



JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, once (11) de mayo de dos mil veinte (2020)

RADICADO N°: 73001-33-33-004-2019-00046-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: ANGELA ASTRID BETANCOURT GONZÁLEZ
DEMANDADO: NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN
NACIONAL- FONDO NACIONAL DE
PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO Y
MUNICIPIO DE IBAGUÉ
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 ANGELA ASTRID BETANCOURT GONZÁLEZ en contra de la NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO y el MUNICIPIO DE IBAGUÉ, radicado con el N°. 73-001-33-33-004-2019-00046-00.

1. Pretensiones

La parte demandante en su escrito de demanda elevó las siguientes pretensiones (fol. 2.):

PRIMERO: *Se declare la nulidad parcial de la resolución No. 1053-001062 del 10 de abril de 2018 expedida por la Secretaría de Educación del Municipio de Ibagué, notificada el 17 de abril de 2018 por medio de la cual resuelven un recurso de reposición contra la Resolución No. 1053- 002636 del 04 de octubre de 2017.*

SEGUNDO: *Se declare la nulidad Parcial de la resolución No. 1053- 002636 del 04 de octubre del 2017 expedida por la Secretaria de Educación del Municipio de Ibagué, por la cual reconocen y ordenan el pago de una pensión de jubilación.*

TERCERO: *Como consecuencia de las anteriores declaraciones de nulidad, en calidad de restablecimiento del derecho, ordénese la revisión, ajuste y/o reliquidación de la pensión de jubilación junto con el valor retroactivo que se pudiese generar, reconocida mediante resolución No. 1053-001062 del 10 de abril de 2018, valores debidamente indexados, incluyendo todos los factores salariales devengados en especial la prima de navidad, prima de servicios, prima de vacaciones y demás por la señora ANGELA ASTRID BETANCOURT GONZALEZ, durante el año de servicios inmediatamente anterior a la adquisición del status de pensionado, con efectividad a partir del 02 de diciembre de 2015.*

TERCERO: *Para el cumplimiento de la sentencia, se ordenará dar aplicación igualmente a los artículos 192 de la ley 1437 de 2011 “nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.*

CUARTO: *Así mismo, me sea reconocida personería jurídica, así como le sean reconocidas a mi mandante las costas conforme al resultado de este proceso.*

Fundamenta la parte demandante sus pretensiones en los siguientes supuestos fácticos (fol. 2 y s.s.):

1. Que la demandante prestó sus servicios a la Secretaría de Educación Municipal de Ibagué de forma continua e ininterrumpida por más de 20 años.
2. Que mediante petición No. 16229 del 06 de julio de 2017, la demandante solicitó el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación.
3. Que mediante Resolución No. 2636 del 04 de octubre de 2017, notificada el día 11 de octubre de 2017, la Entidad demandada decidió reconocer y ordenar el pago de la pensión de jubilación a la demandante.
4. Que el 11 de octubre de 2017 la demandante interpuso recurso de reposición en contra de la resolución de reconocimiento, el cual, fue resuelto mediante Resolución No. 001062 del 10 de abril de 2018.
5. Que el 30 de mayo de 2018 la Fiduprevisora S.A. realizó un pago parcial a la demandante por valor de \$30.224.562, por el reconocimiento de una pensión de jubilación a partir del 02 de diciembre de 2015.

2. Contestación de la Demanda.

2.2. Nación- Ministerio de Educación Nacional- Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (fls. 40 y s.s).

Señaló que de conformidad con el régimen pensional aplicable al personal docente, a los docentes nacionales se les debe liquidar su pensión con el 75% de los factores que hayan servido de base para calcular los aportes durante el último año de servicio.

Propuso como excepciones: *Legalidad de los actos administrativos atacados de nulidad, ineptitud de la demanda por carencia de fundamento jurídico, cobro de lo no debido y prescripción.*

2.3. Municipio de Ibagué

Guardó silencio (Fol. 65)

3. Actuación Procesal

Presentado el proceso ante la Oficina Judicial el día 05 de febrero de 2019 (fol. 01), correspondió por reparto a éste Juzgado quien mediante auto de fecha 11 del mismo mes y año, ordenó la admisión de la demanda (fls. 26 y ss).

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 *ibidem*.

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 la pensión de jubilación por aportes que le fuera reconocida, con la inclusión del 75% de todos los factores salariales devengados durante su último año de servicio o si por el contrario, los actos administrativos acusados que negaron esta pretensión se encuentran ajustados a derecho.*

ACTO ADMINISTRATIVO DEMANDADO.

- Resolución No. 1053-002636 del 04 de octubre de 2017.
- Resolución No. 1053-001062 del 10 de abril de 2018.

3. FONDO DEL ASUNTO.

El fondo del presente asunto radica en establecer si la demandante, en su condición de docente nacionalizada, tiene derecho a que las Entidades demandadas, en la medida de sus competencias, le reliquiden su pensión de jubilación por aportes que le fuera reconocida con la inclusión del 75% de todos los factores salariales devengados durante el último año de servicios anterior al retiro definitivo del mismo.

4. 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:

Lo primero que debe indicar el despacho es que en el presente asunto no se discute en vía judicial el régimen jurídico de la prestación otorgada a la demandante. En éste sentido, se debe señalar que la misma fue reconocida bajo

Notificadas las partes, el Ministerio Público y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (fls. 31 y ss) dentro del término de traslado de la demanda, el Ministerio de Educación Nacional contestó la demanda y el Municipio de Ibagué guardó silencio (fol. 65).

Luego, mediante providencia del 31 de octubre de 2019 se fijó fecha para adelantar la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del C.P.A.C.A. (fol. 67), la cual se llevó a cabo el día 13 de marzo de 2020, agotándose en ella la totalidad de sus instancias en legal forma (fol. 74 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 que el sentido del fallo sería desfavorable a las pretensiones.

4. Alegatos de las Partes.

4.1. PARTE DEMANDANTE

Solicitó que se tenga en cuenta que la presente demanda fue presentada con anterioridad a la expedición de la sentencia de unificación del H. Consejo de Estado y conforme al precedente jurisprudencial de dicha corporación vigente para la referida fecha, por lo cual solicitó que se tuviera en cuenta que no existió temeridad, ni mala fe y señaló que la referida sentencia de unificación vulnera el Pacto de San José.

4.2. PARTE DEMANDADA

4.2.1. MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

Solicita se denieguen las pretensiones invocadas en contra de la Entidad que representa, teniendo en cuenta la sentencia de Unificación del H. Consejo de Estado que establece los factores que se deben tener en cuenta al momento de liquidar la pensión de jubilación de los docentes y frente a la solicitud de no condena en costas indica, que si bien no existió temeridad, si se puso en marcha el aparato judicial, por lo cual, debe darse aplicación a lo regulado frente a éste aspecto en el Código General del Proceso.

4.2.2. MUNICIPIO DE IBAGUÉ

Indicó que no existe responsabilidad de la Entidad Territorial frente a la prestación cuyo reconocimiento se pretende, la cual, de acuerdo con la normatividad vigente se encuentra a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y solicita que se despachen de manera desfavorable las pretensiones invocadas frente al municipio que representa.

la égida de la Ley 71 de 1988 o pensión de jubilación por aportes, según lo expresamente consignado en el texto de las resoluciones demandadas.

De acuerdo con ello, dicho aspecto no será analizado por el despacho sino que entrará a considerar si tal y como lo afirma el demandante, la pensión debió reconocerse teniendo en cuenta el 75% de todo lo percibido por la demandante en el año anterior a la adquisición de su estatus pensional.

Menester entonces es empezar por indicar que 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.

Sin embargo, la norma en mención, con el ánimo de respetar los derechos adquiridos de quienes ya estaban próximos a adquirir el derecho a pensión, estableció un **régimen de transición en su artículo 36**, que permitía la aplicación del régimen anterior al cual se encontraban afiliados a la fecha de su entrada en vigencia¹, manifestación que efectúa bajo el siguiente tenor literal:

"La edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas, y el monto de la pensión de vejez de las personas que al momento de entrar en vigencia el Sistema tengan treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, o quince (15) o más años de servicios cotizados, será la establecida en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados. Las demás condiciones y requisitos aplicables a estas personas para acceder a la pensión de vejez, se regirán por las disposiciones contenidas en la presente Ley."

Uno de aquellos regímenes con vocación de gobernar la expectativa pensional de quienes cumplieran con uno de aquellos requisitos, fue el contemplado en la Ley 71 de 1988 que en su artículo 7 dispuso:

"Artículo 7º. A partir de la vigencia de la presente ley, los empleados oficiales y trabajadores que acrediten veinte (20) años de aportes sufragados en cualquier tiempo y acumulados en una o varias de las entidades de previsión social o de las que hagan sus veces, del orden nacional, departamental, municipal, intendencial, comisarial o distrital y en el Instituto de los Seguros Sociales, tendrán derecho a una pensión de jubilación siempre que cumplan sesenta (60) años de edad o más si es varón y cincuenta y cinco (55) años o más si es mujer.

El Gobierno Nacional reglamentará los términos y condiciones para el reconocimiento y pago de esta prestación y determinará las cuotas partes que correspondan a las entidades involucradas".

¹ Para servidores públicos del orden nacional el 1º de abril de 1994 y para empleados del orden, municipal, departamental y distrital, el 30 de junio de 1995.

La ley fue reglamentada por el **Decreto 2709 de 1994** que a su vez señaló:

“Artículo 6º. Salario base para la liquidación de la pensión de jubilación por aportes. El salario base para la liquidación de esta pensión, será el salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicios, salvo las excepciones contenidas en la ley.

Si la entidad de previsión es el ISS se tendrá en cuenta el promedio del salario base sobre el cual se efectuaron los aportes durante el último año y dicho instituto deberá certificar lo pagado por los citados conceptos durante el período correspondiente”.

El artículo 8 del decreto en mención indicó a su turno:

“Artículo 8º. Monto de la pensión de jubilación por aportes. El monto de la pensión de jubilación por aportes será equivalente al 75% del salario base de liquidación. El valor de la pensión de jubilación por aportes, no podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente ni superior a quince (15) veces dicho salario, salvo lo previsto en la ley”.

Ahora, el Consejo de Estado a través de **Sentencia de Unificación proferida el pasado 28 de agosto de 2018**² 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

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

RADICADO N°: 73001-33-33-004-2019-00046-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: ANGELA ASTRID BETANCOURT GONZÁLEZ
DEMANDADO: NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO Y MUNICIPIO DE IBAGUÉ
Sentencia de Primera Instancia

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)

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 hiciera 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...”.

Entonces, estas subreglas que en principio podrían entenderse condicionadas en su aplicación únicamente a los beneficiarios del régimen de transición a los que se les debiera conceder el derecho pensional bajo la normatividad consagrada en la Ley 33 de 1985, han sido sin embargo extendidas por el órgano de cierre para que gobiernen la forma de liquidación de quienes obtuvieron la denominada pensión de jubilación por aportes, consagrada en la Ley 71 de 1988.

Al efecto entonces se cita lo manifestado por el H. Consejo de Estado en su sección Segunda³:

³ Sección Segunda. Subsección “A”. C.P.: Rafael Francisco Suárez Vargas. Sentencia del 2 de mayo de 2019. Radicación: 250002342000201503216 01 (2240-17. Actor: Olga Polanco Patiño. Demandado: Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES- CONSEJO DE ESTADO. En el mismo sentido se puede sentencia de la misma subsección de fecha veinte (20) de noviembre de dos mil diecinueve (2019), Radicación número: 25000-23-42-000-2016-02703-01(0617-18) así como de la Subsección B Consejero ponente: CÉSAR PALOMINO CORTÉS, de fecha seis (6) de febrero de dos mil veinte (2020), Radicación número: 25000-23-42-000-2014-01937-01(3450-16)

«No obstante, resulta lógico que esta postura, relacionada con el IBL de la pensión por aportes prevista en la Ley 71 de 1988 sea recogida, ajustada e interpretada armónicamente, en todo, a lo dispuesto en la referida sentencia de unificación del 28 de agosto de 2018, mediante la cual la Sala Plena de la Corporación concluyó que el ingreso base de liquidación del inciso 3.º del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 hace parte del régimen de transición para aquellas personas que se benefician de éste, y que el artículo 36 contiene todos los elementos y condiciones para que puedan adquirir su pensión con la edad, el tiempo de servicios o semanas de cotización y la tasa de reemplazo del régimen anterior y con el ingreso base de liquidación previsto en el mismo artículo 36, inciso 3.º, o en el artículo 21 de la Ley 100 de 1993, según sea el caso.

La anterior conclusión responde a la interpretación y lectura que dio la Sala Plena al artículo 36 de la Ley 100 de 1993 al establecer que esta disposición normativa contiene todos los elementos y condiciones para que las personas beneficiarias del régimen de transición puedan adquirir su pensión con la edad, el tiempo de servicios o semanas de cotización y la tasa de reemplazo del régimen anterior, y con el IBL previsto en el mismo artículo 36, inciso 3.º, o en el artículo 21 de la Ley 100 de 1993. Esta nueva tesis jurisprudencial dictada en sentencia de unificación, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 270 de la Ley 1437 de 2011⁴ por el máximo tribunal de lo contencioso administrativo y órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, se erige en una decisión que cuenta con alto grado de seguridad, certeza y fuerza vinculante, gracias a la función especial y específica que cumple de ordenar y clarificar el precedente aplicable, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional en la sentencia C-588 de 2012.⁵

Así, el contenido y la regla y subreglas que expuso la sentencia de unificación del 28 de agosto de 2018, se caracterizan por su permanencia, identidad, carácter vinculante y obligatorio. En este sentido, cuando la Corte Constitucional en la

⁴ Ley 1437 de 2011. Artículo 270. «Sentencias de unificación jurisprudencial. Para los efectos de este Código se tendrán como sentencias de unificación jurisprudencial las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia; las proferidas al decidir los recursos extraordinarios y las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11de la Ley 1285 de 2009».

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-588 de 25 de julio de 2012. Magistrado ponente: Mauricio González Cuervo. En esta providencia con relación a las sentencias de unificación del Consejo de Estado se consideró que: «por su naturaleza se deriva un alto grado de seguridad y certeza. En efecto, es este órgano el definido por la Constitución como máximo tribunal de lo contencioso-administrativo y órgano de cierre del mismo (CP, 237), y como tal, ostenta el mandato de unificación jurisprudencial en su jurisdicción, condición que le imprime fuerza vinculante a determinadas decisiones que profiere. Restantes decisiones del tribunal supremo de lo contencioso administrativo, diferente de las de unificación, no cuentan con el poder vinculante de las anteriores, y para el Legislador son las sentencias unificadoras las que válidamente se hallan llamadas a dotar a esta jurisdicción y a la administración en general de reglas de interpretación "claras, uniformes e identificables", en virtud del mandato constitucional aludido. [...] téngase en cuenta que, como bien se ha dicho, estas sentencias de unificación cumplen la función especial y específica de ordenar y clarificar el precedente aplicable. En este sentido, es plenamente razonable que sean estas sentencias y no otras del Consejo de Estado, las llamadas a ser aplicadas en el mecanismo de extensión de jurisprudencia. Las demás sentencias del Consejo de Estado siguen teniendo su valor como precedente del órgano de cierre de lo contencioso-administrativo, pero son un tipo especial de providencias -las sentencias de unificación jurisprudencial- a las que el Legislador, en ejercicio de su poder de configuración normativa, asignó la potestad de ser aplicadas en el mecanismo de extensión de jurisprudencia, que tienen la virtud de evitar la realización de un proceso y de facilitar el acceso directo al Consejo de Estado».

En conclusión, **el IBL de las personas beneficiarias de la transición consagrada en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 a quienes se les aplique Ley 71 de 1998, será el determinado por la regla y subreglas dispuestas en la sentencia de unificación referida del 28 de agosto de 2018, según la cual éste se liquidará en los términos del inciso del artículo 36 o del artículo 21 de la Ley 100 de 1993 y del Decreto 1158 de 1994, y no con fundamento en el artículo 6.º del Decreto 2709 de 1994.**

CASO CONCRETO

Al interior del expediente se encuentra probado:

- Que la demandante nació el 01 de diciembre de 1960, y acreditó el haber efectuado aportes a las siguientes entidades: COLPENSIONES (16/07/1982 al 31/3/1986; 21/10/1986 al 09/11/1986; 25/11/1986 al 31/12/1986); Municipio de Roncesvalles (18/02/1993 al 20/12/2000) y al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (18/02/2003 al 01/12/2015), totalizando como tiempo de servicio 8817 días y alcanzando el status jurídico de pensionada el 01 de diciembre de 2015. (Fl. 10).
- Que mediante Resolución 2636 del 04 de octubre de 2017 se reconoció a favor de la accionante una pensión mensual vitalicia de jubilación a partir del 02 de diciembre de 2015 en la suma de \$970.192 equivalente al 75% del salario promedio mensual devengado durante el último año de servicio a la fecha que adquirió el status de pensionada, tomando como factor salarial el sueldo básico, el auxilio de transporte, la prima de alimentación y la prima de vacaciones (Fls. 10 a 12).
- Que el 11 de octubre de 2017 la demandante, actuando a través de apoderado, interpuso recurso de reposición en contra de la Resolución de reconocimiento y solicitó la reliquidación de la mesada pensional tomando el 75% del promedio mensual devengado durante el último año de servicio anterior a la adquisición del status de pensionada, esto con el fin de que se incluyera en la liquidación la prima de navidad y la prima de servicios (fls. 13 a 15)
- Que a través de Resolución No. 001062 del 10 de abril de 2018, se negó la revisión de liquidación de la pensión solicitada por la demandante (fls. 16 a 19)
- Que durante el último año de servicios la accionante devengó: asignación básica, auxilio de transporte, subsidio de alimentación, bonificación, prima de navidad y prima de vacaciones. (Fls. 22).

momento dado se aparte fundadamente de este, ello permite que el ciudadano y la administración sujetos a su juicio, confíen plenamente en que aquel lo hizo dentro del marco jurídico vigente y no movido por sus propias e irracionales convicciones o por la calidad de alguno o algunos de los sujetos que intervienen en el proceso.

sentencia C-634 de 2011⁶ declaró la exequibilidad condicionada del artículo 10.º de la Ley 1437 de 2011,⁷ ordenó a las autoridades dar aplicación uniforme de las normas a situaciones con los mismos supuestos fácticos y jurídicos de la mano de las sentencias de unificación jurisprudencial, y entendió que dicho precepto no hizo otra cosa que reconocer a la jurisprudencia de las altas cortes el carácter de fuente formal de derecho con efecto vinculante,⁸ pues el acatamiento del precedente judicial constituye no solo el presupuesto fundamental del Estado Social y Constitucional de Derecho sino también el desarrollo de sus fines esenciales dentro de los que se encuentran la garantía de la efectividad de principios y derechos⁹, tales como el de la igualdad¹⁰, la buena fe¹¹, la seguridad jurídica¹² y la garantía de la imparcialidad.¹³»

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-634 de 24 de agosto de 2011. Magistrado ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

⁷ Ley 1437 de 2011. Artículo 10. «Deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia. Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas».

⁸ En esta sentencia de señaló: «[...] 11. El reconocimiento de la jurisprudencia como fuente formal de derecho, opción adoptada por el legislador en la norma demandada, se funda en una postura teórica del Derecho que parte de considerar que los textos normativos, bien sea constitucionales, legales o reglamentarios, carecen de un único sentido, obvio o evidente, sino que solo dan lugar a reglas o disposiciones normativas, estas sí dotadas de significado concreto, previo un proceso de interpretación del precepto.⁸ Esta interpretación, cuando es realizada por autoridades investidas de facultades constitucionales de unificación de jurisprudencia, como sucede con las altas cortes de justicia, adquiere carácter vinculante».

⁹ En la misma providencia se determinó que: «La anterior afirmación se fundamenta en que la sujeción de las autoridades administrativas a la Constitución y a la ley, y en desarrollo de este mandato, el acatamiento del precedente judicial, constituye un presupuesto esencial del Estado Social y Constitucional de Derecho –art.1 CP-; y un desarrollo de los fines esenciales del Estado, tales como garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución –art.2-; de la jerarquía superior de la Constitución –art.4-; del mandato de sujeción consagrado expresamente en los artículos 6º, 121 y 123 CP; del debido proceso y principio de legalidad –art.29 CP; del derecho a la igualdad –art.13 CP-; del postulado de ceñimiento a la buena fe de las autoridades públicas –art.83 CP-; de los principios de la función administrativa –art. 209 CP-; de la fuerza vinculante del precedente judicial contenida en el artículo 230 superior; así como de la fuerza vinculante del precedente constitucional contenido en el artículo 241 de la Carta Política».

¹⁰ La igualdad, consagrada en el artículo 13 superior, que debe entenderse como la obligación de los jueces de aplicar la igualdad frente a la ley y de brindar la igualdad de trato, es decir, que los casos iguales deben ser resueltos en forma semejante a como se solucionaron casos anteriores, salvo que existan motivos razonables para apartarse del precedente.

¹¹ La buena fe, normada por el artículo 83 constitucional, entendida como la confianza legítima en el respeto del acto propio de las autoridades judiciales, a las cuales «[...] les están vedadas [...] actuaciones que desconozcan la máxima latina *venire contra factum proprium non valet*; desde este punto de vista, el derecho de acceso a la administración de justicia implica también la garantía de la confianza legítima en la actividad del Estado como administrador de justicia [...]».

¹² La seguridad jurídica del ciudadano respecto de la protección de sus derechos, entendida como la predictibilidad razonable de las decisiones judiciales en la resolución de conflictos o de coherencia de las decisiones judiciales y «[...] por la necesidad de realizar lo que la doctrina denomina la regla de la universalidad [...]»¹².

Y en cuanto a la universalidad, en la teoría del discurso de Alexy, el fundamento del valor del precedente radica precisamente en dicho principio, denominado *Universalisierbarkeitsprinzip*, que tiene sus orígenes en el *stare decisis*, expresión que proviene del latín «*stare decisis et non quieta movere*» y que lo define así: (x) FX ORX; es decir, una norma según la cual para toda situación similar a F se dará la consecuencia OR. A su turno, para efectos del cambio de precedente, el mismo autor planteó la regla de «la carga de argumentación» nombrada *Argumentationslastregel*, de acuerdo con la cual, quien quiera apartarse de un precedente está obligado a justificar sus razones, con el fin de garantizar los principios constitucionales fundamentales de igualdad de trato ante las autoridades y seguridad jurídica.

¹³ La interdicción de la arbitrariedad y la garantía de la imparcialidad y objetividad, implican que el juez se encuentra motivado a decidir con base en reglas normativas derivadas del precedente, pese a que en un

"ARTÍCULO 5. Liquidación de otras prestaciones económicas. La prima de servicios que se establece en el artículo 1 de este Decreto, constituye factor salarial desde el momento de su causación, para efectos de la liquidación de las siguientes prestaciones económicas:

- 1. Vacaciones.*
- 2. Prima de Vacaciones.*
- 3. Cesantías.*
- 4. Prima de Navidad".*

Revisada entonces la norma se halla que aquella no consagró la prima de servicios docentes como factor salarial al momento de liquidar pensiones.

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 jubilación debió ser reliquidada con base en el 75% de la totalidad de factores salariales devengados durante su último año de servicios, pues quedó claro que la misma solamente tenía derecho a que le fueran tenidos en cuenta los factores sobre los cuales realizó cotización.

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 ANGELA ASTRID BETANCOURT GONZALEZ, incluyendo en la liquidación el valor de \$ 155.000 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,

RESUELVE:

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 en derecho a favor de la entidad accionada, la suma de \$ 155.000. Por Secretaría tásense.

Así las cosas, en lo que atañe a la segunda subregla fijada en la sentencia de unificación de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, relativa a los **factores salariales que se deben incluir en el IBL en el régimen de transición**, se tiene que el Decreto 1158 de 1994 enlista los siguientes:

- a) La asignación básica mensual;
- b) Los gastos de representación;
- c) La prima técnica, cuando sea factor de salario;
- d) Las primas de antigüedad, ascensional y de capacitación cuando sean factor de salario.
- e) La remuneración por trabajo dominical o festivo;
- f) La remuneración por trabajo suplementario o de horas extras, o realizado en jornada nocturna;
- g) La bonificación por servicios prestados;

Así las cosas, 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, que se circunscribe básicamente a la inclusión de la **prima de navidad y prima de vacaciones docentes**.

En lo que respecta a éste último factor, no desconoce el despacho su creación reciente a favor de los empleados públicos docentes a través del Decreto 1545 de 2013 que expresamente consagró:

“ARTÍCULO 1. Prima de servicios. Establécese la prima de servicios para el personal docente y directivo docente oficial que presta sus servicios en las instituciones educativas de preescolar, básica y media, la cual será cancelada a partir del año 2014 en los términos que a continuación se señalan:

1. En el año 2014, la prima de servicios será equivalente a siete (7) días de la remuneración mensual del docente o directivo a 30 de junio del respectivo año.

2. A partir del año 2015, y en adelante, la prima de servicios que establece el presente Decreto será equivalente a quince (15) días de la remuneración mensual del docente o directivo docente a 30 de junio del respectivo año.

PARÁGRAFO. La prima de servicios que se establece en el presente Decreto será cancelada por las respectivas entidades territoriales certificadas en educación en los primeros quince (15) días del mes de julio de cada año”.

{...}

RADICADO N°: 73001-33-33-004-2019-00046-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: ANGELA ASTRID BETANCOURT GONZÁLEZ
DEMANDADO: NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- FONDO NACIONAL DE
PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO Y MUNICIPIO DE IBAGUÉ

Sentencia de Primera Instancia

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