

Cartagena de Indias D.T y C., veintitrés (23) de octubre de dos mil veinte (2020)

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Medio de control	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicado	13-001-33-33-001-2015-00436-01
Demandante	JOSÉ DAGOBERTO SALCEDO HERRERA
Demandado	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP
Tema	<i>Reliquidación Pensión Gracia</i>
Magistrado Ponente	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

II.- PRONUNCIAMIENTO

Procede esta Sala de decisión¹, resolver la apelación interpuesta, por la parte demandada, contra la sentencia del 28 de febrero de 2018, proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante la cual se accedió a las pretensiones de la demanda.

En atención a lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 446 de 1998, esta Corporación procederá a dictar sentencia sin consideración al orden o turno que corresponda.

III.- ANTECEDENTES

3.1. La demanda².

La presente acción de nulidad y restablecimiento del derecho fue instaurada por el señor JOSÉ DAGOBERTO SALCEDO HERRERA, con la finalidad de que se accedan a las siguientes:

3.1.1. Pretensiones³

PRIMERO: Que se declare la nulidad de las Resoluciones No. RDP 028875 DEL 14 de julio de 2015, RDP 038262 del 18 de septiembre de 2015 y RDP 040564 del

¹ Esta decisión se toma virtualmente en aplicación del artículo 4 del ACUERDO PCSJA20-11521 de 19 de marzo de 2020 del CSJ que autorizó a los Tribunales del país para hacer reuniones de trabajo y sesiones virtuales.

² Folios 1-10 cdno 1

³ Folio 2 cdno 1

13-001-33-33-001-2015-00436-01

30 de septiembre de 2015 a través de las cuales se le negó al actor la reliquidación de su pensión gracia.

SEGUNDA: Que, como consecuencia de la anterior declaración, y a título de restablecimiento del derecho, se ordene a la UGPP la reliquidación de la pensión gracia del actor, con todos los factores devengados al momento de adquirir el estatus pensional, como es la prima de navidad, prima de vacaciones, y demás.

TERCERA: Que se ordene el reconocimiento y pago del retroactivo adeudado desde la fecha en la que se adquirió el estatus pensional, hasta que se haga efectivo el pago.

CUARTO: Que se condene en costas y agencias en derechos.

3.1.2. Hechos⁴

Como soporte fáctico de sus pedimentos, la parte demandante expone los siguientes:

Por haber cumplido con los requisitos establecidos en la ley, al accionante le fue reconocida una pensión gracia mediante Resolución No. 08169 del 29 de abril de 2002; sin embargo, en la misma, solo se tuvo en cuenta el sueldo básico y el sobresueldo.

Que, debido a lo anterior solicitó ante la UGPP, el 11 de marzo de 2015, la reliquidación de su pensión gracia, utilizando todos los factores salariales que efectivamente devengó, tales como la prima de navidad, prima de vacaciones y todos los demás a que tenga derecho.

La solicitud anterior fue denegada a través de la Resoluciones No. RDP 028875 del 14 de julio de 2015, por lo que se interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación, siendo resueltos los mismos, mediante la RDP 038262 del 18 de septiembre de 2015 y la Resolución RDP 040564 del 30 de septiembre de 2015, en forma desfavorable a los intereses del actor.

⁴ Folio 3-4 cdno 1



13-001-33-33-001-2015-00436-01

3.1.3. Normas Violadas y Concepto De Violación

Como normas violadas se alegan los artículos 25, 48 y 53 de la constitución política colombiana, así como el artículo 4 de la Ley 4 de 1966 y el Decreto 1743 de ese mismo año.

Sostiene que los actos administrativos demandados son violatorios de las normas antes relacionadas y de los principios de favorabilidad, irrenunciabilidad y mínimo vital del actor, toda vez que al reconocerle la pensión gracia y resolver las correspondientes solicitudes de reliquidación, no se tuvieron en cuenta los todos los factores salariales devengados por este al momento de adquirir el estatus salarial.

3.2 CONTESTACIÓN DE LA UGPP⁵

Esta entidad se opuso a las pretensiones de la demanda argumentando que las mismas carecen de fundamento legal, por cuanto los actos administrativos fueron expedidos con fundamento en las normas y los certificados aportados por el actor cuando éste solicitó por primera vez la pensión gracia. En dichos certificados se hicieron constar los factores salariales devengados por el actor, sin embargo, para la fecha de la expedición de la resolución de pensión, éste derecho se reconocía únicamente con los factores que establecía la Ley 33 y 62 de 1985, por lo tanto, no había lugar a reconocer la prima de navidad, ni la prima de vacaciones.

Que si bien en la actualidad se reconocen todos los factores salariales devengados en el último año en el que adquirió el estatus pensional, lo cierto es que los certificados del demandante tienen algunas inconsistencias, toda vez que los valores de la prima de navidad y la prima de vacaciones reconocidas en el último año de servicios, varía sin justificación alguna entre los diferentes certificados que existen en el expediente administrativo.

3.3 SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA⁶

El Juez de primera instancia a través de sentencia del 28 de febrero de 2018, accedió a las pretensiones de la demanda, manifestando que en efecto el accionante tiene derecho a que se le reconozca y pague la reliquidación de

⁵ Folio 106-110 cdno 1

⁶ Folios 174-183 y 194-195 No. 1



13-001-33-33-001-2015-00436-01

su pensión gracia, argumento que la misma no debe liquidarse con fundamento en la Ley 33 y 62 de 1985, como quiera que ésta se encuentra exceptuada de la aplicación de tales normas por pertenecer a un régimen especial.

Para apoyar su teoría, la Juez a quo se fundamentó en las sentencias del Consejo de Estado del 10 de febrero de 2011 y del 4 de mayo de 2017, expresando que para la liquidación de la pensión gracia debe hacerse con base en el 75% del promedio del salario mensual devengado durante el último año de servicios, entendiendo que, el concepto de salario comprende todo lo percibido por el trabajador por sus servicios.

Expuso, que en el caso del señor DAGOBERTO SALCEDO HERRERA, era cierto que existía incongruencia entre los valores certificados como factores salariales devengados por éste durante el último año de servicios, por lo que, para realizar la reliquidación de su pensión, se tendría en cuenta el certificado aportado por la Gobernación de Bolívar a folio 160, el cual corresponde a una prueba decretada por el Despacho en el curso de este proceso judicial.

Teniendo en cuenta lo anterior, se declaró la nulidad de los actos administrativos demandados, y se ordenó la reliquidación de la pensión del actor con la inclusión de la doceava parte de la prima de navidad conforme al certificado visible a folio 160 del proceso, a partir del 5 de octubre de 1999; adicionalmente, se declaró la prescripción de las mesadas que se generaron con anterioridad al 11 de marzo de 2012.

Por medio de sentencia complementaria del 30 de mayo de 2018, la Juez de primera instancia adicionó la sentencia del 28 de febrero de 2018, manifestando que se negaba el reconocimiento de la prima de vacaciones, puesto que, en el certificado antes mencionado, no se hizo constar que la misma fuera devengada por el actor en el último año de servicios.

3.4 RECURSO DE APELACIÓN

3.4.1 UGPP⁷: Solicita que se revoque la sentencia de primera instancia, argumentando que en la misma se ordenó la inclusión de la prima de navidad devengada en el año 1999, por valor de \$1.720.754 sin consideración a que,

⁷ Folios 189-192 cdno 1

13-001-33-33-001-2015-00436-01

cuando se solicitó en pensión gracia se presentó un certificado con factores que contenían valores diferentes al hoy reconocido.

Alega, que los certificados no se encuentran elaborados en los formatos establecidos para el efecto, y que son del manejo de la secretaria de educación; además, no se acreditó por parte del actor o de la Gobernación, el porqué de la variación en los valores de los factores salariales; que, en caso de que el aumento del valor de cada factor devengado haya aumentado en virtud de algún reconocimiento posterior, ello debió ser probado por medio del acto administrativo correspondiente.

Expone que en el Decreto 2831 de 2005 se instó a las secretarías de educación a presentar los certificados de los factores salariales y de tiempo de servicios con base en unos parámetros especiales que las entidades encargadas del reconocimiento de las pretensiones pudieran realizar los estudios correspondientes. Dichos certificados revisten gran importancia toda vez que de ellos se colige el régimen prestacional al que pertenecen los docentes que aspiran a la pensión gracia.

Indica que en este caso no se presentó el certificado en las condiciones en las que lo exige la norma en cita y el Concejo de Estado, en sentencia del 2 de febrero de 2016; por lo que se puede conducir a la justicia a tomar decisiones erradas, no acordes al régimen jurídico del solicitante y comprometer con ello la responsabilidad de quienes los expidieron.

3.4.2 Parte demandante⁸: sostiene que el Juez de primera instancia se equivoca al excluir la prima de vacaciones como factor para la reliquidación pensional del actor; toda vez que en el expediente sí está demostrado que el actor devengó dicho emolumento en el último año de servicios anterior a la adquisición del estatus pensional.

Agrega, que en el expediente administrativo aportado en el proceso se da cuenta de 2 certificaciones en las que la Gobernación de Bolívar da cuenta de tal hecho; el primer certificado es de fecha 10 de diciembre de 2001, visible a folio 67 y que corresponde al año 1999 y el segundo certificado se encuentra a folio 80 y da cuenta del año 1999. De igual forma, en el expediente

⁸ Folio 198-206 cdno 1



13-001-33-33-001-2015-00436-01

aportado por la UGPP, se advierten 2 certificaciones que ratifican la información anterior (CD folio 112).

Afirma que, con la solicitud de reliquidación se aportaron 2 certificados en los que consta que el actor devengó prima de navidad y prima de vacaciones (pruebas fl. 25 y 26); adicionalmente, la UGPP reconoce que el actor devengó las 2 primas, por lo que solo centra su inconformidad en el valor de las mismas.

Alega que, si bien es cierto que dentro de la oportunidad correspondiente no se controvertió el certificado obrante a folio 160, en el cual el Juez fundó su decisión, lo cierto es que este también debió hacer una valoración armónica de todas las pruebas obrantes en el proceso, y no simplemente inaplicarlas para solo dar valor a un único certificado.

Argumenta, que al momento de solicitar la reliquidación pensional, se aportó un certificado de salarios a la UGPP, quien denegó el derecho argumentando únicamente que el monto de los factores de dicha constancia no coincidía con los establecidos en el certificado que reposaba en el expediente administrativo. En ese orden de ideas, afirma que no puede la justicia desconocer el derecho que tiene el actor a que se le incluya la prima de vacaciones como factor para reliquidar su pensión de jubilación.

3.5 TRÁMITE PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA.

El presente asunto, fue repartido a este Tribunal por medio de acta del 23 de agosto de 2018⁹, siendo admitido el mismo el día 26 de marzo de 2019¹⁰; y el 17 de junio de 2019 se procedió a correr traslado para alegar de conclusión¹¹.

3.6 ALEGATOS Y CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

3.6.1. Parte Demandante¹²: Reitera los argumentos esbozados en la demanda y la impugnación.

⁹ Folio 3 c. 2

¹⁰ Folio 5 c. 2

¹¹ Folio 9 c. 2

¹² Folios 11-13 Ibidem



13-001-33-33-001-2015-00436-01

3.6.2. Parte Demandada¹³: Insiste en los argumentos expuesto en el recurso de apelación.

3.6.3. Ministerio Público: El Agente del Ministerio Público, no emitió concepto.

IV. -CONTROL DE LEGALIDAD.

Revisado el expediente se observa, que en el desarrollo de las etapas procesales no existen vicios procesales que acarren nulidad del proceso o impidan proferir decisión, por ello, se procede a resolver la alzada.

V.- CONSIDERACIONES

5.1 Competencia.

Es competente esta Corporación para conocer el presente proceso en segunda instancia, por disposición del artículo 153 del CPACA.

5.2. Problema jurídico.

Para resolver el caso de marras, este Tribunal procederá a a determinar lo siguiente:

¿Es procedente la reliquidación de la pensión gracia que disfruta el señor JOSÉ DAGOBERTO SALCEDO, con la inclusión de la prima de navidad y la prima de vacaciones?

5.3 Tesis de la Sala

La Sala MODIFICARÁ la sentencia de primera instancia para indicar que, en la reliquidación de la pensión del actor se debe incluir tanto la prima de navidad como la prima de vacaciones, y que para ello deben tenerse en cuenta los montos establecidos en los certificados del 6 de marzo de 2001, que fueron los que sirvieron de fundamento para reconocer la pensión gracia.

¹³ Folios 17-20 Ibidem

13-001-33-33-001-2015-00436-01

5.4. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

5.4.1 Naturaleza jurídica de la pensión gracia.

La pensión gracia es considerada como una prestación de carácter especial otorgada a los docentes estatales territoriales, como reconocimiento a su esfuerzo, capacidad, dedicación y conocimientos al servicio de la actividad educativa. Su regulación normativa se condensa en la Ley 114 de 1913, que en su artículo 1º señaló:

"Artículo 1º. 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."

En otras características, la norma en mención estableció que la pensión sería un derecho del cual se disfrutaría al cumplir 50 años de edad, en una cuantía equivalente al 50% del salario de los dos últimos años de servicio.

Posteriormente, el beneficio de la pensión gracia se extendió en virtud del artículo 6º de la Ley 116 de 1928, a los empleados y profesores de las escuelas normales y a los inspectores de la instrucción pública, en colegios departamentales o municipales. Así mismo, con la expedición de la Ley 37 de 1933 la mencionada pensión se amplió a los maestros de establecimientos de enseñanza secundaria, sin cambio alguno de requisitos.

Más adelante, la Ley 24 de 1947, dispuso que: *"Cuando se trate de servidores del ramo docente, las pensiones de jubilación se liquidaran de acuerdo con el promedio de los sueldos devengados durante el último año"*. La Ley 4ª de 1966, en su artículo 4, modificó la norma anterior, indicando que *"la pensión de gracia se liquidará con base en el 75% del promedio mensual obtenido en el último año de servicio"*; más adelante el Decreto Reglamentario 1743 de 1966, artículo 5, coadyuvaría lo establecido en la Ley 4/66.

Debe destacarse en esta instancia que, mediante la Ley 43 de 1975, se desarrolló en Colombia, el proceso de nacionalización de la educación, comprendido desde el 1 de enero de 1976 hasta el 31 de diciembre de 1980; por lo que la Ley 91 de 1989, en su artículo 15, limitó el derecho de dicha pensión en los siguientes términos:



13-001-33-33-001-2015-00436-01

“A partir de la vigencia de la presente Ley, el personal docente nacional y nacionalizado y que se vincule con posterioridad al 1 de enero de 1990, será regido por las siguientes disposiciones:

2. Pensiones.

Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieren desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos.

Esta pensión seguirá reconociéndose por la Caja Nacional de Previsión Social conforme al Decreto 081 de 1976 y será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación.”

Con la expedición de la Ley 100 de 1993, dicha prestación pensional quedó ratificada como régimen especial, en ese sentido el parágrafo del artículo 279 de la Ley 100 de 1993, consagró:

“La pensión gracia para los educadores de que tratan las leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, continuará a cargo de la Caja Nacional de Previsión y del Fondo de Pensiones públicas del nivel nacional cuando éste sustituya a la Caja, en el pago de sus obligaciones pensionales”.

Así entonces, la pensión gracia es un derecho de carácter especial que tiene vida propia o autonomía frente al régimen pensional ordinario, por su condición de derecho adquirido concedido por el legislador y con el rango de protección constitucional. Por tanto, su reconocimiento es directo e independiente de cualquier otra situación ordinaria.

Amén de lo anterior, se concluye que los beneficiarios de esta prestación pensional, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 15 de ley 91 de 1989, deberán demostrar el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- Haber servido por un tiempo no menor de veinte (20) años.
- Haber cumplido 50 años, o que se halle en incapacidad por enfermedad u otra causa, de ganar lo necesario para su sostenimiento.
- Que en los empleos que ha desempeñado se ha conducido con honradez y consagración.



13-001-33-33-001-2015-00436-01

- Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional.
- Que observa buena conducta.

Ahora bien, para el cómputo de los años de servicio se sumarán los prestados en diversas épocas, tanto en el campo de la enseñanza primaria como en el de la normalista, pudiéndose contar en aquella la que implica la inspección.

La definición de la pensión gracia ha sido decantada por el H. Consejo de Estado⁸, afirmando que la misma fue creada en virtud de la flagrante desigualdad y la situación económica por las cuales pasaban los educadores cuyos salarios se encontraban a cargo de las entidades territoriales y los nombrados por el Ministerio de Educación Nacional, al respecto expuso:

“Así mismo el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A” C.P.: Luis Rafael Vergara Quintero, Bogotá D.C., en providencia del trece (13) de junio de dos mil trece (2013) Radicación número: 73001-23-31-000-2010-00361-01(1395-12) Actor: Isabel Gomez Guzman, realizó un análisis de las normas que regula la pensión gracia, concluyendo:

“La ley 114 de 1913, otorga a los maestros de escuelas primarias oficiales que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 4, una pensión nacional por servicios prestados a los Departamentos y a los Municipios, siempre que comprueben “que no reciben actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional”.

Con la expedición de las leyes 116 de 1928 y 37 de 1933 se hizo extensiva esta prerrogativa a otros empleos docentes, al consagrar la posibilidad de computar para tal efecto los años laborados en la enseñanza secundaria, normalista o como inspectores de instrucción pública, pero en colegios departamentales o municipales, interpretación que surge de la prohibición de recibir dos pensiones nacionales y que conserva su vigencia, pues la citada ley 116, en su artículo 6º señaló que tal beneficio se concretaría “... en los términos que contempla la Ley 114 de 1913 y demás que a ésta complementan ...”, lo que supone el cumplimiento de los requisitos consagrados en el numeral cuarto de esta ley.

Sobre los alcances de la ley 37 de 1933, esta Corporación ha precisado, en forma reiterada, que la referida ley lo que hizo simplemente fue extender a los maestros de establecimientos de enseñanza secundaria la pensión aludida, sin cambio alguno de requisitos.

El artículo 15 No. 2, literal A, de la ley 91 de 1989 estableció:



13-001-33-33-001-2015-00436-01

"Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieren desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos. Esta pensión seguirá reconociéndose por la Caja Nacional de Previsión Social conforme al Decreto 081 de 1976 y será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación."

Esta disposición, en últimas, precisó la conclusión del beneficio de la pensión gracia para los docentes vinculados a partir del 31 de diciembre de 1980, como también que la excepción que permite la compatibilidad en el pago de dos pensiones de carácter nacional (pensión gracia y pensión ordinaria de jubilación) en virtud de la ley 91 de 1989, es limitada a aquellos docentes departamentales y municipales que a la fecha señalada en tal disposición quedaron comprendidos en el proceso de nacionalización iniciado con la ley 43 de 1975, que deberán reunir además los requisitos contemplados en la ley 114 de 1913."

En conclusión, para efectos de computar tiempos de servicio con miras al beneficio pensional, la norma no exige que deba existir continuidad en la labor con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, sino, que haya laborado antes de dicha fecha, por lo que tales tiempos son acumulables con los laborados con posterioridad a la misma.

5.4.2 Reliquidación de la pensión gracia.

Sobre este aspecto, el Consejo de Estado¹⁴ ha expresado lo siguiente:

"La jurisprudencia frente a la reliquidación de la pensión gracia

21. El Consejo de Estado, en relación con la reliquidación de la pensión gracia ha dicho que en ella se deben incluir todos los factores de salario que el docente hubiese percibido en el año anterior al cumplimiento de los requisitos de tiempo y edad, de conformidad con lo establecido por el artículo 4º de la Ley 4ª de 1966 y el artículo 5º del Decreto 1743 del mismo año. Así se expresó la corporación:

"(...) Es claro que en la liquidación de la pensión gracia se deben incluir todos los factores salariales percibidos por la actora, durante el año inmediatamente anterior a aquél en que cumplió con los requisitos de tiempo y edad, vale decir los que regían para el momento en que consolidó el derecho. En síntesis, las normas especiales que rigen el reconocimiento de la pensión gracia (artículo 4º de la Ley 4ª de 1966 y el artículo 5º del Decreto 1743 de 1966), se aplican bajo

¹⁴ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN "B". Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ. Bogotá D.C., veintiséis (26) de junio de dos mil veinte (2020). Radicación número: 17001-23-33-000-2016-00221-01 (2858-18)



13-001-33-33-001-2015-00436-01

el entendido de que el setenta y cinco (75%) del promedio obtenido en el último año de servicios, es el año inmediatamente anterior a aquél a la consolidación del status de pensionado. Consecuentemente, la reliquidación de la pensión gracia sólo es posible respecto de factores devengados al momento de la consolidación del status pensional y no de la época del retiro, como sí ocurre en las pensiones ordinarias, en cuyo caso existe afiliación y, por ende, aportes que llevan a la mejora en el monto de la pensión al momento de la desvinculación. Descendiendo al caso en examen, cuando la actora consolidó su status pensional, es decir, cumplió con 50 años de edad y 20 años de servicio oficial, mediante Resolución 40090 de 5 de noviembre de 1993, CAJANAL le reconoció una pensión gracia con base en los factores de las Leyes 33 y 62 de 1985 y, por ende, con exclusión de los factores de horas extras y la prima de navidad. En esas condiciones, para la Sala no cabe duda de que la Resolución que reconoció la pensión gracia a la actora desconoció los factores reclamados y que según la normativa referida debieron ser tenidos en cuenta para su reconocimiento (...)".

22. En pronunciamiento¹¹ más reciente, el Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda – Subsección B, en lo que se relaciona con la reliquidación de la pensión gracia, dijo lo siguiente:

"(...) En cuanto al régimen aplicable para efectos de la liquidación de la pensión gracia, se tiene que el artículo 1° de la Ley 114 de 1913, en principio determinó que la cuantía de la prestación correspondería a la mitad del sueldo que hubiere devengado el empleado en los dos últimos años de servicio. (...). Para resumir, las normas especiales que rigen el reconocimiento de la pensión gracia (artículos 4° de la Ley 4a de 1966 y 5° del Decreto 1743 de 1966), se aplican bajo el entendido de que el 75% del promedio obtenido en el último año de servicios, es del año inmediatamente anterior a la consolidación del estatus de pensionado, en la que se deben incluir todos los factores salariales percibidos por el docente que ha cumplido los requisitos de tiempo y edad entre otros, vale decir, los que regían para el momento en que se consolidó el derecho y no de la época del retiro como sí ocurre en las pensiones ordinarias, en cuyo caso existe afiliación y por ende aportes que conducen a la mejora en el monto de la pensión al momento de la desvinculación. En consecuencia de lo anterior, las leyes 33 y 62 de 1985 no son aplicables a la pensión gracia".

Teniendo en cuenta lo anterior, se concluye que la pensión gracia debe ser liquidada con el 75% de todos los factores salariales devengados durante el último año de adquisición del estatus por parte del beneficiario de la misma.



13-001-33-33-001-2015-00436-01

5.5. Caso concreto.

5.5.1 Hechos probados

- Cédula de ciudadanía en la que se hace constar que el señor JOSÉ DAGOBERTO SALCEDO nació el 5 de octubre de 1949, de lo anterior se infiere que este cumplió los 50 años en 1999 (fl. 12 y 64).
- Resolución 08169 del 19 de abril de 2002, por medio de la cual se le reconoció al actor una pensión gracia, teniendo en cuenta el 75% del sueldo y sobre sueldo devengado durante el año anterior al estatus pensional – 1998/1999 (fl. 14-16)
- Solicitud de reliquidación pensional con la inclusión de todos los factores salariales (fl. 20-24).
- Certificado expedido por la Secretaria de Educación de Bolívar el **30 de enero de 2015**, en el que se hace constar que el actor devengó en el año 1998 los siguientes factores (fl. 25):

SUELDO BÁSICO:	\$1.151.140
SOBRESUELDO 30% RECTOR:	\$345.342
PRIMA DE NAVIDAD:	\$1.558.835
PRIMA DE VACACIONES:	\$748.241

- Certificado expedido por la Secretaria de Educación de Bolívar el **30 de enero de 2015**, en el que se hace constar que el actor devengó en el año 1999 los siguientes factores (fl. 26):

SUELDO BÁSICO:	\$1.323.811
SOBRESUELDO 30% RECTOR:	\$397.143
PRIMA DE NAVIDAD:	\$1.792.660
PRIMA DE VACACIONES:	\$860.477

- Resolución RDP 028875 del 14 de julio de 2015, por medio de la cual la UGPP niega al actor una reliquidación de su pensión gracia, por inconsistencia en el monto del valor de la prima de navidad y porque, a su juicio el accionante no tiene derecho a la pensión gracia por



13-001-33-33-001-2015-00436-01

haberse vinculado al magisterio con posterioridad al 31 de diciembre de 1980 (fl. 35-36)

- Recurso de reposición y en subsidio apelación (fl. 38-43)
- Resoluciones RDP 038262 del 18 de septiembre de 2015 (fl. 45-46) y RDP 040564 del 30 de septiembre de 2015 que confirman el acto administrativo impugnado, bajo el argumento de la incongruencia de los valores de la prima de navidad en los certificados aportados (fl 47-48)
- Certificado emitido por el Área de Talento Humano de la Secretaría de Educación de Bolívar, de fecha **6 de marzo de 2001**, en la que se hace constar que el actor devengada lo siguiente (fl. 67 y 80¹⁵):

Año 1999	
SUELDO BÁSICO:	\$1.323.811
SOBRESUELDO 30% RECTOR:	\$397.143
PRIMA DE NAVIDAD:	\$1.720.954
PRIMA DE VACACIONES :	\$860.477

Año 1998	
SUELDO BÁSICO:	\$1.151.140
SOBRESUELDO 30% RECTOR:	\$345.342
PRIMA DE NAVIDAD:	\$1.496.482
PRIMA DE VACACIONES :	\$748.241

- A folio 160 se encuentra otro certificado, expedido por el Técnico Operativo de la Dirección Función Pública de la Gobernación de Bolívar en el que hace constar el actor devengó lo siguiente:

Año	Sueldo	Sobre sueldo	Prima de navidad
1998	\$1.496.482	---	\$1.496.482
1999	\$1.323.811	\$397.143	\$ 1.720.954

¹⁵ Los mismos se encuentran también en el CD aportado por la UGPP como expediente administrativo a folio 114.



13-001-33-33-001-2015-00436-01

5.5.2 Análisis crítico de las pruebas frente al marco normativo y jurisprudencial.

En el presente asunto se demanda la nulidad de las Resoluciones No. RDP 028875 DEL 14 de julio de 2015, RDP 038262 del 18 de septiembre de 2015 y RDP 040564 del 30 de septiembre de 2015 a través de las cuales se le negó al actor la reliquidación de su pensión gracia, con la inclusión de todos los factores salariales.

En sentencia de primera instancia, la Juez *a quo* decidió acceder a las pretensiones de la demanda de manera parcial, argumentando que en efecto la pensión gracia debe ser liquidada con base en todos los factores salariales devengados en el año anterior a la adquisición del estatus; sin embargo, como quiera que en el caso del actor existía disparidad entre la información que contenían los certificados aportados al proceso, solo se tendría en cuenta el documento que reposaba a folio 160 del expediente, prueba decretada dentro del proceso; y, según ello, el actor solo tenía derecho a la inclusión de la prima de navidad puesto que no se certificó otro factor diferente.

Frente a esta decisión tanto la parte actora como la accionada interpusieron recursos de apelación. Por un lado el señor Salcedo Herrera afirma que en este caso no se encuentra en discusión si él devengaba o no la prima de vacaciones y navidad, pues ello no lo reprocha la UGPP; así las cosas, el problema jurídico se circunscribe a determinar el valor de dichas prestaciones debido a la diferencia que muestran los certificados.

Por su parte la UGPP., considera que debe revocarse la sentencia de primera instancia como quiera que los certificados allegados al proceso no son confiables puesto que exponen información contradictoria en cuanto a los montos de las prestaciones devengadas por el actor; además, no cumplen con los requisitos establecidos en el Decreto 2831 de 2005.

Teniendo en cuenta lo anterior, advierte esta Judicatura que en efecto, no existe controversia en cuanto a la forma como debe liquidarse la pensión gracia; por el contrario, la discusión gira en torno a las pruebas aportadas para demostrar los factores con los cuales debe reconocerse dicha pensión.



13-001-33-33-001-2015-00436-01

Así las cosas, confirme con la documentación allegada al plenario, se tiene que, la UGPP reconoció el señor JOSÉ DAGOBERTO SALCEDO una pensión gracia a través de la Resolución 08169 del 19 de abril de 2002, teniendo en cuenta el 75% del sueldo y sobre sueldo devengado durante el año anterior al estatus pensional – 1998/1999 (fl. 14-16)

Que, para adoptar la decisión anterior la UGPP tuvo en cuenta los certificados emitidos por el Área de Talento Humano de la Secretaria de Educación de Bolívar, de fecha **6 de marzo de 2001**, pues son los que reposan en el expediente administrativo; en ellos se hace constar que el actor devengada lo siguiente (fl. 67 y 80¹⁶):

Año	Sueldo	Sobre sueldo	Prima de navidad	Prima de vacaciones
1998	\$1.151.140	\$345.342	\$1.496.482	\$748.241
1999	\$1.323.811	\$397.143	\$1.720.954	\$860.477

Al momento de solicitar la reliquidación pensional, el actor aportó nuevos certificados expedidos por la Secretaria de Educación de Bolívar el **30 de enero de 2015**, en el que se hace constar que el actor devengó los siguientes (fl. 25 y 26):

Año	Sueldo	Sobre sueldo	Prima de navidad	Prima de vacaciones
1998	\$1.151.140	\$345.342	\$1.558.835	\$748.241
1999	\$1.323.811	\$397.143	\$1.792.660	\$860.477

De lo anterior encuentra esta Corporación que en realidad existe una contradicción en los certificados de referencia, pero únicamente en lo que se refiere al monto de la prima de navidad en el año 1998, puesto que los demás valores muestran identidad entre unos y otros.

Hasta este punto, encuentra este Tribunal que no existe objeción en cuento a que el actor tiene derecho a que se le reconozca tanto la prima de navidad como la prima de vacaciones, sin embargo, la duda se circunscribe es al valor que se debe reconocer por la prima de navidad en el año 1998 y 1999, tal y como se muestra en los cuadros antes expuestos.

¹⁶ Los mismos se encuentran también en el CD aportado por la UGPP como expediente administrativo a folio 114.



13-001-33-33-001-2015-00436-01

Ahora bien, en audiencia inicial la Juez, a fin de aclarar lo anterior, ordenó al Secretario de Educación de Bolívar que certificara los factores salariales del actor, en los años 1998-1999; además indicó que la certificación deberá precisar y aclarar la cuantía de la prima de navidad devengada por el accionante en los años 1998 y 1999¹⁷. En respuesta a lo anterior, se allegó al proceso el certificado visible a folio 160, en el que se hace constar lo siguiente:

Año	Sueldo	Sobre sueldo	Prima de navidad
1998	\$1.496.482	---	\$1.496.482
1999	\$1.323.811	\$397.143	\$1.720.954

Encuentra este Tribunal que este certificado cuenta aún con más deficiencias que el anterior, puesto que no determina el sobre sueldo del año 1998, y además, indica que el valor del sueldo es igual al valor de la prima de navidad del mismo año, contradiciéndose con todos los demás certificados. A pesar de lo anterior, se advierte que la información referente a la prima de vacaciones coincide con la de los certificados expedidos **6 de marzo de 2001**.

Para resolver la contradicción anterior, este Tribunal se remite a las normas que regulan cada uno de los valores recibidos por el actor en el año 1998 y 1999;

Año	Sueldo (A)*	Sobre sueldo (B)*	Prima de navidad (C)	Prima de vacaciones (D)
1998	\$1.151.140	\$345.342	\$1.496.482	\$748.241
1999	\$1.323.811	\$397.143	\$1.720.954	\$860.477

Año	Sueldo	Prima de navidad ¹⁸	Prima de vacaciones ¹⁹
1998	Suma de A*+B* =\$1.496.482	C = A*+B* C= \$1.496.482	D= (A*+B*)/2 D=\$748.241
1999	Suma de A*+B* =\$1.720.954	C = A*+B* C= \$1.720.954	D= (A*+B*)/2 D=\$860.477

Ahora bien, a pesar de toda la controversia surgida en este asunto, considera esta Corporación que la UGPP debió reconocer la reliquidación del señor JOSÉ DAGOBERTO SALCEDO con fundamento en los primeros certificados que sirvieron de base para el reconocimiento de la pensión gracia en el año 2002, es decir, con los certificados del 6 de marzo de 2001; y aplicar la normatividad

¹⁷ Folio 148 cdno 1

¹⁸ Según el Decreto 1045/78 artículo 32 y D. 31335/68 art. 11 corresponde a un (1) mes de sueldo, a 30 de noviembre de cada año.

¹⁹ Según el Decreto 3181/1997, art. 1, corresponde al 50% del salario.



13-001-33-33-001-2015-00436-01

aquí citada en las notas al pie; y, hubiese resuelto cualquier duda suscitada en el asunto. De la misma manera debía haber hecho el Juez de primera instancia.

Por otra parte, en lo que se refiere a la certificación expedida en virtud del requerimiento hecho por el Juzgado a quo, encuentra esta Judicatura que el incluyó la misma información de los certificados aportados por en un principio ante la UGPP, pero, distribuido en casillas diferentes; en efecto, se advierte que para el año 1998, incluyó en la casilla del sueldo, lo que correspondía al sueldo y el sobresueldo de ese año (\$1.496.482); además, omitió certificar la prima de vacaciones, que en todos los otros certificados está.

Debe resaltar esta Sala que en este caso, el señor SALCEDO HERRERA demostró ante la UGPP que devengó la prima de vacaciones y la prima de navidad, por lo tanto tenía derecho a que se le reliquidara su pensión con la inclusión de las dos prestaciones; y, si bien es cierto que se presentó una controversia sobre el monto de la prima de navidad, debido al valor superior que se indicó en los certificados del 30 de enero de 2015, considera esta Corporación que ello no era óbice para denegar el derecho al actor, puesto que, para dilucidar lo anterior, la UGPP pudo acudir ante la entidad accionada y solicitar que se le emitiera otro certificado que aclarara la situación frente a la prima de navidad, y no proceder inmediatamente a denegar el derecho por encontrar una información contraria, solo frente a uno de los factores. De igual forma, la entidad accionada pudo acudir a la normatividad que regulaba la materia, a efectos de revisar la liquidación de dichas primas y definir el derecho conforme a la ley. Es decir, se desconoció el derecho del accionante solamente porque un certificado posterior certificó un valor superior para la prima de navidad.

De igual manera, es importante reconocer que, escapa a la órbita del accionante el hecho de que cada vez que solicita un certificado de factores salariales éste se elabore con falencias que afecten sus derechos; pues es la entidad encargada de llevar esos registros la responsable de la información que suministra a los usuarios y entidades que así lo soliciten.

En cuanto al tema que trata la UGPP, referente a que los certificados en mención no cumplen con los requisitos establecidos en el Decreto 2831 de agosto 16 de 2005; encuentra esta judicatura que dicho argumento no tiene cabida en este evento, como quiera que el Decreto 2831/05 exige que los



13-001-33-33-001-2015-00436-01

certificados se expidan en el formato especial establecido por ella Fiduprevisora S.A, para efectos de que dicha entidad, y no otra, pueda proceder con el reconocimiento de las prestaciones de los docentes; además, que el mismo cuente con la historia de tiempo de servicio y régimen salarial del interesado, condiciones que se aplican a los certificados traídos al proceso, independientemente del formato utilizado para ello.

En ese orden de ideas, esta Corporación procederá a MODIFICAR la sentencia de primera instancia, en su numeral segundo, para indicar que, en la reliquidación de la pensión del actor se debe incluir tanto la prima de navidad como la prima de vacaciones, y que para ello deben tenerse en cuenta los montos establecidos en los certificados del **6 de marzo de 2001**, que fueron los que sirvieron de fundamento para reconocer la pensión gracia. En consecuencia, se revocará el numeral séptimo de la providencia, que había negado el reconocimiento de la prima de vacaciones. En lo demás, se confirmará la sentencia recurrida.

5.6 De la condena en costa en segunda instancia.

El artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala, que *“Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil”*. A su turno, el artículo 365 del Código General del Proceso señala que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación.

Con base en las anteriores normas, se procederá a condenar en costas a la UGPP, como quiera que resultó vencido en el proceso de referencia.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

VI.- FALLA:

PRIMERO: REVOCAR el numeral séptimo de la sentencia del 28 de febrero de 2018, por lo expuesto en esta providencia.



13-001-33-33-001-2015-00436-01

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, **MODIFICAR** el numeral segundo de la sentencia del 28 de febrero de 2018, para indicar lo siguiente:

*“**SEGUNDO:** Como consecuencia de lo anterior, a título de restableciendo del derecho, se ordenará a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP que reliquide la pensión gracia reconocida al señor JOSÉ DAGOBERTO SALCEDO HERRERA, a partir dl 5 de octubre de 1999, para lo cual tendrá en cuenta además de los factores incluidos en la Resolución No. 08169 de 2002, la doceava parte de la **prima de navidad y la prima de vacaciones** devengada durante el año anterior a esa fecha, **conforme a los valores certificados expedidos el 6 de marzo de 2001** que reposan en el expediente administrativo”.*

TERCERO: CONFIRMAR en todo lo demás la sentencia impugnada.

CUARTO: CONDENAR EN COSTAS en esta instancia a la UGPP, conforme con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

QUINTO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al juzgado de origen, previas las anotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sala virtual No.070 de la fecha.

LOS MAGISTRADOS

MOISÉS DE JESÚS RODRÍGUEZ PÉREZ

EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS

DIGNA MARIA GUERRA PICÓN