



JUZGADO DIECISEIS ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ  
Sección Segunda  
Carrera 57 N° 43-91, CAN. Edificio Aydeé Anzola Linares, Piso 4°  
Correo electrónico: [admin16bt@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin16bt@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
Micrositio: <https://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-16-administrativo-de-bogota>

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de noviembre de dos mil veintidós (2022)

<b>Acción:</b>	<b>Nulidad y Restablecimiento del Derecho</b>
<b>Demandante:</b>	<b>Victoria Velásquez de Blanco<sup>1</sup></b>
<b>Demandado:</b>	<b>Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – U.G.P.P.<sup>2</sup></b>
<b>Radicación:</b>	<b>11001333501620190044100</b>
<b>Asunto:</b>	<b>Sentencia Anticipada de Primera Instancia</b>

Reconózcase y téngase a la Doctora KARINA VENCE PELAEZ identificada con C.C. N° 42.403.532 y portadora de la T.P. N° 81.621 del C.S. de la J como apoderada judicial de la U.G.P.P. de conformidad con la Escritura N° 605 de 12 de febrero de 2020 obrante en el archivo 09 del expediente electrónico.

## 1. ASUNTO POR DECIDIR

Cumplidas las etapas del proceso y los presupuestos procesales del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho laboral sin que se adviertan causales de nulidad, el Juzgado, en primera instancia, dicta la sentencia que en derecho corresponda, de acuerdo con los artículos 179 y 187 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021<sup>3</sup>, y conforme la siguiente motivación.

## 2. ANTECEDENTES

**2.1. Pretensiones<sup>4</sup>.** La señora **VICTORIA VELASQUEZ DE BLANCO** por conducto de apoderada judicial y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovido contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – U.G.P.P., solicitó la declaratoria de nulidad de las Resoluciones:

A) RDP N° 014118 de 8 de mayo de 2019 por medio del cual se negó la reliquidación de la pensión de invalidez.

B) RDP 020538 de 12 de julio de 2019 por medio del cual se resolvió el recurso de apelación interpuesto contra el acto administrativo precedente.

Como consecuencia de lo anterior, se declare que tiene derecho a que se ordene a la demandada a reliquidar la pensión de invalidez realizando el incremento de que trata la Ley 445 de 1998 y el artículo 116 de la Ley 6 de 1992 para cada año, ajustando el valor del incremento en la mesada pensional reconocida desde el momento del retiro del servicio

Igualmente, que se reconozcan y paguen sobre las sumas que resulte adeudar, los ajustes de valor conforme al I.P.C., teniendo en cuenta lo ordenado por los artículos 189 y 195 del C.P.A.C.A.

<sup>1</sup> [carolneo1@hotmail.com](mailto:carolneo1@hotmail.com)

<sup>2</sup> [kvence@ugpp.gov.co](mailto:kvence@ugpp.gov.co); [notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co](mailto:notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co); [info@vencesalamanca.co](mailto:info@vencesalamanca.co)

<sup>3</sup> Artículo 13. Sentencia anticipada en lo contencioso administrativo. El juzgador deberá dictar sentencia anticipada: 1. Antes de la audiencia inicial, cuando se trate de asuntos de puro derecho o no fuere necesario practicar pruebas. caso en el cual correrá traslado para alegar por escrito, en la forma prevista en el inciso final del artículo 181 de la Ley 1437 de 2011 y la sentencia se preferirá por escrito.

<sup>4</sup> Folio 3 archivo 01 expediente electrónico.

## 2.2. Hechos<sup>5</sup>:

1. Que nació el 15 de junio de 1957 y se vinculó como empleada pública desde el 12 de marzo de 1979.
2. Se retiró del servicio por invalidez el 30 de marzo de 1982.
3. A través de Resolución N° 7879 de 22 de octubre de 1982 la entonces CAJANAL le reconoció pensión de invalidez.
4. Al no habersele efectuado los incrementos conforme a lo dispuesto en la Ley 445 de 1998 y el artículo 116 de la Ley 6ª de 1992, el 23 de enero de 2019 presentó ante la demandada solicitud de revisión y reajuste de su pensión de invalidez.
5. Mediate Resolución N°. RDP 014118 de 8 de mayo de 2019 se resolvió negativamente la solicitud, decisión contra la cual interpuso el 24 de mayo de 2019 recurso de apelación, el cual fue decidido a través de Resolución RDP 020539 de 12 de julio de 2019 que confirmó el acto administrativo atacado.

**2.3. Normas violadas y concepto de violación.** Aduce la parte demandante que han sido vulnerados las siguientes disposiciones: artículos 13, 46, 48 y 52 de la Constitución Política, 116 de la Ley 6ª de 1992, Decreto Reglamentario 2108 de 1992, 2º literal b de la Ley 100 de 1993, Decreto 1455 de 1995 y Ley 445 de 1998.

No hubo exposición del concepto de violación.

**2.4. Actuación procesal.** La demanda se presentó el 25 de octubre de 2019<sup>6</sup>, por medio de auto de fecha 31 de octubre de 2019<sup>7</sup>, se admitió la demanda de la referencia por encontrar colmados los requisitos para su procedencia; asimismo, con fecha 2 de marzo de 2020<sup>8</sup>, fue notificada mediante correo electrónico la entidad demandada, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

La entidad accionada contestó la demanda en tiempo, corrido a través de secretaría el traslado de las excepciones presentadas, a través de auto del 10 de septiembre de 2021<sup>9</sup> se requirió a la accionada para que allegara el expediente administrativo de la accionante, recepcionado el mismo a través de auto de 28 de marzo de 2022<sup>10</sup> se puso en conocimiento la documental y una vez ejecutoriado el anterior auto a través de providencia del 16 de mayo de 2022<sup>11</sup> se corrió traslado para alegar, conforme a lo dispuesto en el artículo 182A del C.P.A.C.A., dentro del termino las partes y la llamada en garantía allegaron sus alegaciones.

## 2.5. LA SINOPSIS DE LA RESPUESTA.

### 2.5.1 Contestación de la U.G.P.P.<sup>12</sup>

La entidad demandada, en su escrito de contestación se opuso a todas y cada una de las pretensiones de la demanda, indicó para el efecto que la Ley 445 de 1998 fue reglamentada a través del Decreto 236 de 1999 y que el mencionado incremento es aplicable sólo a las pensiones reconocidas por una entidad del sector público del orden Nacional financiadas con recursos del presupuesto nacional y la pensión de la accionante en su momento fue reconocida por la extinta CAJANAL que en su momento fue un establecimiento público del orden nacional que se transformó en una empresa industrial y comercial del Estado en virtud de lo establecido en la Ley

<sup>5</sup> Folios 3-4 archivo 01 expediente electrónico.

<sup>6</sup> Archivo 03 expediente electrónico

<sup>7</sup> Archivo 04 expediente electrónico

<sup>8</sup> Archivo 05 expediente electrónico

<sup>9</sup> Archivo 16 expediente electrónico

<sup>10</sup> Archivo 19 expediente electrónico

<sup>11</sup> Archivo 21 expediente electrónico

<sup>12</sup> Archivo 06 expediente electrónico

490 de 1998, por lo que para el momento del reconocimiento del incremento pensional su mesada era asumida por un fondo que se encontraba dentro de las excepciones del artículo 3° del Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto).

Dentro de las excepciones presentadas solicitó de declarar probadas las siguientes:

- Legalidad de los actos administrativos
- Inexistencia del derecho
- Prescripción

## **2.6. Alegatos de conclusión.**

**2.6.1. La parte demandante**<sup>13</sup>. En su escrito reiteró lo indicado en su escrito de demanda.

**2.6.2. La parte demandada**<sup>14</sup>. En su escrito reiteró lo indicado en su escrito de contestación de demanda.

## **3. CONSIDERACIONES**

Con fundamento en lo preceptuado en el artículo 155 numeral 2° y 156 numeral 2° de la Ley 1437 de 2011, este Juzgado es competente para resolver el conflicto planteado.

**3.1. Problema Jurídico:** consiste en determinar:

Si hay lugar a declarar la nulidad de las Resoluciones RDP 014118 de 8 de mayo de 2019 y 020539 de 12 de julio de 2019 y en consecuencia se debe ordenar a la U.G.P.P. que reconozca y pague a favor de la señora Victoria Velásquez de Blanco los reajustes de que tratan el artículo 116 de la Ley 6ª de 1992 y de la Ley 445 de 1998 a su pensión de invalidez desde el momento del retiro del servicio.

3

Que se indexen las diferencias que se causen con el reconocimiento y se ordene dar cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 189 y 195 del C.P.A.C.A.

Para desarrollar y solucionar el problema jurídico planteado, el Despacho considera pertinente y necesario, abordar los siguientes temas: **a)** Reajuste Pensional del artículo 116 de la Ley 6ª de 1992, **b)** Destinatarios y aplicación de la Ley 445 de 1998 y **b)** Caso concreto.

### **3.2 - Normas y Jurisprudencia aplicable**

#### **3.2.1 Reajuste Pensional del artículo 116 de la Ley 6ª de 1992**<sup>15</sup>

La Ley 6ª de 1992, en su artículo 116, creó un reajuste para las pensiones de jubilación del sector público nacional reconocidas con anterioridad al año 1989, en los siguientes términos:

*“ARTÍCULO 116. Para compensar las diferencias de los aumentos de salarios y de las pensiones de jubilación del sector público nacional, efectuados con anterioridad al año 1989, el Gobierno Nacional dispondrá gradualmente el reajuste de dichas pensiones, siempre que se hayan reconocido con anterioridad al 1º de enero de 1989.*

*Los reajustes ordenados en este artículo comenzarán a regir a partir de la fecha dispuesta en el decreto reglamentario correspondiente y no producirán efecto retroactivo.”.*

<sup>13</sup> Archivo 23 expediente electrónico

<sup>14</sup> Archivo 25 expediente electrónico

<sup>15</sup> Ver entre otras: Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda – Subsección B, Sentencia de 6 de octubre de 2011 radicado 13001233100020090004301 (1266-11), C.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila;

La anterior disposición fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-531 de 1995<sup>16</sup>, por ser violatoria de la unidad de materia, puesto que el tema que regulaba la Ley 6ª de 1992 era de naturaleza tributaria, mientras que su artículo 116 hacía referencia a un asunto de índole prestacional.

Sin embargo, dicha Corporación precisó que los efectos del fallo no podrían afectar las situaciones jurídicas consolidadas en vigencia de la norma, invocando para el efecto el artículo 58 de la Constitución Política concerniente al respeto y protección de los derechos adquiridos, al igual que el principio de buena fe consagrado en el artículo 83 de la norma superior. Este aspecto fue desarrollado en los siguientes términos:

*“13- La Corte ha señalado que es a ella a quien corresponde fijar los efectos de sus sentencias, a fin de garantizar la integridad y supremacía de la Constitución. En este caso, esta Corporación considera que, en virtud de los principios de buena fe (CP art. 83) y protección de los derechos adquiridos (CP art. 58), la declaración de inexecutable de la parte resolutive de esta sentencia sólo tendrá efectos hacia el futuro y se hará efectiva a partir de la notificación del presente fallo. Esto significa, en particular, que la presente declaratoria de inexecutable no implica que las entidades de previsión social o los organismos encargados del pago de las pensiones puedan dejar de aplicar aquellos incrementos pensionales que fueron ordenados por la norma declarada inexecutable y por el Decreto 2108 de 1992, pero que no habían sido efectivamente realizados al momento de notificarse esta sentencia, por la ineficiencia de esas mismas entidades, o de las instancias judiciales en caso de controversia. En efecto, de un lado, el derecho de estos pensionados al reajuste es ya una situación jurídica consolidada, que goza entonces de protección constitucional (CP art. 58). Mal podría entonces invocarse una decisión de esta Corte, que busca garantizar la integridad de la Constitución, para desconocer un derecho que goza de protección constitucional. De otro lado, en virtud del principio de efectividad de los derechos (CP art. 2º) y eficacia y celeridad de la función pública (CP art. 209), la ineficiencia de las autoridades no puede ser una razón válida para desconocer los derechos de los particulares. Nótese en efecto que tanto el artículo 116 de la Ley 6º de 1992 como el Decreto 2108 de 1992 ordenaban una nivelación oficiosa de aquellas pensiones reconocidas antes de 1989 que presentaran diferencias con los aumentos de salarios, por lo cual sería discriminatorio impedir, con base en esta sentencia de inexecutable, que se haga efectivo el incremento a aquellos pensionados que tengan derecho a ello.”.*

4

Por su parte, el Decreto 2108 de 1992, reglamentario de la Ley 6ª de 1992, ordenó el ajuste extraordinario de las pensiones de jubilación del sector público del orden Nacional, compatible con los incrementos decretados por la Ley 71 de 1988, reconocidas con anterioridad al 1 de enero de 1989, con la finalidad de compensar las diferencias entre el incremento de los salarios y el incremento de las mesadas pensionales, así:

*“Artículo 1º. Las pensiones de jubilación del Sector Público del Orden Nacional reconocidas con anterioridad al 1º de enero de 1989 que presenten diferencias con los aumentos de salarios serán reajustadas a partir del 1 de enero de 1993, 1994 y 1995 así:*

<b>AÑO DE CAUSACIÓN DEL DERECHO A LA PENSION</b>	<b>% del reajuste aplicable a partir del 1 de enero del año</b>	<b>% del reajuste aplicable a partir del 1 de enero del año</b>	<b>% del reajuste aplicable a partir del 1 de enero del año</b>
	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>
<i>1981 y anteriores 28% distribuidos así:</i>	<b>12.0</b>	<b>12.0</b>	<b>4.0</b>
<i>1982 hasta 1988 14% distribuidos así:</i>	<b>7.0</b>	<b>7.0</b>	<b>--</b>

*(...).*”

Posteriormente, la Sección Segunda del Consejo de Estado, en sentencia del 11 de junio de 1998, declaró nulo el artículo 1º del Decreto 2108 de 1992, con fundamento

<sup>16</sup> Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero.

en la declaratoria de inexecutable del artículo 116 de la Ley 6ª de 1992, indicando<sup>17</sup>:

*“2. Como se ve claramente, fue la ley reglamentada la que restringió sus alcances a las pensiones de jubilación del sector público nacional, y en tales condiciones el gobierno nacional al expedir el decreto reglamentario, no podía disponer algo diferente, tratando de ampliar su campo de aplicación a las pensiones de los órdenes municipal y departamental, porque ello habría sido violatorio de la competencia reglamentaria en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política.*

*3. Sin embargo, (sic) como la Corte Constitucional declaró la inexecutable del transcrito artículo 116, mediante sentencia C-531 de 20 de noviembre de 1995, la Sala habrá de declarar la nulidad de la norma acusada que la reglamentó, de acuerdo con su reiterada jurisprudencia, por ser ello una obvia consecuencia de tal determinación.”.*

En este orden de ideas, como la sentencia que declaró la nulidad del Decreto 2108 de 1992 se fundamentó en la sentencia C-531 de 1995, la cual dispuso que la declaratoria de inexecutable no implicaba el desconocimiento de los derechos consolidados, debe inferirse, entonces, que la decisión de nulidad tiene iguales alcances y, por lo tanto, el artículo 116 de la Ley 6ª de 1992 y el Decreto 2108 de 1992 siguen surtiendo efectos para quienes adquirieron el derecho al reajuste pensional bajo su vigencia.

Respecto a la finalidad del reajuste pensional previsto por la Ley 6ª de 1992 y a los requisitos para acceder al mismo, El Consejo de Estado<sup>18</sup> indicó:

*“Para tener derecho al ajuste pensional ordenado por el artículo 116 de la Ley 6 de 1992 se debe acreditar la calidad de pensionado y estar devengando la mesada pensional para el 1 de enero de 1989 pues su razón de ser es compensar las diferencias de los aumentos de salarios y de las pensiones de jubilación, es decir, acercar las mesadas pensionales a los salarios que devengaban en esa fecha los servidores públicos que desempeñaban empleos equivalentes a los que habían ejercido los pensionados.*

*A su vez, el Decreto 2108 de 1992, reglamentario de la Ley 6 de 1992, al ajustar las pensiones de jubilación, expresamente dispuso, en su artículo 1, que las pensiones a reajustar serían las reconocidas con anterioridad al 1 de enero de 1989 que presentaran diferencias con los aumentos de salarios y, en su artículo 2, ordenó que las entidades encargadas del pago de las pensiones reajustaran la pensión con base en el valor de la misma. En el artículo 3 previó que el reconocimiento de los reajustes no se tendrá en cuenta para la liquidación de las mesadas atrasadas y, en el artículo 4, estableció que no producirán efectos retroactivos.*

*En criterio de la Sala al actor no le corresponde demostrar la diferencia entre la pensión percibida y los aumentos salariales porque el artículo 116 de la Ley 6 de 1992 se expidió para superar dichas diferencias y, por tanto, basta probar que se devengaron las mesadas pensionales antes del 1 de enero de 1989 para tener derecho al reajuste pensional, si lo hubiere, aspecto cuya dilucidación corre a cargo de la entidad demandada.*

*(...)*

*Se rechaza el argumento de que la Nación es el destinatario único del artículo 116 de la Ley 6 de 1992 porque su objeto era compensar la diferencia entre los factores salariales de las pensiones del orden nacional que, en su criterio, eran inferiores a los del orden territorial, porque, se repite, el reajuste se estableció para compensar la diferencia entre los incrementos salariales y los pensionales.”.*

De las anteriores consideraciones se concluye que no es necesario que el interesado demuestre que efectivamente existió una diferencia entre el aumento de su mesada

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejero Ponente: Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda, Ref.: Expediente 11636, Actor: Darío Angarita Medellín.

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Consejero Ponente: Dr. Jesús María Lemos Bustamante, sentencia de 6 de agosto de 2008, Ref: Expediente No. 250002325000200100816 01 (6144-2005), Actor: Pedro Amaury Múnera Mouthon.

pensional y el incremento de los salarios, puesto que la Ley 6ª de 1992 parte de la base de la existencia efectiva de dicha diferencia en cuanto establece que el reajuste procede “*para compensar las diferencias de los aumentos de salarios y de las pensiones de jubilación del sector público nacional, efectuados con anterioridad al año 1989*”<sup>19</sup>. De igual modo, el legislador estableció que el reajuste pensional procede siempre y cuando la pensión se hubiere reconocido con anterioridad al año 1989.

Por otra parte, si bien es cierto, el incremento pensional únicamente se previó para las pensiones de jubilación del orden Nacional, mediante sentencia de 11 de diciembre de 1997<sup>20</sup>, se inaplicó la expresión “*del orden Nacional*”, contenida en el artículo 1 del Decreto 2108 de 1992, en atención a que la misma quebrantaba el derecho constitucional a la igualdad.

### **3.2.2 Destinatarios y aplicación de la Ley 445 de 1998<sup>21</sup>**

La Ley 445 de 1998 vigente desde junio 17 del mismo año dispuso unos incrementos especiales en las mesadas pensionales de la siguiente forma:

*“Artículo 1º. Las pensiones de jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes del sector público del orden nacional, financiadas con recursos del presupuesto nacional, del Instituto de Seguros Sociales, así como de los pensionados de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, conservando estos últimos su régimen especial, tendrán tres (3) incrementos, los cuales se realizarán el 1º de enero de los años 1999, 2000 y 2001. Para el año de 1999 este Gobierno incluirá en el presupuesto de dicho año, la partida correspondiente. (Subrayado extratexto).”*

*El incremento total durante los tres años será igual al 75% del valor de la diferencia positiva, al momento de la entrada en vigencia de esta ley, que resulte de restar del ingreso inicial de pensión, el ingreso actual de pensión.*

*En caso de que el resultado de aplicar dicho porcentaje supere los dos (2) salarios mínimos, el incremento total será este último monto de dos (2) salarios mínimos. Dicho incremento total se distribuirá en tres incrementos anuales iguales, que se realizarán en las fechas aquí mencionadas. Si la diferencia entre el ingreso inicial y el ingreso actual de pensión es negativa, no habrá lugar a incremento.*

*Parágrafo 1º. Los incrementos especiales de que trata el presente artículo, se efectuarán una vez aplicado el artículo 14 de la Ley 100 de 1993 y para los pensionados de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional se efectuarán conservando su régimen especial.*

*Parágrafo 2º. Para efectos de lo establecido en la presente ley, se entiende por ingreso inicial de pensión, el ingreso anual mensualizado, recibido por concepto legal y extralegal, en términos de salarios mínimos de la época, que percibió el servidor por concepto de la pensión durante el año calendario inmediatamente siguiente a aquel en que se inició el pago de la misma. Así mismo, se entiende por ingreso actual, el ingreso anual mensualizado, por concepto legal y extralegal, en términos de salarios mínimos, que se perciba por razón de la pensión en el año calendario inmediatamente anterior a aquel en el cual se realice el primer incremento.*

*Parágrafo 3º. El ingreso anual mensualizado en términos de salarios mínimos es igual al valor de la totalidad de las sumas pagadas al pensionado por mesadas pensionales durante el respectivo año calendario,*

<sup>19</sup> Al respecto, también puede consultarse la Sentencia de 18 de febrero de 2010, C.P. Dr. Gerardo Arenas Monsalve, en la cual se precisó: “*Frente al primero de los requisitos, concretamente el de presentarse diferencias entre el reajuste de la pensión y lo ordenado para el salario mínimo, es necesario precisar que se trata de una presunción que el legislador consagró y por ende, la carga de la prueba se invierte quedando en manos de la administración demostrar en cada caso concreto que tal desajuste pensional no se presentó.*”

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejera ponente: Dra. Dolly Pedraza de Arenas, sentencia de 11 de diciembre de 1997, Radicación número: 15723, Actor: Sociedad de Pensionados de La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá.

<sup>21</sup> Ver entre otras: Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda- Subsección B, sentencia de 15 de septiembre de 2011, radicación 25000232500020070133401 (1555-09), C.P. Bertha Lucia Ramírez de Paéz, Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto radicado 1270 de 23 de mayo de 2000.

*dividida por doce y expresada en su equivalente en salarios mínimos legales mensuales vigentes en ese año. Para efectos de este cálculo, se tomarán la totalidad de las mesadas pensionales pagadas entre enero y diciembre del respectivo año.*

*Artículo 2º. Esta ley rige desde su sanción y promulgación.”*

La disposición transcrita estableció unos incrementos para los años 1999, 2000 y 2001 para las siguientes pensiones: a) pensiones de jubilación, invalidez y sobrevivientes del Sector Público Nacional, financiadas con recursos del presupuesto nacional b) pensiones de jubilación, invalidez y sobrevivientes del Instituto de Seguros Sociales y c) pensiones de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

De acuerdo con la norma precedente, tendrán derecho al reajuste especial, las personas para quienes el ingreso inicial de la pensión sea superior al ingreso actual de pensión, en términos de salarios mínimos.

Según la norma, el incremento sería igual al 75% que resultara, del valor de la diferencia positiva, al momento de la entrada en vigencia de la ley, de restar del ingreso inicial de pensión, el ingreso actual de pensión. En caso de que el resultado de aplicar dicho porcentaje superara los dos (2) salarios mínimos, el incremento total sería este último monto de dos (2) salarios mínimos y si la diferencia entre el ingreso inicial y el ingreso actual de pensión resultaba negativa, no habría lugar a incremento.

Esta Ley fue parcialmente reglamentada por el Decreto 236 de 8 de febrero de 1999, en los siguientes términos:

*“Artículo 1.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 445 de 1998, el reajuste previsto en dicha norma se aplicará a:*

*a) Las pensiones del sector público del orden nacional, financiadas con recursos del Presupuesto Nacional; (subrayado extratexto)*

*b) Las pensiones del Instituto de Seguros Sociales, y*

*c) Las pensiones de la Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.”*

*“Artículo 2.- Para efectos de lo dispuesto en el ordinal a) del artículo anterior, son pensiones del sector público del orden nacional financiadas con recursos del presupuesto nacional, aquellas que reúnan conjuntamente las dos condiciones siguientes:*

*a) Que hayan sido reconocidas por entidades públicas del orden nacional respecto de servidores públicos nacionales, y*

*b) Que su pago se realice actualmente con recursos del presupuesto nacional apropiados para el pago de pensiones.*

*Parágrafo.- Para efectos de este artículo se entiende por presupuesto nacional el definido por el segundo inciso del artículo 3º del Decreto 111 de 1996.”*

En estudio de constitucionalidad del artículo 1º de la ley 445 de 1998, la Corte Constitucional, en sentencia C-067 de 1999, Magistrada Ponente Dra. Martha Victoria Sáchica Méndez, Expediente D -2124, lo declaró exequible puesto que determinó que el Congreso, con fundamento en los artículos 48 y 53 de la Constitución, estaba habilitado para reformar o modificar las normas legales existentes en materia de mesadas pensionales, como en efecto lo hizo al expedir dicha normativa, logrando mejorar la situación de un sector de pensionados cuyo ingreso actual es inferior y en muchos casos irrisorio, respecto del ingreso inicial de la pensión, como consecuencia de la existencia de sistemas de reajuste pensional que no alcanzaban a compensar el ciento por ciento de lo que representa el ajuste anual por la pérdida del poder adquisitivo de la moneda, así entonces lo que hizo el legislador fue corregir una situación de desequilibrio de un grupo de pensionados.

El artículo 3º del Decreto 111 de 1996 - Estatuto Orgánico del Presupuesto-, distingue entre los recursos del Presupuesto General de la Nación y los recursos del Presupuesto Nacional, así:

*“Artículo 3º. Cobertura del Estatuto. Consta de dos (2) niveles: Un primer nivel que corresponde al Presupuesto General de la Nación, compuesto por los presupuestos de los Establecimientos Públicos del Orden Nacional y el Presupuesto Nacional.*

*El Presupuesto Nacional comprende las Ramas Legislativa y Judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la Organización Electoral, y la Rama Ejecutiva del nivel nacional, con excepción de los establecimientos públicos, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta.*

*Un segundo nivel, que incluye la fijación de metas financieras a todo el sector público y la distribución de los excedentes financieros de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, y de las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquéllas, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución y la ley les otorga.*

*A las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas se les aplicarán las normas que expresamente las mencione (Ley 38 de 1989, Art. 2º, Ley 179 de 1994, Art. 1º).”*

CAJANAL, fue un establecimiento público del orden nacional creado mediante la Ley 6 de 1945, transformada en Empresa Industrial y Comercial del Estado con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente en virtud de la Ley 490 de 1998.

8

#### 4. CASO CONCRETO

De las pruebas que obran en el expediente, se desprende lo siguiente:

1. Que mediante Resolución J-2694 de 26 de agosto de 1982 la entonces CAJANAL reconoció a la accionante pensión mensual por invalidez por pérdida de capacidad laboral permanente el 78% en cuantía equivalente al 75% de del último promedio mensual devengado, en su caso \$14.440,07 como empleada de la Contraloría General de la Nación, efectiva a partir de la fecha que demostrara cese del subsidio monetario y a cargo de la Caja en su totalidad. (folios 15-17 archivo 28 expediente electrónico).
2. Para el año 1998 su pensión ascendía a la suma de \$326.672. (Folios 9, 22 y 38 del archivo 28 expediente electrónico)
3. Para los años 1999 a 2001 las mesadas pensionales de la accionante ascendieron a las sumas de: \$381.226,27. 416.413,45 y 452.845,63, respectivamente. (Folios 9, 22 y 38 del archivo 28 expediente electrónico)
4. Que Mediante Resoluciones RDP 014118 de 8 e mayo de 2019 y 020539 de 12 de julio de 2019, en lo que respecta a la solicitud de incremento de que trata la Ley 445 de 1998 la entidad indicó que se enviaría a nómina a fin de que resolvieran la procedencia del derecho y si este fue o no aplicado (fls. 104 a 108 y 403 a 403 del archivo 28 del expediente electrónico), sin que se encuentra dentro del expediente administrativo prueba alguna del trámite que sobre el punto hubiere efectuado el área de nómina.

Ahora bien, argumenta la entidad demandada que la prestación de la accionante no es beneficiaria de la norma pretendida en razón a que fue reconocida y asumida por la EXTINTA(sic) CAJANAL en el año 1982, pero Cajanal fue un establecimiento público del orden nacional creado mediante la Ley 6 de 1945, transformada en Empresa Industrial y Comercial del Estado con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente en virtud de la Ley 490 de 1998,

*por lo que concluimos que aunque la demandante es una ex trabajadora de la Contraloría General de la República, siendo la Contraloría una entidad que hace parte del presupuesto nacional, debe entenderse que el Fondo en ese entonces Cajanal se encuentra dentro de las excepciones indicadas en el artículo 3º del Decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico del Presupuesto, pues claramente se exceptúan los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado.*

Así las cosas, conforme a lo indicado en el acápite 4 de la parte considerativa de esta decisión, el derecho a percibir el reajuste solicitado procedería respecto de las pensiones de invalidez que se encuentren financiadas con recursos del presupuesto nacional y verificada la Resolución de reconocimiento pensional se advierte que el valor de la prestación se reconoció a cargo de la entonces CAJANAL, la que valga indicar para esa época se trataba de un establecimiento público del orden nacional, que no era financiado por el Presupuesto Nacional, asistiéndole razón a la demandada en su oposición.

De modo que, realizando una interpretación sistemática y finalista de las normas y principios aplicables y teniendo en cuenta el precedente jurisprudencial y los supuestos fácticos de la demanda, como se hizo, el Despacho arriba a la convicción de que las pretensiones de la demandante, deben ser negadas en la forma indicada por el Despacho.

### **Costas y agencias en derecho**

Siguiendo en este punto la sentencia de la sección segunda del 18 de julio de 2018<sup>22</sup>, de conformidad con lo expresado por la jurisprudencia citada, encuentra este Despacho que nos encontramos frente al escenario de un pensionado vencido en juicio a raíz de un cambio sustancial en la jurisprudencia del Consejo de Estado respecto a la interpretación sobre qué factores deben tenerse en cuenta para efectos de su liquidación o reliquidación pensional, la cual se presenta en desarrollo del trámite procesal.

Por ello y en razón a las actuaciones realizadas en esta instancia y en aplicación del criterio valorativo ya enunciado, se abstendrá de condenar en costas conforme las previsiones del artículo 365 del CGP.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO DIECISÉIS (16) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.** en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### **RESUELVE:**

**PRIMERO: NEGAR** las pretensiones de la demanda impetradas por la señora **VICTORIA VELASQUEZ DE BLANCO** por las razones expuestas en la parte motiva de presente providencia.

<sup>22</sup> “a) El legislador introdujo un cambio sustancial respecto a la condena en costas, al pasar de un criterio “subjetivo” –CCA- a un “objetivo valorativo” – CPACA-

b) Se concluye que es “objetivo” porque en toda sentencia se “dispondrá” sobre costas; es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente, o bien para abstenerse, según las precisas reglas del CGP.

c) Sin embargo se le califica de “valorativo” porque se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la

medida de su comprobación. Tal y como lo ordena el CGP, esto es, con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad del abogado efectivamente realizada en el proceso. Se recalca, en esa valoración no se incluye la mala fe o temeridad de las partes.

d) La cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de los sujetos procesales, pues varía según la parte vencida sea el empleador, el trabajador o el jubilado, estos últimos más vulnerables y generalmente de escasos recursos, así como la complejidad e intensidad de la participación procesal (Acuerdo núm. 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura)

e) Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas, por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por estas

f) La liquidación de las costas (incluidas agencias en derecho), la hará el despacho de primera o única instancia, tal y como lo indica el CGP, previa elaboración del secretario y aprobación del respectivo funcionario judicial.

g) Procede condena en costas tanto en primera como en segunda instancia.”

Consejo de estado, Sección segunda, Subsección A, sentencia del 18 de julio de 2018, C.P. William Hernández Gómez; Rad: 68001-23-33-000-2013-00698-01 (3300-14)

**SEGUNDO: ABSTENERSE** de condenar en costas y agencias en derecho a la parte demandante, por las razones indicadas en esta providencia.

**TERCERO:** Ejecutoriada esta providencia, por la Secretaría del Juzgado devuélvase a los interesados el remanente de los gastos del proceso si los hubiere, excepto los causados y hecha la liquidación del proceso y las anotaciones de ley **ARCHÍVESE** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**BLANCA LILIANA POVEDA CABEZAS**  
JUEZ

STLD

10

Firmado Por:  
Blanca Liliana Poveda Cabezas  
Juez  
Juzgado Administrativo  
016  
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: **30d21bd8fb76d51416bbcc920594cf3cea87c4b1b8973fca45c8c2ced9e9e64f**

Documento generado en 24/11/2022 09:31:06 AM

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