



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL
JUZGADO 9º ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
D.C. SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá D.C., dieciséis (16) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

Radicado: 11001-33-35-009-2020-00204-00
Naturaleza: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandante: MARÍA TERESA CÁRDENAS DE ROMERO
Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – (UGPP)

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, profiere sentencia en los términos del artículo 42 de la Ley 2080 de 2021, que adicionó el artículo 182 A de la Ley 1437 de 2011, en el proceso iniciado por la señora María Teresa Cárdenas de Romero contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – (UGPP).

I. Antecedentes

1.1. La demanda

1.1.1. Pretensiones

Según el libelo y la subsanación, la parte actora en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (art. 138 del CPACA), pretende la nulidad parcial de la resolución **RDP 012554 del 12 de abril de 2019**, proferida por Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – (UGPP), mediante la cual se resolvió reliquidar la pensión de jubilación gracia post-mortem y reconoció la pensión de sobrevivientes a la demandante; así como la nulidad de la resolución **RDP 034962 del 20 de noviembre de 2019**, que negó la reliquidación de la pensión, resolución **RDP 037686 del 11 de diciembre de 2019**, que resolvió el recurso de reposición y la resolución **RDP 001272 del 20 de enero de 2020**, que resolvió el recurso de apelación despachando desfavorablemente lo pretendido, todas ellas expedidas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – (UGPP)¹.

¹ Archivos 1 y 7 del expediente electrónico.

Como consecuencia de la anterior declaración de nulidad y, a título de restablecimiento del derecho, solicitó que se ordene: **i)** la reliquidación de la pensión gracia de sobrevivientes que devenga la demandante incluyendo todos los factores salariales devengados en el último año de servicio, como fue reconocida en la Resolución 16635 del 16 de diciembre de 1987; **ii)** que se reconozca el retroactivo de las diferencias de las mesadas pensionales desde el 21 de septiembre de 2021; **iii)** a reconocer y pagar los intereses moratorios del artículo 141 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 4° de la Ley 700 de 2001; y **iv)** el reconocimiento de la indexación de las sumas condenadas en caso de no ordenar intereses moratorios; y **v)** pagar las costas y agencias en derecho.

1.1.2. Fundamentos fácticos

Narró el actor que CAJANAL EICE resolvió reconocerle una pensión de jubilación gracia al señor Luis Emilio Romero Medina mediante resolución No. 3820 del 03 de abril de 1984, en cuantía de \$ 25.448.79, a partir del 10 de marzo de 1983; la cual fue reliquidada a través de resolución No. 16635 del 16 de diciembre de 1987, acreciéndola a \$31.744.67, efectiva a partir del 10 de marzo de 1983, teniendo en cuenta todos los factores salariales devengados en el último año de servicio, comprendido entre el 10 de marzo de 1982 al 09 de marzo de 1983, tiempo en el que devengo los factores salariales como: asignación básica, prima de navidad, prima de habitación, prima de alimentación, reajustes 50% del Decreto 1135 de 1952 y resolución No. 228 de 1978, lo que llevó a un ingreso base de liquidación de $\$507.914.64/12 = \$42.326 \times 75 = \$31.744$.

Que el señor Luis Emilio Romero Medina falleció el día 21 de septiembre de 2018, y con ocasión a su fallecimiento se presentó la señora María Teresa Cárdenas de Romero en calidad de cónyuge superviviente ante la UGPP, solicitando el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, la cual fue reconocida a través de resolución RDP 012554 del 12 de abril de 2019, a partir del 22 de septiembre de 2018; en dicho acto la UGPP, también, resolvió reliquidar la pensión de jubilación gracia a una cuantía de \$ 22.577 a partir del 10 de marzo de 1983.

La accionante elevó petición el día 24 de octubre de 2019, solicitando a la entidad la reliquidación de la pensión de jubilación gracia de sobrevivientes, incluyendo todos los factores salariales del último año de servicio, la cual fue negada por la UGPP mediante la Resolución RDP 034962 del 20 de noviembre de 2019, bajo el argumento de que el certificado de factores salariales expedido el 03 de octubre de 1983, no certifica, reajuste 50% Dto 1135/ 52 y resolución 228/78.

Contra la mencionada resolución, la accionante formuló recurso de reposición y en subsidio apelación, los cuales fueron atendidos de manera desfavorable por la UGPP

mediante resolución RDP 037686 del 11 de diciembre de 2019, y RDP 001272 del 20 de enero de 2020, respectivamente.

1.2. Fundamentos de derecho.

Consideró que no es justo que con ocasión al fallecimiento del señor Luis Emilio Romero Medina, la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, de manera arbitraria reliquide la pensión de Jubilación Gracia post-mortem sin tener en cuenta los factores salariales de Reajuste 50% del Decreto 1135/52 y la resolución 228/78 para así reconocerle a la accionante una menor pensión de sobrevivientes.

Resaltó que la UGPP sin justificación alguna, pasó por alto lo que ya se encontraba aceptado y reconocido por CAJANAL EICE, eliminando los factores salariales que devengó el causante en el último año de servicio, trayendo a colación decisión del H. Consejo de Estado en sentencia del 19 de octubre de 2017, Radicación número: 25000-23-42-000-2014-00890-01(4284-15), señalo que la reliquidación de la pensión jubilación gracia procede con la inclusión de factores devengados durante el año anterior a la fecha en que adquirió el status.

1.3. Contestación de la demanda por parte de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – (UGPP)

La apoderada de la entidad demandada se opuso a la prosperidad de las pretensiones; puesto que la reliquidación de la pensión gracia efectuada mediante la resolución RDP 012554 del 12 de abril de 2019, se encuentra conforme a la ley y actual jurisprudencia que rige la materia, que señala que la forma de establecer la cuantía en relación con la pensión gracia, radica en que la misma se liquida en el equivalente al 75% del promedio de todos los factores devengados durante el año anterior a la fecha de adquisición del estatus pensional.

Reiteró que no es posible acceder a la reliquidación de la pensión de jubilación gracia post mortem en las condiciones señaladas en la resolución 16635 del 16 de diciembre de 1987 ya que con posterioridad a dicho acto administrativo se expidió una nueva resolución, la No.10934 del 02 de junio del 2000, que reliquidó la prestación a la fecha del retiro del servicio del causante, destacando que la jurisprudencia ha señalado que el derecho a la pensión gracia se perfecciona con el cumplimiento de todos los requisitos que estableció el legislador y constituye un derecho que disfruta el docente aun encontrándose en actividad, fijando el criterio en el sentido de la procedencia de

la reliquidación con todos los factores salariales devengados en el año anterior a la consolidación del derecho pensional.

Propuso como excepciones, las siguientes:

- INEXISTENCIA DEL DERECHO Y DE LA OBLIGACIÓN, aseverando que la reliquidación de la pensión gracia efectuada mediante la resolución RDP 012554 del 12 de abril de 2019 se encuentra conforme a la ley y actual jurisprudencia que rige la materia.
- PRESCRIPCIÓN, frente a cualquier derecho que eventualmente se hubiesen causado a favor de la demandante, causado con anterioridad a tres años, contados desde la presentación de la demanda.
- BUENA FE DE LA UGPP
- DECLARATORIA DE OTRAS EXCEPCIONES

1.4. Trámite procesal

La demanda fue radicada el 14 de agosto de 2020; mediante auto del 23 de marzo de 2021 se inadmitió el medio de control; con proveído del 26 de julio de la misma anualidad se dispuso su admisión en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – (UGPP); y a través de providencia del 9 de agosto de 2022 se resolvió lo pertinente respecto de las excepciones propuestas, se agotó la etapa probatoria, se fijó el litigio y se corrió traslado para alegar de conclusión.

1.5. Los Alegatos de conclusión.

En el término concedido por el Despacho la parte actora y la entidad demandada presentaron escrito de alegaciones en tiempo y el Agente del Ministerio Público no emitió concepto.

1.5.1. Alegatos de la parte actora

La parte demandante allegó en oportunidad su escrito de alegatos, señalando que la UGPP viola los artículos 48 y 53 de la Constitución Política. En tanto, asevera que sin una fundamentación fáctica y jurídica la demandada despachó desfavorablemente la solicitud de reliquidación de la pensión, negando la inclusión de todos los factores salariales del último año de servicio.

Subraya que, también, se desconoció el principio de irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales, al desconocerle el derecho a que se le

reliquide la pensión, induciéndole a que con el transcurso del tiempo se le pierdan mesadas pensionales.

En consecuencia, solicitó se ordene a la UGPP, a reliquidar la pensión de jubilación post – mortem del causante de conformidad como fue establecido en la resolución No. 16635 del 16 de diciembre de 1987, donde se incluyeron todos los factores salariales del último año de servicio, calculando como mesada pensional la suma de \$31.744 y así también se reliquide la pensión de sobrevivientes a su beneficiaria la señora María Teresa Cárdenas De Romero, junto con el retroactivo por diferencia, e intereses moratorios e indexación de las codenas impuestas, más costas y agencias en derecho.

1.5.2. Alegatos de conclusión Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales de la Protección Social – (UGPP)

La apoderada de esta entidad señaló que insistía en todos y cada uno de los argumentos expuestos en la contestación de la demanda, solicitando al Despacho que niegue las pretensiones teniendo en cuenta que la reliquidación de la pensión gracia efectuada mediante la resolución RDP 012554 del 12 de abril de 2019 se encuentra conforme a la ley y actual jurisprudencia que rige la materia.

Destacó que, se evidencia que según los certificados salariales obrantes en el expediente administrativo del demandante fechado 03 de octubre de 1983 y 06 de agosto de 1988, expedidos por la Secretaria de Educación de Bogotá, no se encuentra certificado el reajuste 50% Dto 1135/52 y Resolución 228/78.

Frente a los intereses moratorios manifestó que no es procedente dicha condena, ya que la prestación que aquí se debate es una pensión gracia, la cual es de carácter especial, y no hace parte de la normatividad integral de Ley 100 de 1993.

1.5.3. Concepto del Ministerio Público

El Agente del Ministerio Público no emitió concepto.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Problema jurídico

De conformidad con la fijación del litigio planteada en auto del 9 de agosto de 2022, el problema jurídico se contrae a determinar si hay lugar a declarar la nulidad parcial de la Resolución RDP 012554 del 12 de abril de 2019, mediante la cual la UGPP, reliquidó la pensión de jubilación gracia post-mortem y reconoció la pensión de sobrevivientes

a la demandante; y si además hay lugar a declarar la nulidad de la Resolución RDP 034962 del 20 de noviembre de 2019, mediante la cual la UGPP, negó la reliquidación de la pensión de jubilación gracia post-mortem y la reliquidación de la pensión de sobrevivientes.

2.2. De lo acreditado en el proceso

De las pruebas obrantes en el proceso se destacan:

- 2.2.1.** Copia cédula de ciudadanía del señor Luis Emilio Romero Medina que registra fecha de nacimiento el 10 de marzo de 1932 (pág. 53 archivo 1).
- 2.2.2.** Partida de matrimonio celebrado entre el señor Luis Emilio Romero Medina y la señora María Teresa Cárdenas De Romero el 16 de diciembre de 1957 (págs. 41-42 archivo 1).
- 2.2.3.** Resolución No.228 del 9 de junio de 1973, por medio de la cual se reconoce y ordena un reajuste de sueldo al Fondo Educativo Regional del Distrito Especial de Bogotá y para dar cumplimiento al Decreto Nacional No.1135 de 1952, expedido por el alcalde mayor de Bogotá, en la que se incluye al señor Luis Emilio Romero Medina como beneficiario del reconocimiento del 50% (págs. 30-32 archivo 15).
- 2.2.4.** Resolución 3820 del 03 de abril de 1984, por medio de la cual la extinta Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL) reconoció al señor Luis Emilio Romero Medina, una pensión de jubilación en cuantía de \$ 25.448.79, a partir del 10 de marzo de 1983 (págs. 19-21 archivo 1).
- 2.2.5.** Resolución No. 16635 del 16 de diciembre de 1987, proferida por CAJANAL EICE, mediante la cual se reliquida la pensión de jubilación del señor Luis Emilio Romero Medina, la acreciéndola a \$31.744.67, efectiva a partir del 10 de marzo de 1983, teniendo en cuenta todos los factores salariales devengados en el último año de servicio, comprendido entre el 10 de marzo de 1982 al 09 de marzo de 1983, tiempo en el que devengó los factores salariales como: asignación básica, prima de navidad, prima de habitación, prima de alimentación, reajustes 50% del Decreto 1135 de 1952 y resolución No. 228 de 1978 (págs. 22-23 archivo 1 págs.35-37 archivo 15).
- 2.2.6.** Certificado No.950 del 6 de agosto de 1999, en el que se registra que el señor Luis Emilio Romero Medina, se desempeñó como Directivo Docente Director

en Primaria, con fecha de ingreso 1° de enero de 1970, y fecha de retiro 31 de diciembre de 1998 (pág. 47 archivo 15).

2.2.7. Resolución No. 10934 del 2 de junio de 2000, proferida por CAJANAL EICE, mediante la cual se reliquida nuevamente la pensión del señor Luis Emilio Romero Medina, elevándola a la cuantía de \$831.173,69, efectiva a partir del 1° de enero de 1999, teniendo en cuenta todos los factores salariales devengados en el último año de servicio, con los siguientes factores salariales: asignación básica, sobresueldo, prima de alimentación, prima de habitación, reajustes 50%, prima de vacaciones y prima de navidad, (págs. 61-64 archivo 15).

2.2.8. Copia del Registro civil de defunción del señor Luis Emilio Romero Medina quien falleció el día 21 de septiembre de 2018 (pág. 238 archivo 15).

2.2.9. Resolución RDP 048679 del 28 de diciembre de 2018, por la cual se reconoce Provisionalmente una Pensión de Sobrevivientes a la señora María Teresa Cárdenas De Romero, en calidad de cónyuge supérstite del señor Luis Emilio Romero Medina, y ordena la remisión del expediente al grupo de lesividad de la Subdirección Jurídica Pensional de la UGPP, Subdirección De Gestión Documental UGPP, para la revisión de la liquidación de la Resolución No 16635 del 16 de diciembre de 1987 (págs. 82-85 archivo 15).

2.2.10. Resolución RDP 012554 del 12 de abril de 2019, Por la cual se ordena la reliquidación Postmortem de una pensión de Jubilación Gracia y se reconoce una pensión de Sobrevivientes a partir del 22 de septiembre de 2018, en la que se señala que, remitiéndose al lineamiento 122 contenido en acta 1172 del 7 y 8 de julio de 2016, a través del cual el Comité de Defensa Judicial y Conciliaciones de la UGPP, procedieron a efectuar un nuevo estudio de la liquidación de la pensión gracia reconocida al señor Luis Emilio Romero Medina a una cuantía de \$ 22.577 a partir del 10 de marzo de 1983 (págs. 25-30 archivo 1).

2.2.11. Resolución RDP 034962 del 20 de noviembre de 2019, Por la cual se niega la reliquidación Postmortem de una pensión de Jubilación Gracia (págs. 31-33 archivo 1).

2.2.12. Resolución RDP 037686 del 11 de diciembre de 2019, Por la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la resolución 034962 del 20 de noviembre de 2019, de forma negativa (págs. 44-46 archivo 1).

2.2.13. Resolución RDP 001272 del 20 de enero de 2020, Por la cual se resuelve un recurso de apelación en contra de la resolución 034962 del 20 de noviembre de 2019, de forma negativa (págs. 47-51 archivo 1).

2.3. Marco normativo y jurisprudencial aplicable al caso

El artículo 1º de la Ley 114 de 1913 dispuso que los maestros de escuelas primarias oficiales «que hayan servido en el magisterio por un término no menor de veinte años, tienen derecho a una pensión de jubilación vitalicia, en conformidad con las prescripciones de la presente Ley».

Por su parte, las Leyes 116 de 1928 y 37 de 1933 consagraron la posibilidad de que los docentes obtuvieran la pensión gracia computando los años laborados en la enseñanza secundaria, normalista o como inspectores de instrucción pública, siempre y cuando cumplieran los demás requisitos fijados por el artículo 4 de la Ley 114 de 1913, pues estos no fueron modificados por la normativa posterior.

Dentro de los requerimientos para acceder al mencionado beneficio, el artículo 4 *ibidem* señaló:

Artículo 4º.- Para gozar de la gracia de la pensión será preciso que el interesado compruebe:

1. Que en los empleos que ha desempeñado se ha conducido con honradez y consagración.
2. (Derogado por la Ley 45 de 1931).
3. Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional. Por consiguiente, lo dispuesto en este inciso no obsta para que un Maestro pueda recibir a un mismo tiempo sendas pensiones como tal, concedidas por la Nación o por un Departamento.
4. Que observe buena conducta.
5. (Derogado artículo 8 Ley 45 de 1931).
6. Que ha cumplido cincuenta años, o que se halla en incapacidad por enfermedad u otra causa, de ganar lo necesario para su sostenimiento.

En virtud de dicho condicionamiento, la Sala Plena del Consejo de Estado, mediante sentencia del 29 de agosto de 1997, concluyó que «la pensión gracia no puede ser reconocida a favor de un docente nacional, pues constituye requisito indispensable para su viabilidad que el maestro no reciba retribución alguna de la nación por servicios que le preste, o que no se encuentre pensionado por cuenta de ella. Por lo tanto, los únicos beneficiarios de tal prerrogativa eran los educadores locales o regionales»².

En la mencionada sentencia también se indicó que, con ocasión de la expedición de la Ley 91 de 1989, dicha pensión especial debe reconocerse a los docentes nacionalizados, ya que inicialmente contaban con una vinculación del orden

² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 29 de agosto de 1997, radicado: S-699. También pueden consultarse las siguientes providencias de la Sección Segunda que han acogido igual lineamiento: i) Subsección A, sentencia del 10 de marzo de 2016, radicado: 52001-23-33-000-2013-00145-01 (2604-2014); ii) Subsección B, sentencia del 1 de marzo de 2018, radicado: 25000-23-42-000-2013-06449-01 (3989-2015); y iii) Subsección B, sentencia del 30 de enero de 2020, radicado: 23001-23-33-000-2016-00431-01 (5640-2018).

territorial, pero fueron sometidos repentinamente a un cambio de tratamiento que los adscribió a la nación.

Ahora bien, en torno a la finalidad del reconocimiento de la pensión gracia el Consejo de Estado³ ha señalado <<la pensión gracia tuvo como finalidad compensar a los educadores adscritos a entidades territoriales en razón a la diferencia salarial que se evidenciaba en comparación con los docentes nacionales; sin embargo, este objetivo inicial perdió su fundamento en virtud del proceso de nacionalización de la educación que instituyó la Ley 43 de 1975 y en razón a que el artículo 15 de la Ley 91 de 1989 dispuso que tal beneficio sería compatible con la pensión ordinaria de jubilación, «aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación».

Como consecuencia, la Ley 91 de 1989 pretendió desmontar el reconocimiento de la pensión gracia, en orden a atender a las nuevas circunstancias en que debía desenvolverse el servicio educativo y que eliminaron la razón de ser de tal prestación, pues ya no se presentaba la situación de desigualdad en las asignaciones salariales de los docentes>>.

Al respecto, se explicó que la norma en comento buscó «colmar las expectativas de los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 e involucrados, por su labor, en el proceso de nacionalización de la educación primaria y secundaria oficiales».

2.3.1. Sobre la liquidación de la pensión gracia

En cuanto a la cuantía de la pensión gracia, se advierte que no se liquida con base en aportes, pues ésta es una pensión especial, y según el artículo 1º de la Ley 114 de 1913, inicialmente la cuantía de la prestación era la mitad del sueldo que hubiere devengado el empleado en los dos últimos años de servicio. Posteriormente, el artículo 3 de la ley 37 de 1933, señaló que “las pensiones de jubilación de los maestros de escuela, rebajadas por decreto de carácter legislativo, quedaran nuevamente en la cuantía señalada por las leyes.”

Después, el artículo 4º de la Ley 4ª de 1966, reglamentado por el artículo 5º del Decreto 1743 de 1966, determinó que las pensiones de jubilación o de invalidez de los servidores de las entidades de derecho público se liquidarán y pagarán tomando como base el 75% del promedio mensual del salario devengado durante el último año de servicio. Las referidas normas no excluyeron la pensión especial graciosa.

La jurisprudencia del Consejo de Estado, ha sido reiterativa en afirmar que la pensión gracia, por tratarse de un régimen especial, se debe liquidar con el equivalente del 75% del promedio de todos los factores devengados durante el año de servicio anterior a la

³ Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia del once (11) de agosto de dos mil veintidós (2022), Radicación: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017), Sentencia de unificación de jurisprudencia SUJ-030-CE-S2-2021.

fecha de adquisición del estatus pensional. En efecto ha señalado:

“...la Sala considera necesario precisar que respecto a la reliquidación de la pensión especial de jubilación gracia al momento del retiro, NO ES POSIBLE SU RELIQUIDACIÓN, como ya se expresó en sentencia de Sep. 2/04, Exp. No. 4581-03, en la que se expresó: “... La Sala—en esta instancia- respecto de esta pretensión (reliquidación de la pensión de jubilación gracia con los valores de los factores pensionados devengados durante el último año de servicios previo al retiro definitivo) considera: Se advierte que durante un tiempo esta Jurisdicción admitió que la pensión de jubilación gracia se reliquidará por los factores devengados por el docente al momento de su desvinculación del servicio. Sin embargo, reconsideró la situación por cuanto el docente cuando cumple los requisitos de la pensión de jubilación gracia (status pensional) se le hace un RECONOCIMIENTO DEFINITIVO PENSIONAL y entra a gozar de la prestación, aún sin su retiro del servicio, por autorización legal que comprende una excepción a la prohibición de recibir más de un emolumento a cargo del Tesoro Público. Además, dicha pensión se reajusta año tras año conforme a las leyes de tal alcance. Y, por último, no existe disposición legal que ordene la Reliquidación pensional de los docentes, teniendo en cuenta el último y definitivo año de servicios, más cuando la liquidación se hace con los requisitos y situaciones al momento de adquirir el derecho pensional.

... La reliquidación de la pensión jubilación gracia-Inclusión de factores devengados durante el año anterior a la fecha en que ADQUIRIÓ EL STATUS. Esta reliquidación es la permitida por la ley, en el caso que la administración al liquidar la pensión de jubilación gracia, al momento de la obtención del status pensional por el docente, haya omitido incluir algunos factores que son computables. Su liquidación se debe hacer como autoriza la ley, sin aplicar a esta pensión de jubilación excepcional reglas actuales aplicables a las pensiones de jubilación ordinarias. ...

La reliquidación se realiza en una cuantía del setenta y cinco por ciento sobre los factores devengados en el año anterior a su consolidación. ...Debe incluir las primas de alimentación, habitación, navidad y vacaciones devengadas en el año anterior a su consolidación...”⁴

Igualmente, la jurisprudencia de la misma corporación ha considerado que es razonable la improcedencia de la reliquidación con base en los factores salariales devengados en el año anterior al retiro, pues el derecho a la pensión gracia se perfecciona con el cumplimiento de todos los requisitos que estableció el legislador y constituye un derecho que disfruta el docente aun encontrándose en actividad, se encuentra sujeta a los ajustes anuales de ley y por las mismas razones, ha fijado el criterio en el sentido de la procedencia de la reliquidación con todos los factores salariales devengados en el año anterior a la consolidación del derecho pensional⁵.

2.4. Caso concreto

Está acreditado en el plenario que al señor Luis Emilio Romero Medina la extinta Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL), mediante Resolución 3820 del 03 de abril de 1984, le reconoció una pensión de jubilación en cuantía de \$ 25.448.79, a partir del

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Radicación número: 25000-23-25-000-2003-04682-01(5408-05). Providencia del 19 de enero de 2006. 66001-23-33-000-2012-00160-02(0633-14) sentencia de 14 de abril de 2016.

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Rad. No.: 66001-23-33-000-2012-00160-02(0633-14) sentencia de 14 de abril de 2016. M.p. William Hernández Gómez. Subsección B, Consejero Ponente: César Palomino Cortés, diecinueve (19) de octubre de dos mil diecisiete (2017), Radicación número: 25000-23-42-000-2014-00890-01(4284-15).

10 de marzo de 1983, fecha en que cumplió con los requisitos para acceder a la prestación, en tanto nació el 10 de marzo 1933 (págs. 19-21 archivo 1), con la inclusión de los siguientes factores:

Que se procede a efectuar la siguiente liquidación;

SALARIO BASICO (FL.5)	82	9 meses 21 días	\$ 23.400.00	\$ 226.980.00
SALARIO BASICO	83	2 meses 9 días	\$ 29.040.00	66.792.00
PRIMA DE NAVIDAD	82			30.204.00
P.DE ALIMENTACION	82	9 meses 21 días	\$ 2.808.00	27.237.60
P.DE ALIMENTACION	83	2 meses 9 días	\$ 3.484.80	8.015.04
P.DE ALOJAMIENTO	82.83	12 meses	150.00	1.800.00
BONIFICACION	82.83	12 meses	3.846.00	46.152.00
TOTAL				\$ 407.180.64
PROMEDIO: \$ 407.180.64				X.O.0625----- \$ 25.448.79

SON: VEINTICINCO MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y OCHO PESOS CON 79/100 M/cte)efectiva a partir de Marzo 19/83.

Posterior al acto administrativo de reconocimiento, el señor Luis Emilio Romero Medina a través de apoderado solicitó la revisión y reliquidación de la pensión, lo cual fue atendido mediante Resolución No. 16635 del 16 de diciembre de 1987, proferida por CAJANAL EICE, acreciéndola a \$31.744.67, efectiva a partir del 10 de marzo de 1983, teniendo en cuenta todos los factores salariales devengados en el último año de servicio, comprendido entre el 10 de marzo de 1982 al 09 de marzo de 1983, tiempo en el que devengó los factores salariales como: asignación básica, prima de navidad, prima de habitación, prima de alimentación, y el **reajuste 50% del Decreto 1135 de 1952 y resolución No. 228 de 1978** (págs. 22-23 archivo 1 págs.35-37 archivo 15).

El 30 de septiembre de septiembre de 1998 el causante Luis Emilio Romero Medina el 30 de septiembre de 1998, radicó ante la Oficina de Recursos Humanos escrito de renuncia al cargo que desempeñaba. La Secretaría de Educación del Distrito Capital, mediante Resolución 7368 del 10 de noviembre de 1998, aceptó la renuncia al docente Romero Medina a partir del 31 de diciembre de esa misma anualidad⁶.

Posteriormente mediante Resolución 4152 del 29 de octubre de 1997 el Fondo de Ahorro y Vivienda Distrital _ FAVIDI-, entidad que partir del 1° de enero 1996 tenía a su cargo el manejo del Fondo de Pensiones Públicas de Santa fe de Bogotá el cual sustituyó en el pago de pensiones a CAJANAL, reajustó la pensión mensual vitalicia de jubilación reconocida al docente Romero Medina, en cuantía de \$31.829 pesos.

Cabe precisar, que a través de Resolución No. 10934 del 2 de junio de 2000, proferida por CAJANAL EICE, se reajustó el valor de la pensión al docente fallecido elevándola a la cuantía de \$831.173,69, efectiva a partir del 1° de enero de 1999, teniendo en cuenta todos los factores salariales devengados en el último año de servicio así:

⁶ Ver folio 49 expediente digital

asignación básica, sobresueldo, prima de alimentación, prima de habitación, reajustes 50%, prima de vacaciones y prima de navidad, (págs. 61-64 archivo 15).

Y posteriormente, como lo acusa la demandante al momento de realizar el reconocimiento definitivo de la sustitución pensional la demandada UGPP, procedió a reliquidar nuevamente, sin el consentimiento de la beneficiaria, la pensión de jubilación gracia, a través de Resolución RDP 012554 del 12 de abril de 2019, señalando que, remitiéndose al lineamiento 122 contenido en acta 1172 del 7 y 8 de julio de 2016, a través del cual el Comité de Defensa Judicial y Conciliaciones de la UGPP, procedieron a efectuar un nuevo estudio de la liquidación de la pensión gracia reconocida al señor Luis Emilio Romero Medina a una cuantía de \$ 22.577 a partir del 10 de marzo de 1983 (págs. 25-30 archivo 1), considerando la advertencia realizada en la Resolución RDP 048679 del 28 de diciembre de 2018, en la que se había ordenado la remisión del expediente al grupo de lesividad de la Subdirección Jurídica Pensional de la UGPP, Subdirección De Gestión Documental UGPP, para la revisión de la liquidación de la Resolución No 16635 del 16 de diciembre de 1987 (págs. 82-85 archivo 15), que señala:

“...Por lo anterior se procede a revisar la liquidación de la Resolución No 16635 del 16 de diciembre de 1987, que es la que antecede a la reliquidación a retiro, evidenciando que no obran factores salariales que sustente las operaciones aritméticas efectuadas en el referido Acto, y que para la liquidación solo se tuvo en cuenta la Resolución 228 del 09 de junio de 1978 expedido por la ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA con cargo al presupuesto del FONDO EDUCATIVO REGIONAL FER , la cual si bien es cierto reconoce un aumento salarial al causante, tiene efectos fiscales muy anteriores al reconocimiento inicial, por lo que se reitera ya habían sido tenidos en cuenta, incurriendo en la fijación de una mesada que no se ajusta a derecho...”

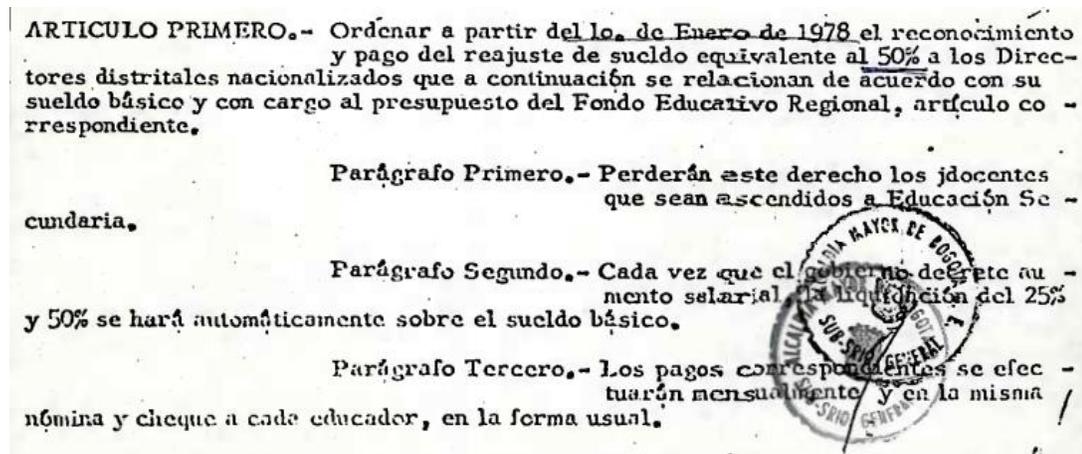
Cabe en este punto señalar, que, como se expuso en el acápite precedente la pensión jubilación gracia no es reliquidable con los factores devengados al año anterior a su retiro del servicio, sino que como lo ha señalado en múltiples ocasiones el Consejo de Estado: “Es razonable la improcedencia de la reliquidación con base en los factores salariales devengados en el año anterior al retiro, pues el derecho a la pensión gracia se perfecciona con el cumplimiento de todos los requisitos que estableció el legislador y constituye un derecho invariable, salvo los ajustes anuales de ley, por lo que se impone liquidarla con todos los factores salariales devengados en el año anterior a la consolidación del derecho pensional, y no es posible reliquidarla por nuevos tiempos de servicios prestados o factores devengados. (...)”⁷.

Ahora bien, entendiendo que el punto central de discusión se basa en la inclusión o no del factor salarial denominado **reajuste 50% del Decreto 1135 de 1952 y resolución No. 228 de 1978**, sobre el mismo se encuentra acreditado en el expediente administrativo del señor Luis Emilio Romero Medina, que:

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Radicado: 15001-23-33-000-2015-00300-01.

- Mediante Resolución No.228 del 9 de junio de 1973, “por medio de la cual se reconoce y ordena un reajuste de sueldo al Fondo Educativo Regional del Distrito Especial de Bogotá y para dar cumplimiento al Decreto Nacional No.1135 de 1952, expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá”, se incluyó al señor Luis Emilio Romero Medina como beneficiario del reconocimiento del 50% (págs. 30-32 archivo 15).

Que la citada resolución expresamente contempla:



Como se observa, el reconocimiento del reajuste de sueldo equivalente al 50% se hace a partir del 1º de enero de 1978, de manera mensual, el cual se aplicará año a año incrementándose automáticamente, y solo se perderá si el docente es ascendido a **Educación Secundaria**.

- Que, según certificado No.950 del 6 de agosto de 1999, expedido por la Coordinación General de Personal de la Secretaría de Educación de la Alcaldía Mayor de Bogotá, se registra que el señor Luis Emilio Romero Medina, se desempeñó como Directivo Docente Director en **Primaria**, con fecha de ingreso 1º de enero de 1970, y fecha de retiro 31 de diciembre de 1998 (pág. 47 archivo 15).

Así las cosas, no son de recibo las afirmaciones de la demandada UGPP contenidas en la Resolución RDP 012554 del 12 de abril de 2019, para desconocer el factor salarial de **reajuste 50% del Decreto 1135 de 1952 y resolución No. 228 de 1978**, que había sido tenido en cuenta en la Resolución No. 16635 del 16 de diciembre de 1987, proferida por CAJANAL EICE, pues como lo señaló el acto de reconocimiento de dicha prestación la misma se reconocía de dicha fecha a futuro y solo se perdería en caso de ascenso a Educación Secundaria, lo cual nunca ocurrió con el docente causante, quien como se registró, hasta la fecha de su retiro se desempeñó en **Primaria**

Con lo que es procedente la declaratoria de nulidad parcial de la Resolución RDP 012554 del 12 de abril de 2019, en lo atinente a la reliquidación de la pensión de jubilación gracia con desconocimiento del factor salarial denominado **reajuste 50% del Decreto 1135 de 1952 y resolución No. 228 de 1978**, como la nulidad de las resoluciones RDP 034962 del 20 de noviembre de 2019, que negó la reliquidación de la pensión, resolución

RDP 037686 del 11 de diciembre de 2019, que resolvió el recurso de reposición y la resolución RDP 001272 del 20 de enero de 2020, que negó la apelación de la decisión agotándose así la actuación administrativa.

Como restablecimiento del derecho es procedente ordenar la reliquidación de la pensión de jubilación postmortem del señor Luis Emilio Romero Medina, con la inclusión de todos los factores salariales devengados en el año anterior a la consolidación del derecho, es decir el año anterior al “*cumplimiento de todos los requisitos*”, esto es, entre el 11 de marzo de 1982 y el 10 de marzo de 1983, con la inclusión del factor salarial denominado **reajuste 50% del Decreto 1135 de 1952 y resolución No. 228 de 1978**, como se indicó previamente; y en consecuencia, se dispondrá la reliquidación de la pensión de sobrevivientes reconocida en favor de la señora María Teresa Cárdenas de Romero en calidad de cónyuge supérstite, del docente Luis Emilio Romero Medina.

2.5. Sobre la prescripción

Frente al fenómeno jurídico de la prescripción, es del caso señalar que el mismo NO operó, teniendo en cuenta que la orden de reliquidación de la pensión de jubilación postmortem del señor Luis Emilio Romero Medina, se dio con efectos fiscales a partir del 22 de septiembre de 2018, día posterior a su fallecimiento, y la petición de reliquidación de la accionante se presentó con fecha 24 de octubre de 2019, manifestación a la cual no se opuso la entidad, y la demanda se radicó el 14 de agosto de 2020, es decir dentro del plazo de tres años prescritos por la Ley⁸.

3. Condena en costas y agencias en derecho

Finalmente, y comoquiera que, de conformidad con el artículo 188 del CPACA⁹, en la sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, pasa el Despacho a pronunciarse.

Para ello se advierte que, si bien, en el presente asunto la parte vencida es el extremo pasivo y la parte actora solicitó en sus intervenciones que se le condene en costas, empero, de conformidad con el inciso 2º del artículo 367 del CGP¹⁰ y el numeral 8º del artículo 365¹¹ del mismo estatuto, estas deben ser tasadas y liquidadas de acuerdo con criterios **verificables** y solo habrá lugar a ellas **cuando aparezcan causadas y en la medida de su comprobación**, y en el presente asunto, la parte interesada no demostró su causación, por lo que, no se accederá a ellas.

Así lo ha entendido el Consejo de Estado, por ejemplo, en la sentencia proferida el 17 de noviembre de 2022¹², en la cual no condenó en costas, por las siguientes razones:

⁸ Artículo 41 del Decreto 3135 de 1968.

<<No procede la condena en costas, pues conforme con el artículo 188 del CPACA, en los procesos ante esta jurisdicción, la condena en costas, que según el artículo 361 del C.G.P. incluye las agencias en derecho, se rige por las reglas previstas el artículo 365 del Código General del Proceso, y una de estas reglas es la del numeral 8, según la cual “solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”, requisito que no se cumple en este asunto>>.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Noveno Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá**, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: DECLÁRASE la nulidad parcial de la Resolución RDP 012554 del 12 de abril de 2019, en lo atinente a la reliquidación de la pensión de jubilación gracia con desconocimiento del factor salarial denominado **reajuste 50% del Decreto 1135 de 1952 y resolución No. 228 de 1978**, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DECLÁRASE la nulidad de las resoluciones RDP 034962 del 20 de noviembre de 2019, que negó la reliquidación de la pensión, resolución RDP 037686 del 11 de diciembre de 2019, que resolvió el recurso de reposición y la resolución RDP 001272 del 20 de enero de 2020, que negó la apelación de la decisión, según las consideraciones de este proveído.

TERCERO: Como consecuencia de la anterior declaración de nulidad y a título de restablecimiento del derecho, **se ordena** a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – (UGPP), a **reliquidar** la pensión de jubilación postmortem del señor Luis Emilio Romero Medina, quien en vida se identificaba con cédula de ciudadanía No.106.738 de Bogotá, con la inclusión de todos los factores salariales devengados en el año anterior a la consolidación del derecho, es decir el año anterior al “*cumplimiento de todos los requisitos*”, esto es, entre el 11 de marzo de 1982 al 10 de marzo de 1983, con la inclusión del factor salarial denominado **reajuste 50% del Decreto 1135 de 1952 y resolución No. 228 de 1978**, como se indicó a la parte motiva; prestación que en la actualidad se encuentra reconocida en favor de la señora María Teresa Cárdenas de Romero, identificada con cédula de ciudadanía No.20.063.944 de Bogotá en calidad de cónyuge supérstite, del docente Luis Emilio Romero Medina.

TERCERO: ORDENASE a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – (UGPP), a **pagar** en favor de la señora María Teresa Cárdenas de Romero, identificada con cédula de ciudadanía No.20.063.944 de Bogotá, las diferencias causadas entre la pensión de sobrevivientes

reconocida y la reliquidada, a partir del 22 de septiembre de 2018, hasta la fecha de inclusión en nómina de los montos reliquidados.

QUINTO: DECLARAR NO PROBADA la excepción de prescripción, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

SEXTO: SIN CONDENA EN COSTAS en esta instancia, por lo expuesto en la parte motiva.

SÉPTIMO: Las sumas que resulten a favor del demandante deberán actualizarse con el índice de precios o inflación que publica el DANE.

OCTAVO: La UGPP le dará cumplimiento a la presente sentencia dentro de los términos establecidos para ello en el artículo 192 del CPACA.

NOVENO: REMITIR copia de esta providencia, en los términos del artículo 205 del CPACA, modificado por el artículo 52 de la Ley 2080 de 2021, a los siguientes correos electrónicos:

herminsogg@hotmail.com;

abogada3ugpp@gmail.com;

notificacionesrstugpp@gmail.com; notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co;

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

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



MARÍA CECILIA PIZARRO TOLEDO

Juez

NBM