



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO VEINTICINCO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD  
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.**

**Correo único de radicaciones: [correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co)**

Bogotá, D.C., diez (10) de mayo de dos mil veintidós (2022)

<b>Expediente</b>	<b>11001-33-035-025-2018-00212-00</b>
<b>Demandante</b>	<b>ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES</b>
<b>Demandada</b>	<b>BEATRIZ DEL PILAR MEDELLÍN DE BAUTISTA</b>
<b>Medio de Control</b>	<b>Nulidad y Restablecimiento del Derecho</b>

**I. OBJETO.**

De conformidad con lo previsto en el artículo 182 A del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y no avizorando causal que invalide lo actuado, procede el Despacho a proferir la **SENTENCIA** que en derecho corresponda, conforme con lo siguiente:

**II. ANTECEDENTES**

**a. Pretensiones:**

La actora depreca la declaratoria de nulidad parcial de la Resolución GNR 270229 del 2 de septiembre de 2015, por medio de la cual la Administradora Colombiana de Pensiones reliquidó la pensión de vejez de la demandada de conformidad con la Ley 33 de 1985, cancelando un retroactivo por valor de \$16.365.714, el cual se pagó en el periodo 2015-10, cuando la sentencia judicial a la que le dio cumplimiento el acto acusado solo ordenó reliquidar y no dispuso pago de retroactivo.

A título de **RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** solicitó se ordene a la señora Beatriz del Pilar Medellín de Bautista devolver a favor de la Administradora Colombiana de Pensiones el pago del retroactivo a partir de la inclusión en nómina de pensionados hasta que se ordene la suspensión provisional o se declare su nulidad, sumas que deberán ser devueltas debidamente indexadas o reconocer los intereses a que haya lugar.

**a. Fundamentos fácticos**

1. La señora Beatriz del Pilar Medellín de Bautista nació el 19 de abril de 1950.
2. El 19 de enero de 2005 solicitó el reconocimiento y pago de su pensión de vejez.
3. A través de la Resolución No. 2221 del 05 de julio de 2005 el ISS reconoció pensión de vejez a la señora Beatriz del Pilar Medellín de Bautista, quien interpuso recurso de reposición y apelación por cuanto no había ordenado el pago del retroactivo pensional el cual fue resuelto por medio de las Resoluciones 40707 del 05 de diciembre de 2005 y 163 del 26 de mayo de 2006, respectivamente confirmado la decisión inicial.
4. Por medio de Resolución 47868 del 17 de noviembre de 2006 el extinto ISS modificó la Resolución 21221 del 05 de junio de 2005 en el sentido de ingresar a nómina la pensión de vejez de la beneficiaria.
5. A través de la Resolución 9494 del 16 de marzo de 2012, el ISS dio cumplimiento al fallo judicial ordinario proferido por el Juzgado Dieciséis Laboral del Circuito de Bogotá, la que ordenó reliquidar la pensión, el cual fue modificado por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá – Sala Laboral.
6. El 03 de julio de 2005 la señora Beatriz del Pilar Medellín de Bautista, solicitó la reliquidación la cual fue resuelta por medio de la Resolución 270229 del 02 de septiembre de 2015 reliquidando la pensión, a partir del 03 de junio de 2015, con una tasa de reemplazo del 75% ordenando cancelar un retroactivo de \$16.365.714. En contra de esta decisión se interpuso recurso de reposición por parte de la beneficiaria al considerar que el retroactivo debía calcularse desde el año 2005; recurso que fue resuelto por medio de la Resolución 292320 del 03 de octubre de 2016.
- 7.- El 18 de diciembre de 2017, la señora Beatriz del Pilar Medellín de Bautista solicitó la reliquidación de la pensión, la cual fue resuelta por medio de la Resolución 2939 del 30 de enero de 2018 se negó la misma. Contra esta interpuso los recursos de reposición y apelación los cuales fueron resueltos a través de las Resoluciones SUB-48356 del 27 de febrero de 2018 confirmó la decisión inicial y solicitó el

consentimiento para la revocatoria de la Resolución GNR 270229 del 02 de septiembre de 2015.

8. Por medio de auto de pruebas APDIR 0077 del 09 de marzo de 2018 la accionante solicitó el consentimiento a la señora Beatriz del Pilar Medellín de Bautista, para revocar la Resolución GNR 270229 del 02 de septiembre de 2015, lo cual no fue accedido por la beneficiaria.

**b. Normas violadas y concepto de la violación**

Invocó como **normas violadas** las siguientes:

**Legales:**

Ley 100 de 1993

Ley 1437 de 2011

**c. Concepto de violación:**

Consideró que el retroactivo pensional es la suma causada por las mesadas pensionales que son reconocidas al solicitante de la pensión.

Citó el artículo 13 del acuerdo 049 de 1990 y concluyó que no es posible concluir que no es posible confundir la causación de la pensión de vejez con el disfrute, pues la primera ocurre en el momento en que el afiliado reúne los requisitos mínimos de edad y cotizaciones exigidos legalmente, por el contrario, la segunda está en función en que solicite el afiliado, pero siempre que haya acreditado su desafiliación al sistema general de pensiones.

Indicó que el hecho de no proceder a desafiliar a un trabajador activo, aunque este ya haya causado su derecho pensional se justifica en la medida que se le tomará en cuenta hasta la última semana cotizada al sistema.

Sostuvo que no es posible reconocer el retroactivo pensional i) por cuanto durante todo ese tiempo el trabajador devengó sueldo y ambos conceptos son incompatibles filosófica y jurídicamente ya que provienen de la misma causa jurídica. ii) durante todo en tiempo de vigencia de la relación laboral se debieron realizar cotizaciones al sistema general de pensiones, lapso que se tendrá en cuenta para acrecentar el monto final y iii) Porque de haber procedido el empleador a desafiliar al trabajador

activo no solo estaría incumpliendo la ley, sino que se hubiera colocado en una situación de riesgo inminente frente a una eventual pensión de sobrevivientes o invalidez o hubiera impedido que el trabajador hubiera alcanzado la densidad de cotizaciones exigidas para el reconocimiento de la pensión de vejez.

Manifestó que para el caso de la accionada se realizó el reconocimiento y pago del retroactivo pensional sin estar ajustado a derecho por cuando la Resolución 270229 del 02 de septiembre de 2015 se reliquidó la mesada pensional bajo los parámetros dados en el fallo proferido por el Juzgado 16 Laboral del Circuito de Bogotá, Modificado por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, no se puede considerar que acto administrativo sobre el cual se solicita su nulidad es un acto de ejecución, ya que al ordenar un pago del retroactivo y liquidarlo desde el año 2012, se aparta del contenido del fallo por cuanto en la parte resolutive del fallo se ordenó a la actora el pago del retroactivo y máxime cuando se reconoció un retroactivo pensional sin tener en cuenta que se encontraba devengando su mesada pensional conforme el fallo ordinario.

### **III. TRÁMITE PROCESAL**

#### **1.- ADMISIÓN:**

Por auto del 19 de julio de 2018 – (archivo 04 expediente pdf), se admitió la demanda y se notificó en debida forma a las entidades demandadas, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al Ministerio Público, el 19 de abril de 2021 - Fls. 117.

#### **2.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA:**

##### **BEATRIZ DEL PILAR MEDELLÍN DE BAUTISTA**

Manifestó que una vez agotada la vía gubernativa la señora Beatriz Medellín procedió a demandar al ISS con la pretensión de que se le reconociera la pensión de conformidad con la Ley 33 de 1985 teniendo en cuenta que se encontraba en régimen de transición.

La demanda fue de conocimiento del Juzgado Dieciséis Laboral procedió a revisar la liquidación de la mesada pensional reconociendo que la beneficiaria estaba incurso en el régimen de transición según el inciso 3 del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, toda vez que Colpensiones había aplicado la Ley 797 de 2003, desconociendo el

régimen de transición, decisión que fue confirmada por el Tribunal Superior de Bogotá – Sala Laboral.

Con posterioridad, teniendo en cuenta el cambio jurisprudencial establecido por el Consejo de Estado respecto de la reliquidación y el IBL, con lo aportado en el último año de servicios la señora Beatriz Medellín solicitó la reliquidación.

Sostuvo que la actora contó con el suficiente tiempo para analizar la normatividad legal vigente a aplicar, la liquidación más conveniente para no vulnerar el principio de favorabilidad, producto de ello se expidió la Resolución GNR 270229 del 02 de septiembre de 2015.

**3-. Pruebas obrantes en el expediente.** Fueron relacionadas como aportadas con la demanda las siguientes pruebas relevantes:

- Por la parte demandante:

1. Copia expediente administrativo. (cd pruebas del expediente digital)
2. Copia certificado de nómina expedido por Colpensiones (CD pruebas)
3. Copia de la Resolución 21221 del 5 de julio de 2005. (CD pruebas)
4. Copia de la Resolución GNR 270229 del 2 septiembre de 2015. (CD Pruebas)
5. Copia de la Resolución GNR 88630 del 29 marzo de 2016. (CD Pruebas)
6. Copia de la Resolución GNR 292320 del 3 octubre de 2016. (CD pruebas)
7. Copia de la Resolución SUB 25939 del 30 enero de 2018. (CD pruebas)
8. Copia de la Resolución SUB 48356 del 27 febrero de 2018. (CD pruebas) 9. Copia auto de pruebas APDIR 0077 del 9 marzo de 2018. (CD pruebas)

- Parte demandada

1. Copia solicitud de reliquidación. (fs. 207-2013)
2. Copia de la Resolución GNR 270229 del 2 septiembre de 2015 (fs. 215-227)
3. Copia recurso reposición contra Resolución No 2015-1985903. (fs. 229-239)
4. Copia de la Resolución GNR 88630 del 29 marzo de 2016. (fs. 245-253)
5. Copia de la Resolución GNR 292320 del 3 octubre de 2016. (fs. 255-264)
6. Copia Sentencia TAC 27 febrero 2009. (fs. 267-284)
8. Copia circular No 004 Procuraduría. (fs. 281-291)

#### **4. Alegatos de conclusión**

**Parte demandante.**

Presentó sus alegatos de conclusión manifestando que la demandante realizó el reconocimiento y pago del retroactivo sin estar ajustado a derecho, por cuanto si bien mediante resolución No. GNR 270229 del 2 de septiembre de 2015, se liquidó la mesada pensional bajo los parámetros dados en el fallo del Juzgado Dieciséis Laboral del Circuito de Bogotá y por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá Sala Laboral, no se puede considerar que la resolución sobre la cual se solicita la nulidad es un acto administrativo de ejecución, ya que al ordenar el pago de un retroactivo y al liquidarlo, desde el año 2012, se aparta considerablemente del contenido del fallo judicial puesto que en los fallos mencionado previamente, no se ordenó en ningún momento el pago de un retroactivo.

Indicó que se emitió Resolución No. SUB 48356 del 27 de febrero de 2018, por medio del cual se solicitó consentimiento para revocar, el acto administrativo GNR 270229 del 2 de septiembre de 2015, no obstante, vencido el término de respuesta no hubo respuesta por parte de la demandada.

Sostuvo que el pago de una prestación generada sin el cumplimiento de los requisitos legales e igualmente emitida sin competencia, atenta igualmente contra el principio de Estabilidad Financiera del Sistema General de Pensiones, establecido por el Acto Legislativo 001 de 2005 como una obligación del Estado, entendido como el manejo eficiente de los recursos asignados a dicho sistema con el objetivo de garantizar a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social, procurando que las decisiones que afecten dicho sistema, como el reconocimiento de prestaciones, se adopten teniendo en cuenta que está conformado por recursos limitados, que se distribuyen de acuerdo con las necesidades de la población, con el objetivo de que los derechos adquiridos se hagan efectivos.

**Parte Demandada.**

**BEATRIZ DEL PILAR MEDELLÍN DE BAUTISTA**

Guardó silencio

El señor Agente del Ministerio Público guardó silencio.

**IV. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO**

**1. Problema jurídico.**

El litigio gira, principalmente, en torno a establecer, si es procedente la nulidad parcial de la Resolución GNR 270229 de 2 de septiembre de 2015, por medio de la cual se ordenó la reliquidación de pensión de vejez a favor de la señora Beatriz Medellín de Bautista, y en la que se reconoció un retroactivo pensional por valor de \$16.365.714, el cual no fue ordenado por la sentencia proferida por el Juzgado Dieciséis Laboral del Circuito de Bogotá, modificado por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá – Sala Laboral.

## 2. Solución al problema jurídico planteado.

El artículo 48 de la Constitución Política de Colombia estableció:

**ARTICULO 48.** La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley.

Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social.

El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley.

La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley.

No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.

La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante.

<Inciso adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2005. El nuevo texto es el siguiente:> El Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo. Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas.

<Inciso adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2005. El nuevo texto es el siguiente:> Sin perjuicio de los descuentos, deducciones y embargos a pensiones ordenados de acuerdo con la ley, por ningún motivo podrá dejarse de pagar, congelarse o reducirse el valor de la mesada de las pensiones reconocidas conforme a derecho.

<Inciso adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2005. El nuevo texto es el siguiente:> Para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de servicio, las semanas de cotización o el capital necesario,

así como las demás condiciones que señala la ley, sin perjuicio de lo dispuesto para las pensiones de invalidez y sobrevivencia. Los requisitos y beneficios para adquirir el derecho a una pensión de invalidez o de sobrevivencia serán los establecidos por las leyes del Sistema General de Pensiones.

<Inciso adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2005. El nuevo texto es el siguiente:> En materia pensional se respetarán todos los derechos adquiridos.

<Inciso adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2005. El nuevo texto es el siguiente:> Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas, incluidos los de pensión de vejez por actividades de alto riesgo, serán los establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones. No podrá dictarse disposición o invocarse acuerdo alguno para apartarse de lo allí establecido.

<Inciso adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2005. El nuevo texto es el siguiente:> Para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones. Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente. Sin embargo, la ley podrá determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión.

<Inciso adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2005. El nuevo texto es el siguiente:> A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo, no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la fuerza pública, al Presidente de la República y a lo establecido en los párrafos del presente artículo.

<Inciso adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2005. El nuevo texto es el siguiente:> Las personas cuyo derecho a la pensión se cause a partir de la vigencia del presente Acto Legislativo no podrán recibir más de trece (13) mesadas pensionales al año. Se entiende que la pensión se causa cuando se cumplen todos los requisitos para acceder a ella, aún cuando no se hubiese efectuado el reconocimiento.

<Inciso adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2005. El nuevo texto es el siguiente:> La ley establecerá un procedimiento breve para la revisión de las pensiones reconocidas con abuso del derecho o sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en las convenciones y laudos arbitrales válidamente celebrados.

**PARÁGRAFO 1o.** <Parágrafo adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2005. El nuevo texto es el siguiente:> A partir del 31 de julio de 2010, no podrán causarse pensiones superiores a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, con cargo a recursos de naturaleza pública.

**PARÁGRAFO 2o.** <Parágrafo adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2005. El nuevo texto es el siguiente:> A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo no podrán establecerse en pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos o acto jurídico alguno, condiciones pensionales diferentes a las establecidas en las leyes del Sistema General de Pensiones.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO 1o.** <Parágrafo adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2005. El nuevo texto es el siguiente:> El régimen pensional de los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales, vinculados al servicio público educativo oficial es el establecido para el Magisterio en las disposiciones legales vigentes con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, y lo preceptuado en el artículo 81 de esta. Los docentes que se hayan vinculado o se vinculen a partir de la vigencia de la citada ley, tendrán los derechos de prima media establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones, en los términos del artículo 81 de la Ley 812 de 2003.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO 2o.** <Parágrafo adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2005. El nuevo texto es el siguiente:> Sin perjuicio de los derechos adquiridos, el régimen aplicable a los miembros de la Fuerza Pública y al Presidente de la República, y lo establecido en los parágrafos del presente artículo, la vigencia de los regímenes pensionales especiales, los exceptuados, así como cualquier otro distinto al establecido de manera permanente en las leyes del Sistema General de Pensiones expirará el 31 de julio del año 2010.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO 3o.** <Parágrafo adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2005. El nuevo texto es el siguiente:> Las reglas de carácter pensional que rigen a la fecha de vigencia de este Acto Legislativo contenidas en pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos o acuerdos válidamente celebrados, se mantendrán por el término inicialmente estipulado. En los pactos, convenciones o laudos que se suscriban entre la vigencia de este Acto Legislativo y el 31 de julio de 2010, no podrán estipularse condiciones pensionales más favorables que las que se encuentren actualmente vigentes. En todo caso perderán vigencia el 31 de julio de 2010.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO 4o.** <Parágrafo adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2005. El nuevo texto es el siguiente:> El régimen de transición establecido en la Ley 100 de 1993 y demás normas que desarrollen dicho régimen, no podrá extenderse más allá del 31 de julio de 2010; excepto para los trabajadores que estando en dicho régimen, además, tengan cotizadas al menos 750 semanas o su equivalente en tiempo de servicios a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, a los cuales se les mantendrá dicho régimen hasta el año 2014.

Los requisitos y beneficios pensionales para las personas cobijadas por este régimen serán los exigidos por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y demás normas que desarrollen dicho régimen.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO 5o.** <Parágrafo adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2005. El nuevo texto es el siguiente:> De conformidad con lo dispuesto por el artículo 140 de la Ley 100 de 1993 y el Decreto 2090 de 2003, a partir de la entrada en vigencia de este último decreto, a los miembros del cuerpo de custodia y vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional se les aplicará el régimen de alto riesgo contemplado en el mismo. A quienes ingresaron con anterioridad a dicha fecha se aplicará el régimen hasta ese entonces vigente para dichas personas por razón de los riesgos de su labor, este es el dispuesto para el efecto por la Ley 32 de 1986, para lo cual deben haberse cubierto las cotizaciones correspondientes.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO 6o.** <Parágrafo adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2005. El nuevo texto es el siguiente:> Se exceptúan de lo establecido por el inciso 8o. del presente artículo, aquellas personas 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.

Por su parte el artículo 23 ibidem estableció:

**ARTICULO 23.** Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.

Es sabido que por antonomasia la forma de poner en funcionamiento la administración es a través del derecho de petición, y este tiene sendas modalidades como lo establece el artículo 4 de la Ley 1437 de 2011 a saber i) Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés general ii) Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés particular iii) Por quienes obren en cumplimiento de una obligación o deber legal y iv) Por las autoridades, oficiosamente.

A su vez el artículo 13 de la Ley 1437 de 2011 establece el objeto y las modalidades del derecho de petición:

**“ARTÍCULO 13. OBJETO Y MODALIDADES DEL DERECHO DE PETICIÓN ANTE AUTORIDADES.** Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma.

Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar: el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.

El ejercicio del derecho de petición es gratuito y puede realizarse sin necesidad de representación a través de abogado, o de persona mayor cuando se trate de menores en relación a las entidades dedicadas a su protección o formación.”

Una vez ejercido el derecho constitucional de petición y cumplidas las formalidades y términos establecidos en la parte primera de la Ley 1437 de 2011 procede la administración a manifestarse a través del denominado acto administrativo, concebido como la manifestación unilateral de la administración destinada a producir efectos jurídicos, actos todos estos susceptibles de control por parte de esta jurisdicción.

Ahora bien, es también conocido que esa manifestación de voluntad de la administración-acto administrativo- no se da únicamente como consecuencia del desarrollo de las modalidades del derecho de petición indicadas en el artículo 4 de la Ley 1437 de 2011, sino que también se da por cumplimiento de órdenes judiciales, no de otra manera la administración puede materializar lo dispuesto por la administración de justicia en procura de la protección de los derechos en discusión.

A esa modalidad de manifestación de la voluntad de la administración controlada o subordinada a una orden judicial se le ha denominado actos de ejecución.

En relación con los actos administrativos susceptibles de control judicial el Consejo de Estado en sentencia del 09 de febrero de 2017 dentro del radicado Nro.: 050012333000201300343 01, indicó:

**Actos susceptibles de control.-**

El acto administrativo, constituye la expresión de voluntad unilateral de la Administración destinada a producir efectos en el mundo jurídico, y que dependiendo el ámbito en que éstos se extienden, pueden ser de contenido general o particular.

Los actos particulares, se distinguen claramente porque los efectos proseguidos a partir de su expedición son verificables en una situación concreta que se crea, se modifica o se extingue, de suerte que los mandatos contenidos en él solo afectan al interesado.

De lo anterior, se colige que solo aquellos actos que produzcan efectos tienen trascendencia material para verificarse su contenido en sede gubernativa y judicial en uso de los mecanismos previstos por el legislador, de ahí que, normativamente reciban el calificado de actos definitivos<sup>8</sup> al decidir la actuación de manera directa o indirecta, y como tal, son los únicos pasibles de ser acusables.

En el opuesto, encontramos actos administrativos que la doctrina ha denominado como de cumplimiento o ejecución, en los cuales, no se contiene una expresión de voluntad proveniente de la administración, sino la orden concreta de un juez que para cobrar ejecución requiere de su puesta en práctica por la autoridad que está obligada a cumplirla. Es entonces, el instrumento jurídico a través del cual la administración materialmente cumple la orden dada por un funcionario judicial dentro de una providencia.

De acuerdo con lo anterior, la jurisprudencia ha señalado reiteradamente que el acto de ejecución carece de control por vía de acción, lo cual se adecúa a la definición ya expuesta, y así mismo a su tratamiento procesal dentro del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, cuyas reglas adjetivas impiden que sea susceptible de discusión gubernativa<sup>9</sup>.

Bajo este entendido, el acto de ejecución no es pasible de control jurisdiccional a menos que al materializar la orden dada por el juez, la autoridad desborde los estrictos lineamientos de la sentencia, en cuyo caso, el perjudicado quedará habilitado para discutir en juicio aquello en que hubo incumplimiento por parte de la administración.

En este orden, los actos administrativos que no crean, ni modifican la situación jurídica de una persona son considerados como actos de ejecución, los cuales están destinados a dar cumplimiento a un fallo proferido por un juez constitucional. En este sentido la Corporación ha dicho<sup>10</sup>:

“Los actos de ejecución de una decisión administrativa o jurisdiccional se encuentran excluidos de dicho control, toda vez que a través de ellos no se decide definitivamente una actuación, pues solo son expedidos en orden a materializar o ejecutar esas decisiones”.

En oportunidad más reciente, con la sentencia del catorce (14) de mayo de dos mil veinte (2020), dentro de radicado 25000-23-42-000-2017-06031-01(5554-18), discurrió:

## **2.2. Los actos administrativos pasibles de ser enjuiciados a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho**

“El Consejo de Estado ha precisado que el acto administrativo es toda manifestación de voluntad de una entidad pública, o de un particular en ejercicio de funciones públicas, capaz de producir efectos jurídicos.<sup>5</sup> En consonancia con esta definición, se han identificado las siguientes características del acto administrativo:<sup>6</sup>

- i) Constituye una declaración unilateral de voluntad.
- ii) Se expide en ejercicio de la función administrativa, por parte de una autoridad estatal o de particulares.
- iii) Se encamina a producir efectos jurídicos «por sí misma, de manera directa sobre el asunto o la situación jurídica de que se trate y, por ende, vinculante».<sup>7</sup>
- iv) Los efectos del acto administrativo consisten en la creación, modificación o extinción de una situación jurídica general o particular, que impacta los derechos u obligaciones de los asociados, «sean subjetivos, personales, reales o de crédito».<sup>8</sup>

**Igualmente, esta corporación ha precisado que los actos administrativos pasibles de control jurisdiccional son aquellos catalogados como definitivos, esto es, «los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación».**<sup>9</sup> (Negritas fuera de texto)

Bajo este marco conceptual, es válido sostener que la jurisdicción de lo contencioso administrativo únicamente se ocupa del estudio de los actos definitivos, expresos o fictos, que culminen un proceso administrativo, en la medida en que se presumen legales, gozan de los atributos de ejecutividad y ejecutoriedad e impactan en las relaciones de las personas naturales y jurídicas, sus derechos y obligaciones. En consecuencia, el control judicial de las decisiones administrativas definitivas se torna obligatorio dentro de un Estado Social de Derecho, en aras de garantizar su validez, así como los valores constitucionales, el imperio del principio de legalidad y los derechos subjetivos de los asociados.

Sin perjuicio de lo antes expuesto, el Consejo de Estado ha precisado que, excepcionalmente, los actos de ejecución pueden ser objeto de control judicial, en los siguientes casos:

[...] cuando [e]stos i) se apartan de la decisión judicial, ii) se abstienen de dar cumplimiento a la misma, iii) se introducen modificaciones sustanciales al acto administrativo o a la sentencia judicial que se pretenda ejecutar y/o iv) se

presentan circunstancias que afectan la competencia de la entidad demandada o condenada. Lo anterior por cuanto **en el caso de presentarse cualquiera de los eventos atrás enumerados, se altera, adiciona, modifica o suprime la voluntad real de la administración de justicia y se genera una nueva situación jurídica para el administrado, susceptible de control de legalidad.**<sup>10</sup>

[Negritas por fuera del original]

En este orden de ideas, los actos administrativos de ejecución solo serán enjuiciables cuando creen, modifiquen o extingan una situación jurídica particular, aspectos que lo convierten en un acto administrativo susceptible de control ante esta jurisdicción<sup>11</sup>.”

Claros en que los actos susceptibles de control son los producto de la actuación administrativa iniciada por el derecho de petición y los de ejecución cuando i) se apartan de la decisión judicial, ii) se abstienen de dar cumplimiento a la misma, iii) se introducen modificaciones sustanciales al acto administrativo o a la sentencia judicial que se pretenda ejecutar y/o iv) se presentan circunstancias que afectan la competencia de la entidad demandada o condenada, entra el Despacho a analizar la situación particular y concreta.

### **Caso concreto**

Pretende la demandante Administradora Colombiana de Pensiones la nulidad de la Resolución GNR 270229 del 2 de septiembre de 2015, por medio de la cual la reliquidó la pensión de vejez de la demandada por cuanto en su criterio ese acto administrativo dio cumplimiento a una sentencia proferida por el Juzgado Dieciséis Laboral del Circuito de Bogotá, modificada por la providencia proferida por el Tribunal Superior de Bogotá – Sala Laboral ordenando el pago de un retroactivo que no ordenaron las mentadas providencias judiciales.

Pues bien, analizado con minuciosidad el contenido de la Resolución GNR 270229 del 2 de septiembre de 2015, encuentra el Despacho que no fue proferido para dar cumplimiento a providencia judicial alguna; el referido acto administrativo fue proferido como consecuencia de una petición del 03 de junio de 2015 enervada por la demandada Beatriz del Pilar Medellín de Bautista, a la anterior conclusión se arriba al leer su considerando, veamos:

### CONSIDERANDO

Que mediante acto administrativo No. 9494 de 2012, el INSTITUTO DE SEGURO SOCIAL reconoció pensión de vejez al (la) señor(a) **MEDELLIN DE BAUTISTA BEATRIZ DEL PILAR**, identificado(a) con CC No. 41,497,081, efectiva a partir del 1 de junio de 2006, en cuantía de \$1.952.413.00.

Que el Peticionario solicita el 3 de junio de 2015, radicada bajo el No 2015\_4985903, la reliquidación de la pensión de vejez con el promedio de lo devengado en el último año de servicios, el pago de intereses moratorios e indexación.

Que el (la) peticionario(a) ha prestado los siguientes servicios:

Producto de la petición y de la aplicación normativa y jurisprudencial pertinente la Administradora Colombiana de Pensiones resolvió:

### RESUELVE

**ARTÍCULO PRIMERO:** Reliquidar el pago de una pensión de VEJEZ a favor del (la) señor(a) **MEDELLIN DE BAUTISTA BEATRIZ DEL PILAR**, ya identificado(a), en los siguientes términos y cuantías:

El disfrute de la presente pensión será a partir de 3 de junio de 2012

2013	2,986,550.00
2014	3,044,489.00
2015	3,155,917.00

LIQUIDACION RETROACTIVO	
CONCEPTO	VALOR
Mesadas	15,419,398.00
Mesadas Adicionales	2,754,400.00
F. Solidaridad Mesadas	0.00
F. Solidaridad Mesadas Adic	0.00
Descuentos en Salud	1,808,084.00
Valor a Pagar	16,365,714.00

**ARTÍCULO SEGUNDO:** La presente prestación junto con el retroactivo si hay lugar a ello, será ingresada en la nómina del periodo 201509 que se paga en el periodo 201510 en la misma entidad bancaria donde se viene efectuando el pago.

Como se ve y se reitera, verificado con detenimiento el contenido integral de la Resolución GNR 270229 del 2 de septiembre de 2015, no encuentra el Despacho que este acto administrativo procure en cumplimiento de ninguna providencia judicial como erróneamente lo manifiesta la accionante.

De otro lado, llama poderosamente la atención de esta sede judicial el hecho de que, en el caudal probatorio allegado por Colpensiones con la demanda, el cual se infiere esta completo y organizado con suficiencia, no se encuentre vestigio alguno de

sentencia proferida por el Juzgado Dieciséis Laboral del Circuito de Bogotá y tampoco la proferida por el Tribunal Superior de Bogotá – Sala Laboral.

Bajo ese escenario al no mediar providencia judicial alguna como antecedente de la Resolución GNR 270229 del 2 de septiembre de 2015 y al estar demostrado que la misma fue proferida como consecuencia del derecho de petición del 03 de junio de 2015, de la demandada Beatriz del Pilar Medellín de Bautista, queda sin sustento la nulidad pretendida pues la base argumentativa de la misma redundante en una orden judicial que en la realidad no sustenta la expedición del acto acusado, a lo sumo lo que vislumbra el Despacho del estudio efectuado en el acto objeto de censura es que luego de decantar la normativa y jurisprudencia aplicable, veamos:

“Los lineamientos establecidos en la presente Circular tienen como propósito unificar las reglas para la aplicación de los criterios de interpretación del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, con base en el precedente judicial de la Corte Constitucional consagrado en las sentencias C – 258 de 2013 y SU – 230 de 2015, lo cual redundará en el establecimiento de una comunicación efectiva con el ciudadano garantizándole su derecho a la seguridad social (art. 48 de la Constitución Política), razón por la cual se comunica para su debido cumplimiento.”<sup>1</sup>

Concluyó:

“Que por lo anterior, atendiendo las disposiciones normativas y jurisprudenciales antes citados, se procede a liquidar el ingreso base de liquidación de la presente prestación con el promedio del ingreso base de cotización de los últimos 10 años, y la aplicación de un tasa de reemplazo del 75%.

Que conforme al análisis jurídico, el (la) interesado(a) tiene derecho a la reliquidación de su pensión de VEJEZ.

Que a partir de lo anteriormente enunciado se procedió a realizar la liquidación de la prestación reconocida, la cual se resume de la siguiente manera:

IBL: 3,887,219 x 75.00 = \$2,915,414”

Finalmente, respecto de la prescripción con miras al reconocimiento del retroactivo, manifestó:

“Que en ese orden de ideas, atendiendo que la reliquidación pensional se hizo exigible desde la fecha en que esta Entidad expidió el acto administrativo por medio del cual reconoció la pensión de vejez, esto es, 2012; y, que la primera solicitud al respecto fue presentada el 3 de junio de 2015, atendiendo los mandatos del Concepto antes citado, se da aplicación al término prescriptivo previsto en el artículo 488 y 489 del CST y el 151 del CPTSS de tres (3) años contados a partir de la fecha de exigibilidad del derecho, por tanto en el asunto bajo examen ha operado el fenómeno de la prescripción; y en ese sentido, contados tres años hacia atrás desde la fecha de prestación de la solicitud, se

---

<sup>1</sup> Ver página 7 Resolución GNR 270229 del 02 de septiembre de 2015

encuentran prescritos los remanentes resultantes de la reliquidación de las mesadas pensionales causadas con anterioridad al 3 de junio de 2012.”

Así las cosas, lo que encuentra el Despacho es la aplicación ajustada de una normativa frente a la reliquidación y el manejo del IBL, dando alcance inclusive al principio de favorabilidad, para así tener como resultado una mesada pensional diversa a la que se encontraba percibiendo la accionada y producto de ese cálculo se aplicó el fenómeno de la prescripción trienal propia de los derechos laborales, lo que dio como resultado lógico que si la petición la había enervado la accionada el 03 de junio de 2015 se aplicara el fenómeno prescriptivo desde el 03 de junio de 2012, cálculo que no se encuentra desajustado.

En esa medida, como quiera que no es cierto que el acto acusado haya sido expedido en cumplimiento de una providencia judicial que no ordenó retroactivo, sino como consecuencia de una petición enervada por la beneficiaria y teniendo claro que fue la misma Administradora Colombiana de Pensiones la que luego del análisis jurídico y jurisprudencial determinó el derecho a la reliquidación de la mesada pensional de la señora Medellín de Bautista contemplando de manera indiscutible el derecho a un retroactivo por la aplicación de la prescripción en la diferencia de las mesadas dejadas de percibir, y al no encontrar este Despacho argumentos que desvirtúen el derecho al reconocimiento del mismo, pues se reitera de manera desafortunada y ausente de estudio si se quiere, la accionante plantea una discusión del retroactivo con base en una orden judicial inexistente cuando lo lógico hubiera sido determinar en qué medida el acto acusado no se ajusta al ordenamiento o en qué medida la liquidación del retroactivo no se ajusta a los parámetros legales.

En relación a la carga de la prueba el Consejo de Estado en la sentencia del mayo nueve (9) de dos mil once (2011), dentro del radicado 05001-23-26-000-1994-02376-01(18048), discurrió:

El artículo 177 del Código de Procedimiento Civil consagra el principio de la carga de la prueba, que se explica afirmando que al actor le corresponde demostrar los supuestos fácticos en los cuales funda su pretensión y al demandado los hechos en que finca la excepción. Y de acuerdo con el artículo 174 del Código de Procedimiento Civil “Toda decisión judicial debe fundarse en las pruebas regulares y oportunamente allegadas al proceso”. Ahora bien, como lo ha manifestado la jurisprudencia nacional en materia de la carga de la prueba, para lograr que el juez dirima una controversia de manera favorable a las pretensiones, le corresponde al demandante demostrar en forma plena y completa los actos o hechos jurídicos de donde procede el derecho o nace la obligación; pues ninguna de las partes goza de un privilegio especial que permita tener por ciertos los hechos simplemente enunciados en su escrito, sino que cada una de ellas deberá acreditar sus propias aseveraciones. Cabe recordar que la carga de la prueba consiste en una regla de juicio, que le indica a las partes, la responsabilidad que tienen para que los hechos que sirven de sustento a las pretensiones o a la

defensa, resulten probados; en este sentido, en relación con los intereses de la demandante, debe anotarse que quien presenta el libelo demandatorio sabe de antemano cuáles hechos le interesa que aparezcan demostrados en el proceso y, por tanto, conoce de la necesidad de que así sea, más aún tratándose del sustento mismo de la demanda y de los derechos que solicita sean reconocidos. Sobre la carga de la prueba esta Corporación explicó: “En procesos contenciosos o controversiales como el presente, el juez no puede adoptar decisiones que no estén fundadas en las pruebas debidamente allegadas al proceso, ni le corresponde descargar a las partes de sus deberes probatorios, puesto que se incurriría en una violación flagrante de los artículos 174 y 177 del Código de Procedimiento Civil, así como también se estarían vulnerando los derechos fundamentales al debido proceso y a la defensa del interviniente que resulte afectado...”.

El anterior escenario nos orilla ineludiblemente a llamar la atención de la Administradora Colombiana de Pensiones en punto de optimizar los recursos humanos y financieros que se generan como consecuencia de la puesta en marcha de aparato jurisdiccional, esto por cuanto es sabido que se deben efectuar unas apropiaciones presupuestales con miras a contratar firmas de abogados que lleven a cabo este tipo de negocios jurídicos y es sabido también que el ejercicio de aparato jurisdiccional no es gratuito para el Estado, luego este fallador si insta a la presidencia de la accionante, para que de manera objetiva efectúe un control previo respecto de las controversias jurídicas que se ponen en consideración a esta jurisdicción a efecto de evitar el desgaste judicial en controversias como la analizada que lleva casi 5 años en trámite y la cual no tiene asidero argumentativo y por la otra un derroche el presupuesto con el que cuenta para estos efectos.

Así las cosas, el Despacho al no encontrar probados los supuestos fácticos en los cuales Colpensiones funda su pretensión, le resta concluir que el acto acusado debe seguir produciendo sus efectos jurídicos y en de esa manera acorde con lo considerado se negaran las pretensiones de la demanda.

## **COSTAS**

De conformidad con el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el numeral 8º del artículo 365 del Código General del Proceso<sup>2</sup>, no hay lugar a la condena en costas, porque no se demostró su causación. Lo anterior acorde con el Artículo 2º, Parágrafo 4º del Acuerdo PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura “Por el cual se establecen las tarifas de agencias en derecho”.

---

<sup>2</sup> **Artículo 365. Condena en costas.**

*En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: (...) 8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.”*

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO VEINTICINCO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ, D.C.**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**F A L L A**

**PRIMERO.** - Negar las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia

**SEGUNDO.** Sin condena en costas.

**TERCERO.** - En firme esta sentencia, liquídense los gastos procesales, devuélvase a la parte demandante el remanente de los gastos del proceso si los hubiere y archívese el expediente dejando las constancias del caso.

**CUARTO.** - La presente providencia se notifica a las partes, de conformidad con lo establecido en el artículo 203 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), en concordancia con el artículo 291 del Código General del Proceso (CGP).

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

**ANTONIO JOSÉ REYES MEDINA**  
Juez

mas

Firmado Por:

Antonio Jose Reyes Medina  
Juez Circuito  
Juzgado Administrativo

**Sala 025 Contencioso Admsección 2**  
**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: **78cc6dc891dca50f6f41aeba5f80043f8e3a6f558f6c46239bb382bb1aed918b**

Documento generado en 09/05/2022 03:01:00 PM

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