

13001-33-33-012-2018-00128-01

Cartagena de Indias D.T. y C., dieciocho (18) de agosto de dos mil veinte (2020)

Medio de control	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DE DERECHO
Radicado	13001-33-33-128-2018-00128-01
Accionante	DORIS NAVAS FERNÁNDEZ cartagenagiraldoyleopez@gmail.com
Accionado	NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FOMAG Y DISTRITO DE CARTAGENA notificacionesjudiciales@mineducacion.gov.co procesosjudicialesfomag@fiduprevisora.com.co t_pacuña@fiduprevisora.com.co dporras@fiduprevisora.com.co miforero@fiduprevisora.com.co iechetu@hotmail.com
Tema	RELIQUIDACIÓN PENSIÓN DOCENTE
Magistrado Ponente	JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL

TURNO AL DESPACHO: REITERACIÓN LÍNEA JURISPRUDENCIAL RELIQUIDACIÓN PENSIÓN DOCENTE

I.- PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala Fija No. 01 del Tribunal Administrativo de Bolívar a pronunciarse respecto del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de fecha veintiocho (28) de junio de 2019¹, proferida por el Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Cartagena, que negó las pretensiones de la demanda.

II.- ANTECEDENTES

2.1. DEMANDA²

2.1.1. Hechos de la demanda planteados por la accionante.

Se señala como fundamento fáctico de la demanda el que se relata a continuación:

- La señora Doris Navas Fernández laboró por más de 20 años al servicio de la docencia oficial, y cumplió con los requisitos establecidos en la Ley para que le fuera reconocida su pensión de jubilación por parte de la entidad demandada.
- Mediante Resolución No. 0221 del 15 de enero de 2015, le fue reconocida la base de su liquidación pensional, con la inclusión sólo

¹ Folios 250-259 cdr.2

² Folios 1-21 cdr.1

13001-33-33-012-2018-00128-01

de la asignación básica y la prima de vacaciones, sin tener en cuenta la prima de navidad, la prima de servicios, horas extras y demás factores salariales percibidos durante el último año de servicio anterior al cumplimiento de su estatus jurídico de pensionada.

2.1.2. Pretensiones de la demanda.

La demanda se dirige concretamente a que se declare la nulidad parcial del acto administrativo contenido en la Resolución No. 0221 de fecha 15 de enero de 2015, por medio de la cual se reconoció a la demandante una pensión vitalicia de jubilación.

En consecuencia, a título de restablecimiento del derecho solicita que:

- (i) Se condene a la Nación – Ministerio de Educación Nacional – FOMAG a que reconozca y pague una pensión ordinaria de jubilación a partir del 14 de septiembre de 2014 equivalente al 75% del promedio de los factores salariales devengados durante los 12 meses anteriores al momento en que la demandante adquirió el status jurídico de pensionada.
- (ii) Se condene a las entidades demandadas a que sobre el monto inicial de la pensión reconocida aplique los reajustes de Ley para cada año.
- (iii) Se condene a las entidades demandadas a que efectúen el pago de las mesadas pensionales atrasadas, desde el momento de la consolidación del derecho hasta la inclusión en la nómina de la pensionada;
- (iv) Se condene a las accionadas al reconocimiento y pago de los ajustes de valor a que haya lugar con motivo de la disminución del poder adquisitivo de cada una de las diferencias en las mesadas pensionales decretadas
- (v) Se condene a la parte demandada al pago de los intereses moratorios y a las costas.

2.1.3 Normas violadas y concepto de violación.

La parte demandante señala como normas violadas las siguientes: artículo 15 de la Ley 91 de 1989; artículo 1 de la Ley 33 de 1985; Ley 62 de 1985; y Decreto 1045 de 1978.

13001-33-33-012-2018-00128-01

Arguye que de conformidad con lo expuesto por el Consejo de Estado³ respecto del tema que aquí se debate, se encuentran vulnerados los derechos de la demandante, toda vez que el no reconocimiento de todos los factores salariales que deben tenerse en cuenta para establecer la suma correspondiente a la mesada pensional ha ocasionado un perjuicio económico en su patrimonio, puesto que su ingreso resulta inferior al que debería recibir.

Manifiesta que debe declararse la nulidad parcial del acto administrativo que reconoció la pensión de jubilación de la demandante, teniendo en cuenta que la parte accionada omitió el deber legal de incluir todos los factores salariales devengados en el último año al momento de adquirir el status de pensionada.

2.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

2.2.1. DISTRITO DE CARTAGENA⁴

El Distrito de Cartagena se opone a todas y cada una de las pretensiones esbozadas en el escrito de demanda, toda vez que carecen de cualquier fundamento de orden legal y fáctico.

Manifiesta que la demandante no tiene derecho a la reliquidación de su pensión de jubilación debido a la no inclusión de otros factores salariales diferentes a la asignación básica, y por tal razón, el acto administrativo acusado no viola las disposiciones invocadas por la accionante.

Propuso como excepción, las siguientes:

1. BUENA FE.
2. FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA.
3. INEXISTENCIA DEL DERECHO RECLAMADO POR LA DEMANDANTE.
4. EXPEDICIÓN REGULAR DEL ACTO CUYA NULIDAD SE IMPETRA.
5. EXCEPCIONES INNOMINADAS.

2.2.2. NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FOMAG.⁵

La entidad accionada contestó la demanda por fuera del término legalmente establecido para ello, oponiéndose a todas las pretensiones por carecer de sustento fáctico y jurídico necesario para su prosperidad.

³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia de fecha 04 de agosto de 2010. Radicado No. 25000232500020060750901 (0112-09). C.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila.

⁴ Folios 91-122 cdr.1

⁵ Folios 123-134 cdr.1

13001-33-33-012-2018-00128-01

Argumenta que las pretensiones esbozadas por la demandante Doris Navas Fernández, no se encuentran ajustadas a derecho, teniendo en cuenta que no es viable conforme a la Ley el reajuste de su pensión de jubilación con la inclusión de todos los factores salariales sobre los cuales no ha cotizado durante el año status de pensión.

Igualmente, manifiesta que no se tuvieron en cuenta para la liquidación de la pensión de jubilación, la inclusión de los factores salariales de prima de antigüedad, prima de vacaciones y demás factores salariales, comoquiera que es contrario a derecho.

Propuso como excepción, las siguientes:

1. INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN.
2. COBRO DE LO NO DEBIDO.
3. PRESCRIPCIÓN.
4. FALTA DE LEGITIMIDAD EN LA CAUSA POR PASIVA.
5. COMPENSACIÓN.
6. EXCEPCIÓN GENÉRICA O INNOMINADA.

2.3. ACTUACIÓN PROCESAL.

2.3.1. Sentencia De Primera Instancia.

Mediante sentencia de fecha veintiocho (28) de junio de dos mil diecinueve (2019), el Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Cartagena, resolvió denegar las pretensiones de la demanda.

Manifestó el A-quo que, las pretensiones de la demanda deben ser negadas, puesto que la parte demandante no acreditó que la prima de navidad y la prima de servicios se encuentren enlistadas en el artículo 1° de la Ley 62 de 1985, el cual modificó el artículo 3° de la Ley 33 de 1985.

Lo anterior encuentra su fundamento en la Sentencia de Unificación SUJ-014-CE-S2-2019 de fecha 25 de abril de 2019, proferida por el Consejo de Estado.

3.2. Recurso de Apelación.⁶

La parte demandante interpuso recurso de apelación, teniendo en cuenta que existe inseguridad jurídica dentro del presente asunto, debido a las

⁶ Folio 264-274 cdr.1

13001-33-33-012-2018-00128-01

diversas posturas que ha adoptado el Consejo de Estado respecto de los derechos del personal docente.

Argumenta que si bien se hace necesario unificar jurisprudencia, con el fin de evitar sentencias contradictorias, ocurre todo lo contrario con la reciente sentencia de unificación jurisprudencial SUJ-014-CE-S2-2019 del 25 de abril de 2019, puesto que contradice cabalmente la sentencia de unificación de fecha 04 de agosto de 2010, afectando a su vez, la seguridad jurídica, y vulnerando los principios de favorabilidad, debido proceso y progresividad de los derechos laborales.

Manifiesta que más que estudiar la posibilidad o no que le asiste al demandante de percibir factores salariales en la liquidación de su pensión de jubilación, se debe analizar cuál es la sentencia que resulta aplicable al caso en concreto.

3.3. Trámite procesal segunda instancia.

Con auto de fecha veinticuatro (24) de enero de dos mil veinte (2020)⁷, se admitió el recurso de apelación presentado por la parte demandante.

4. ALEGACIONES.

La entidad demandada⁸ Nación – Ministerio de Educación – FOMAG presentó alegatos de conclusión.

La parte accionada Distrito de Cartagena no presentó alegatos de conclusión.

La parte demandante no presentó alegatos finales.

5. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

El Ministerio Público no emitió concepto de fondo.

III.- CONTROL DE LEGALIDAD

Revisado el expediente se observa que en el desarrollo de las etapas procesales de primera instancia se ejerció el control de legalidad ordenado

⁷ Folio 4 cdr.3

⁸ Folios 13-27 cdr.3

por el artículo 207 CPACA. Por ello y como en esta instancia no se observan vicios que acarreen la nulidad del proceso o impidan proferir decisión, se procede a resolver la alzada.

IV.- CONSIDERACIONES

4.1. COMPETENCIA.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 153 del CPACA, el Tribunal Administrativo es competente para conocer en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos.

4.3. PROBLEMA JURÍDICO.

La Sala encuentra que los problemas jurídicos se concretan en los siguientes cuestionamientos:

¿Se encuentra violado, dentro del presente asunto, el principio de la seguridad jurídica y el precedente judicial, al aplicarse la sentencia de unificación de fecha 25 de abril de 2019 proferida por el Consejo de Estado respecto de los factores salariales a tener en cuenta para el IBL de la pensión de jubilación de los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio?

En caso de ser negativo el problema jurídico anterior, deberá resolverse el siguiente planteamiento:

¿Le asiste a la parte actora el derecho a que su pensión sea reliquidada teniendo en cuenta todos los factores salariales devengados durante el año anterior a la fecha en que adquirió el estatus pensional, de conformidad con lo establecido por el Consejo de Estado en sentencia de unificación de fecha 04 de agosto de 2010?

4.4. TESIS DE LA SALA.

La Sala confirmará la sentencia de primera instancia, teniendo en cuenta que no se encuentra violado, por parte del A-quo, el principio de la seguridad jurídica y tampoco ha desconocido el precedente judicial establecido por el Consejo de Estado, por lo que, deben negarse las pretensiones de la demanda, puesto que a la luz de la ley y la jurisprudencia

de unificación del 25 de abril de 2019 del Honorable Consejo de Estado⁹, la actora no tiene derecho a que los factores salariales discutidos conformen su IBL.

4.5. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL.

4.5.1. Del precedente judicial.

La Honorable Corte Constitucional¹⁰ ha definido el precedente judicial como la sentencia o el conjunto de sentencias que presentan similitudes en materia de (i) patrones fácticos y (ii) problemas jurídicos, y (iii) en las que en su *ratio decidendi* se fija una regla para resolver la controversia suscitada, que sirve igualmente para darle solución a los nuevos casos.

En ese orden, dicha Corporación mediante sentencia SU-354 de 2017, estableció que el precedente judicial se puede clasificar en dos categorías, como son: (i) el precedente horizontal, esto es, que las decisiones adoptadas han sido proferidas por autoridades del mismo nivel jerárquico; y (ii) el precedente vertical, que se refiere a las decisiones emanadas por el superior jerárquico o la autoridad encargada de unificar jurisprudencia.

Igualmente, resulta importante traer a colación que, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, como tribunales de cierre de sus respectivas jurisdicciones, así como la Corte Constitucional, como órgano encargado de salvaguardar la supremacía e integridad de la Constitución Política, tienen el deber de unificar jurisprudencia al interior de la jurisdicción ordinaria, contenciosa administrativa y constitucional, de tal manera que los pronunciamientos emitidos por dichos órganos se convierten en precedente judicial de obligatorio cumplimiento.

De otra parte, para que el Juez o Magistrado pueda apartarse del precedente establecido por el Tribunal de cierre, es necesario que se den tres condiciones, esto es, (i) que exista ausencia de identidad fáctica, de tal manera que impida aplicar el precedente al caso en concreto; (ii) que exista un desacuerdo en las interpretaciones normativas realizadas en el

⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Consejero Ponente: Sentencia de unificación Sentencia SUJ-014 -CE-S2 -2019. Veinticinco (25) de abril de dos mil diecinueve (2019). Expediente: 680012333000201500569-01.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia de fecha 10 de junio de 2014. Expediente T-4.248.813. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

precedente; y (iii) discrepancia con la regla de derecho que constituye la línea jurisprudencial.¹¹

4.5.2. Del principio de la seguridad jurídica.

Mediante sentencia SU-072 de 2018, la Corte Constitucional estipuló que la seguridad jurídica implica que en la interpretación y aplicación del derecho, es una condición necesaria para la realización de un orden justo, teniendo en cuenta que sólo a partir de esta garantía se podrá identificar aquello que el ordenamiento jurídico ordena, prohíbe y permite.

Así mismo, la Honorable Corte¹² ha establecido que la seguridad jurídica es un principio que ostenta rango constitucional, el cual supone una garantía de certeza, y que no puede invocarse de manera autónoma para desconocer la jerarquía normativa.

Igualmente, señala la Corte que debe existir seguridad sobre las normas que regulan el conflicto jurídico o la situación jurídica respecto del cual se solicita la decisión, es decir, que dicha controversia debe resolverse con las normas que se encuentren vigentes al momento de configurarse dicha relación.

Cabe señalar que, durante el término existente para adoptar una decisión dentro de un proceso, la autoridad judicial debe aplicar las normas que estén vigentes en ese tiempo.

4.5.3. Regulación de la pensión ordinaria de los docentes oficiales.

El régimen prestacional aplicable, actualmente a los educadores oficiales es el establecido en las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, exceptuando aquellos vinculados con anterioridad al 27 de junio del 2003, fecha de entrada en vigencia de la Ley 812 del 2003, para quienes el régimen aplicable es el establecido para el magisterio en las normas anteriores a la referida ley.

Lo anterior, de conformidad con lo establecido en el párrafo transitorio primero del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2005, por el cual se modificó el artículo 48 de la Constitución Política, conforme al cual, el

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C – 621 de fecha 30 de septiembre de 2015. Expediente D-10609. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-250 de fecha 28 de marzo de 2012. Expedientes D-8590, D-8613 y D-8614. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

13001-33-33-012-2018-00128-01

régimen pensional de los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales, vinculados al servicio público oficial es el establecido para el magisterio en las disposiciones legales vigentes con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003 y lo preceptuado en el artículo 81 de esta.

Sobre el particular, el artículo 81 de la Ley 812 del 2003¹³, señaló que el régimen prestacional de los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales, que se encuentren vinculados al servicio público educativo oficial, es el establecido para el magisterio en las disposiciones vigentes con anterioridad a su entrada en vigencia y que los educadores que se vinculen a partir de la vigencia de la misma serán afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y tendrán los derechos pensionales del régimen pensional de prima media establecido en las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003.

Ahora bien, en cuanto toca al régimen pensional de los docentes que regía antes del 27 de junio de 2003, se encuentra que la Ley 115 de 1994 - Ley General de Educación-, en su artículo 115¹⁴, dispuso que el régimen prestacional de los educadores estatales es el establecido en esa ley y en las Leyes 91 de 1989 y 60 de 1993.

Por su parte, el inciso tercero del artículo 6 de la Ley 60 de 1993¹⁵, preceptuó que el régimen prestacional aplicable a los docentes nacionales o nacionalizados sería el reconocido por la Ley 91 de 1989, y las prestaciones en ella reconocidas, serían compatibles con pensiones o cualesquiera otra remuneración; se dispuso además en esta norma que el personal docente de vinculación departamental, distrital y municipal sería incorporado al Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio y se les respetaría el régimen prestacional vigente en la respectiva entidad territorial.

¹³ Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003 - 2006, hacia un Estado comunitario"

¹⁴ Artículo 115. Régimen Especial de los Educadores Estatales. El ejercicio de la profesión docente estatal se regirá por las normas del régimen especial del Estatuto Docente y por la presente ley. El régimen prestacional de los educadores estatales es el establecido en la Ley 91 de 1989, en la ley 60 de 1993 y en la presente ley.

* Artículo 6. (...)

"El régimen prestacional aplicable a los actuales docentes nacionales o nacionalizados que se incorporen a las plantas departamentales o distritales sin solución de continuidad y las nuevas vinculaciones, será el reconocido por la Ley 91 de 1989, y las prestaciones en ellas reconocidas serán compatibles con pensiones o cualesquiera otra clase de remuneraciones. El personal docente de vinculación departamental, distrital, y municipal será incorporado al Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio y se les respetará el régimen prestacional vigente de la respectiva entidad territorial.

(..)"

13001-33-33-012-2018-00128-01

Así las cosas, se tiene que el régimen pensional de los docentes estatales vinculados antes del 27 de junio de 2003, fecha de entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, es el contenido en la Ley 91 de 1989¹⁶.

Al respecto la Ley 91 de 1989 (por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales de Magisterio), en el numeral 1 del artículo 15 consagró que los docentes nacionales y los vinculados a partir del 1 de enero de 1990, para efectos de las prestaciones económicas y sociales se regirán por las normas vigentes aplicables a los empleados públicos del orden nacional, esto es, los Decretos 3135 de 1968, 1848 de 1969 y 1045 de 1978 o los que se expidan en el futuro, y los nacionalizados vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989 mantendrán el régimen prestacional que venían gozando en cada entidad territorial, de conformidad con las normas vigentes.¹⁷

A su vez, el numeral segundo literal b)¹⁸ de la citada disposición, precisó que los docentes vinculados a partir del 1 de enero de 1981, nacionales y nacionalizados, y aquellos que se nombren a partir del 1 de enero de 1990, cuando cumplan los requisitos de ley, tendrán derecho sólo a una pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año y gozarán del régimen vigente para los pensionados del sector público nacional.

Conforme a lo anterior, a los docentes nacionales y los vinculados a partir del 1 de enero de 1990 les era aplicable el régimen general previsto para los empleados públicos nacionales - Decretos 3135/68, 1848/69 y 1045/78- y los docentes nacionalizados vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989 estaban cobijados por el régimen territorial es decir la Ley 6 de 1945.

¹⁶ Sobre el particular el Consejo de Estado ha señalado:

"La normativa hasta ahora reseñada permite concluir que el régimen pensional de los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio se establece tomando como referencia la fecha de vinculación del docente al servicio educativo estatal, así: i) Si la vinculación es anterior al 27 de junio de 2003, fecha de entrada en vigencia de la ley 812 de 2003, su régimen pensional corresponde al establecido en la ley 91 de 1989 y demás normas aplicables hasta ese momento, sin olvidar las diferencias provenientes de la condición de nacional, nacionalizado o territorial, predicables del docente en particular;...". (Sección Segunda del Consejo de Estado en (Sentencia del 6 de abril de 2011, CP. LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO, radicado con 11001-03-25-000-2004-00220-01 (4582-04))

¹⁷ "Artículo 15. A partir de la vigencia de la presente Ley el personal docente nacional y nacionalizado y el que se vincule con posterioridad al 1º de enero de 1990 será regido por las siguientes disposiciones:

1. Los docentes nacionalizados que figuren vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989, para efectos de las prestaciones económicas y sociales, mantendrán el régimen prestacional que han venido gozando en cada entidad territorial de conformidad con las normas vigentes.

Los docentes nacionales y los que se vinculen a partir del 1º de enero de 1990, para efecto de las prestaciones económicas y sociales se regirán por las normas vigentes aplicables a los empleados públicos del orden nacional, Decretos 3135 de 1968, 1848 de 1969 y 1045 de 1978, o que se expidan en el futuro, con las excepciones consagradas en esta Ley."

» "Artículo 15. (...)

Lo anterior se mantuvo hasta la expedición de la Ley 33 de 1985, la cual unificó el régimen pensional.

Ahora bien, la Ley 33 en el párrafo segundo de su artículo 1 consagró un régimen de transición, el cual previó para los trabajadores oficiales que hubieren cumplido 15 años continuos o discontinuos de servicio a la fecha de su entrada en vigencia (13 de febrero de 1985), la posibilidad de acceder a una pensión de jubilación conforme a lo dispuesto en la norma anterior, esto es, la Ley 6 de 1945 y las normas que la complementaron y reglamentaron.

En orden a lo expresado, se entiende que a los docentes (nacionales, nacionalizados y territoriales), vinculados antes de la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, les es aplicable el régimen pensional general previsto en la Ley 33 de 1985, a menos que se encuentren cobijados por el régimen de transición contemplado en esa normatividad.

4.5.4. Posición del Consejo de Estado en materia de liquidación pensional.

El Consejo de Estado en lo que respecta a la liquidación pensional, en principio manifestó que los beneficiarios del régimen de transición pensional debían ser liquidados en su integralidad con el régimen que los cobija, señalando para el efecto que el ingreso base de liquidación hace parte del mismo, y por tanto debe estar conformado con todos los emolumentos percibidos en el último año de servicio del empleado.

Esta posición fue reafirmada y unificada mediante sentencia de 25 de febrero de 2016¹⁹, en la cual se mantuvo la posición adoptada en la sentencia de unificación de 4 de agosto de 2010, sobre la aplicabilidad de todos los factores salariales en la liquidación de la pensión en el régimen de transición.

Sin embargo, el Máximo Órgano de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, mediante sentencia de unificación 00143 del 28 de agosto de 2018²⁰, se apartó de la línea jurisprudencial que hasta la fecha venía aplicando y se acogió a la posición adoptada por la Corte Constitucional, y en consecuencia, manifestó que si bien el IBL hace parte del régimen de transición, este se aplicará de conformidad con lo dispuesto en el inciso

¹⁹ Expediente No. 2013-01541 (4683-2013)

²⁰ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de fecha 28 de agosto de 2018. Radicado No. 52001233300020120014301. C.P. César Palomino Cortés.

13001-33-33-012-2018-00128-01

tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 o, según lo contemplado en el artículo 21 de la Ley 100 de 1993, y no en los términos consagrados en la normatividad anterior, fijando de ese modo, una nueva regla jurisprudencial frente al asunto en cuestión.

En ese orden de ideas, se tiene que los beneficiarios del régimen de transición pensional, en cuanto al IBL para su liquidación se debe efectuar según lo señalado en el inciso tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, y conforme al artículo 21 de esta norma.

Así mismo, sobre los factores salariales efectivamente cotizados se registrará de acuerdo a lo contemplado en el Decreto Reglamentario 1158 de 1994, y teniendo en cuenta los diez (10) últimos años de servicio si el tiempo faltante para adquirir el derecho fuere inferior a este lapso, o en todo el tiempo cotizado si el tiempo faltante fuere superior.

Finalmente, el Consejo de Estado precisó que la anterior regla jurisprudencial no cobija a los docentes vinculados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, toda vez que fueron exceptuados del Sistema Integral de Seguridad Social en virtud del artículo 279 de la Ley 100 de 1993 y, en consecuencia, su régimen pensional está previsto en la Ley 91 de 1989.

4.5.5. Posición del Consejo de Estado en materia de liquidación pensional docente. (Sentencia de unificación)

La Sección Segunda del Consejo de Estado, en su función unificadora, en reciente fallo²¹ acogió el criterio de interpretación sobre los factores salariales que se deben tener en cuenta para la liquidación de la mesada pensional en el régimen de la Ley 33 de 1985, y sentó jurisprudencia frente a los factores que se deben tener en cuenta para la liquidación de la pensión ordinaria de jubilación de los docentes del servicio público oficial afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio vinculados antes de la vigencia de la Ley 812 de 2003.

Al respecto, fijó como regla jurisprudencial que en la liquidación de la pensión ordinaria de jubilación de los docentes vinculados con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003 que gozan del mismo régimen de pensión ordinaria de jubilación que los servidores públicos del orden nacional previsto en la Ley 33 de 1985, se tendrán en

²¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Consejero ponente; César Palomino Cortés. Sentencia de unificación Su-014 -CE-s2 -2019 del veinticinco (25) de abril de dos mil diecinueve (2019).

cuenta sólo los factores salariales sobre los que se hayan hecho los respectivos aportes de acuerdo con el artículo 1 de la Ley 62 de 1985, y por lo tanto, no se podrá incluir ningún factor diferente a los establecidos en dicho artículo.

Así entonces queda decantada una postura interpretativa distinta a la que sostenía la Sección Segunda a partir de la sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010, según la cual, *"en la base de liquidación de la pensión de jubilación ordinaria de los docentes se incluían todos los factores salariales devengados durante el último año de servicios"*.

Se precisó en orden a lo analizado que, de acuerdo con el Acto Legislativo 01 de 2005 *"Para la liquidación de las pensiones sólo se deben tener en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones"* y se subrayó que *"los docentes no están exceptuados de esta disposición para el goce de la pensión ordinaria de jubilación"*. Por lo que, en el ingreso base de liquidación de esta pensión solo pueden ser tenidos en cuenta los factores sobre los que se aporta y que están contenidos en el artículo 1º de la Ley 62 de 1985.

5. CASO EN CONCRETO.

5.1. Hechos probados.

En el proceso quedaron acreditados los siguientes hechos relevantes para la resolución de los problemas jurídicos:

Resolución No. 0221 del 15 de enero de 2015 expedida por la Secretaría de Educación Distrital de Cartagena, por medio de la cual se reconoce y ordena el pago de una pensión de jubilación a Doris del Carmen Navas Fernández. (Fl. 16-17)

Certificado de factores salariales devengados por la señora Doris del Carmen Navas Fernández de los años 2013 y 2014, expedido por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. (Fl. 19)

5.2. Análisis crítico de las pruebas frente al marco jurídico.

Descendiendo al asunto objeto de estudio, se observa que la parte demandante solicita en el recurso de apelación interpuesto que se dé aplicación al precedente judicial establecido en la sentencia de fecha 04 de agosto de 2010 proferida por el Consejo de Estado, comoquiera que la reciente sentencia de unificación del 25 de abril de 2019 emanada por la

13001-33-33-012-2018-00128-01

misma Corporación, viola flagrantemente el principio de la seguridad jurídica.

En ese orden, de cara al marco normativo y jurisprudencial de la presente providencia, se tiene que la Honorable Corte Constitucional ha establecido que si bien el principio de la seguridad jurídica tiene rango constitucional, no es menos cierto que al momento en que la autoridad judicial deba entrar a resolver una controversia suscitada dentro de un caso en concreto, se debe dar aplicación a la normatividad que se encuentre vigente dentro del término que se tenga para proferir la respectiva decisión.

De otra parte, en lo que respecta al precedente judicial, ha manifestado el Máximo Órgano Constitucional que tanto la Corte Suprema de Justicia, como el Consejo de Estado y la misma Corte Constitucional, al ser los órganos de cierre de las respectivas jurisdicciones, tienen el deber de unificar jurisprudencia sobre casos que tengan similitud fáctica y similitud en materia de problemas jurídicos, de tal manera, que lo resuelto tendrá fuerza vinculante para las autoridades judiciales que se encuentren en un nivel jerárquico inferior.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala evidencia que de conformidad con lo expuesto en el recurso de apelación interpuesto, no le asiste razón a la parte actora, comoquiera que con la aplicación de la sentencia de unificación de fecha 25 de abril de 2019 proferida por el Consejo de Estado, el Juez de primera instancia no viola el principio de la seguridad jurídica, puesto que se ajusta y acata la posición adoptada por el Máximo Órgano de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, toda vez que la misma tiene fuerza vinculante.

Ahora bien, la sentencia de unificación de fecha 04 de agosto de 2010 proferida por el Consejo de Estado, estableció que los factores salariales que debían tenerse en cuenta para el IBL a fin de liquidar la pensión de jubilación de los empleados públicos, serían aquellos sobre los cuales se hubiese devengado en el año inmediatamente anterior a la adquisición del status de pensionado, sin importar si sobre ellos se hubiese cotizado o no.

13001-33-33-012-2018-00128-01

La posición anterior, fue rectificada por el Consejo de Estado mediante sentencia de unificación del 28 de agosto de 2018²², luego de ajustarse a lo establecido por la Corte Constitucional frente al tema en cuestión.

Cabe resaltar que, en la sentencia del 04 de agosto de 2010, el Máximo Órgano no se pronunció de manera específica respecto de los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, sino que la decisión adoptada se hizo teniendo en cuenta a los empleados públicos en general, razón por la cual, esta Magistratura no encuentra similitud fáctica con la sentencia de fecha 25 de abril de 2019.

En ese sentido, encuentra la Sala que no se cumple una de las condiciones necesarias para considerar, frente al caso en concreto, la sentencia de fecha 04 de agosto de 2010 como precedente judicial respecto de los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, los cuales se encuentran revestidos de un régimen especial.

Pues bien, el Consejo de Estado mediante reciente fallo de unificación²³, previó que en el caso de los docentes vinculados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio antes de la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, los factores salariales que se tendrán en cuenta para establecer el ingreso base de liquidación, **serán sólo aquellos sobre los cuales se hayan hecho aportes, conforme a lo consagrado en el artículo 1 de la Ley 62 de 1985.**

Luego entonces, no le asiste la razón a la demandante al pretender que se le dé aplicación a la Sentencia de Unificación de fecha 04 de agosto de 2010, proferida por el Máximo Órgano de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, pues dicha posición, fue rectificada por el Consejo de Estado, limitando el reconocimiento del IBL, en los términos esbozados.

En ese orden, conforme a las circunstancias fácticas probadas, dentro del presente asunto, la Sala evidencia que la accionante se vinculó al sistema educativo oficial con anterioridad a la fecha en que entró en vigencia la Ley 812 de 2003, esto es, 14 de septiembre de 1994, según se corrobora en la Resolución No. 0221 del 15 de enero de 2015²⁴.

²² Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de fecha 28 de agosto de 2018. Radicado No. 52001233300020120014301. C.P. César Palomino Cortés.

²³ Ibidem.

²⁴ "Por medio de la cual se reconoce y ordena el pago de una Pensión de Jubilación a la docente NAVAS FERNÁNDEZ DORIS DEL CARMEN", incluyendo la asignación básica como base para la liquidación. Folios 16-17 cdr.1

13001-33-33-012-2018-00128-01

En efecto, se encuentra acreditado que la actora prestó sus servicios como docente nacionalizada vinculada desde el 14 de septiembre de 1994, tal y como se observa en la Resolución No. 0221 del 15 de enero de 2015 (acto cuestionado), de la que también se desprende que se encontraba afiliada al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio.

De acuerdo a los supuestos fácticos antes relacionados y el recuento normativo expuesto, se tiene que el régimen pensional aplicable a la accionante es el contenido en la Ley 33 de 1985, habida cuenta que no se encuentra cobijada por la transición consagrada en tal normatividad.

Por lo anterior, se concluye que la accionante no reunía el requisito de los 15 años de servicio exigido para estar cobijada por la transición prevista en la Ley 33 de 1985, y en consecuencia, le resulta aplicable el régimen general contenido en esta, con sus respectivas modificaciones introducidas por la Ley 62 de 1985 la cual dispuso respecto de la pensión de jubilación el "*equivalente al 75% del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio*", para aquellos empleados oficiales que hayan cumplido 55 años de edad y 20 años de servicios continuos o discontinuos.

En cuanto a los factores salariales, la mencionada Ley (modificada por el artículo 1 de la Ley 62 de 1985), dispone que "*la base de liquidación para los aportes proporcionales a la remuneración del empleado oficial, estará constituida por los siguientes factores, cuando se trate de empleados del orden nacional: asignación básica, gastos de representación; primas de antigüedad, técnica, ascensional y de capacitación; dominicales y feriados; horas extras; bonificación por servicios prestados; y trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en día de descanso obligatorio. En todo caso, las pensiones de los empleados oficiales de cualquier orden, siempre se liquidarán sobre los mismos factores que hayan servido de base para calcular los aportes.*"

Bajo los anteriores parámetros y teniendo presente lo probado en el proceso, tenemos que la actor durante el año anterior al 13 de septiembre de 2014, fecha en la que adquirió el estatus de pensionada, devengó: **asignación básica, prima de navidad, prima de servicios y prima de vacaciones docentes**; por lo que solicita que se le agregue como factor salarial para su IBL, la **prima de navidad** y **prima de servicios** que no le fueron reconocidas a pesar de haberlas devengado, no obstante, conforme al lineamiento analizado, al no encontrarse expresamente consagradas la prima de

13001-33-33-012-2018-00128-01

navidad y la prima de servicios en el artículo 1 de la Ley 62 de 1985, no es posible incluir dichos factores en el IBL de la demandante.

Finalmente, se percata la Sala que a la actora se le liquidó el quantum de la pensión teniendo en cuenta la asignación básica, y la prima de vacaciones, siendo que este último factor, tampoco se encuentra enlistado en la Ley 33 de 1985 y la Ley 62 de 1985, sin embargo, esta Judicatura no puede desconocer la situación jurídica adquirida por el apelante único, que en este caso, corresponde a la parte demandante, por lo que se deberá aplicar el principio de la *no reformatio in pejus*, manteniendo el reconocimiento de los precitados factores en el IBL de la actora.

Por consiguiente, la Sala advierte que debe mantenerse la legalidad del acto acusado y, en consecuencia, debe confirmarse la sentencia de primera instancia por las consideraciones aquí anotadas.

6. CONDENA EN COSTAS.

De conformidad con lo establecido en el artículo 365 del Código General del Proceso, aplicado por remisión del artículo 188 del CPACA, esta Corporación condenará en costas a la parte demandante dentro del presente proceso, las cuales se liquidarán por el Juez de primera instancia.

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

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de primera instancia proferida el veintiocho (28) de junio de dos mil diecinueve (2019), proferida por el Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Cartagena, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: Condenar en costas a la parte demandante, las cuales serán liquidadas por el juez de primera instancia de acuerdo a lo señalado en los artículos 365 y 366 del CGP.

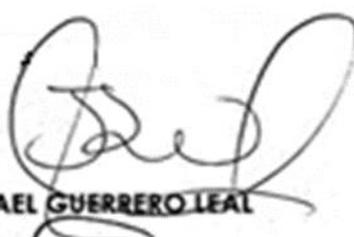
TERCERO: Ejecutoriada la presente providencia, previas las anotaciones de rigor, devuélvase el expediente al juzgado de origen.

13001-33-33-012-2018-00128-01

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: el proyecto de la presente providencia fue estudiado y aprobado en sesión de la fecha.

LOS MAGISTRADOS



JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL



LUÍS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ



ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS

Medio de control	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DE DERECHO
Radicado	13001-33-33-128-2018-00128-01
Accionante	DORIS NAVAS FERNÁNDEZ cartagenagiraldoylopez@gmail.com
Accionado	NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FOMAG Y DISTRITO DE CARTAGENA notificacionesjudiciales@mineducacion.gov.co procesosjudicialesfomag@fiduprevisora.com.co t_pacuña@fiduprevisora.com.co dporras@fiduprevisora.com.co miforero@fiduprevisora.com.co jechetu@hotmail.com
Tema	RELIQUIDACIÓN PENSIÓN DOCENTE