:

- 3.2.1.** Resolución No. GNR167859 del 06 de junio de 2015, por medio de la cual Colpensiones negó a la demandante el reconocimiento y pago de la pensión de vejez, por considerar que no reunía las semanas requeridas para ello (archivo8 – 006AnexosDeLaDemanda – DigitalizadoporelContratista).
- 3.2.2.** Resolución No. GNR299117 del 28 de septiembre de 2015, que revocó la Resolución No. GNR167859 del 06 de junio de 2015 y ordenó el reconocimiento pensional de la demandante, con aplicación del régimen previsto en el Decreto 758 de 1990, liquidada con el 90% de lo cotizado durante los últimos diez (10) años de servicios, pero, condicionada a demostrar el retiro definitivo del servicio (archivo8 – 006AnexosDeLaDemanda – DigitalizadoporelContratista).
- 3.2.3.** Resolución No. GNR49741 del 16 de febrero de 2016, por medio de la cual Colpensiones ordenó inclusión en nómina de la prestación reconocida a la demandante, efectiva a partir del 1 de enero de 2016 (archivo8 – 006AnexosDeLaDemanda – DigitalizadoporelContratista).
- 3.2.4.** Resolución No. GNR2569 del 5 de enero de 2017, a través de la cual se negó la reliquidación pensional con los factores del último año; en este acto administrativo la entidad mantiene como régimen aplicable el previsto en el Decreto 758 de 1990 (archivo8 – 006AnexosDeLaDemanda – DigitalizadoporelContratista).
- 3.2.5.** Resolución SUB144 del 7 de marzo de 2017, con la cual Colpensiones resolvió el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No. GNR2569 del 5 de enero de 2017. Allí precisó, que la prestación liquidada a la luz de la Ley 33 de 1985 resulta menos favorable que aquella reconocida conforme al Decreto 758 de 1990 y señaló que la liquidación se efectuó sobre los siguientes valores (archivo8 – 006AnexosDeLaDemanda – DigitalizadoporelContratista):



VALORES IBL ACTUALIZADOS				
AÑO	TIPO FACTOR	VALOR ACUMULADO	VALOR IBL	VALOR ACTUALIZADO
2005	IBC	\$9,854,000.00	\$665,833.00	\$980,797.00
2006	IBC	\$10,483,000.00	\$10,483,000.00	\$14,727,558.00
2007	IBC	\$11,252,000.00	\$11,252,000.00	\$15,130,097.00
2008	IBC	\$14,159,600.00	\$14,159,600.00	\$18,014,785.00
2009	IBC	\$17,379,033.00	\$17,379,033.00	\$20,535,675.00
2010	IBC	\$20,178,700.00	\$20,178,700.00	\$23,376,334.00
2011	IBC	\$21,159,667.00	\$21,159,667.00	\$23,759,573.00
2012	IBC	\$22,997,000.00	\$22,997,000.00	\$24,894,109.00
2013	IBC	\$23,921,000.00	\$23,921,000.00	\$25,277,560.00
2014	IBC	\$25,073,000.00	\$25,073,000.00	\$25,990,673.00
2015	IBC	\$26,684,000.00	\$26,684,000.00	\$26,684,000.00
2016	IBC	\$2,200.00	\$2,200.00	\$2,200.00

3.2.6. Resolución No. DIR 6366 del 23 de mayo de 2017. A través de esta resolución la administración resolvió el recurso de apelación interpuesto por la interesada contra la Resolución GNR2569 del 5 de enero de 2017 y en ella concluyó que, por ser beneficiaria del régimen de transición y tener aportes al sector público y privado, tiene derecho a la aplicación del Decreto 758 de 1990 y a la liquidación de su prestación con el promedio de lo cotizado durante los 10 últimos años, lo que le arrojó una mesada pensional de \$2.216.275, efectiva a partir del 1° de enero de 2016, por retiro definitivo del servicio y con fecha de consolidación de status pensional el 18 de febrero de 2011.

Sin embargo, precisó que, para la fecha de expedición del acto administrativo el valor de la mesada pensional devengada era inferior a 3 smlmv (\$2.080.248) y, por tanto, generaba derecho a la mesada 14; mientras que, si se aplicaba el nuevo reajuste la mesada 14 tendría que desaparecer, por lo que, a su juicio, le resultaba más favorable conservar la prestación en los términos ya reconocidos (archivo8 - 006AnexosDeLaDemanda - DigitalizadoporelContratista).

3.2.7. Petición radicada por la demandante ante Colpensiones el 12 de abril de 2019, por medio de la cual solicita el reconocimiento y pago de la mesada adicional de junio o mesada 14, al considerar que cumple con los requisitos, toda vez que, consolidó su status pensional antes del 31 de julio de 2011 y percibe una mesada inferior a los 3 SMLMV; así como el pago de los intereses moratorios previstos en el artículo 141 de la Ley 100 de 1993; de manera subsidiaria, solicitó <<(…) se ordene el reajuste de la actualización de la pensión teniendo en cuenta los aumentos salariales anuales hasta la fecha de última cotización



al S.G.P. (...) >> (archivo8 – 006AnexosDeLaDemanda – DigitalizadoporelContratista).

- 3.2.8.** Oficio BZ2019_5056626 del 24 de abril de 2019, por medio del cual Colpensiones resuelve en forma desfavorable la solicitud radicada por la demandante con el fin de obtener el reconocimiento y pago de la mesada adicional o mesada 14. En ese acto administrativo, la entidad explica a la pensionada que, aunque su pensión fue reconocida a partir del 1° de enero de 2016, por retiro definitivo del servicio, la fecha real de consolidación de status pensional fue el 18 de febrero de 2011; sin embargo, para ese momento la mesada pensional de ella ascendía a \$1.640.800, mientras que los 3 SMLMV de que trata el Acto Legislativo 01 de 2005, sumaban \$1.606.800, es decir, que para esa fecha no se cumplían los requisitos para acceder a la mesada adicional (archivo8 – 006AnexosDeLaDemanda – DigitalizadoporelContratista).
- 3.2.9.** Recurso de reposición y en subsidio de apelación interpuesto por la accionante en contra del Oficio BZ2019_5056626 del 24 de abril de 2019 (archivo8 – 006AnexosDeLaDemanda – DigitalizadoporelContratista).
- 3.2.10.** Oficio 2019_5748077 del 10 de mayo de 2019, con el que Colpensiones declara improcedente el recurso de reposición y, en subsidio de apelación, radicados por la ahora demandante, pero resuelve lo pretendido como una nueva solicitud. Con este acto administrativo, Colpensiones se pronuncia de nuevo respecto del reconocimiento y pago de la mesada adicional y reitera los argumentos esbozados en el oficio anterior archivo8 – 006AnexosDeLaDemanda – DigitalizadoporelContratista).
- 3.2.11.** Certificación en la que consta las sumas devengadas por la demandante como mesada pensional en el año 2018 (archivo8 – 006AnexosDeLaDemanda – DigitalizadoporelContratista)..
- 3.2.12.** Desprendibles de nómina de pensionado para los años 2016 a 2018, en la que se colige que la demandante devengó mesada adicional en los meses de junio de 2016 y 2017 (archivo8 – 006AnexosDeLaDemanda – DigitalizadoporelContratista).
- 3.2.13.** Certificación en la cual se lee que la señora Denis Perea laboró en el Fondo Educativo Regional del 7 de mayo al 31 de diciembre de 1990, del 2 de

enero al 13 de diciembre de 1991, del 20 de enero al 19 de diciembre de 1992 y del 01 de marzo de 1993 al 30 de diciembre de 2015, en el cargo de auxiliar administrativo (archivo8 – 006AnexosDeLaDemanda – DigitalizadoporelContratista).

3.2.14. Reporte de semanas cotizadas en pensiones, actualizado a 18 de septiembre de 2020, expedido por Colpensiones, con un total de 1.538 semanas (documento 8 – cuaderno principal – expediente electrónico).

3.3. De la mesada 14

El artículo 142 de la Ley 100 de 1993¹ creó una mesada adicional pagadera en el mes de junio de cada año, que se ha conocido comúnmente como mesada 14, en los siguientes términos:

<<ARTÍCULO 142. MESADA ADICIONAL PARA ACTUALES PENSIONADOS. <Expresiones tachadas INEXEQUIBLES> Los pensionados por jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes, de sectores públicos, oficial, semioficial, en todos sus órdenes, en el sector privado y del Instituto de Seguros Sociales, así como los retirados y pensionados de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, ~~cuyas pensiones se hubiesen causado y reconocido antes del primero (1o) de enero de 1988~~, tendrán derecho al reconocimiento y pago de treinta (30) días de la pensión que le corresponda a cada uno de ellos por el régimen respectivo, que se cancelará con la mesada del mes de junio de cada año, a partir de 1994>>.

Sin embargo, este derecho a percibir la mesada adicional se vio limitado por el Acto Legislativo 01 de 2005², el cual estableció que, las personas cuyo derecho a la pensión se cause a partir de su entrada en vigencia no podrán devengar más de 13 mesadas pensionales al año, excepto para aquellas personas que perciban una mesada pensional inferior a 3 SMLMV, siempre y cuando la prestación se cause antes del 31 de julio de 2011, quienes devengaran 14 mesadas. Pero además precisó que, **<<se entiende que la pensión se causa cuando se cumplen todos los requisitos para acceder a ella, aun cuando no se hubiese efectuado el reconocimiento>>**.

Respecto del límite impuesto por la Norma Constitucional a la mesada adicional, el Consejo de Estado³, analizó que:

¹ <<Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones>>

² <<Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política>>.

³ Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto emitido el 22 de noviembre de 2007, con ponencia del consejero Enrique José Arboleda Perdomo, bajo el radicado 11001030600020070008400.

1. La norma tuvo por finalidad introducir como principio la indispensable sostenibilidad del sistema de seguridad social.
2. Aunque, en principio, se propuso para aquellas pensiones **reconocidas** a partir de su entrada en vigencia, esta propuesta encontró reparos y concluyó que la prohibición debía quedar condicionada a **la causación del derecho y no al reconocimiento**, bajo el entendido que todos los requisitos, incluso el límite de 3 SMLMV, debía cumplirse con anterioridad al 31 de julio de 2011.
3. <<De manera que, a partir del 25 de julio del 2005, fecha en la cual se publicó el Acto Legislativo No. 01 del 2005⁴, **“las personas que adquieran el derecho a la pensión recibirán un máximo de trece mesadas al año, con la excepción establecida en el parágrafo 6º transitorio, que, evidentemente, también está restringida en el tiempo y en sus destinatarios”** (Resaltado fuera de texto).

3.3.1. Caso concreto respecto de la mesada 14

Está acreditado dentro del proceso y no existe discusión en cuanto a que, la demandante consolidó estatus pensional el 18 de febrero de 2011, es decir que, cumplió los requisitos de edad y tiempo de servicios exigidos para acceder a su derecho pensional; sin embargo, el mismo le fue reconocido a partir del 1º de enero de 2016, toda vez que, acreditó retiro definitivo del servicio desde el 31 de diciembre de 2015.

Entonces, como se explicó líneas atrás, para determinar si a la demandante le asiste o no el derecho a devengar la mesada adicional o mesada 14, el cumplimiento de los requisitos se debe analizar a la fecha de causación del derecho y no a la fecha de su reconocimiento; para ello es importante recordar que, el Acto Legislativo 01 de 2005 impuso dos límites temporales:

1. A su fecha de entrada en vigencia, esto es 25 de julio de 2005. Para este momento la señora Denis Perea no contaba con los requisitos de edad y tiempo de servicios para acceder a su pensión.
2. Antes del 31 de julio de 2011, siempre y cuando la mesada pensional sea inferior a 3 SMLMV. Frente a esta condición, se tiene que, la señora Perea consolidó status pensional el 18 de febrero de 2011, es decir, antes de la fecha prevista en la norma; sin embargo, según lo manifestado por la entidad

⁴ Diario Oficial No. 45.980



demandada en su escrito de contestación y en los actos administrativos acusados y que no fue debatido por el extremo activo, para dicha fecha la mesada pensional de la demandante se calculó en \$1.640.800, monto que sobrepasa el límite de 3 SMLMV que para ese momento sumaban \$1.606.800.

Frente a este último aspecto es importante reiterar que, pese a que el 18 de febrero de 2011 no es la fecha de efectivo reconocimiento pensional, toda vez que la demandante empezó a devengar su mesada en enero de 2016, por retiro definitivo del servicio, lo cierto es que los requisitos para acceder a la mesada 14 sí deben cumplirse para ese momento por tratarse de la causación efectiva del derecho.

No sobra precisar que, han sido múltiples las decisiones del Consejo de Estado⁵, en las cuales ha estudiado el reconocimiento y pago de la mesada adicional o mesada 14, teniendo en cuenta la fecha de **consolidación del derecho o status**, pese a que el retiro del servicio y efectivo pago de la mesada pensional se hubiera dado con posterioridad, bajo el entendido que los requisitos para acceder a la mesada deben analizarse a la fecha de **causación del derecho**.

Ahora bien, según la parte actora el derecho a la mesada adicional debe analizarse cada año a la luz del incremento pensional, pues este opera de conformidad con el IPC y no con el aumento del salario mínimo por lo que habría años en los cuales la mesada puede ser superior a 3 SMLMV y otros en los que la mesada puede resultar inferior.

El Despacho no acoge este argumento, toda vez que, ello implicaría el desconocimiento por los derechos adquiridos y por la seguridad jurídica, pues significaría, no solamente que las personas que no tenían derecho con anterioridad al año 2011, en anualidades posteriores, se les pueda reconocer, y otras, que habiendo alcanzado el derecho puedan eventualmente perderlo, circunstancia que iría en contravía de la finalidad del legislador con la expedición del Acto Legislativo, como fue el de imponer un límite en los beneficiarios y en el tiempo.

⁵ Sección Segunda. Subsección A, sentencia del 5 de noviembre de 2020, con ponencia del consejero Gabriel Valbuena Hernández, dentro del proceso 25000234200020140403501.

Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 3 de octubre de 2019, con ponencia del consejero Rafael Francisco Suárez Vargas, dentro del proceso 25000234200020130540101.



Frente a este aspecto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca⁶, al analizar un caso de similares supuestos fácticos al aquí planteado concluyó:

<<Ahora bien, en punto a la afirmación de la demandante concerniente a que actualmente está percibiendo una mesada pensional por debajo de los 3 salarios mínimos, dicha argumentación carece de soporte jurídico puesto que se trata de una mera contingencia que depende de los incrementos anuales pensionales con base en el IPC, lo cual no habilita a que la excepción establecida por el parágrafo transitorio 6 del artículo 1 del Acto Legislativo N° 1 de 2005, sea actualmente considerada para el reconocimiento de la mesada catorce; cuando lo determinante al asunto sub examine es que el requisito sine qua non para el reconocimiento de esa prestación no fue cumplido oportunamente, pues se reitera, no acreditó la condición de percibir una mesada pensional igual o inferior a 3 salarios mínimos antes del límite de la transición prevista en el Acto Legislativo N° 1 de 2005, esto es, 31 de julio de 2011>>.

Por otra parte, pese a que la demandante acreditó que, para los años 2016 y 2017 Colpensiones pagó mesada adicional en el mes de junio, no puede el Despacho por este hecho mantener el reconocimiento de una prestación por fuera de las previsiones legales, pues una irregularidad de esta naturaleza no genera expectativas legítimas ni mucho menos derechos adquiridos.

Bajo este derrotero, **no resulta procedente acceder a las pretensiones principales de la demanda**, por lo que se procederá a analizar las pretensiones subsidiarias.

3.4. Del reajuste pensional como pretensión subsidiaria

La demandante formuló pretensiones subsidiarias en los siguientes términos:

QUINTA: De manera subsidiaria, en caso de resultar más favorable para mi poderdante, solicito se ordene el reajuste de la actualización de la pensión teniendo en cuenta los aumentos salariales anuales hasta esta fecha de la última cotización al S.G.P., en aplicación al Decreto 758 de 1990, siempre y cuando, el valor de la cuantía pensional que vaya a percibir anualmente, sea superior a la que recibiría anualmente con el reconocimiento de la mesada adicional (14) de junio.

SEXTA: Como consecuencia de la anterior petición subsidiaria, solicito se ordene a COLPENSIONES, a pagar a favor de mí representada DENIS PEREA, la diferencia retroactiva de las mesadas causadas e incrementos anuales correspondientes, entre el mes de enero de 2018, año en que la Entidad, dejó de pagarle la mesada 14, y la inclusión en nómina; en cumplimiento de la Sentencia que así lo ordene, debidamente actualizadas.

El Despacho procedió a analizar estas pretensiones, a la luz de los hechos de la demanda, el acápite de las normas violadas, concepto de violación y el contenido de los actos administrativos tanto acusados, como aquellos que fueron aportados como

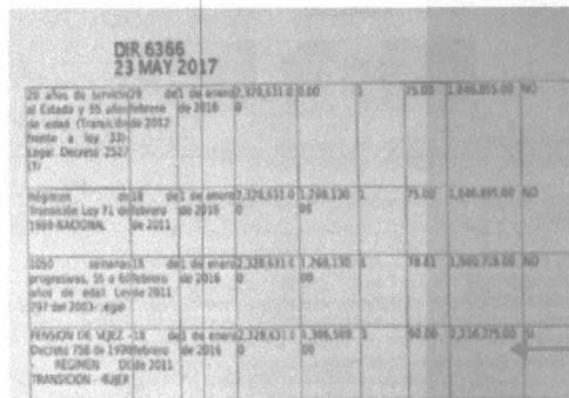
⁶ Sección Segunda, Subsección A, sentencia proferida el 8 de febrero de 2018, con ponencia del magistrado Néstor Javier Calvo Chaves, dentro del proceso 11001334204720160016601.

material probatorio; sin embargo, no encontró claridad sobre lo realmente perseguido por el extremo activo.

En los fundamentos fácticos la señora Perea, adujo:

“(…)

10. Que mediante Resolución DIR 6366 del 23 de mayo de 2017, COLPENSIONES reconoce que mi poderdante, tiene derecho a la actualización de la pensión a la fecha de la última cotización, aplicando el Decreto 759 de 1990, a la cuantía mensual de **\$2.216.275 para el año 2017, veamos:**



DIR 6366 23 MAY 2017					
25 años de servicio al Estado y 25 años de edad (Transición 2012 frente a ley 21) Leyes Decreto 2517	del 23 de mayo de 2017	de 2017	0	75.00	1.346.895.00 NO
Máximo	del 23 de mayo de 2017	de 2017	0	75.00	1.346.895.00 NO
Transición Ley 71 de febrero 1999 NACIONAL	del 23 de mayo de 2017	de 2017	0	75.00	1.346.895.00 NO
1050 semanas de aportes, 25 o 60 años de edad Leyes 2011 797 del 2003- ejje	del 23 de mayo de 2017	de 2017	0	78.41	1.346.738.00 NO
PENSIÓN DE VEJEC - 28 Decreto 758 de 1990 Régimen Transición - 6499	del 23 de mayo de 2017	de 2017	0	90.00	2.216.275.00 SI

12. En este orden de ideas, la Resolución DIR 6366 del 23 de mayo de 2017, señala expresamente, que para que mi poderdante no perdiera el beneficio de la mesada 14, no reconocería la reliquidación a la fecha de la última cotización de la mesada pensional aplicando el 90% del IBL, en aplicación al Decreto 758 de 1990.

(…)

Entonces, como la accionante tanto en la demanda, como en los escritos presentados en sede administrativa, se refiere a un reajuste hasta la <<fecha de la última cotización>> y solicita que se tenga en cuenta que trabajó hasta el **31 de diciembre de 2015**; este Juzgador comparó el contenido de los diferentes actos administrativos que expidió Colpensiones, con ocasión de diferentes solicitudes de reliquidación radicadas por la interesada, encontrando que:

1. La Resolución No. GNR167859 del 6 de junio de 2015, tuvo en cuenta cotizaciones efectuadas hasta el 30 de abril de 2015.



2. Con Resolución No. GNR299117 del 28 de septiembre de 2015, Colpensiones reliquidó pensión con aportes efectuados hasta el 31 de agosto de 2015.
3. Por medio de Resolución No. 49741 del 16 de febrero de 2016, que dispuso la inclusión en nómina de pensionados, aparecen incluidos los aportes efectuados hasta el **31 de diciembre de 2015; y**
4. En Resoluciones Nos. GNR2569 del 5 de enero de 2017; SUB144 del 7 de marzo de 2017 y DIR6366 del 23 de mayo de 2017, aparecen tiempos cotizados hasta el **01 de enero de 2016.**

Por lo que, el Despacho descartó que la inconformidad de la accionante radicara en una eventual ausencia de semanas efectivamente cotizadas.

Ahora bien, se procedió a analizar el **concepto de violación** de la demanda con el fin de establecer los motivos de censura en contra de los actos administrativos acusados; sin embargo, resulta evidente que, allí se lee un importante desarrollo frente a las pretensiones principales (mesada 14), pero nada se dice en concreto respecto de las pretensiones subsidiarias.

Frente a este aspecto, ha de recordarse que, el artículo 137 del CPACA establece como causales de nulidad la expedición del acto administrativo con infracción de las normas en que debía fundarse; sin competencia; en forma irregular; con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa; con falta motivación; o desviación de poder. Por su parte, el numeral 4 del artículo 162 *ejusdem* prevé que, la demanda deberá contener las normas violadas y explicarse el concepto de su violación.

A su vez, en lo que se refiere al concepto de violación como requisito para admitir la demanda o la configuración de una eventual excepción previa, el Consejo de Estado⁷ precisó que la exigencia procesal contemplada en el numeral 4º del artículo 137 del C.C.A., hoy artículo 162 del CPACA, se satisface cuando en el líbelo demandatorio se consigna la invocación normativa y la sustentación de los cargos, siendo deber de la parte actora tener un concepto de violación en el que se evidencie de forma manifiesta la ilegalidad del acto acusado, empeñándose en su elaboración, sin que los resultados del proceso dependan de un modelo estricto de técnica jurídica y que **solamente ante**

⁷ Sentencia del 7 de diciembre de 2011, con ponencia del consejero Víctor Hernando Alvarado Ardila, dictada dentro del proceso No. 11001-03-24-000-2009-00354-00(2069-09).

la ausencia total de este requisito o cuando adolezca de la enunciación normativa sin la correspondiente sustentación, se entenderá defectuosa la demanda por carencia de uno de sus presupuestos y necesaria la subsanación.

Cosa distinta es que el aludido concepto de violación sea pertinente y suficiente para declarar la nulidad deprecada, situación que atañe a las consideraciones de la decisión que ponga fin al proceso.

En atención a estas consideraciones y, comoquiera que, en la demanda reposa de manera formal el acápite denominado <<normas violadas y el concepto de su violación>>, este Despacho, en su momento, procedió a dar trámite al medio de control; siendo en este punto del proceso en donde se debe analizar la suficiencia de este requisito para dictar sentencia respecto de las pretensiones subsidiarias.

El Consejo de Estado⁸ ha definido el concepto de violación como <<(…) el marco en que el juez administrativo debe analizar la confrontación y verificar la legalidad del acto administrativo que se acusa de ilegal (…)>>.

En igual sentido, dicha Corporación⁹ explicó el alcance del concepto de violación a la luz del principio de justicia rogada, en los siguientes términos:

<<Al conocer de las acciones de nulidad simple y nulidad y restablecimiento del derecho, la competencia de los jueces, en principio, se encuentra restringida a los cargos que formuló la parte demandante, que además de determinar el campo de estudio del funcionario judicial, fijan el ámbito en el que el demandado ha de ejercer su derecho de defensa. No obstante, en virtud de la fuerza normativa que se le reconoce a la Constitución y al derecho convencional integrado al bloque de constitucionalidad, cuando el acto administrativo demandado les desconozca abiertamente, aunque la parte actora no haya establecido tal reproche en la demanda, el juez se encuentra facultado para declarar la nulidad con base en las flagrantes vulneraciones constitucionales y convencionales que oficiosamente haya advertido. Para tales efectos, al juez no le es dado adelantar a profundidad y motu proprio un estudio a fin de concluir si existen razones ajenas a las esgrimidas por el demandante por las cuales debiera anular el acto. En este caso, solo si la magnitud de la transgresión de una disposición superior es tal que salta a la vista la necesidad de expulsarla del ordenamiento jurídico, se expande el espectro de la competencia judicial en aras de reivindicar el valor y la hegemonía de la Constitución. De esta manera se logra una lectura armónica y garantista del principio de congruencia y de la noción de supremacía de la Carta Política (…)>>.

Ahora bien, ante la ausencia total del concepto de violación y la imposibilidad del juez de analizar argumentos que no fueron expuestos por la parte interesada y al no

⁸ Sección Segunda, Subsección B, sentencia proferida el 11 de julio de 2013, con ponencia del consejero Gerardo Arenas Monsalve, dentro del proceso 52001233100020040018802.

⁹ Sección Segunda, Subsección A, sentencia proferida el 13 de junio de 2019, con ponencia del consejero William Hernández Gómez, dentro del proceso 11001032500020100006000.

tratarse de violaciones flagrantes a la Constitución o a la ley, el Consejo de Estado¹⁰ ha avalado la adopción de la sentencia inhibitoria, así:

<<En este caso, la acción procedente era, como ha quedado dicho, la de nulidad y restablecimiento del derecho, y la demanda que con base en ella debía traer el actor a la jurisdicción contenciosa debía ajustarse a una técnica propia, particular y especial, que exigía la enunciación de las normas violadas y del fundamento de la violación, a manera de una carga material y no meramente formal, exigencia legal (art 137.4 C.C.A.) que no puede entenderse irrazonable, desproporcionada ni innecesaria, por cuanto viene consecencial a los caracteres del acto administrativo, y ha sido prevista por el legislador como desarrollo del art. 95-7 de la Constitución, como bien lo advirtió la Corte Constitucional en la Sentencia C-197 de 1999. (...) sin el cumplimiento de este requisito, el Juez no puede hacer la confrontación entre el acto y la normativa a la que éste estaba sujeto, pues tal cotejo sólo lo puede hacer atendiendo a las razones que movieron al actor a deprecar la declaración de nulidad del acto, las que delimitan el ámbito de su juicio, dado el carácter rogado de la jurisdicción. (...) como en el caso sub lite la demanda no cumple con los requisitos que permitan hacer un análisis juicioso y completo de legalidad del acto administrativo atacado, por cuanto no hizo el actor exposición de la normativa violada, ni por supuesto, del concepto de violación, esta Colegiatura confirmará la sentencia proferida por el Tribunal de primera instancia en la que declaró probada la excepción de indebida escogencia de la acción y se inhibió de emitir un pronunciamiento de fondo>>.

En consecuencia, el concepto de violación define los límites dentro de los cuales el juez debe moverse al momento de adoptar su decisión y solo puede ser desconocido o excedido ante una evidente vulneración de la Constitución o la ley, caso en el cual se faculta al fallador para analizar cargos no formulados e incluso llegar a declarar la nulidad de los actos administrativos por razones no expuestas.

Al aterrizar estas consideraciones al caso concreto, encuentra este Despacho que, el concepto de violación expuesto en la demanda presentada por la señora Denis Perea, no aporta elementos para resolver de fondo sobre las pretensiones subsidiarias planteadas, nada se dice acerca de las causales de nulidad que se invocan frente a los actos administrativos acusados, no se explica la forma en que realmente la administración debió liquidar la prestación de la demandante y no aporta elementos que permitan al Despacho concluir cuál es el motivo de inconformidad.

Pese a lo anterior, esta Sede Judicial revisó las actuaciones adelantadas en sede administrativa y el contenido de los diferentes actos administrativos aportados y de allí evidenció que, a la señora Denis Perea le fue reconocida pensión de vejez en los términos del Decreto 758 de 1990, liquidada con el 90% de los cotizado durante los últimos 10 años de prestación de servicios, conforme a las previsiones del régimen de

¹⁰ Sección Tercera, Subsección C, sentencia proferida el 11 de noviembre de 2020, con ponencia del consejero Jaime Enrique Rodríguez Navas, dentro del proceso 05001233100019970022201.



transición de la Ley 100 de 1993, sin que respecto de ello se presente inconformidad entre las partes.

En este sentido, no encuentra el Despacho una protuberante violación de la Constitución o la ley que le de un amplio margen de interpretación y le permita fallar de fondo alejándose del querer – confuso – de la parte actora, es por ello que, no queda otra alternativa que adoptar una decisión inhibitoria, fundamentada en la ausencia de un concepto de violación claro y preciso que, a la postre, le permitirá a la accionante revisar sus actuaciones y someter de nuevo el asunto a debate, si así lo considera.

3.5. Condena en costas

El artículo 47 de la Ley 2080 de 2021 que adicionó el artículo 188, y el artículo 365 del CGP, establecen la posibilidad de condenar en costas, si hubiere lugar a ello; sin embargo, en el caso concreto no se observa que la parte actora haya actuado de mala fe, o abusando del ejercicio de sus derechos procesales, o con temeridad; por lo tanto y conforme con lo expuesto no se condenará en costas en esta instancia procesal.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ, D.C.**, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

F A L L A:

PRIMERO: NEGAR las pretensiones principales de la demanda, por lo expuesto en la parte motiva.

SEGUNDO: DECLARARSE INHIBIDO este Despacho para pronunciarse de fondo respecto de las pretensiones subsidiarias formuladas en la demanda, conforme a las consideraciones expuestas.

TERCERO: REMITIR copia de esta providencia, en los términos del artículo 205 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 52 de la Ley 2080 de 2021, a los siguientes correos electrónicos:

notificacionjudicial@orlandohurtado.com

yadira.calnaf@gmail.com



notificacionesjudiciales@colpensiones.gov.co

calnafabogados.sas@gmail.com

CUARTO: Ejecutoriada la presente providencia **ARCHIVAR** el expediente, previas las constancias de rigor.

QUINTO: Esta providencia **DEBE** incorporarse al expediente digitalizado, organizado en OneDrive, ordenando alimentar simultáneamente el sistema de información Justicia XXI y el de la Rama Judicial Web.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

GIOVANNI ANDRÉS CEPEDA SANABRIA

Juez

Firmado Por:

Giovanni Andres Cepeda Sanabria

Juez

Juzgado Administrativo

009

Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **a6b4992753a118688fa799aa508239d64b50e250a4625d96ce151d0bc823364f**

Documento generado en 31/03/2022 09:22:34 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>