



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL**

**Consejero Ponente: Édgar González López**

---

Bogotá D.C., siete (07) de junio de dos mil veintitrés (2023)

**Número de radicación:** 11001-03-06-000-2023-00166-00

**Radicación interna:** (2505)

**Referencia:** Consulta elevada por el Ministerio de Defensa Nacional sobre la viabilidad de pagar la mesada catorce a los miembros de la Fuerza Pública

El Gobierno nacional, por intermedio del Ministerio de Defensa Nacional consulta a la Sala acerca de la viabilidad de pagar la mesada adicional a los miembros de la Fuerza Pública en goce de pensión o asignación de retiro, conforme lo establece el artículo 41.1 del Decreto 4433 de 2004, en concordancia con las excepciones planteadas en el Acto Legislativo 1 de 2005.

## I. ANTECEDENTES

### 1.1. Contenido de la consulta

En el escrito dirigido a la Sala, el Ministro de Defensa Nacional expuso las siguientes consideraciones:

1. El artículo 142 de la Ley 100 de 1993 previó la mesada catorce para todos los pensionados y, por su parte, el artículo 41.1 del Decreto 4433 de 2004 la consagró a favor de los miembros de la Fuerza Pública.

2. El inciso 7 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2005, por medio del cual se modificó el artículo 48 constitucional, previó que «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».

Así mismo, el inciso 8 ibidem, estableció que «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».

3. El Ministro de Defensa puso de presente que, mediante las Sentencias C-432 de 2004, C-258 de 2013 y C-592 de 2014, la Corte Constitucional avaló la existencia de un régimen especial en materia de pensiones para los miembros de la Fuerza Pública,

«en aras de equilibrar el desgaste físico y emocional sufrido durante un largo periodo de tiempo [...] que envuelve un peligro inminente». Además, destacó que, a pesar de que el Acto Legislativo 01 de 2005 suprimió los regímenes especiales o exceptuados, el constituyente «quiso preservar la especialidad de los vínculos laborales de estos servidores del Estado».

De igual forma, trajo a colación varios conceptos emitidos por la Sala de Consulta y Servicio Civil sobre el particular.

4. En la consulta también se hizo referencia a un concepto emitido por el Ministerio del Trabajo el 29 de noviembre de 2013, en el que se consideró que el Acto Legislativo 01 de 2005 mantuvo indemne el régimen especial y pensional de la Fuerza Pública, entendido como un sistema de beneficios y, por tanto, conservó el derecho a la mesada adicional de junio previsto en el Decreto 4433 de 2004.

5. A manera de conclusión, el Ministerio de Defensa sostuvo que, con fundamento en las normas legales y los pronunciamientos judiciales a los que se hizo mención, podría pensarse que el reconocimiento y pago de la llamada mesada catorce era válida, en la medida en que, no obstante la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2005, el régimen aplicable a la Fuerza Pública conservó su carácter especial y exceptuado.

6. No obstante lo anterior, el ministro señaló que mediante el Auto del 7 de julio de 2021, la Sección Segunda del Consejo de Estado había decretado la suspensión provisional del Acta del 22 de abril de 2014, que decidió la viabilidad de ordenar el pago con cargo al presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional de la llamada mesada catorce o mesada de mitad de año, prevista en el artículo 44.1 del Decreto 4433 de 2004 a favor de los miembros de las Fuerzas Militares pensionados o que llegaren a pensionarse.

Dicha decisión fue confirmada vía recurso de súplica, mediante el Auto del 28 de julio de 2022.

7. En relación con dichos pronunciamientos judiciales, el Ministerio de Defensa señaló que al interior de sus dependencias u organismos no existía uniformidad de criterios respecto del pago de la mesada catorce, al punto que algunas entidades del sector la pagaban y otras no lo hacían.

8. De igual forma, luego de hacer referencia a las competencias de la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva, el Área de Prestaciones Sociales de la Policía Nacional, la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares -CREMIL- y la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional -CASUR-, señaló que las autoridades competentes para el reconocimiento y pago de la pensión y la asignación de retiro «[...] vienen nominando y pagando la mesada adicional de los miembros de la Fuerza Pública, así como a sus beneficiarios legales, con fundamento en lo que se considera como derechos adquiridos y excepciones al Acto Legislativo».

9. Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, el Ministerio de Defensa Nacional pregunta a la Sala:

[...] en mi condición de Ministro de Defensa Nacional, de manera respetuosa me dirijo a la Sala que Usted preside, con el objeto de elevar consulta respecto de la eventual contradicción existente entre el artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2005 y el artículo 41.1 del Decreto 4433 de 2004.

La consulta, en síntesis, se reduce a determinar -si o no-, al contar la Fuerza Pública con un régimen especial y exceptuado, a partir de la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2005, puede reconocer y pagar más de 13 mesadas pensionales al año.

## 1.2. Actuación procesal

Con la finalidad de complementar la información y la documentación necesaria para el adecuado estudio de la consulta elevada, y con fundamento en lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 112 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 19 de la Ley 2080 de 2021, mediante el Auto de mejor proveer del 12 de mayo de 2023, el ponente solicitó al Ministerio de Defensa Nacional que allegara el Acta del 22 de abril de 2014, el concepto del Ministerio del Trabajo del 29 de noviembre de 2013, que se citó en la consulta y los demás conceptos que existieran sobre la mesada catorce y que tuviera a su disposición. Así mismo, se requirió al ministerio para que rindiera un informe en el que se señalara si el Acta del 22 de abril de 2014, había sido de aplicación para todas las entidades señaladas en la consulta.

De conformidad con el informe secretarial del 24 de mayo de 2023, el Ministerio de Defensa Nacional allegó la información solicitada en el numeral 1º del auto en mención.

En relación con el numeral segundo del mismo proveído, el Ministerio sostuvo, en síntesis y con fundamento en los argumentos esgrimidos por las entidades señaladas en la consulta, que la fuente normativa de la obligación de pagar la mesada catorce para todos los actores que intervienen en el reconocimiento y pago de esta prestación, es el artículo 41.1 del Decreto 4433 de 2004 y no el Acta del 22 de abril de 2014, expedida para los pensionados del Ministerio de Defensa. Por tanto, la suspensión de este último acto administrativo no afectaba la obligación de pago de la mesada catorce que tienen las demás entidades de la Fuerza Pública, de conformidad con el Decreto 4433 de 2004.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

De conformidad con los antecedentes y escrito de la consulta, el Ministerio solicita a la Sala resolver los siguientes problemas jurídicos:

¿El Ministerio de Defensa Nacional puede reconocer y pagar más de trece mesadas pensionales al año a favor de los miembros de la Fuerza Pública, luego de la entrada

en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2005, por contar con un régimen especial o exceptuado?

¿En el caso de los miembros de las Fuerzas Militares, dicho reconocimiento y pago puede darse a pesar de la medida de suspensión provisional del Acta del 22 de abril de 2014, decretada por la Sección Segunda del Consejo de Estado?

Para determinar si resulta procedente absolver los interrogantes planteados, la Sala considera pertinente referirse a: i) Los pronunciamientos de la Sala de Consulta y Servicio Civil sobre la mesada catorce y la limitante prevista en el Acto Legislativo 01 de 2005; ii) el alcance de la medida de suspensión provisional decretada por la Sección Segunda del Consejo de Estado, respecto del acto administrativo que consideró viable el pago de la mesada catorce prevista en el numeral 41.1 del Decreto 4433 de 2004 a favor de los miembros de la Fuerza Pública; y, iii) el caso concreto.

**i) La mesada catorce y la limitante prevista en el Acto Legislativo 01 de 2005**

La Sala ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre el pago de la mesada 14 antes y después de la vigencia del Acto Legislativo 01 de 2005.

Así, en el Concepto del 22 de noviembre de 2007<sup>1</sup>, señaló lo siguiente:

**Las personas que causen su derecho pensional a partir del 25 de julio de 2005, esto es desde que comenzó a regir el Acto Legislativo 01 de 2005, no tendrán derecho al reconocimiento y pago de la mesada 14 por expresa prohibición constitucional**, salvo que se encuentren en alguna de estas condiciones, a saber: a) quienes hubieran causado su derecho pensional, cumplidos los requisitos legales antes de la expedición del acto legislativo; b) quienes adquirieran su derecho a la pensión antes del 31 de julio de 2011; los dos supuestos anteriores, sin consideración al monto pensional, y, c) los que percibieran una mesada que fuese igual o inferior a tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes<sup>2</sup>; de acuerdo a lo mencionado, quienes causaron su derecho pensional después del 31 de julio de 2011, solamente recibirán 13 mesadas, independientemente del monto de ella<sup>3</sup>.

De manera que, a partir del 25 de julio del 2005, fecha en la cual se publicó el Acto Legislativo No. 01 del 2005<sup>4</sup>, las personas que adquieran el derecho a la pensión recibirán un máximo de trece mesadas al año, con la excepción establecida en el párrafo 6º transitorio, que, evidentemente, también está restringida en el tiempo y en sus destinatarios [negritas fuera de texto].

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 22 de noviembre de 2007. Exp. 2007-00084-00 (1857).

<sup>2</sup> Cita original del texto. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia de 20 de agosto de 2020. Radicación 25000-23-42-000-2012-00605-01. C.P. William Hernández Gómez.

<sup>3</sup> Cita original del texto. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B. Sentencia del 19 de enero del 2012. Expediente: 25000-23-42-000-2012-00067-01 (1997-13). Consejero Ponente: Gustavo Gómez Aranguren.

<sup>4</sup> Cita original del texto. Diario Oficial No. 45.980.

En el concepto del 7 de diciembre de 2015, la Sala<sup>5</sup> se refirió a la eliminación de la mesada 14 por el Acto Legislativo 1 de 2005, así:

Como se observa, **la eliminación de la mesada catorce (14) por el Acto Legislativo 1 de 2005** no se hace de manera inmediata y generalizada sino de forma paulatina y parcial hasta su extinción, en la medida que: (i) la conservaron quienes hubieran causado el derecho (cumplidos los requisitos legales) antes de la expedición del acto legislativo; y (ii) se siguió reconociendo después del acto legislativo y hasta el 31 de julio de 2011 a quienes percibían una pensión inferior a tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes. **Desde la perspectiva contraria, puede decirse que la mesada catorce (14) se eliminó para las pensiones causadas con posteridad al acto legislativo superiores a tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes y en cualquier caso para todas las pensiones causadas después del 31 de julio de 2011** [negrilla fuera de texto].

ii) **Alcance de la medida de suspensión provisional decretada por la Sección Segunda del Consejo de Estado**

Mediante el auto del 7 de julio de 2021, la Sección Segunda del Consejo de Estado<sup>6</sup> decretó la suspensión provisional de los efectos del Acta de 22 de abril de 2014, «*por medio de la cual se decide sobre el pago de la mesada 14 a los pensionados del Ministerio de Defensa-Secretaría General-Dirección Administrativa-Grupo de Prestaciones Sociales, que tienen derecho*», suscrita por la Directora Administrativa y la Coordinadora del Grupo de Prestaciones Sociales de la Unidad de Gestión General del Ministerio de Defensa Nacional.

A continuación se transcriben apartes del contenido del acto administrativo demandado (por su relevancia para el caso objeto de estudio se cita en extenso):

**ACTA POR MEDIO DE LA CUAL SE DECIDE SOBRE EL PAGO DE LA MESADA 14 A LOS PENSIONADOS DEL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL- SECRETARIA GENERAL- DIRECCION ADMINISTRATIVA - GRUPO DE PRESTACIONES SOCIALES, QUE TIENEN DERECHO.**

[...]

**II. CONCLUSIÓN**

Con fundamento en el Análisis Jurídico arriba expuesto, las suscritas funcionarias, Concluyen:

- 1. Es jurídicamente viable proceder a ordenar el pago con cargo al presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional, de la llamada Mesada 14 o Mesada de Mitad de año, prevista en el numeral 41.1 del artículo 41 del Decreto 4433 de 2004, a favor de los miembros de las Fuerzas Militares pensionados o que se llegaren a pensionar por el Ministerio de Defensa Nacional que tengan**

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 7 de diciembre de 2015. Exp.: 2258.

<sup>6</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda. Auto del 7 de julio de 2021. C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, Exp. 20180113800 (4014-2018).

**derecho a ella**, de conformidad con las razones expuestas en el análisis jurídico hecho en la presente acta.

2. Es jurídicamente viable proceder a ordenar el pago de la llamada Mesada 14 de Mitad de Año, prevista en el numeral 4.1 del artículo 41 del Decreto 4433 de 2004, a favor de los miembros de las Fuerzas Militares pensionados por el Ministerio de Defensa Nacional que tengan derecho a ella, a quienes no se les haya venido pagando de conformidad con el criterio que venía siendo aplicado.
3. De conformidad con el fenómeno de la prescripción consagrado en el artículo 43 del Decreto 4433 de 2004 en concordancia con el concepto emitido por el Ministerio del Trabajo, **es jurídicamente viable proceder a ordenar el pago de las sumas causadas por concepto de la llamada Mesada 14 o de Mitad de Año, prevista en el numeral 4.1 del artículo 41 del Decreto 4433 de 2004**, sin solución de continuidad, esto es, procediendo a cubrir las sumas adeudadas por los últimos tres (3) años contados a partir del 25 de noviembre de 2013 fecha del concepto emitido por el Ministerio de Trabajo y en consecuencia se deberá proceder a ordenar el pago de las mesadas adeudadas por este concepto desde el 25 de noviembre de 2010.
4. Lo anterior sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 43 del Decreto 4433 de 2004, con relación a la interrupción de la prescripción que pudo haber ocurrido por la presentación del reclamo correspondiente ante la autoridad competente, evento en el cual se procederá mediante comunicación de la Coordinadora del Grupo de Prestaciones Sociales de la Dirección Administrativa del Ministerio de Defensa Nacional, a resolver cada situación particular y concreta [negrillas y subrayas fuera de texto].

Luego de realizar un análisis normativo en el marco de la medida cautelar de suspensión provisional, la Sección Segunda concluyó que resultaba improcedente el reconocimiento de la mesada catorce, pues, con la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2005, se eliminó del mundo jurídico toda mesada adicional, sea que estuviese regulada en el régimen general o en cualquier régimen especial o exceptuado. Es así como determinó que las personas cuyo derecho a la pensión se cause a partir de su vigencia, no podían recibir más de trece (13) mesadas pensionales al año, a excepción, de aquellas personas que perciban una pensión igual o inferior a tres SMLMV, si la misma se causó antes del 31 de julio de 2011, para efectos de salvaguardar posibles derechos adquiridos.

A continuación, se destacan algunos apartes de esta decisión (cita en extenso):

De acuerdo a lo anterior se colige que con la reforma constitucional introducida por el Acto Legislativo 01 de 2005, solo conservan el derecho al reconocimiento y pago de la mesada catorce establecida en el artículo 142 de la Ley 100 de 1993 en favor de quienes (i) tenían reconocida la pensión antes de la publicación del acto legislativo, es decir, del 25 de julio de 200539 o para esa fecha hubieren cumplido los requisitos exigidos para ello, o (ii) se les reconoció la pensión o asignación de retiro y consolidaron su derecho con anterioridad al 31 de julio del 2011, siempre y cuando la mesada pensional sea igual o inferior a 3 SMLMV.

**Por consiguiente, con la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2005, las condiciones para el reconocimiento y pago de la mesada 14 fueron objeto de modificación, siendo determinante para el efecto la fecha en la que se consolida el estatus pensional.**

En ese orden de ideas, la adición de la que fue objeto el artículo 48 constitucional en lo concerniente a la mesada catorce, tuvo como objeto limitar el número de mesadas anuales a partir de su entrada del 25 de julio de 2005 para todos los pensionados sin importar su régimen, toda vez que la única excepción que se estableció fue la señalada en el parágrafo transitorio 6º establecida en favor de quienes causaron su derecho pensional antes del 31 de julio de 2011 y tengan reconocida una mesada igual o inferior a 3 SMLMV.

En vista de lo expuesto, aun cuando a partir de la vigencia de la Ley 238 de 1995 los pensionados excluidos de la aplicación de la Ley 100 de 1993, entre los que se encuentra el personal de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional tuvieron derecho a la mesada adicional de junio prevista en el artículo 142 ibídem, no por ello se encuentran exceptuados de las restricciones que para efectos de su reconocimiento trajo consigo el Acto Legislativo 01 de 2005.

[...]

A partir de los planteamientos expuestos en las normas y sentencias analizadas, colige la ponente que con la expedición de la Ley 238 del 26 de diciembre de 1995 se adicionó el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 en el sentido de hacer extensivo un beneficio del régimen general, como lo es la mesada 14 o adicional de junio, a los pensionados de los regímenes especiales, es decir, viabilizó su reconocimiento en favor de un sector exceptuado del régimen general, sin modificarlo ni incorporarlo al mismo.

**Por consiguiente, la mesada pensional adicional de junio no dejó de ser un beneficio del régimen general de pensiones, ni fue incluida como parte de los beneficios de los regímenes especiales, de ahí que su derogatoria dispuesta por el Acto Legislativo 01 de 2005, aplica a todos los pensionados, incluido el personal de la Fuerza Pública.**

[...]

Con lo anterior queda claro que el Acto Legislativo 01 de 2005, al momento de regular el tema de las mesadas adicionales, determinó como principio constitucional que las personas cuyo derecho a la pensión se cause a partir de su vigencia, no podían recibir más de trece (13) mesadas pensionales al año; nótese que se refirió a todas las personas, sin hacer distinción alguna y dejó a salvo únicamente a aquellas personas que perciban una pensión igual o inferior a 3 SMLMV siempre y cuando se hubiese causado antes del 31 de julio de 2011 para efectos de salvaguardar posibles derechos adquiridos, por tanto, esta norma al ser de rango constitucional, **eliminó del mundo jurídico toda mesada adicional, sea que estuviese regulada en el régimen general o en cualquier régimen especial o exceptuado.**

Es de señalar que la eliminación de la mesada adicional o mesada catorce para todas las personas que causaren su derecho a partir de la expedición del acto legislativo 01 de 2005, se fundamentó en el principio Constitucional de la Sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social que introdujo el mismo acto legislativo,

siendo viable el limitar la existencia de multiplicidad de regímenes pensionales y su impacto en las finanzas públicas [negritas y subrayas fuera de texto].

El 28 de julio de 2022, la Sección Segunda confirmó la decisión que decretó la suspensión provisional, vía recurso de súplica presentado por el Ministerio de Defensa. En esta oportunidad señaló:

En efecto, la Sala observa que el acto objeto de censura en el presente asunto, es un acto administrativo susceptible de control judicial, en la medida en que crea, modifica o extingue una situación jurídica, y de una confrontación primaria se evidencia que vulnera el contenido del artículo 48 constitucional, ya que se tiene que a partir de la expedición del Acto Legislativo 01 de 2005, las personas que causen su derecho pensional no tendrán derecho al reconocimiento y pago de la mesada 14 por expresa prohibición constitucional, salvo que se encuentren en alguna de estas condiciones, a saber: **a)** quienes hubieran causado su derecho pensional, cumplidos los requisitos legales antes de la expedición del acto legislativo; **b)** quienes adquirieran su derecho a la pensión antes del 31 de julio de 2011; los dos supuestos anteriores, sin consideración al monto pensional, y, **c)** los que percibieran una mesada que fuese igual o inferior a tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes<sup>7</sup>; de acuerdo a lo mencionado, quienes causaron su derecho pensional después del 31 de julio de 2011, solamente recibirán 13 mesadas, independientemente del monto de ella<sup>8</sup>, **dentro de las cuales no se encuentran excepcionados los miembros de la Fuerza Pública** [negritas fuera de texto].

Desde el 21 de febrero de 2023, el proceso se encuentra pendiente de definir el incidente de desacato presentado por la parte actora y sus coadyuvantes, con fundamento en que el Ministerio de Defensa no ha cumplido la medida cautelar.

Como se observa de los apartes transcritos, la declaratoria de suspensión recayó específicamente sobre el Acta de 22 de abril de 2014, que cobija a los pensionados del Ministerio de Defensa, esto es, a los miembros de la Fuerzas Militares.

Sin embargo, en las consideraciones realizadas en la decisión de medida cautelar y en la que la confirmó, el análisis sobre la procedencia de pago de la mesada 14 se realiza en relación con todos los miembros de la Fuerza Pública.

### iii) Caso concreto

Las preguntas planteadas por el Ministerio de Defensa Nacional tienen como propósito que se determine si al contar **la Fuerza Pública** con un régimen especial y exceptuado, a partir de la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2005, puede reconocer y pagar más de 13 mesadas pensionales al año.

[7] Cita original del texto. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia de 20 de agosto de 2020. Radicación 25000-23-42-000-2012-00605-01. Consejero ponente doctor William Hernández Gómez. Demandante: Benjamín Bermeo Culma.

[8] Cita original del texto. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B. Sentencia del 19 de enero del 2012. Expediente: 25000-23-42-000-2012-00067-01 (1997-13). Consejero Ponente: Gustavo Gómez Aranguren.



De acuerdo con ello, se plantea si existirá una contradicción entre el artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2005 y el artículo 41.1 del Decreto 4433 de 2004.

Al respecto, la Sala observa lo siguiente:

Como se anotó, mediante los Autos del 7 de julio de 2021 y 28 de julio de 2022, la Sección Segunda del Consejo de Estado suspendió provisionalmente los efectos del Acta de 22 de abril de 2014, «*Por la cual se decide el pago de la mesada 14 a los pensionados del ministerio de defensa-secretaría general-dirección administrativa – grupo de prestaciones sociales que tienen derecho*», expedida por la Directora Administrativa y la Coordinadora del Grupo de Prestaciones Sociales del Ministerio de Defensa Nacional.

La decisión se fundó, en síntesis, en que no era procedente reconocer la mesada catorce a quienes adquieran el derecho a la pensión con posterioridad al 25 de julio del 2005, es decir, a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2005, cuando la cuantía de dicho derecho superara los tres SMMLV, ni quienes lo causaran después del 31 de julio del 2011, conforme lo ha señalado la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

A lo anterior se agregó que la mesada pensional adicional de junio fue derogada por el Acto Legislativo 01 de 2005, **lo cual aplicaba a todos los pensionados, incluido el personal de la Fuerza Pública**, sea que estuviese regulada en el régimen general o en cualquier régimen especial o exceptuado.

De esta forma, en el Auto del 7 de julio de 2021 se señaló:

Por consiguiente, la mesada pensional adicional de junio no dejó de ser un beneficio del régimen general de pensiones, ni fue incluida como parte de los beneficios de los regímenes especiales, de ahí que **su derogatoria dispuesta por el Acto Legislativo 01 de 2005, aplica a todos los pensionados, incluido el personal de la Fuerza Pública** [negrillas y subrayas fuera de texto].

No obstante lo anterior, la Sala considera importante reiterar que, si bien mediante los Autos del 7 de julio de 2021 y 28 de julio de 2022, la Sección Segunda del Consejo de Estado suspendió provisionalmente los efectos del Acta de 22 de abril de 2014, «*por medio de la cual se decide sobre el pago de la mesada 14 a los pensionados del Ministerio de Defensa-Secretaría General-Dirección Administrativa-Grupo de Prestaciones Sociales, que tienen derecho*», haciendo referencia, en sus conclusiones, a la viabilidad de ordenar el pago con cargo al presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional, de la llamada Mesada 14 o Mesada de Mitad de año, prevista en el numeral 41.1 del artículo 41 del Decreto 4433 de 2004, **a favor de los miembros de las Fuerzas Militares** pensionados o que se llegaren a pensionar por el Ministerio de Defensa Nacional, lo cierto es que la *ratio decidendi* de estas decisiones se plantea en términos generales. Esto es, en relación con todos los miembros de **la Fuerza Pública**, comprendida por la Policía Nacional y las Fuerzas Militares, en los términos del artículo 216 constitucional.

Así las cosas, es claro que la decisión de suspensión provisional del Acta del 22 de abril de 2014 solamente abarcaba a las Fuerzas Militares. Es así como, en la parte resolutive del Auto del 7 de julio de 2021 se dispuso:

**PRIMERO: SUSPENDER PROVISIONALMENTE** los efectos del Acta de 22 de abril de 2014, «por medio de la cual se decide sobre el pago de la mesada 14 a los pensionados del Ministerio de Defensa-Secretaría General-Dirección Administrativa-Grupo de Prestaciones Sociales, que tienen derecho», suscrita por la Directora Administrativa y la Coordinadora del Grupo de Prestaciones Sociales de la Unidad de Gestión General del Ministerio de Defensa Nacional.

No obstante, se reitera, la parte motiva de la decisión que adoptó la medida cautelar se hizo referencia expresa a la improcedencia de reconocer y pagar la mesada catorce a toda la Fuerza Pública.

Lo anterior, por considerar que el Acto Legislativo 01 de 2005 se refirió a todas las personas, sin hacer distinción alguna y dejó a salvo únicamente a aquellas que percibieran una pensión igual o inferior a 3 SMLMV siempre y cuando se hubiese causado antes del 31 de julio de 2011 para efectos de salvaguardar posibles derechos adquiridos.

En otras palabras, el juez contencioso, en una decisión provisional que debe ser confirmada o modificada en una decisión definitiva, consideró que el Acto Legislativo 01 de 2005, al momento de regular el tema de las mesadas adicionales, determinó como principio constitucional que las personas cuyo derecho a la pensión se causara a partir de su vigencia, no podían recibir más de trece (13) mesadas pensionales al año, sin hacer distinción alguna.

Precisado lo anterior, la Sala encuentra que la finalidad de las preguntas elevadas por el Ministerio de Defensa, la cual consiste en determinar la viabilidad de pagar la mesada catorce a los miembros de **la Fuerza Pública** en goce de pensión o asignación de retiro, escapa de su competencia, en la medida en que existe un proceso judicial en curso en el que se debate en lo esencial, la materia que es objeto de consulta y dentro del cual ya existe una decisión judicial provisional sobre el asunto, la cual se encuentra vigente.

En relación con la función consultiva de la Sala de Consulta y Servicio Civil, el artículo 112 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 9 de la Ley 2080 de 2021, dispone que esta Sala «cumplirá funciones separadas de las funciones jurisdiccionales y actuará en forma autónoma como cuerpo consultivo del gobierno **en asuntos de administración**» [negritas fuera de texto].

En concordancia con lo anterior, el numeral primero del artículo 112 ibidem señala que la Sala tiene la atribución de “Absolver las consultas generales o particulares que le formule el Gobierno Nacional, a través de sus Ministros y Directores de Departamento Administrativo”.

Al respecto, la Sala<sup>9</sup> ha señalado, en casos similares al analizado en este documento, que la función consultiva no procede en relación con controversias que son materia de un proceso judicial en curso, y cuya definición corresponde exclusivamente al juez:

Al respecto, la Sala ha entendido que “no es procedente pronunciarse en asuntos que versen sobre la misma materia o una sustancialmente conexa, a aquellos que actualmente estén sometidos a una decisión jurisdiccional, pues la controversia debe resolverse mediante sentencia que habrá de cumplirse con efectos de cosa juzgada.”<sup>10</sup> Por ello, ha señalado que cuando “el objeto de la consulta está siendo debatido actualmente a través de un proceso judicial que no ha finalizado”, la Sala “no puede pronunciarse sobre el particular, para no interferir en la decisión que corresponde tomar a la autoridad judicial competente de acuerdo con la Constitución y la Ley<sup>11</sup>.”

Lo anterior significa que la función consultiva no puede activarse cuando el objeto de la consulta no corresponda a un «*asunto administrativo*» que se encuentre pendiente de resolver por parte de la Administración o que deba decidirse en un proceso judicial que se encuentre en trámite, como ocurre en el presente asunto<sup>12</sup>. Esto, como quiera que el ejercicio de la función consultiva ha de cumplirse conforme las competencias otorgadas por la Constitución Política y la ley.

Lo anterior, sin perjuicio de la facultad atribuida a la Sala en el numeral 7 del artículo 112 del CPACA, la cual no corresponde a los supuestos fácticos y jurídicos puestos a consideración de la Sala en este caso.

Así las cosas, la Sala se declarará inhibida para resolver la consulta elevada por el Ministerio de Defensa, debido a que actualmente cursa ante la jurisdicción contenciosa administrativa un medio de control de nulidad (art. 137 CPACA), a cargo de la Sección Segunda del Consejo de Estado, el que se debate en lo esencial, la materia que es objeto de consulta, esto es, la viabilidad de pagar o no la mesada catorce al personal de la Fuerza Pública, comprendida por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. Así mismo, se encuentra vigente una medida cautelar relacionada con el asunto.

En atención a las consideraciones anteriores, la Sala de Consulta y Servicio Civil

### RESPONDE:

i) ¿El Ministerio de Defensa Nacional puede reconocer y pagar más de trece mesadas pensionales al año a favor de los miembros de la Fuerza Pública, luego de la entrada

<sup>9</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Conceptos del 2 de noviembre de 2011. Exp. 11001-03-06-000-2011-00066-00 (2075); del 31 de octubre de 2012. Radicación Interna 2129 y del 24 de enero de 2013. Exp. 11001-03-06-000-2012-00232-00 (2133).

[<sup>10</sup>] Cita original de la transcripción. Cfr. *Concepto del 19 de mayo de 2005. Rad. No. 1645, C.P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo. Concepto del 15 de febrero de 2006. Rad. No. 1714, C.P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo. Auto del 11 de marzo de 2010, Consulta 1991, M.P. Enrique José Arboleda Perdomo.*

[<sup>11</sup>] Cita original de la transcripción. *Concepto del 10 de julio de 2010, rad. 2006, M.P. William Zambrano Cetina.*

<sup>12</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Conceptos del 2 de noviembre de 2011. Exp. 11001-03-06-000-2011-00066-00 (2075).

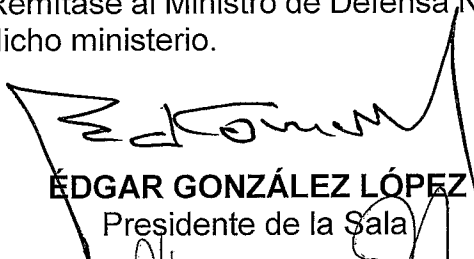
en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2005, por contar con un régimen especial o exceptuado?.

ii) ¿En el caso de los miembros de las Fuerzas Militares, dicho reconocimiento y pago puede darse a pesar de la medida de suspensión provisional del Acta del 22 de abril de 2014, decretada por la Sección Segunda del Consejo de Estado?.

Por razones metodológicas la Sala se pronunciará sobre ambas preguntas de la siguiente manera:

La Sala se INHIBE para resolver las preguntas elevadas por el Ministerio de Defensa Nacional, por las razones indicadas.

Remítase al Ministro de Defensa Nacional y envíese copia a la Secretaría Jurídica de dicho ministerio.



**EDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ**  
Presidente de la Sala



**ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS**  
Consejero de Estado



**MARÍA DEL PILAR BAHAMÓN FALLA**  
Consejera de Estado



**ANA MARÍA CHARRY GAITÁN**  
Consejera de Estado



**REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ**  
Secretaria de la Sala

Id Documento: 110010306000202300166001800000080006

15 DIC 2023

LEVANTAMIENTO DE RESERVA MEDIANTE AUTO DE FECHA 15 DE DICIEMBRE DE 2023.