

REPUBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO CUARENTA Y SEIS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá D.C., trece (13) de marzo de dos mil veinte (2020).

Expediente : 11001-3335-701-2014-00071-00  
Demandante : STELLA CORREDOR RODRIGUEZ  
Demandado : UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y  
CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN  
SOCIAL (UGPP)

ASUNTO

Procede el Despacho a proferir sentencia de primera instancia para resolver la demanda que ha dado origen al proceso de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1.1 El medio de control.

La señora Stella Corredor Rodríguez, mediante apoderado, acude ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo a incoar medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, conforme al artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), contra la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), para que se acojan las pretensiones que en el apartado siguiente se precisan. (Fs.23-31).

1.2 Pretensiones.

Se declare la nulidad de las Resoluciones Nos. RDP 004207 de 07 febrero de 2014 y 008590 de 12 de marzo de 2014, por las cuales se negó la reliquidación de la pensión gracia de la demandante.

A título de restablecimiento del derecho solicita "...ordene el reajuste de la pensión reconocida, para que sea liquidada con los factores salariales ya reconocidos y adicionalmente con la inclusión del quinquenio que mi representada recibió en el año pensional, con los ajustes de ley para cada año.

*... al pago de la indemnización moratoria establecida en el artículo 141 de la ley 100 de 1993.*

*A cancelar a favor de la parte actora los intereses corrientes durante los 6 primeros meses contados a partir de la ejecutoria del fallo, e intereses moratorios después de dicho término, sobre el valor de las condenas si no da cumplimiento al fallo dentro del término legal. La correspondiente liquidación de las condenas deberá efectuarse mediante sumas líquidas de moneda de curso legal en Colombia, y se ajustarán éstas, tomando como base el IPC desde el momento del reconocimiento de la pensión hasta que se haga efectivo el pago.*

*Que se ordene a la parte demandada dar cumplimiento a la sentencia en el término fijado por el artículo 189 y 195 del CPACA.”*

### **1.3 Hechos.**

Manifiesta que, la entidad reconoció pensión gracia mediante Resolución 01575 de 28 de enero de 2008, sin tener en cuenta el quinquenio, factor que, a juicio de la demandante, percibió en el año anterior a la adquisición del status pensional.

La actora petitionó de la entidad, el reajuste de la pensión gracia. Petición que fue denegada mediante Resolución RDP 004207 de 7 de febrero de 2014, confirmada por resolución RDP 008590 de 12 de marzo de 2014.

### **1.4 Disposiciones presuntamente violadas y su concepto.**

Cita como normas violadas de la Constitución Política los artículos 2, 25, 29, 48, 53, 58 y 228; Leyes 57 y 153 de 1887, 114/13, 4/66, 5/69, 33/85 y Decreto 2304/89.

Manifiesta que la entidad vulneró las normas referidas, al negar el reajuste de la pensión de la demandante, que, a su consideración, tiene derecho, pues el quinquenio es un factor percibido por la actora, en el año anterior a la adquisición del estatus pensional, por tanto, al haberlo percibido, le asiste el derecho pretendido, de conformidad con los diferentes pronunciamientos emitidos por el Consejo de Estado, entre ellos, la sentencia de unificación de 4 de agosto de 2010. Razón por la cual, solicita se accedan las pretensiones de la demanda.

### **Contestación de la demanda.**

La **UGPP** por intermedio de apoderado, se opone a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, manifestando que el reconocimiento pensional efectuado a la demandante, se realizó en estricto cumplimiento de las disposiciones legales previstas para tal fin, concluyendo que no se puede acceder a reliquidarle pensión de jubilación con la inclusión del quinquenio, por cuanto se constituye una prestación ilegalmente estipulada *“que al haber sido creada por el Concejo Distrital y mediante convenio celebrado entre el distrito y sindistritales, resulta atípica y contraria a la Constitución y la ley, pues la única autoridad competente para establecer el régimen prestacional de los empleados públicos en todos los niveles, es el Gobierno Nacional investido de las facultades que el congreso le da para ello”*.

Concluye que los actos administrativos enjuiciados, gozan de total legalidad y, por lo tanto, las pretensiones de la demanda, no están llamadas a prosperar, razón por la cual, solicita sean atendidas de manera desfavorable.

### **1.5 Audiencia inicial.**

El 30 de enero de 2020, se celebró la audiencia inicial contemplada en el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, mediante la cual se realizaron todas las etapas procesales contempladas en dicho artículo, hasta la audiencia de alegaciones y juzgamiento.

### **1.7 Alegatos de conclusión**

**Parte actora:** Reiteró los argumentos de hecho y derecho expuestos en el escrito de la demanda.

**Parte demandada:** Reiteró los argumentos de defensa expuestos en el escrito de contestación de la demanda.

**Ministerio Público:** Manifiesta que en razón al carácter extralegal que tiene el quinquenio, en el presente caso no es procedente acceder a las suplicas de la demanda, comoquiera que no es un factor que deba ser incluido como base de liquidación de la pensión que percibe la demandante, de conformidad con lo previsto en la norma y en los diferentes pronunciamientos emitidos por el Consejo de Estado.

## CONSIDERACIONES

### 2.1 Problema jurídico

El problema jurídico se planteó en el sentido de determinar si a la parte demandante le asiste el derecho a que se le reliquide la pensión gracia, con la inclusión del quinquenio.

### 2.2 Hechos probados

De conformidad con el material probatorio obrante en el expediente, se encuentran probados los siguientes hechos:

- ✓ Petición de fecha 3 de febrero de 2014, por la cual, la demandante solicita de la entidad, la reliquidación de su pensión, con la inclusión de todos los factores salariales devengados en el año anterior a la adquisición del estatus pensional (fs.6-7).
- ✓ Resolución RDP 004207 de 7 de febrero de 2014 por la cual se niega la reliquidación de una pensión de jubilación gracia (fs.8-10).
- ✓ Resolución 01575 de 28 de enero de 2008 por la cual se resuelve un recurso de reposición y reconoce y ordena el pago de una pensión mensual vitalicia de vejez a favor de la señora Stella Corredor Rodríguez (fs.3-4).
- ✓ Resolución RDP 08590 de 12 de marzo de 2014 por la cual se resuelve un recurso de apelación (fs.14-15).
- ✓ Certificado de factores salariales devengados por la señora Corredor Rodríguez (fl.16).
- ✓ Certificado laboral de la demandante (fs.17-18).
- ✓ Certificado de pago de quinquenio (fl.19).

### 2.3 Marco normativo y jurisprudencial

El despacho procederá a efectuar el correspondiente análisis normativo y jurisprudencial relacionado con el presente asunto, para luego descender al caso

concreto, y emitir el correspondiente pronunciamiento de conformidad con la fijación del litigio planteada.

### 2.3.1. La pensión gracia.

Sobre la pensión gracia, se resalta que dicha prestación fue establecida por la Ley 114 de 1913 para los maestros de escuelas primarias oficiales de carácter territorial que no recibieran otra pensión o recompensa de carácter nacional, por lo tanto, quedaban excluidos los docentes nacionales al recibir remuneración de la Nación. Respecto de los requisitos para obtener el derecho a la pensión de jubilación, la referida ley en su artículo 4º establece lo siguiente:

*“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 1913).*

*Decreto Nacional 224 de 1972*

***Nota: Esta vigente el régimen de excepción para el personal docente en materia de edad. En el sector docente la edad y el tiempo de servicios es la misma para el hombre y la mujer o sea 50 años y 20 años de servicios.***

*3. Que observe buena conducta.*

*1. (Derogado ARTICULO 8 Ley 45 de 1913).*

*4. Que ha cumplido cincuenta años, o que se halla en incapacidad por enfermedad u otra causa, de ganar lo necesario para su sostenimiento”.*

Posteriormente, el artículo 6º de la Ley 116 de 1928 extendió el derecho al reconocimiento de la pensión gracia a los empleados y profesores de las escuelas normales y a los inspectores de instrucción pública, por ello, es posible computar el tiempo de servicios prestados tanto en la enseñanza primaria como en la normalista sin importar el carácter continuo o discontinuo de cada una de ellas. Igualmente, el legislador mediante el inciso 2º del artículo 3º la Ley 37 de 1993<sup>1</sup>, incluyó como beneficiarios de la pensión gracia a los docentes de enseñanza en secundaria.

Los anteriores preceptos normativos fueron ratificados por la Ley 91 de 1989, específicamente en el artículo 15, en el sentido que en dicha norma se reiteró el derecho de los docentes que estuvieran vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 y que tuviesen o llegasen a tener los requisitos exigidos por las leyes anteriormente mencionadas, al reconocimiento de la pensión de jubilación gracia.

<sup>1</sup> Artículo 3. Las pensiones de jubilación de los maestros de escuela, rebajadas por decreto de carácter legislativo, quedaran nuevamente en la cuantía señalada por las leyes. / Hácense extensivas estas pensiones a los maestros que hayan completado los años de servicio mencionados por la ley, en establecimientos de enseñanza secundaria.

Igualmente, en dicha norma se dispuso que la referida prestación sería compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar a cargo total o parcial de la Nación.

La Corte Constitucional en sentencia C-489 de 2000, al estudiar una demanda de inconstitucionalidad sobre artículo 15 de la ley 91 de 1989, señaló:

*"(...) De esta suerte, resulta claro, entonces, que por expresa voluntad del legislador la Ley 114 de 1913, continúa teniendo vigencia en el tiempo pese a su derogación por el artículo 15 de la Ley 91 de 1989, pues, como acaba de verse, el legislador expresamente dispuso que a los docentes "vinculados hasta 31 de diciembre de 1980" que "tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos". Ello significa, a contrario sensu, que ella no rige para los vinculados a partir del 1° de enero de 1981, pues éstos docentes, "nacionales y nacionalizados", tendrán derecho "sólo a una pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año".*

*Siendo ello así, es forzoso concluir que en relación con la pensión gracia que creó la Ley 114 de 1913, pueden presentarse, en la actualidad tres situaciones: la primera, la de quienes obtuvieron el reconocimiento de la misma antes de la expedición de la Ley 91 de 1989 y la continúan disfrutando; la segunda, la de quienes reunieron los requisitos para su reconocimiento pensional bajo el imperio de esa ley, y no la han reclamado todavía, pero pueden solicitarla; y la tercera, la de quienes la solicitaron y no han obtenido a la fecha su reconocimiento, pero éste se encuentra en trámite.*

*Queda claro, entonces, que en virtud de lo dispuesto por el artículo 15, numeral 2°, literal b), de la Ley 91 de 1989, la pensión de gracia a que se ha hecho mención, sólo subsiste para los docentes que se vincularon al servicio oficial antes del 31 de diciembre de 1980, puesto que "para los docentes vinculados a partir del 1° de enero de 1981, nacionales y nacionalizados, y para aquéllos que se nombren a partir del 1° de enero de 1990, cuando se cumplan los requisitos de ley, se reconocerá sólo una pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año", pensionados que "gozarán del régimen vigente para los pensionados del sector público nacional y adicionalmente de una prima de medio año equivalente a una mesada pensional. (...)"*

Se resalta que, de conformidad con la normatividad precitada, no es posible acumular tiempos de servicios prestados como nacionalizado, pues como se indicó, la pensión de jubilación gracia tenía por objetivo equiparar a los docentes territoriales con aquellos del orden nacional, quienes devengaban un mayor salario. Sobre el particular el Consejo de Estado en sentencia de 26 de mayo de 2011, precisó lo siguiente:

*"De la jurisprudencia en cita, se infiere que la pensión gracia se causa únicamente para los docentes que cumplan 20 años de servicio en colegios del Orden Departamental, Distrital o Municipal, sin que sea posible acumular tiempos del orden Nacional.*

(...)

*Antes de la nacionalización de la educación oficial decretada por la Ley 43 de 1975, existían en Colombia dos categorías de docentes, a saber, los que estaban vinculados con el Ministerio de Educación Nacional y los que estaban vinculados laboralmente con los Departamentos y Municipios, a estos últimos, se les reconoció la pensión gracia. Podían acceder a este beneficio pensional, ajeno a la pensión de jubilación ordinaria, siempre y cuando cumplieran una serie de requisitos, entre los cuales, además de estar destacada la edad y el tiempo de servicio docente, era necesario que los interesados acreditaran los requisitos expresamente señalados en el artículo 4 de la Ley 114 de 1913, es decir, que en el empleo se haya desempeñado con honradez y consagración y que no haya recibido, ni reciba actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional”.*

Ahora bien, la pensión gracia se encuentra a cargo del Tesoro Nacional y tiene un carácter especial, por cuanto se causa sin estar afiliado a la Caja Nacional de Previsión Social, es decir, que para su reconocimiento no se requiere el pago de aportes.

Para efectos de dilucidar el desempeño docente como requisito para acceder a la pensión gracia dentro del contexto legal que se ha dejado anotado debe recordarse aquí lo que se ha dicho por parte del Consejo de Estado al respecto:

*Para mayor comprensión, indica la Sala que el concepto y la función de docencia de cara a la pensión gracia se encuentra delimitado de forma espacio-temporal. Desde el punto de vista espacial, encontramos que las funciones de enseñanza se tienen que prestar en establecimientos educativos oficiales o no oficiales que hagan parte del sistema educativo nacional y que estén autorizados por el Ministerio de Educación Nacional.*

*Sentencias como la del 22 de noviembre del 2012, han encontrado asidero en el mentado criterio y lo han incluido como categoría de análisis en los siguientes términos:*

*Ahora bien, la Ley 114 de 1913 y demás normas que la desarrollan, establecen como beneficiarios de la pensión gracia a aquellos docentes que estuvieron vinculados como maestros o docentes en escuelas primarias oficiales, en enseñanza secundaria, normalista o como inspectores de instrucción pública, en colegios de carácter departamental o municipal o que se hayan visto afectados en el proceso de nacionalización.*

*Con base en el anterior presupuesto, se puede observar que cuando se creó el Idipron mediante el Acuerdo 80 de 1967, la finalidad de dicho instituto era la de fomentar el desarrollo integral del niño y la juventud.*

*Dada esa naturaleza y la finalidad que se persiguió con dicha institución distrital, no podría entenderse que aquellos educadores que hayan prestado sus servicios sean beneficiarios de la Ley 114 de 1913, pues según el acuerdo antes referido dicha institución no era un establecimiento educativo de carácter*

***oficial**, en tanto el Concejo Distrital no lo concibió de esa manera, ni impartía programas en la formación básica primaria o secundaria.*

*No obstante, con la expedición del Decreto 2277 de 1979, el cual reguló y definió la profesión docente, puede afirmarse que aquellas personas que ejercen la labor de la enseñanza en planteles oficiales y no oficiales lo hacen en condición de profesional docente. Es decir que a partir de que fue expedido el Decreto 2277 se podría catalogar a los educadores que impartían enseñanza en el Idipron como docentes, pues esa fue la finalidad del legislador extraordinario de entrar a regular la profesión docente en planteles oficiales y no oficiales en el sistema educativo nacional.*

*Es así, que al Idipron mediante las resoluciones 105721 del 28 de julio de 1978 y 21191 del 19 de noviembre de 1980, expedidas por el Ministerio de Educación, se le aprobaron los grados de educación básica y educación media vocacional académica, calificando el servicio de bachillerato de dicho instituto como "un plantel del orden oficial de nivel distrital.*

*De lo expuesto se puede entender que las labores que desempeñaban aquellos educadores en el Idipron, no tenían la virtualidad de ser calificadas como docencia del nivel oficial, pues dicha institución no tenía la calidad de establecimiento oficial y no impartía programas a nivel de primaria y secundaria; ya a partir de que entró a regir el Decreto 2277 de 1979 y se aprobaron sus programas de bachillerato académico, cambió la condición de su profesorado, quienes a partir de ese momento ostentan la calidad de docentes del a(sic) nivel Distrital, y por tanto, podría entenderse que sean beneficiarios de la pensión gracia." (Negrilla y subrayas de la Sala).*

*De manera similar, existe un criterio temporal reiterado por la Ley 114 de 1913 y la Jurisprudencia de esta Corporación, que si bien no delimita ontológicamente quién puede ser considerado por la ley como docente, demarca la operancia y la titularidad de los derechos pensionales en el tiempo, y marca el nacimiento del derecho pensional y el alcance de las expectativas jurídicas. Cabe anotar que como no es éste el objeto de la controversia basta con citar algunas Sentencias donde éste se ha aplicado con observancia a las fuentes formales del derecho<sup>3</sup>.*

*Finalmente, después de hacer una exposición breve de la noción legal y jurisprudencial de docente, este Juez Colegiado observa que el sistema normativo que rodea al concepto de educador no obsta para que se procure desnaturalizar el sentido formal de la docencia como labor formativa contenida en la ley, y permitir que abruptamente se procure incluir dentro de éste status a otro tipo de funcionarios, sin que la Ley en sentido formal o material lo autoricen. Por ello la Jurisprudencia tiene la tarea ética y social de orientar a los operadores jurídicos en la empresa de mantener una aplicación armónica y recta de los conceptos, sin desviar el sentido natural y legal de las instituciones."<sup>4</sup>*

<sup>3</sup> Ver entre otras Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia n° S-699 de 26 de agosto de 1997, C.P. Nicolás Pájaro Peñaranda, Actor: Wilberto Therán Mogollón, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda, Consejero ponente: JESÚS MARÍA LEMOS BUSTAMANTE. Bogotá, D.C., veintiuno (21) de junio de dos mil uno (2001). Radicación número: 25000-23-25-000-1997-3975-01(IJ-014). Actor: ALICIA GUEVARA DE SABOGAL. Demandado: CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL.

<sup>4</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION SEGUNDA. SUBSECCION "B". Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VELEZ. Bogotá, D.C., quince (15) de septiembre de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 25000-23-42-000-2013-06310-01(3633-14). Actor: CARMEN ALICIA RODRIGUEZ GONZALEZ. Demandado: CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL - CAJANAL HOY UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL - UGPP

Así, el régimen jurídico especial de la pensión de jubilación gracia es distinto del régimen pensional de los docentes, que se regula por la normativa legal de la pensión de jubilación ordinaria de los empleados en general de la Rama Ejecutiva del Poder Público. Valga decir que mientras la pensión ordinaria de jubilación se regula por la Ley 6ª de 1945, el Decreto 3135 de 1968 y la Ley 33 de 1985, la pensión gracia de jubilación se regula por las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y 91 de 1989.

La pensión gracia es una prestación especial que se otorgó en virtud de la Ley 114 de 1913, a los maestros de escuelas primarias oficiales que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 4º por servicios prestados a los departamentos y a los municipios; a su vez las Leyes 116 de 1928 y 37 de 1933, previo cumplimiento de los requisitos prescritos en la Ley 114 de 1913, extendieron esta prerrogativa a otros empleos docentes e hicieron posible computar para este efecto los años laborados en la enseñanza secundaria y normalista<sup>5</sup>.

En efecto, la pensión gracia no se rige por las Leyes 33 y 62 de 1985, sencillamente porque no es una pensión ordinaria sino especial y fue excluida de esta reglamentación por determinación específica del legislador al tenor de lo dispuesto en el artículo 1º, inciso 2º de la Ley 33 de 1985<sup>6</sup>.

Las pensiones especiales se regulan por las normas aplicables a ellas y en el caso de la pensión gracia, la Ley 114 de 1913, en el artículo 2º, señaló que se liquidaba con la mitad del sueldo que hubiere devengado el docente durante los dos últimos años de servicios y en caso de que hubiese variado, se tenía en cuenta su promedio.

Este monto y promedio se considera modificado por la Ley 4ª de 1966, que estableció en el artículo 4º<sup>7</sup>, en cuanto el mismo no excluyó ninguna pensión de las recibidas por los servidores oficiales; ley que fue reglamentada por el Decreto 1743 de 1966, el cual en el artículo 5º estableció:

---

<sup>5</sup> Ver entre otras la sentencia de la Sección Segunda - Subsección "B" de 31 de mayo de 2012, C.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila, Número interno: 2410-2011, Actor: Gloria Teresa Martínez Valencia y la sentencia de 12 de mayo de 2011, C.P. Gerardo Arenas Monsalve, Expediente: 2045-2009, Actor: Pedro Pablo Jiménez Moreno, en las cuales se hace referencia al desarrollo legislativo de la pensión gracia.

<sup>6</sup> *No quedan sujetos a esta regla general los empleados oficiales que trabajan en actividades que por su naturaleza justifiquen la excepción que la Ley haya determinado expresamente, ni aquellos que por Ley disfruten de un régimen especial de pensiones.* (Se resalta)

<sup>7</sup> A partir de la Vigencia de esta ley, las pensiones de jubilación e invalidez a que tengan derecho los trabajadores de una o más entidades de derecho público, se liquidarán y se pagarán tomando como base el setenta y cinco por ciento (75%) del promedio mensual obtenido en último año de servicios."

*“A partir del veintitrés (23) de abril de 1960 inclusive, las pensiones de jubilación o de invalidez a que tengan derecho los trabajadores de una o más entidades de Derecho Público, serán liquidadas y pagadas tomando como base el setenta y cinco por ciento (75%) del promedio mensual de salarios devengados durante el último año de servicios, previa la demostración de su retiro definitivo del servicio público.”* (Resalta el despacho)

De acuerdo con lo anterior es claro que las pensiones de régimen especial, como la gracia, no pueden ser liquidadas al tenor del ordenamiento invocado por el impugnante, pues el mismo legislador la excluyó al consagrar una excepción. Tampoco puede atenderse lo dispuesto en la Ley 62 de 1985, pues ésta solo modificó el artículo 3º y mantuvo incólume el artículo 1º, referente al régimen de excepción en su aplicación.

Por consiguiente, se debe observar lo dispuesto en el régimen anterior y el especial, esto es, el contenido en la Ley 4ª de 1966 y en su Decreto Reglamentario 1743 del mismo año, tomando como base el promedio mensual de los salarios obtenidos en el último año de servicios.

Se precisa a que, a diferencia de las pensiones ordinarias, ese último año de servicios se refiere al año anterior a la adquisición o consolidación del derecho, pues ese es el momento a partir del cual empieza a devengarse, por su carácter especial, el cual admite su compatibilidad con el salario, esto es que para percibirla no es necesario el retiro definitivo del servicio.

En ese orden, 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.

Al respecto, el H. Consejo de Estado<sup>8</sup> puntualizó lo siguiente:

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda - Subsección "A" C.P. Ana Margarita Olaya Forero, Expediente 0185-2001, sentencia de 6 de septiembre de 2001. En el mismo sentido ver sentencias de 11 de mayo de 2006, Expediente número: 4621-2005, Actor: Henry Gonzalo Rizo Ruiz, M.P. Ana Margarita Olaya Forero y de 26 de septiembre de 2012, Expediente número: 2376-2011, Actor: Carmen Marina Ramírez Gómez, C.P. Alfonso Vargas Rincón.

*“Así mismo se impone reiterar que el reajuste del valor de la pensión gracia se hace sobre los factores devengados en el año inmediatamente anterior al que se causó dicha prestación. Tratándose de esta pensión especial que se adquiere por los servicios docentes, el último año que sirve de fundamento para su liquidación es aquel en el cual se adquirió el derecho, por haber reunido los requisitos de edad y tiempo de servicio. No es dable, por lo tanto, pretender en esta prestación especial la aplicación del artículo 9 de la Ley 71 de 1988 sobre reliquidación de la pensión con base en el salario devengado en el último año de servicio, pues la situación que contempla dicha preceptiva comporta una situación diferente, como quiera que se trata de empleados del régimen prestacional común, para los cuales no está permitido el goce simultáneo de pensión y sueldo.*”

*La Reliquidación de la pensión en este caso tiene como claro fundamento la fecha en la cual se entra a percibir la prestación; por ello, resulta lógico que se reliquide la pensión que ha sido decretada más no percibida, situación ésta que no se da en el caso de la pensión gracia, pues, se repite, la percepción de ésta es compatible con la del sueldo.”*

## **CASO CONCRETO**

Analizado el marco jurídico aplicable, corresponde al despacho entrar a pronunciarse respecto del caso en concreto atendiendo a los hechos demostrados en el proceso.

Se encuentra probado dentro del expediente que a la señora Stella Corredor Rodríguez mediante Resolución 01575 de 28 de enero de 2008, la Caja Nacional de Previsión Social, le reconoció pensión de jubilación gracia a la demandante.

De conformidad con los demás elementos probatorios, se observa que, en el año anterior a la adquisición del estatus pensional, la demandante devengó la asignación básica, prima de alimentación, prima especial, prima de habitación, prima de vacaciones y prima de navidad, según se verifica del certificado visible a folio 16 del expediente.

En este caso se solicita la reliquidación de la pensión gracia para que sea reliquidada con los factores salariales ya reconocidos y adicionalmente con la inclusión del quinquenio.

Pues bien, en este caso se tiene que la accionante se desempeñó como docente al servicio del Distrito Capital, y en tal virtud le fue certificado pago de quinquenio tal como lo certifica la oficina de nomina de folio 20 del expediente.

Tal como da cuenta la misma certificación "*Que por Acuerdos 44 de 1961, 86 de 1967 y 33 de 1963 se creó la Recompensa por Servicios Prestados (Quinquenios) y el Auxilio Universitario.*", dicho reconocimiento en términos del Decreto 796 de 1974 fue asumido por el Distrito el reconocimiento y pago de los Quinquenios y Auxilios Universitarios que se causen a partir de 1974, por personal de planta al servicio de las distintas Secretarías y Departamentos Administrativos.

Lo anterior quiere decir que, el quinquenio tiene su origen en una norma de orden Distrital (Decreto 796 de 1974, "por el cual se reglamenta el Artículo 22 del Decreto 1369 de 1973 referente al pago de Quinquenio y Auxilios Universitarios."), proferido por el Alcalde Mayor de Bogotá, D.E., en uso de sus facultades legales y su fue expedido para reglamentar los Acuerdos 44 de 1961, 86 de 1967 y 33 de 1963 se creó la Recompensa por Servicios Prestados (Quinquenios) y el Auxilio Universitario, mas exactamente el Artículo 22 del Acuerdo 10 de 1973 que ordena que la Dirección de Personal de la Alcaldía Mayor (hoy Departamento de Relaciones Laborales del Distrito Especial) tramitará mediante Resoluciones motivadas y liquidará a los beneficiarios las prestaciones a que se refiere este artículo con el lleno de los requisitos establecidos.

Lo anterior quiere decir que, los Acuerdos 44 de 1961, 86 de 1967 y 33 de 1963 por medio de los cuales se creó la Recompensa por Servicios Prestados (Quinquenios) no tiene sustento constitucional, ni legal pues, tanto en la Constitución de 1886, como en la actual, las entidades territoriales no tienen competencia para fijar régimen salarial y prestacional de los empleados públicos en cualquiera de sus órdenes.

Por lo anterior, se debe concluir que la pensión gracia se liquida con el promedio de los salarios devengados durante el año anterior a la adquisición del estatus pensional, siendo imposible incorporar en la base liquidatoria factores de origen extralegal, pues se trata de un derecho directamente asignado a los educadores oficiales que por definición tienen una relación legal y reglamentaria, y que además responde a condiciones particulares señaladas en la ley; salvo que se trate de emolumentos percibidos antes del 11 de diciembre de 1968, fecha de promulgación del Acto Legislativo 01 de 1968. En tal virtud, el quinquenio percibido por los docentes del Distrito de Bogotá no puede incluirse en la base de liquidación de la pensión gracia.

en la misma, se estaría contraviniendo lo preceptuado por el constituyente y el legislador y que ha sido por vía jurisprudencial.

De conformidad con las razones anteriores, el despacho estima que los actos acusados se ajustaron a las disposiciones legales mencionadas, de suerte que no están incurso en causal de nulidad que desvirtúe su presunción de legalidad, razón por la cual se denegaran las pretensiones de la demanda.

### **Costas**

Con relación a la condena en costas y agencias en derecho, el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, señala que "salvo en los procesos en los que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas y agencias en derecho, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código General del Proceso"<sup>9</sup>.

La norma contenida en el citado artículo 188, no impone al funcionario judicial la obligación de condenar en costas, solo le da la posibilidad de "disponer", esto es, de pronunciarse sobre su procedencia.

Si bien es cierto en la Ley 1437 de 2011, no aparece la previsión que contenía el artículo 171 del Decreto 01 de 1984, referido a la potestad de imponer condena en costas, "teniendo en cuenta la conducta asumida por las partes", también lo es que la norma establecida en la Ley 1437 de 2011, no impone la condena de manera automática, frente a aquél que resulte vencido en el litigio, pues debe entenderse que ella es el resultado de observar una serie de factores, tales como, la temeridad, la mala fe y la existencia de pruebas en el proceso sobre la causación de gastos y costas en el curso de la actuación, en donde el juez pondera tales circunstancias y se pronuncia sobre la procedencia de imposición con una decisión sustentada.

La anterior interpretación se ajusta a lo previsto en el artículo 365 del Código General del Proceso, el cual señala que la condena en costas se impone en los procesos y

---

<sup>9</sup> Artículo 366 "Liquidación. Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas:

(...)

4. Para la fijación de agencias en derecho deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquéllas establecen solamente un mínimo, o éste y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas.

(...)

actuaciones posteriores a aquellos "...en que haya controversia..." y "...sólo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.

Así que de conformidad con lo previsto en los artículos 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 365 del Código General del Proceso, no se condenará en costas (gastos del proceso y agencias en derecho) en esta instancia, comoquiera que no se observa y verifica una conducta de mala fe que involucre abuso del derecho, como tampoco se encuentran probadas en el proceso<sup>10</sup>.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarenta y Seis Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley.

### FALLA

**PRIMERO. NIEGANSE LAS SUPPLICAS DE LA DEMANDA**, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

**SEGUNDO.** No condenar en costas, conforme se advierte en la parte motiva de esta sentencia.

**TERCERO.** Ejecutoriada esta providencia archívese el expediente, previa devolución del remanente de los dineros consignados para gastos del proceso en caso que lo hubiere.

**CÓPIESE, NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE**

**ELKIN ALONSO RODRIGUEZ RODRIGUEZ**  
Juez

<sup>10</sup> Postura que ha sido reiterada por el Consejo de Estado. Sección segunda. Subsección "B". Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VELEZ. Bogotá, D.C., veintinueve (29) de febrero de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 73001-23-33-000-2013-00534-01(3650-14). Actor: MARIA ELENA MENDOZA SOTELO. Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA - POLICIA NACIONAL