



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

Bogotá D.C., veintisiete (27) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

Acción:	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante:	María Balbina Ortiz de Salcedo¹
Demandado:	Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – U.G.P.P.²
Radicación:	11001333501620190052000
Asunto:	Sentencia Anticipada de Primera Instancia

Reconózcase y téngase al Doctor RICHARD GIOVANNY SUAREZ TORRES identificado con C.C. N° 79.576.294 y portador de la T.P. N° 102.505 del C.S. de la J como apoderad judicial principal de la U.G.P.P. de conformidad con la Escritura N° 0611 de 12 de febrero de 2020 obrante a folios 9 – 14 del archivo 09 del expediente electrónico y a la Doctora MARÍA ALEJANDRA BARRAGAN COAVA identificada con C.C. N° 1.063.300.940 y portadora de la T.P. N° 305.309 de la C.S. de la J como apoderada sustituta de la U.G.P.P. de conformidad con el poder obrante en el archivo 10 del expediente electrónico.

1. ASUNTO POR DECIDIR

Cumplidas las etapas del proceso y los presupuestos procesales del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho laboral sin que se adviertan causales de nulidad, el Juzgado, en primera instancia, dicta la sentencia que en derecho corresponda, de acuerdo con los artículos 179 y 187 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021³, y conforme la siguiente motivación.

1

2. ANTECEDENTES

2.1. Pretensiones⁴. La señora **MARÍA BALBINA ORTIZ DE SALCEDO** por conducto de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovido contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – U.G.P.P., solicitó la declaratoria de nulidad de las Resoluciones RDP 026667 DE 5 DE septiembre de 2019 mediante la cual le fue negada la reliquidación de su pensión gracia y de la RDP 032704 de 30 de octubre de 2019 por medio de la cual se resolvió desfavorablemente el recurso interpuesto contra el anterior acto administrativo y como consecuencia de ello le sea reliquidada su pensión gracia con la inclusión de las primas de alimentación, habitación y navidad y una tasa de reemplazo del 75% efectiva a partir del 31 de marzo de 1994 con efectos fiscales a partir del 1° de agosto de 2019 fecha en que fue reducida su mesada pensional conforme Resolución RDP 0202016 de 10 de julio de 2019, con el pago de las respectivas diferencias pensionales.

¹ info@organizacionsanabria.com.co

² notificacionesjudicialesrstugpp@gmail.com; notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co; abogada4ugpp@gmail.com

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

⁴ Folios 2-3 archivo 01 expediente electrónico.

2.2. Hechos⁵:

1. Que se desempeñó como docente por más de 20 años de vinculación Departamental y Territorial, en el periodo comprendido entre el 16 de febrero de 1966 y el 9 de febrero de 1995.
2. El 31 de marzo de 1994 acreditada la edad y los demás requisitos legales, solicitó el reconocimiento y pago de la pensión gracia ante CAJANAL, entidad que a través de Resolución N° 07920 de 19 de julio de 1996 reconoció la prestación, pero sin tomar en cuenta la totalidad de factores devengados (sólo asignación básica, reajuste 25% congelado y 25% descongelado) en el año anterior al cumplimiento del estatus.
3. Mediante Resoluciones N° 31641 de 14 de diciembre de 2000 y 013867 de 12 de mayo de 2005 fue reliquidada la prestación, en esta última ocasión en cumplimiento de un fallo de tutela, y haciendo la inclusión de factores salariales adicionales (primas de navidad, alimentación y habitación).
4. Posteriormente a través de Resolución N° 63296 de 21 de diciembre de 2006 CAJANAL negó reliquidación de pensión.
5. El 19 de abril de 2019 la UGPP profirió la Resolución N° 013738 por medio de la cual dio cumplimiento a la sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá y dejó sin efectos la Resolución N° 013867 de 12 de mayo de 2005 disponiendo que la pensión continua en nomina de conformidad con la Resolución 31641 de 14 de diciembre de 2000.
6. La U.G.P.P. promovió acción de lesividad con el fin de que se declarará la nulidad de la Resolución N° 31641 de 14 de diciembre de 2000 en atención a que se en ella se reliquidó la pensión con los factores devengados en el último año de servicios, proceso que fue definido en primera instancia mediante fallo del 21 de agosto de 2019 en el que se accedió a la nulidad y se ordeno a la U.G.P.P continuar pagando la pensión con la inclusión de los factores salariales en el último año anterior a la adquisición del estatus, es decir manteniendo la Resolución N° 013867 de 12 de mayo de 2005.
7. A partir de agosto de 2019 fue reducida su mesada pensional de conformidad con lo dispuesto en Resolución N° 020216 de 10 de julio de 2019.
8. A través de derecho de petición solicitó a la entidad reliquidar la prestación teniendo en cuenta la totalidad de factores devengados en el año inmediatamente anterior al cumplimiento del estatus de pensionada, lo que fue resuelto desfavorablemente a través de las Resoluciones RDP 026667 y 032704 de 5 de septiembre y 30 de octubre de 2019.

2

2.3. Normas violadas y concepto de violación. Aduce la parte demandante que han sido vulnerados las siguientes disposiciones: artículos 2°, 6°, 25 y 58 de la Constitución Política, 10 del Código Civil, 5° de la Ley 57 de 1887, 4° de la Ley 4 de 1966, 5° del Decreto Reglamentario 1743 de 1966, 45 del Decreto 1045 de 1978, Ley 91 de 1989, Decreto 2277 de 1985, artículo 1° de la Ley 33 de 1985, 1° de la Ley 62 de 1985, artículos 1° a 5° de la Ley 114 de 1913, Ley 116 de 1928, artículo 3° de la Ley 37 de 1933, Ley 91 de 1989, Ley 60 de 1993 y Ley 115 de 1994.

En su concepto de violación indicó que la entidad accionada ha dejado en el limbo su situación pensional pues cada una de las recientes decisiones determinaban la inclusión en nómina de los actos administrativos que fueron revocados en cumplimiento de órdenes judiciales y la determinación final adoptada fue la de ordenar la inclusión en nómina de conformidad con la resolución N° 07920 de 30 de julio de 1996 con la que inicialmente fue reconocida la prestación sin tener en cuenta que la misma no se encuentra ajustada en derecho en tanto no incluyó la totalidad de factores devengados en el año inmediatamente anterior al cumplimiento del estatus y en contravía de la orden judicial impartida en la sentencia del 21 de agosto de 2019 que constituye imperativo que prohibía a la entidad modificar los factores de reconocimiento tenidos en cuenta en la Resolución N° 013867 de 2005.

⁵ Folios 3-4 archivo 01 expediente electrónico.

2.4. Actuación procesal. La demanda se presentó el 18 de diciembre de 2019⁶, por medio de auto de fecha 28 de febrero de 2020⁷, se admitió la demanda de la referencia por encontrar colmados los requisitos para su procedencia; asimismo, con fecha 22 de julio de 2022⁸, fue notificada mediante correo electrónico la entidad demandada, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

La entidad accionada contestó la demanda en tiempo, corrido a través de secretaría el traslado de las excepciones presentadas, a través de auto del 6 de septiembre de 2022⁹ se corrió traslado del expediente administrativo de la accionante, y a través de providencia del 18 de octubre de 2022¹⁰ se corrió traslado para alegar, conforme a lo dispuesto en el artículo 182A del C.P.A.C.A., dentro del termino las partes y la llamada en garantía allegaron sus alegaciones.

2.5. LA SINOPSIS DE LA RESPUESTA.

2.5.1 Contestación de la U.G.P.P.¹¹

La entidad demandada, en su escrito de contestación se opuso a todas y cada una de las pretensiones de la demanda, indicó para el efecto que la demandante no cumple con los requisitos legales para la reliquidación de su pensión, que mediante sentencia proferida el 1° de noviembre de 2017 se dejó sin efectos la sentencia de tutela proferida por el Juzgado 1° Penal del Circuito de Bogotá del 19 de agosto de 2004 como también los actos administrativos por medio de los cuales se dio cumplimiento a dicho fallo, como quedó expuesto en la Resolución RDP 13738 de 19 de abril de 2018 y que mediante Resolución N° 26667 de 5 de septiembre de 2019 se negó la reliquidación en atención a que efectuadas las operaciones aritméticas se advirtió que sobre los factores de asignación básica, prima de alimentación y prima de navidad, el valor calculado implica una pensión inferior en la Resolución N° 7920 de 1996, teniendo en cuenta además, que en sentencia del 29 de marzo de 1996 se declaró la nulidad del Acuerdo 11 de 3 de agosto de 1989 referente al reajuste del 25% como reposa en el certificado de factores salariales expedido el 3 de septiembre de 2002 y que la prima de habitación fue creada por entes departamentales sin tener competencia para ello, pues fue posterior al acto legislativo 01 de 1968.

Dentro de las excepciones presentadas solicitó se declaran probadas las de *Prescripción, Inexigibilidad de la obligación – costas, Buena fe, Declaratoria de otras excepciones e Inexistencia de la Obligación*

2.6. Alegatos de conclusión.

2.6.1. La parte demandante¹². En su escrito indicó que la decisión adoptada por el Juzgado 28 Administrativo de Bogotá es un imperativo legal para que a la entidad se le mantuviera la prohibición de modificar los factores de salario ya tenidos en cuenta en la Resolución N° 013867 de 2005 y sin embargo no lo hizo, por lo que solicitó se accediera lo pretendido.

2.6.2. La parte demandada¹³. En su escrito reiteró la solicitud de que fueran negadas las pretensiones e insistió en que no pudo dar cumplimiento a lo dispuesto por el Juzgado 28 Administrativo en atención a que la Resolución 013867 de 2005 fue dejada sin efectos jurídicos y que no tomó en cuenta reajuste del 25% no se le incluye en la liquidación de la pensión toda vez que con fallo de fecha 29 de marzo de 1996 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección

⁶ Archivo 04 expediente electrónico

⁷ Archivo 05 expediente electrónico

⁸ Archivo 07 expediente electrónico

⁹ Archivo 14 expediente electrónico

¹⁰ Archivo 16 expediente electrónico

¹¹ Archivo 09 expediente electrónico

¹² Archivo 17 expediente electrónico

¹³ Archivo 18 expediente electrónico

B declaró nulo el Acuerdo 11 del 3 de agosto de 1989, conforme lo señala el certificado de factores salariales de fecha 03-09-2002, que reposa en el expediente administrativo.

3. CONSIDERACIONES

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

3.1. Problema Jurídico: Considera el Despacho que en el presente asunto se debe determinar si:

- a. ¿Debe liquidarse la pensión gracia de la señora María Balbina Ortiz de Salcedo con base en todos los factores devengados por ella en el año previo a la adquisición del estatus pensional?
- b. El anterior problema ¿fue resuelto por el Juzgado 28 Administrativo de Bogotá dentro del medio de control radicado 11001333502820150034500?

Para desarrollar y solucionar el problema jurídico planteado, el Despacho considera pertinente y necesario, abordar los siguientes temas:

3.2 – Marco Jurídico de la Pensión Gracia¹⁴:

En lo que se refiere a la liquidación de la pensión gracia se debe observar lo reglado en el artículo 2º de la Ley 114 de 1913, según el cual *«[l]a cuantía de la pensión será la mitad del sueldo que hubieren devengado en los dos últimos años de servicio. Si en dicho tiempo hubieren devengado sueldos distintos, para la fijación de la pensión se tomará el promedio de los diversos sueldos»*.

Luego, el artículo 1º. de la Ley 24 de 1947, *«por la cual se adiciona el artículo 29 de la Ley 6ª de 1945 y se dictan otras disposiciones de carácter social»*, dispone:

Los servicios prestados sucesiva o alternativamente a distintas entidades de derecho público, se acumularán para el cómputo del tiempo, en relación con la jubilación y el monto de la pensión correspondiente se distribuirá en proporción al tiempo servido y al salario o remuneración devengados en cada una de aquellas.

Los trabajadores cuyos salarios o remuneraciones se paguen con cargo a fondos especiales con aporte a varias entidades de derecho público, gozarán de las prestaciones más favorables que éstas reconozcan a sus propios trabajadores, con cargo al mismo fondo especial.

[...]

PARÁGRAFO 2º. Cuando se trate de servidores del ramo docente, las pensiones de jubilación se liquidarán de acuerdo con el promedio de los sueldos devengados durante el último año

Cabe advertir que, si bien la anterior norma determinó que las pensiones de jubilación de los docentes se liquidarían con base en el promedio de lo devengado en el último año, lo cierto es que el legislador omitió precisar si esa anualidad era la precedente al retiro del servicio o si, por el contrario, era menester tener en cuenta la fecha de adquisición del estatus pensional.

Por su parte, el artículo 4 de la Ley 4ª de 1966 preceptúa:

A partir de la vigencia de esta Ley, las pensiones de jubilación o de invalidez a que tengan derecho los trabajadores de una o más entidades de Derecho

¹⁴ Ver Sentencia de 3 de noviembre de 2022, Expediente 11001-03-25-000-2017-00833-00 (4459-2017).

Público, se liquidarán y pagarán tomando como base el setenta y cinco por ciento (75%) del promedio mensual obtenido en el último año de servicios.

La precitada Ley no discriminó ninguna pensión de las recibidas por los servidores oficiales y su Decreto reglamentario 1743 de 1966 estableció en su artículo 5º:

A partir del veintitrés de abril (23) de 1966 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.

De lo anterior se colige que la base de liquidación de las pensiones de que gozaban los servidores públicos estaba constituida por el 75% del salario recibido por el empleado en último año de servicios.

El Decreto 224 de 1972, «por el cual se dictan normas relacionadas con el ramo docente», prescribe:

El ejercicio de la docencia no será incompatible con el goce de la pensión de jubilación siempre y cuando el beneficiario esté mental y físicamente apto para la tarea docente, pero se decretará retiro forzoso del servicio al cumplir sesenta y cinco (65) años de edad.

La norma mencionada permitió la compatibilidad entre la prestación del servicio docente y el disfrute de la pensión de jubilación, incluida la gracia, hasta cuando el maestro cumpliera la edad de 65 años, cuando se le retiraría forzosamente de sus labores.

A su vez, las Leyes 33 y 62 de 1985 determinaron los requisitos de tiempo de servicio, edad y monto de la pensión de jubilación de los servidores públicos, así:

ARTÍCULO 1º: El empleado oficial que sirva o haya servido veinte (20) años continuos o discontinuos y llegue a la edad de cincuenta y cinco (55) tendrá derecho a que por la respectiva Caja de Previsión se le pague una pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio.

Sin embargo, el inciso 2º del referido artículo 1º de la Ley 33 de 1985 señaló que «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», razón por la cual no resultan aplicables a la pensión gracia los aspectos previstos en el régimen general de pensiones, al comportar esta una prestación especial que cuenta con una normativa específica respecto de su liquidación.

Empero, a pesar de lo expuesto en precedencia, con ocasión de la entrada en vigor de las aludidas Leyes 33 y 62 de 1985, hubo posiciones encontradas frente a su interpretación y, por ende, respecto de la procedencia de liquidar la pensión gracia con los factores devengados en el año anterior a la desvinculación; no obstante, la sala plena de la sección segunda del Consejo de Estado, en sentencia de 11 de octubre de 1994¹⁵, zanjó esa discusión, al discurrir:

De conformidad con lo anterior este tipo de pensión especial como es la "Pensión Gracia", se liquida con fundamento en la "remuneración" que es todo lo que recibe el empleado directa o indirectamente, con ocasión de su

¹⁵ Expediente 7639, C. P. Carlos Orjuela Góngora

relación laboral (Ley 65 de 1946), y no con base en los aportes, porque no se ha expedido una norma especial que así lo disponga.

Sin embargo como la entidad plantea que el actor cumplió los veinte años de servicios el 27 de noviembre de 1987, cumpliendo la edad cronológica el 18 de enero de 1988 (fl. 8) lo que significa que la consolidación del derecho se realizó con posterioridad al 18 de enero de 1988, es decir después de entrar en vigencia la Ley 33 de 1985, que fue la que se tuvo en cuenta para el reconocimiento de la pensión por parte de la accionada; debe examinarse si esta norma le es aplicable al actor en el entendido de que la pensión concedida es de carácter especial.

[...]

Si bien es cierto que la Ley 33 / 85 limitó el valor de liquidación de las mesadas pensionales al 75% del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicios, nótese cómo esta normatividad exceptuó expresamente a aquellos empleados que por Ley disfruten de un régimen especial de pensiones, como es el caso del demandante, por ser beneficiario de la "Pensión Gracia" que se otorga a los Maestros de Escuelas Primarias Oficiales con veinte años de servicios y cincuenta de edad.

Por esta razón la pensión del actor no puede liquidarse con base en el valor de los aportes durante el último año de servicios, porque esta pensión es a cargo exclusivo del Tesoro Nacional, y por ser de carácter excepcional no se requiere afiliación a la Caja de Previsión Nacional, ni hacer aportes, porque como ya se dijo, no se ha expedido una norma especial que así lo establezca.

Es de relevar además que con la expedición de la Ley 62 de 1985 quedó incólume el artículo 10. de la Ley 33 del mismo año, porque la primera de las citadas lo único que hizo fue modificar el artículo 30. relacionado con los aportes que deben cancelar todos los empleados oficiales de una entidad afiliada a cualquier Caja de Previsión.

6

Dicho criterio ha permanecido vigente e incólume desde entonces, como se ha anotado, entre otros fallos, en el de 12 de julio de 2012¹⁶, así:

Ahora, en el año de 1985, con la expedición de la Ley 33 se conservó el quantum del valor pensional en el 75%, se modificó la edad para otorgar las pensiones generales y los factores que se deben tener en cuenta para la liquidación, ya que se dispuso que el monto del 75% de la asignación se calcularía sobre el salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicios¹⁷.

Sin embargo, esta normatividad exceptuó de su aplicación expresamente en su artículo 1º, a aquellos empleados que por Ley disfrutaran de un régimen especial de pensiones.

[...]

La norma es suficientemente clara al respecto, y lógico es deducir, que pensiones de régimen especial como la que nos ocupa, no podrían ser liquidadas al abrigo del ordenamiento invocado, pues el mismo Legislador las excluyó de su ámbito de aplicación al consagrar expresamente tal excepción, como se infiere del aparte transcrito; así, tampoco puede atenderse a lo dispuesto en la Ley 62 de 1985 pues ésta tan solo modificó el artículo 3º de la citada Ley 33, por lo que se mantuvo incólume lo dispuesto en su artículo 1º en cuanto al régimen de excepción en su aplicación.

¹⁶ Expediente 25000-23-25-000-2007-01316-01 (1348-11).

¹⁷ Artículos 1º. y 3º

Ahora, si se tiene en cuenta que la pensión gracia, no obstante estar a cargo del Tesoro Nacional se causa sin que se requieran aportes a ésta, mal podría liquidarse con base en el valor de los aportes realizados durante el último año de servicios, en tanto estos resultan inexistentes frente a dicha prestación.

En este sentido, el aspecto neurálgico que ha generado mayor controversia entre los beneficiarios de la pensión gracia, corresponde precisamente a la forma como se debe liquidar por parte de la Caja Nacional de Previsión, en virtud a que dicha Entidad ha adoptado para tal efecto las normas anteriormente mencionadas -Ley 33 y 62 de 1985- sin consultar su adecuada aplicación, procedimiento con el cual quedan excluidos de la liquidación de esta prestación especial, una serie de factores salariales que sin duda alguna afectan los intereses económicos y patrimoniales de los pensionados, quienes en forma injusta ven menguada su prestación, debido a una errónea interpretación y aplicación de la Ley.

Al respecto, resulta claro que la excepción analizada anteriormente, consagrada en la Ley 33 de 1985, impide la aplicación de las disposiciones generales allí contenidas frente a la liquidación pensional de la pensión aludida, por lo que se habilita la observancia de lo dispuesto en éste sentido en el régimen anterior contenido en la Ley 4ª de 1966 y en su Decreto Reglamentario -1743 de 1966- referenciados inicialmente, ya que no discriminó ni excluyó de su aplicación pensión alguna de las percibidas por los servidores oficiales. Así, la pensión gracia al tenor de estas disposiciones debe liquidarse en la forma allí señalada, esto es, tomando como base el promedio mensual de los salarios obtenidos en el último año de servicios; sin embargo debe precisarse que a diferencia de las pensiones ordinarias, ese último año de servicios refiere el año anterior a la adquisición o consolidación del derecho pues es el momento a partir del cual empieza efectivamente a devengarse en tanto su carácter especial admite su compatibilidad con el salario, de manera que para su percepción no es necesario el retiro definitivo del servicio, es decir, que el derecho se perfecciona con el cumplimiento de la totalidad de requisitos establecidos por el Legislador para su otorgamiento, lo que hace improcedente su reliquidación con base en los factores salariales devengados en el año anterior al retiro.

7

De acuerdo con la jurisprudencia trascrita, la pensión gracia debe ser liquidada con el 75% de la totalidad de los factores salariales devengados por el docente en el año anterior a la adquisición del estatus pensional, de conformidad con la Ley 4.ª de 1966 y el Decreto 1743 de ese año, por cuanto expresamente el artículo 1º (inciso 2º) de la Ley 33 de 1985 excluyó las pensiones especiales del régimen ordinario allí previsto.

3.3 Cosa Juzgada¹⁸

“ 45. La figura jurídica de la cosa juzgada se encuentra actualmente consagrada en el artículo 303 del Código General del Proceso, en los siguientes términos:

“Artículo 303. Cosa juzgada. La sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, se funde en la misma causa que el anterior y entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes.

Se entiende que hay identidad jurídica de partes cuando las del segundo proceso son sucesores por causa de muerte de las que figuraron en el primero o causahabientes suyos por acto entre vivos celebrado con posterioridad al registro de la demanda si se trata de derechos sujetos a registro, y al secuestro en los demás casos. En los procesos en que se emplace a personas indeterminadas para que comparezcan como

¹⁸ Ver: Consejo de estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Quinta, sentencia de tute a de 17 de noviembre de 2022 radicado 11001031500020220505300, C.P. Rocío Araujo Oñate

parte, incluidos los de filiación, la cosa juzgada surtirá efectos en relación con todas las comprendidas en el emplazamiento.

La cosa juzgada no se opone al recurso extraordinario de revisión.”

46. De otra parte, en sentencia del 4 de febrero del 2016¹⁹, esta Sección puso de presente que esta Corporación²⁰ ha sostenido que el fenómeno de la cosa juzgada está llamado a garantizar el principio de unidad y seguridad jurídica, de modo que solamente haya un pronunciamiento sobre la misma materia.

47. De esta forma, cuando se produce una decisión jurisdiccional definitiva que pone fin a un conflicto, esta se torna intangible, por lo que ningún otro juez puede pronunciarse nuevamente sobre el asunto. De ocurrir, sería posible la existencia de dos sentencias contradictorias sobre idéntica controversia y, por ende, se violaría el debido proceso²¹.

48. La Corte Constitucional ha considerado que el alcance del concepto de cosa juzgada constitucional, debe atender una identidad de partes, hechos y pretensiones²².

4. Caso Concreto. De las pruebas que obran en el expediente, se desprende lo siguiente:

1. Que mediante Resolución N° 07920 de 19 de julio de 1996 el entonces CAJANAL reconoció a la accionante pensión de jubilación gracia vitalicia efectiva a partir del 31 de marzo de 1994 en cuantía equivalente al 75% del promedio de lo devengado por concepto de asignación básica, reajuste 25% congelado y reajuste 25% descongelado en el año inmediatamente anterior a la adquisición de estatus. (folios 9-11 archivo 03 expediente electrónico).
2. A través de Resolución N° 31641 de 14 de diciembre de 2000 el entonces CAJANAL reliquido la prestación tomando en cuenta el 75% del promedio de los factores asignación básica y reajuste del 25% devengados por la accionante en el último año de servicios, esto es, en el año 1999. (Archivo 23-Acto administrativo con Notificación-Causante subcarpeta CC28236791 de la carpeta 28236791 del Expediente Administrativo obrante en el expediente electrónico)
3. Que entre el 1° de enero de 1993 y el 30 de diciembre de 1994, la accionante devengó los siguientes factores, de conformidad con la certificación expedida por la Jefe de Hojas de vida de la Dirección de Recursos Humanos de la Secretaría de Educación de la Alcaldía de Bogotá el 2 de septiembre de 2002:

	DEL AL	01-ene-93 27-ene-93	DEL AL	28-ene-93 30-dic-93	DEL AL	01-ene-94 30-dic-94
Con grado de escalafon:		12		13		13
SUELDO		\$332.217		\$370.019		\$447.723
SOBRESUELDO		\$0		\$0		\$0
PRIMA DE ALIMENTACION		\$33.222		\$37.002		\$44.772
PRIMA DE HABITACION		\$150		\$150		\$150
SUBSIDIO DE TRANSPORTE		\$0		\$0		\$0
REAJUSTE 25. %		\$1.603	25. %	\$1.603	25. %	\$1.603
AUXILIO DE MOVILIZACION		\$0		\$0		\$0
PRIMA ESPECIAL		\$0		\$0		\$0
COMPENSACION HORAS		\$0		\$0		\$0
PRIMA DE DEDICACION		\$0		\$0		\$0
PRIMA ACADEMICA		\$0		\$0		\$0
PRIMA DE VACACIONES		\$0		\$0		\$0
PRIMA DE NAVIDAD		\$0	12/12	\$408.774	12/12	\$494.248

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. M.P. Rocío Araújo Oñate, Sentencia 04.02.16, Rad: 11001-03-15-000-2015-02538-01.

²⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, Sentencia 07.04.15, Rad: 11001-03-15-000-2006-00318-00; Sección Segunda, Subsección B, M.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila, Sentencia 12.07.12, Rad: 85001-23-31-000-2003-00455-01(2083-10).

²¹ Ídem

²² Corte Constitucional. Sentencia T-281 de 2014.

Entidad que certificó, además:

Que se le efectuaron los pagos mensuales relacionados a continuacion, en aplicacion al acuerdo 11/89 del Concejo Distrital

	<u>DEL 01-ene-93</u>	<u>DEL 28-ene-93</u>	<u>DEL 01-ene-94</u>
	<u>AL 27-ene-93</u>	<u>AL 30-jul-93</u>	<u>AL 30-oct-94</u>
Con el cargo de:	<u>DOCENTE 12</u>	<u>DOCENTE 13</u>	<u>DOCENTE 13</u>
REAJUSTE	25.% \$81.451	25.% \$90.902	25.% \$110.328
SOBRESUELDO	\$0	\$0	\$0
PRIMA DE ALIMENTACION	\$0	\$0	\$0
PRIMARURAL	\$0	\$0	\$0

Que mediante fallo de fecha 29 de marzo de 1996, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "B" declaró nulo el Acuerdo 11 del 3 de Agosto de 1989.

Que por los factores salariales anteriormente relacionados se efectuaron los descuentos de ley.

(Archivo 31-Certificado de factores salariales-Causante subcarpeta CC28236791 de la carpeta 28236791 del expediente Administrativo)

4. En Resolución N° 013867 de 12 de mayo de 2005 CAJANAL en cumplimiento del fallo de tutela proferido el 19 de agosto de 2004 por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Bogotá reliquidó la pensión de la señora Ortiz de Salcedo reliquidó la pensión de la accionante incluyendo todos los factores salariales devengados en el último año de previo a la adquisición de estatus pensional, así:

FACTORES	VALOR
ASIGNACION BASICA - 1993	\$ 3.330.171.00
ASIGNACION BASICA - 1994	\$ 1.343.149.00
PRIMA DE NAVIDAD - 1993 - 1994	\$ 420.142.50
PRIMA DE ALIMENTACION - 1993 - 1994	\$ 467.334.00
REAJUSTE CONGELADO 25% - 1993 - 1994	\$ 19.236.00
REAJUSTE DESCONGELADO 25% - 1993 - 1994	\$ 1.149.102.00
PRIMA DE HABITACION - 1993 - 1994	\$ 1.800.00
TOTAL =	\$ 6.740.554.50
Pension: (5561,746.21 X 75%) = \$421,309.66	
SON: CUATROCIENTOS VEINTIUN MIL TRESCIENTOS NUEVE PESOS CON 66/100 M/CTE.	
Efectiva a partir del 31 de marzo de 1994.	

2 MAYO 2005

(Folios 19-21 archivo 03 expediente electrónico)

5. La anterior decisión fue revocada en segunda instancia por la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá en fallo del 10 de diciembre de 2004. (Archivo 201680011351452-3 subcarpeta 28236791 expediente Administrativo)
6. En sentencia SP17954-2017 proferida el 1° de Noviembre de 2017 dentro del radicado 47960, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia al resolver la apelación dentro del proceso adelantado contra el Juez Primero Penal del Circuito de Bogotá por el prevaricato cometido dentro de la anterior acción de tutela confirmó la decisión adoptada en torno al monto de los perjuicios en la que se argumentó:

Dicha tasación obedeció a un argumento que la Corte encuentra lógico y razonable, en virtud del cual *"como se puso de presente, esa sentencia fue revocada el 10 de diciembre de*

Rafael 94

Segunda instancia 47960
Néstor Gilberto Amaya Barrera

2004. Por este motivo, a partir de esta fecha CAJANAL no estaba obligada a expedir acto administrativo alguno para las reliquidaciones personales inicialmente dispuestas. Y si estas se hicieron, ya no son imputables al doctor AMAYA BARRERA, ya que su decisión había sido dejada sin efectos. Desde esta perspectiva, el mencionado profesional solo es civilmente responsable de las reliquidaciones pensionales reconocidas y pagadas entre la emisión y la revocatoria de su sentencia. Y esta situación solo se presenta en un caso: el de AIDA LUCÍA ACERO DE DUPONT¹²⁸.

(Archivo FALLO_2A_INSTANCIA_CORTE_PDF subcarpeta 28236791 expediente Administrativo)

7. Mediante Resolución RDP 013738 de 19 de abril de 2018 la U.G.P.P. dio cumplimiento al fallo de segunda instancia proferido por la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá el 10 de diciembre de 2004 dejó sin efectos la Resolución N° 013867 de 12 de mayo de 2005, ordenó la exclusión de la misma de la nómina de pensionados, activo la inclusión de nómina con Resolución 31641 de 2000 y remitió al expediente a la Subdirección de Defensa Judicial para iniciar las acciones pertinentes contra la Resolución 31641 de 2000. (Archivo CC-282367911524255039046 subcarpeta 28236791 expediente Administrativo del expediente electrónico)
8. El 13 de abril de 2015 la U.G.P.P. radicó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en modalidad de lesividad contra la aquí accionante en la que solicitaba la nulidad de la Resolución 31641 de 2000, proceso que fue definido por el Juzgado 28 Administrativo de Bogotá en sentencia del 21 de agosto de 2019 en la que resolvió acceder parcialmente a las pretensiones de la demanda y dispuso a título de restablecimiento:

CUARTO: ORDENAR a la UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL como entidad encargada del pago de las pensiones reconocidas por la extinta CAJANAL, a continuar pagando la pensión de gracia de la Señora MARÍA BALBINA ORTIZ DE SALCEDO identificada con cédula de ciudadanía número 28.236.791, incluyendo los factores salariales devengados en el año anterior a la adquisición de su status jurídico de pensionado, es decir, manteniendo lo señalado en la Resolución 013867 del 12 de mayo de 2005.

Y revisado el respectivo expediente se advierte que, aunque dentro del mismo no se puso en conocimiento la situación presentada respecto de la Resolución 013867 de 12 de mayo de 2005 y que en la parte considerativa de la decisión al resolver respecto de la forma en que debe liquidarse la pensión gracia indicó:

De esta manera, como se indicó previamente, únicamente es posible incluir para efectos de la liquidación de la pensión gracia aquellos factores salariales devengados en el año inmediatamente anterior a la adquisición del status jurídico de pensionada, por lo que se procede entonces a verificar si lo reconocido en la Resolución demandada fue efectivamente devengado en dicho periodo.

Así las cosas, se verifica que efectivamente la Señora María Balbina Ortiz de Salcedo, devengó tanto en el año anterior al status, como en el año anterior al retiro, los factores incluidos, esto es, asignación básica y el reajuste del 25%, sin embargo, existe una diferencia entre los mismos, pues mientras para el año 1994 fungía como docente en el grado 13 (documento 06 expediente administrativo), para el año 1999 ya había ascendido en el escalafón al grado 14 (documento 20 expediente administrativo), no siendo posible reliquidar la prestación por nuevos tiempos de servicios prestados conforme con el marco legal y jurisprudencial señalado en precedencia.

Por lo anterior, es procedente, declarar la nulidad de la Resolución demandada, y, en consecuencia, declarar no probada la excepción de mérito denominada, ausencia de vicios en el acto administrativo.

No pierde de vista el Despacho, que mediante fallo de tutela del 19 de agosto de 2004, el Juzgado 1º Penal del Circuito de Bogotá, ordenó la reliquidación de la pensión de gracia de la demandada, incluyendo todos los factores salariales sin prescripción (documento 37 expediente administrativo), y en cumplimiento de ello,

la Caja Nacional de Previsión Social, emitió la Resolución 013867 del 12 de mayo de 2005, reliquidando la prestación, teniendo en cuenta como factores de liquidación, la asignación básica (1993 y 1994), prima de navidad (1993-1994), prima de alimentación (1993-1994), reajuste congelado 25% (1993-1994), prima de habitación (1993-1994), a partir del 31 de marzo de 1994, es decir, los factores devengados en el año anterior a la adquisición de su status jurídico de pensionada.

No obstante, lo anterior, conforme con el certificado del FOPEP (Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional) visible a folio 21 del expediente, la Señora Ortiz de Salcedo se encuentra activa en nómina de pensionados en cumplimiento del acto administrativo demandado (Resolución 31641 del 14 de diciembre de 2000), razón por la cual es procedente decretar su nulidad.

11

(Archivo 11001333502820150034500 – UGPP vs MARIA BALVINA ORTIZ TOMO 01 Carpeta ProcesoJuzgado28Administrativo del expediente electrónico)

9. El 20 de mayo de 2019 a través de memorial radicado 2019500501544732 el apoderado de la accionante solicitó a la U.G.P.P. revisar la pensión gracia de su representada calculando la totalidad de los factores de salario devengados en el año anterior al cumplimiento del status jurídico (fls. 60-61 archivo 03 expediente electrónico)
10. Mediante Resolución RDP 026667 de 5 de septiembre de 2019 la demandada negó la reliquidación solicitada y para el efecto indicó que la resolución RDO 013738 de 2005 se dejó sin efectos de conformidad con la Resolución RDP 013738 de 19 de abril de 2018, que no se podían tomar en cuenta el factor de reajuste del 25% al haberse declarado nulo el Acuerdo 11 de 1989 que lo creó y que efectuada la correspondiente liquidación el valor obtenido era inferior o igual al reconocido. (fls 5-7 archivo 03 del expediente electrónico)
11. A través de Resolución RDP 027533 de 13 de septiembre de 2019 la U.G.P.P. en cumplimiento del fallo proferido por el Juzgado 28 Administrativo Oral de Bogotá el 21 de agosto de 2019 y en atención a que la Resolución N° 13867 de 12 de mayo de 2005 quedó sin efectos en virtud de las providencias expedidas

el 10 de diciembre de 2004 por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá y del 10 de diciembre de 2017 por la Corte Suprema de Justicia y a que mediante sentencia del 29 de marzo de 1996 se declaró nulo el acuerdo que creó el factor denominado reajuste del 25%, incorporó a la señora Ortiz de Salcedo a nómina de pensionados con la resolución N° 7920 de 13 de julio de 1996 (Folios 47-51 archivo 03 expediente electrónico).

- 12.** El 20 de septiembre de 2019 el apoderado de la señora Ortiz Salcedo interpuso recurso de apelación contra la Resolución RDP 026667 de 5 de septiembre de 2019 e indicó para el efecto que al descartar el factor del reajuste del 25% va en contra de una decisión consolidada en la Resolución N° 7920 de 1996 y que debió incluir las primas de alimentación, navidad y habitación y que la decisión del Juzgado 28 Administrativo de Bogotá ordenó mantener incólume el cálculo aritmético realizado en la Resolución 13867 de 2005 (Fls. 69-71 archivo 03 expediente electrónico)
- 13.** El anterior recurso fue resuelto en forma desfavorable por la entidad demandada en Resolución RDP 32704 de 30 de octubre de 2019 en la que indicó que el certificado de factores de salario contiene la anotación de que la nulidad del Acuerdo que creó el reajuste y que tampoco se tiene en cuenta la prima de habitación por ser creada por entes departamentales sin competencia por ser posterior al Acto Legislativo 01 de 1968 y que al atender el hecho de que el calculo arrojaba un valor inferior al reconocido en la Resolución 7920 de 1996 por favorabilidad no la disminuía. (Fls 1-3 archivo 03 expediente electrónico)

Así las cosas, lo primero que advierte el Despacho es que lo aquí debatido, es decir, la forma en que debía ser liquidada la pensión gracia y los factores a tomar para su IBL fue objeto del pronunciamiento realizado por el Juzgado 28 Administrativo de Bogotá, de manera tal que incluso dicha situación no solamente fue expuesta por el apoderado de la accionante en el recurso interpuesto contra la resolución atacada en el presente acto administrativo, sino que también fue parte del fundamento tanto del libelo incoatorio como de las alegaciones del sub judice, donde argumenta que el accionante que la entidad no dio cumplimiento a lo ordenado por dicho Despacho Judicial.

Si bien al momento de ser interpuesta la solicitud que generó el primero de los actos administrativos atacados en el presente asunto no se había proferido la sentencia judicial dentro de la acción de lesividad propuesta por la U.G.P.P. para el momento en que se profirió la Resolución ya habían transcurrido más de 10 días desde la notificación del fallo y los efectos del cumplimiento dado por la entidad a la decisión allá adoptada deben ventilarse a través del mecanismo de ejecución de sentencias.

Amén de lo anterior, del expediente administrativo se extraen las múltiples solicitudes de reliquidación que se han efectuado a la entidad, dentro de las que se encuentran las efectuadas con el fundamento del medio de control que nos ocupa.

En ese orden de ideas y aunque en principio las pretensiones e incluso la modalidad del medio de control del proceso adelantado ante el Juzgado 28 Administrativo de Bogotá y el que nos ocupa parecieran no guardar identidad, en el fondo las dos actuaciones judiciales comparten el objeto el mencionado previamente y el pronunciamiento efectuado ya por la jurisdicción abordó en su parte considerativa la discusión que ahora nos vuelve a ocupar, al punto que la orden impartida en su parte resolutive a título de restablecimiento fue librada en dicha forma porque la irregularidad aquí expuesta respecto del acto administrativo del año 2005 no fue puesta en conocimiento ni por la U.G.P.P. ni por la señora Ortiz de Salcedo, siendo los mencionados conocedores para el momento en que se adelantó la audiencia inicial con fallo en el proceso 02820150034500, y porque la razón se sustentó en que el contenido económico obedecía a la forma en que se debía calcular la pensión de acuerdo con el estudio efectuado por él, razón por la que se considera que en el presente asunto se configura la figura de la cosa juzgada y debe la misma ser

declarada oficiosamente, disponiéndose además el archivo de la presente actuación y absteniéndose de condenar en costas a la parte actora conforme las previsiones del artículo 365 del CGP.

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

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

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR PROBADA en forma oficiosa la excepción de COSA JUZGADA por las razones expuestas en la parte motiva de presente providencia.

SEGUNDO: NEGAR las pretensiones de la demanda impetradas por la señora **MARÍA BALBINA ORTIZ DE SALCEDO** por las razones expuestas en la parte motiva de presente providencia.

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

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

13

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

BLANCA LILIANA POVEDA CABEZAS
JUEZ

STLD

Firmado Por:
Blanca Liliana Poveda Cabezas
Juez
Juzgado Administrativo
016
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **db7c7174ccad4efde99679abd8523da5dadd1be989658f3a25950a305c81cf28**

Documento generado en 27/02/2023 12:15:03 PM

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