



JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, diez (10) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

RADICADO N°: 73001-33-33-004-2018-00017-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: LUZ RICO CAMPOS
DEMANDADO: NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN
NACIONAL- FONDO NACIONAL DE
PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO Y
DEPARTAMENTO DEL TOLIMA
Tema: Reliquidación pensión docente.

SENTENCIA

Procede el Despacho a dictar sentencia dentro del presente medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO promovido por la señora LUZ RICO CAMPOS en contra de la NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN- FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, al cual, fue vinculado el DEPARTAMENTO DEL TOLIMA en calidad de litisconsorte necesario.

1. Pretensiones

La parte demandante en su escrito de demanda elevó las siguientes pretensiones (fol. 20 y 21):

"DECLARACIONES:

- 1. Declarar la nulidad parcial del acto administrativo contenido en la Resolución No. 7315 DEL 23 DE NOVIEMBRE DE 2015, por medio de la cual se reconoce y ordena el pago de una pensión de jubilación, en lo que tiene que ver con la determinación de la cuantía de la mesada pensional reconocida a mi mandante, por cuanto no incluyó todos los factores salariales percibidos por éste durante el año anterior al cumplimiento del status pensional.*
- 2. Declarar la nulidad de los actos administrativos contenidos en la RESOLUCIÓN 5440 DEL 06 DE SEPTIEMBRE DE 2017, NOTIFICADO EL DIA 20 DEL MISMO MES Y AÑO Y RESOLUCIÓN 4018 DEL 04 DE AGOSTO DE 2016, NOTIFICADO EL DIA 31 DE OCTUBRE DE 2016, en cuanto negaron la inclusión de los factores salariales devengados durante los 12 meses anteriores al momento en que adquirió el status jurídico de pensionado (a), los cuales son equivalentes al 75% del promedio de los salarios, sobresueldos, primas y demás factores salariales devengados en estos periodos, que son los que constituyen la base de liquidación pensional, solicitada mediante derecho de petición con radicación No. SAC: 2017PQR22829, NURF 2017-PENS-476422 DEL 24 DE AGOSTO DE 2017.*

3. *Declarar que mi representado (a) tiene derecho a que la NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, le reconozca y pague la Pensión Ordinaria de Jubilación, a partir del 08 DE JULIO DE 2015, teniendo en cuenta la inclusión de los factores salariales devengados durante los 12 meses anteriores al momento en que adquirió el status jurídico de pensionado (a), los cuales son equivalentes al 75% del promedio de los salarios, sobresueldos, primas y demás factores salariales que son los que constituyen la base de liquidación.*

A TÍTULO DE RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO:

1. *Condenar a la NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, a que reconozca y a mi mandante la Reliquidación de la Pensión Ordinaria de Jubilación, a partir del 08 DE JULIO DE 2015, teniendo en cuenta la inclusión de los factores salariales devengados durante los 12 meses anteriores al momento en que adquirió el status jurídico de pensionado (a), los cuales son equivalentes al 75% del promedio de los salarios, sobresueldos, primas y demás factores salariales que son los que constituyen la base de liquidación, con efectos fiscales a partir del 08 DE JULIO DE 2015.*
2. *Que del valor reconocido se le descuente lo que le fue reconocido y cancelado a mi representado (a) en virtud de la resolución No. 7315 DEL 23 DE NOVIEMBRE DE 2015, por medio de la cual se reconoce y ordena el pago de una pensión de Jubilación.*
3. *Condenar a la NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO a que sobre el monto inicial de la pensión reconocida, aplique los reajustes de la Ley para cada año como lo ordena la Constitución Política y la ley.*
4. *Condenar a la NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO a que realice el respectivo pago de las mesadas atrasadas, desde el momento de la consolidación del derecho hasta la inclusión en la nómina del (la) pensionado (a). Que el pago del incremento decretado se siga realizando en las mesadas futuras como reparación integral del daño.*
5. *Condenar a la NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO 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, por tratarse de sumas de tracto sucesivo y demás emolumentos, de conformidad con el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011 C.P.A.C.A., tomando como base la variación del índice de precios al consumidor.*
6. *Condenar a la NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO al reconocimiento y pago de intereses moratorios a partir de la fecha de la*

ejecutoria de la sentencia y por el tiempo siguiente hasta que se cumpla su totalidad la condena como lo dispone el inciso 3º del artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

7. Condenar en costas a **LA NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**, teniendo en cuenta la omisión en el acatamiento del precedente jurisprudencial.

2. Fundamentos Fácticos.

Fundamenta la parte demandante sus pretensiones en los siguientes supuestos fácticos (fol. 21):

1. *Que la demandante laboró por más de 20 años al servicio de la docencia oficial y cumplió con los requisitos establecidos por la Ley para que le fuera reconocida su pensión de jubilación por la Entidad demandada.*
2. *Que la base de liquidación pensional, en su reconocimiento incluyó SUELDO, PRIMA DE VACACIONES, omitiendo tener en cuenta la PRIMA DE NAVIDAD, PRIMA DE SERVICIOS y demás factores salariales percibidos por la actividad docente desarrollada durante el último año de servicios anterior al cumplimiento del status jurídico de pensionado (a).*
3. *Que la entidad demandada llamada a restablecer el derecho es la NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO."*

3. Contestación de la Demanda.

3.1. Nación- Ministerio de Educación Nacional- Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Guardó silencio, tal y como da cuenta la constancia secretarial vista a folio 94 del expediente.

3.2. Departamento del Tolima (Fls. 47y ss).

Señaló que la obligación de reconocimiento y pago de las prestaciones sociales de los docentes oficiales corresponde al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio por expresa disposición legal.

Propuso como excepciones: *IMPROCEDENCIA DE LA RELIQUIDACIÓN DE LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN CON RECURSOS DEL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA, COBRO DE LO NO DEBIDO FRENTE AL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA Y PRESCRIPCIÓN.*

4. Actuación Procesal

Presentado el proceso ante la Oficina Judicial el día 24 de enero de 2018 (fol. 30), correspondió por reparto a éste Juzgado, quien mediante auto de fecha 12 de febrero de 2018 ordenó la admisión de la demanda y la vinculación del Departamento del Tolima- Secretaría de Educación y Cultura en calidad de litisconsorte necesario (fls. 34 y ss).

Notificadas las partes, el Ministerio Público y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, dentro del término de traslado de la demanda, el Departamento del Tolima contestó la demanda, propuso excepciones y allegó las pruebas que pretende hacer valer y la Nación- Ministerio de Educación Nacional- Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio guardó silencio (fl. 47 y s.s.).

Luego, mediante providencia del 06 de noviembre de 2018 se fijó fecha para adelantar la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del C.P.A.C.A. (fol. 111), la cual, se llevó a cabo el día 09 de abril de 2019, agotándose en ella la totalidad de sus instancias en legal forma (fol. 118 y ss). Como no se hizo necesaria la práctica de pruebas, se prescindió de la audiencia correspondiente, y así mismo, por considerarlo procedente, se corrió traslado a las partes para que presentaran oralmente sus alegatos de conclusión, procediendo a indicar el sentido del fallo conforme lo indica el numeral 2º del artículo 182 del CPACA, siendo DESFAVORABLE a las pretensiones de la demanda.

5. Alegatos de las Partes.

5.1. PARTE DEMANDANTE

Reiteró los argumentos de la demanda, y solicitó que se acceda a las pretensiones de la demanda.

5.2. PARTE DEMANDADA

5.2.1. MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

No asistió a la diligencia.

5.2.2. DEPARTAMENTO DEL TOLIMA

Se ratificó en lo expuesto en la contestación de la demanda y en las excepciones planteadas, a fin de obtener un pronunciamiento que deniegue las pretensiones del libelo genitor.

CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA.

Éste Juzgado es competente para conocer y fallar el presente medio de control, por su naturaleza, por tratarse de una controversia laboral de un empleado público, y por el órgano que profirió los actos administrativos que se demandan, de conformidad con lo previsto en la cláusula general de competencia consagrada en el inciso 1º del artículo 104 del C.P.A.C.A., así como lo dispuesto en los artículos 155 numeral 2º y 156 numeral 3º *ibídem*.

2. PROBLEMA JURÍDICO.

En armonía con la fijación del litigio realizada en la audiencia inicial, debe el Despacho determinar, si la *demandante en calidad de docente tiene derecho a que las Entidades demandadas, en la medida de sus competencias, le reliquiden su pensión de jubilación con la inclusión del 75% de todos los factores salariales devengados durante su último año de servicios anterior al de adquisición del status jurídico de pensionada (08-07-2014 al 08-07-2015), o si por el contrario, los actos administrativos acusados que negaron esta pretensión se encuentran ajustados a derecho.*

3. ACTO ADMINISTRATIVO DEMANDADO.

1. Resolución No. 7315 del 23 de noviembre de 2015, por la cual, se reconoce una pensión de jubilación a la demandante.
2. Resolución No. 5440 del 06 de septiembre de 2017 y Resolución No. 4018 del 04 de agosto de 2016, por las cuales, se niega a la demandante la solicitud de reliquidación pensional.

4. FONDO DEL ASUNTO.

El fondo del presente asunto radica en establecer si la demandante, en su condición de docente, tiene derecho a que las Entidades demandadas le reliquiden su pensión de jubilación con la inclusión del 75% del promedio de los factores salariales devengados durante el año anterior a la fecha en que adquirió el status de pensionada.

5. FUNDAMENTOS DE LA TESIS DEL DESPACHO.

Para resolver el fondo del asunto, imperioso resulta efectuar un análisis de la evolución legal y jurisprudencial sobre el régimen pensional del personal docente, en los siguientes términos:

Con la expedición de la Ley 100 de 1993 *"Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral"* se buscó eliminar la pluralidad de regímenes pensionales existentes para la época, integrándolos en un solo Sistema General de Pensiones, unificando los requisitos de edad, tiempo de servicios o cotizaciones, tasa de reemplazo y monto de la pensión.

No obstante, en el artículo 279 de la mentada Ley, el legislador excluyó de la aplicación del régimen general de pensiones a algunos servidores públicos y trabajadores, entre ellos, a los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, cuyas prestaciones seguirían rigiéndose por lo dispuesto en la Ley 91 de 1989, manifestación que efectúa bajo el siguiente tenor literal:

"ARTÍCULO 279. EXCEPCIONES. El Sistema Integral de Seguridad Social contenido en la presente Ley no se aplica a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, ni al personal regido por el Decreto ley 1214 de 1990, con excepción de aquel que se vincule a partir de la vigencia de la presente Ley, ni a los miembros no remunerados de las Corporaciones Públicas.

Así mismo, se exceptúa a los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, creado por la Ley 91 de 1989, cuyas prestaciones a cargo serán compatibles con pensiones o cualquier clase de remuneración. Este Fondo será responsable de la expedición y pago de bonos pensionales en favor de educadores que se retiren del servicio, de conformidad con la reglamentación que para el efecto se expida (...).

En el mismo sentido, el Acto Legislativo 01 de 2005, que adicionó el artículo 48 de la Constitución Política, dispuso expresamente en el parágrafo transitorio 1º, lo siguiente:

"A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo, no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la fuerza pública, al Presidente de la República y a lo establecido en los parágrafos del presente artículo".

(...)

Parágrafo transitorio 1º. El régimen pensional de los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales, vinculados al servicio público educativo 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. Los docentes que se hayan vinculado o se vinculen a partir de la vigencia de la citada ley, tendrán los derechos de prima media establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones, en los términos del artículo 81 de la Ley 812 de 2003".

Para determinar cuál es el régimen aplicable a este sector (docentes), resulta menester remitirnos al artículo 81 de la Ley 812 de 2003, según el cual:

- a) El régimen prestacional de los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales, **que se encontraban vinculados antes de la entrada en vigencia de dicha ley** – 27 de junio de 2003 - al servicio público educativo oficial, es el establecido para el Magisterio en las disposiciones vigentes con anterioridad a la entrada en vigencia de la mencionada ley.
- b) Los docentes **que se vinculen a partir de la entrada en vigencia de la referida ley**, deben ser 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, con los requisitos previstos en el, con excepción de la edad de pensión de vejez que será de 57 años para hombres y mujeres.

Luego, antes de que entrara en vigencia la Ley 812 de 2003, la norma rectora en materia de régimen pensional docente no era otra que la **Ley 91 de 1989**, "*Por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio*". La misma estableció que las prestaciones económicas y sociales de los docentes nacionales y nacionalizados se regirían por las normas vigentes aplicables a los **empleados públicos del orden nacional**.

El artículo 15 de la precitada ley dispone:

"(...)

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 1 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 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, 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.

(...)" (Negrillas y subrayas fuera de texto)

Ahora, por disposición del artículo 3° del Decreto 2277 de 1979 "*Por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente*", los educadores que prestaran sus servicios en entidades oficiales del orden Nacional, Departamental, Distrital, y Municipal, se catalogaron como empleados oficiales de régimen especial. En ese sentido la especialidad del régimen se entendió como referida a aspectos relativos a la administración de personal, a situaciones administrativas, al ascenso de los

educadores, entre otros, pero NO en materia de pensiones, pues se consideró y se considera que aquellos, los docentes, no disfrutaron de ninguna particularidad en su tratamiento de acuerdo con las normas que regulan su actividad¹.

Así las cosas, con la entrada en vigencia de la Ley 33 de 1985 - omnicompreensiva del régimen pensional de la generalidad de servidores públicos-, los docentes oficiales quedaron circunscritos al régimen que aquella consagró, modificado en lo pertinente por la Ley 62 del mismo año.

Por ello, resulta claro para el despacho concluir que el régimen de la pensión de jubilación aplicable a los docentes vinculados antes de la Ley 812 de 2003, como sucede en el caso de la parte actora, corresponde a aquél previsto en las Leyes 33 y 62 de 1985.

Así, la Ley 33 de 1985, en lo que atañe a la liquidación de la pensión de jubilación dispone en su artículo 1°:

"ARTICULO 1. El empleado oficial que sirva o haya servido veinte (20) años continuos o discontinuos y llegue a la edad de cincuenta y cinco años (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."

El artículo 3° de la norma a que se hace alusión, modificado por la **Ley 62 de 1985**, dispuso que para liquidar la pensión, se tendrían en cuenta, cuando se trate de **empleados del orden nacional**, los siguientes conceptos: 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. Aclaró además que 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.**

En relación con la interpretación de la Ley 33 de 1985, el Consejo de Estado, Sección Segunda -Sala Contencioso Administrativa del 04 de Agosto de 2010 M.P. Víctor

¹ Consejo de Estado, Sección Segunda, - Subsección "B". Sentencia del 26 de julio de 2012. M.P. VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA Rad. 250002325000200900083 01.- *"Ahora bien, por disposición del artículo 3° del Decreto 2277 de 1979, los educadores que prestan sus servicios en entidades oficiales del orden Nacional, Departamental, Distrital, y Municipal, son empleados oficiales de régimen especial. La especialidad del régimen comprende aspectos de administración de personal, situaciones administrativas, ascenso de los educadores, entre otros.*

En efecto, los docentes oficiales han disfrutado de algunas prerrogativas, como la posibilidad de recibir simultáneamente pensión y sueldo (Decreto 224 de 1972, artículo 5°), algunos gozan de la denominada pensión gracia (Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933), prestaciones que reiteran las Leyes 91 de 1989, 100 de 1993, artículo 279 y 115 de 1994, artículo 115, lo que permite aceptar que, de alguna manera, gozan de un régimen especial en materia salarial y prestacional.

No obstante lo anterior, en materia de pensión ordinaria de jubilación los docentes no disfrutaban de ninguna particularidad en su tratamiento de acuerdo con las normas que regulan su actividad."

Hernando Alvarado Ardila. Radicado Nro. 25000-23-25-000-2006-07509-01(0112-09), se ocupó de determinar si el IBL hacía o no parte del régimen de transición toda vez que estudió si para un servidor público de la aeronáutica civil, cobijado por el régimen de transición de seguridad social de la Ley 100 de 1993, era procedente el reajuste de pensión de jubilación, teniendo en cuenta todos los factores devengados en el año anterior a la adquisición del estatus pensional o sólo aquéllos cotizados en los diez años previos, de conformidad con el artículo 36 de dicha normatividad.

Indicó en aquella oportunidad la Corporación:

"(...) En aras de garantizar los principios de igualdad material, primacía de la realidad sobre las formalidades y favorabilidad en materia laboral, la Sala, previos debates surtidos con apoyo en antecedentes históricos, normativos y jurisprudenciales, a través de la presente sentencia de unificación arriba a la conclusión que la Ley 33 de 1985 no indica en forma taxativa los factores salariales que conforman la base de liquidación pensional, sino que los mismos están simplemente enunciados y no impiden la inclusión de otros conceptos devengados por el trabajador durante el último año de prestación de servicios. (...)

Ahora bien, en consonancia con la normatividad vigente y las directrices jurisprudenciales trazadas en torno a la cuantía de las pensiones de los servidores públicos, es válido tener en cuenta todos los factores que constituyen salario, es decir aquellas sumas que percibe el trabajador de manera habitual y periódica, como contraprestación directa por sus servicios, independientemente de la denominación que se les dé, tales como, asignación básica, gastos de representación, prima técnica, dominicales y festivos, horas extras, auxilios de transporte y alimentación, bonificación por servicios prestados, prima de servicios, incrementos por antigüedad, quinquenios, entre otros, solo para señalar algunos factores de salario, a más de aquellos que reciba el empleado y cuya denominación difiera de los enunciados que solo se señalaron a título ilustrativo, pero que se cancelen de manera habitual como retribución directa del servicio. Se excluyen aquellas sumas que cubren los riesgos o infortunios a los que el trabajador se puede ver enfrentando. (...)

Con base en lo anteriormente expuesto, en el caso concreto el actor tiene derecho a la reliquidación del beneficio pensional que le fue reconocido incluyendo los factores salariales devengados durante el último año de servicios y que la entidad accionada no tuvo en cuenta al liquidar su prestación. (...)"

De ésta forma, el Alto Tribunal sentó las siguientes reglas en relación con el debate jurídico que abordó en aquella oportunidad: *i)* resaltó que el IBL es un elemento del régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, razón por la cual las pensiones de jubilación de las personas beneficiarias del mencionado régimen debían

ser liquidadas con fundamento en las reglas que regulaban este aspecto en las Leyes 33 y 62 de 1985 y *ii)* indicó que el listado de factores salariales determinados en la Ley 33 de 1985 no era taxativo, sino que los mismos eran simplemente enunciativos, por lo que su señalamiento en el texto de la norma no impedía la inclusión de otros conceptos devengados por el trabajador durante el último año de prestación de servicios. Agregó, que si el querer del legislador hubiese consistido en que las pensiones se liquidaran tomando como base los factores sobre los cuales se hubiesen efectuado aportes a la seguridad social, esto no conllevaría a que los factores que no han sido objeto de las deducciones de ley deban ser excluidos del ingreso base de liquidación pensional, pues siempre es posible ordenar el descuento que por dicho concepto haya lugar.

Sin embargo, esa misma Corporación, a través de **Sentencia de Unificación proferida el pasado 28 de agosto de 2018**² varió su criterio y señaló unas reglas de unificación jurisprudencial en lo que concierne al Ingreso Base de Liquidación contenido en el inciso tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, y que es aplicable para aquellas personas que son beneficiarias del régimen de transición consagrado en el referido artículo y pensionadas con los requisitos de edad, tiempo y tasa de reemplazo del Régimen General de Pensiones previsto en la Ley 33 de 1985.

La sección Segunda en el pronunciamiento que se analiza, indicó lo que sigue en relación con el precedente contenido en la Sentencia de Unificación de fecha 4 de agosto de 2010:

*“101. A juicio de la Sala Plena, la tesis que adoptó la Sección Segunda de la Corporación, **en la sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010**, según la cual el artículo 3 de la Ley 33 de 1985 no señalaba en forma taxativa los factores salariales que conforman la base de liquidación pensional, sino que los mismos estaban simplemente enunciados y no impedían la inclusión de otros conceptos devengados por el trabajador durante el último año de prestación de servicio, **va en contravía del principio de solidaridad en materia de seguridad social**. La inclusión de todos los factores devengados por el servidor durante el último año de servicios fue una tesis que adoptó la Sección Segunda a partir del sentido y alcance de las expresiones “salario” y “factor salarial”, bajo el entendido que “constituyen salario todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios” con fundamento, además, en los principios de favorabilidad en materia laboral y progresividad; sin embargo, **para esta Sala, dicho criterio interpretativo traspasa la voluntad del legislador, el que, por virtud de su libertad de configuración enlistó los factores que conforman la base de liquidación pensional y a ellos es que se debe limitar dicha base.**” (Negrillas y subrayas fuera de texto)*

² Radicación 52001-23-33-000-2012-00143-01. C.P. César Palomino Cortés.

Además, al interior de la mentada providencia se fijó la siguiente regla jurisprudencial, en relación con el IBL **en el régimen de transición**:

“El Ingreso Base de Liquidación del inciso tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 hace parte del régimen de transición para aquellas personas beneficiarias del mismo que se pensionen con los requisitos de edad, tiempo y tasa de reemplazo del régimen general de pensiones previsto en la Ley 33 de 1985”.

Igualmente, estableció las siguientes sub reglas a efectos de liquidar el IBL como quedó planteado anteriormente, así:

*“...**La primera subregla** es que para los servidores públicos que se pensionen conforme a las condiciones de la Ley 33 de 1985, el periodo para liquidar la pensión es:*

- Si faltare menos de diez (10) años para adquirir el derecho a la pensión, el ingreso base de liquidación será (i) el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciere falta para ello, o (ii) el cotizado durante todo el tiempo, el que fuere superior, actualizado anualmente con base en la variación del Índice de Precios al consumidor, según certificación que expida el DANE.

- Si faltare más de diez (10) años, el ingreso base de liquidación será el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante los diez (10) años anteriores al reconocimiento de la pensión, actualizados anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor, según certificación que expida el DANE.

*...**la segunda subregla** es que los factores salariales que se deben incluir en el IBL para la pensión de vejez de los servidores públicos beneficiarios de la transición son únicamente aquellos sobre los que se hayan efectuado los aportes o cotizaciones al Sistema de Pensiones...”.*

Frente a la aplicación de dichas sub reglas al personal docente, señaló el órgano de cierre de ésta Jurisdicción en la precitada Sentencia de Unificación, que la regla y la primera subregla, no cobijan a los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, pues fueron exceptuados del Sistema Integral de Seguridad Social por virtud del artículo 279 de la Ley 100 de 1993 y su régimen pensional está previsto en la Ley 91 de 1989, conforme se hizo claridad en líneas precedentes.

En éste punto, es necesario que el despacho indique que en recientes y reiterados pronunciamientos, emitidos en sede de Tutela, dicha Corporación, en su Sección Primera, ha indicado que al personal docente le es aplicable la segunda subregla consagrada en la Sentencia de Unificación de marras, al mencionar:

“Es de mencionar que la Sala Plena de esta Corporación, en la sentencia de unificación de 28 de agosto de 2018, excluyó la aplicación de la primera regla hermenéutica a los

educadores oficiales vinculados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, sin embargo ello no aconteció respecto de la segunda. Siendo ello así, de manera pacífica, esta Sección ha venido reiterando que este segundo criterio tiene plena aplicación al régimen excepcional de los docentes³.

La anterior conclusión, es totalmente consecuente con la intención del legislador, plasmada ya desde la expedición de la Ley 33 de 1985, reformada por la Ley 62 del mismo año, tal y como fuera reiterado y reproducido en el texto del acto legislativo 01 de 2005, y es totalmente coincidente con lo expuesto por la H. Corte Constitucional, en las sentencias C-258 de 2013, SU-230 de 2015 y SU-395 de 2017, en las que si bien aquella no se pronunció en concreto sobre el régimen de los docentes, lo cierto es que sí indicó *que en procura de la sostenibilidad financiera del sistema pensional todas las pensiones, independientemente del régimen que les sea aplicable, deben liquidarse conforme a los factores salariales frente a los cuales se realizaron efectivamente los aportes*.

De lo anterior es del caso concluir, que el IBL de la pensión de jubilación de los docentes oficiales vinculados antes de la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, estará conformado únicamente por aquellos factores salariales sobre los que se hayan efectuado los aportes o cotizaciones al Sistema de Pensiones

Finalmente se advierte, que de conformidad con lo dispuesto por la máxima corporación de la jurisdicción contencioso administrativa en la Sentencia de Unificación de fecha 28 de agosto de 2018, los parámetros allí contenidos, **serán aplicables a todos los casos que están en discusión tanto en vía administrativa como judicial**, y no son aplicables para los casos donde ha operado la cosa juzgada, en virtud del principio de seguridad jurídica.

CASO CONCRETO

Al interior del expediente se encuentra probado que a la accionante se le reconoció pensión de jubilación mediante la resolución No. 7315 del 23 de noviembre de 2015; que el status de pensionada lo adquirió el día 08 de julio de 2015 (fls. 3 a 4) y que mediante las resoluciones No. 4018 del 04 de agosto de 2016 y 5440 del 06 de septiembre de 2017, se negó a la demandante la reliquidación de su pensión de jubilación (Fls. 12 y ss).

Así mismo, está acreditado que la accionante, durante el año anterior a la adquisición del status de pensionada devengó, además de su asignación básica, prima de servicios, prima de navidad y prima de vacaciones (fol. 92) y que se vinculó al servicio

³ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 14 de marzo de 2019, Ponente: Nubia Margoth Peña Garzón (11001-03-15-000-2019-00372-00(AC))/Sentencia 19 de diciembre de 2018, Ponente: Oswaldo Giraldo López (11001-03-15-000-2018-03110-01 (AC) / Sentencia de 20 de noviembre de 2018, Ponente: Hernando Sánchez Sánchez (11001-03-15-000-2018-03012-01 (AC) / Sentencia de 19 de noviembre de 2018, Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés.

público en el ramo de la educación desde el 02 de diciembre de 1993 hasta la fecha (Fl. 6).

Al respecto, se ha de tener en cuenta que los factores cuya inclusión pretende la parte actora a través del presente medio de control, esto es, la prima de navidad y la prima de servicios, no se encuentran enlistados en la Ley 62 de 1985. Nótese al efecto que el Decreto 1545 de 2013, por el cual se creó la prima de servicios para el sector docente, no establece que la misma sea factor salarial para la liquidación de pensiones.

Ahora, legalmente la entidad debió realizar los descuentos con destino a aportes para cotización a pensión, únicamente en relación con los factores señalados y autorizados en la norma, lo contrario sería suponer que la entidad excedió el marco de la legalidad en lo que a éste punto respecta. Ello no excluye sin embargo, la posibilidad de que se haya realizado de dicha manera y de que se hubiesen efectuado cotizaciones sobre el factor cuya inclusión se solicita, pero sobre ello no obra prueba alguna en el cartulario.

Todo lo anterior permite establecer que el demandante, por haber sido vinculado al servicio público docente del sector oficial antes de la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, es beneficiario del régimen pensional previsto en el artículo 1º de la Ley 33 de 1985.

Así las cosas, como quiera que de conformidad con lo dispuesto por el H. Consejo de Estado, y según la interpretación que se acogió en precedencia, al personal docente le resulta aplicable la segunda subregla establecida en la sentencia de unificación de fecha 28 de agosto de 2018, el ingreso base de liquidación – IBL- para liquidar la pensión a reconocer con base en la normativa precitada, debía determinarse de acuerdo con los factores sobre los cuales se hubiesen efectuado aportes al sistema para adquirir dicho beneficio, y en consecuencia, no es procedente acceder a las súplicas de la demanda.

De acuerdo con ello y aplicando los parámetros establecidos por el Consejo de Estado, el Despacho advierte que no le asiste razón a la parte demandante cuando afirma que su pensión de vejez debió ser reliquidada con la inclusión de las primas de servicios y de navidad devengadas durante el año anterior a adquirir el status de pensionada, pues quedó claro que la misma solamente tenía derecho a que le fueran tenidos en cuenta los factores sobre los cuales realizó cotización.

Finalmente, ha de precisar el Despacho que si bien es cierto, del acto administrativo demandado, esto es, la resolución 7315 de 2015, se desprende que entre los factores que sirvieron de base para la liquidación de la pensión de la actora, se tuvieron en cuenta algunos que no se encontraban dentro de aquellos señalados por el artículo 1º de la Ley 62 de 1985, también lo es que este aspecto se constituye en una situación que escapa de la cuestión litigiosa o problema jurídico que aquí se planteó.

COSTAS

El artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece que en la sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código General del Proceso.

Es así como el artículo 365 del C.G.P., dispone que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, por lo que es del caso aplicar este criterio y condenar al pago de las costas procesales a la señora **MARÍA MILADY PINZÓN DE GUALTERO**, incluyendo en la liquidación el valor de **\$ 347.886**, equivalente al 4% de lo pedido, por concepto de agencias en derecho, de conformidad con el Acuerdo No. PSAA16-10554 agosto 5 de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Ibagué, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

R E S U E L V E:

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda por las razones esgrimidas en la parte considerativa.

SEGUNDO: CONDENAR en costas a la parte demandante, por las razones expuestas con antelación, reconociéndose como agencias la suma de **\$ 347.886**. Por Secretaría, liquídense

TERCERO: En firme la presente sentencia, **ARCHÍVESE** el expediente. Por Secretaría efectúese la devolución de los dineros consignados por la actora por gastos de proceso, si los hubiere.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



SANDRA LILIANA SERENO CAICEDO
JUEZA