



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CESAR

Valledupar, dieciocho (18) de julio de dos mil diecinueve (2019)

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
(SEGUNDA INSTANCIA – ORALIDAD)

DEMANDANTE: JAVIER MUEGUES BAQUERO

DEMANDADA: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO  
NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL  
MAGISTERIO

RADICADO: 20-001-33-33-007-2018-00388-01

MAGISTRADA PONENTE: DORIS PINZÓN AMADO

### I.- ASUNTO.-

Procede la Sala a resolver los recursos de apelación interpuestos por la apoderada judicial de JAVIER MUEGUES BAQUERO, así como del Agente del Ministerio Público, en contra de la sentencia proferida por el JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR, de fecha 13 de febrero de 2019, en la cual se desestimaron las pretensiones de la demanda.

### II.- ANTECEDENTES.-

Sirven de antecedentes fácticos y jurídicos a la decisión adoptada en primera instancia, los siguientes:

#### 2.1.- HECHOS.-

Se manifestó en la demanda que al señor JAVIER MUEGUES BAQUERO le fue reconocida pensión de invalidez por parte del FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO.

Indicó que al momento del retiro definitivo del cargo de docente, la entidad en su base de liquidación pensional, no incluyó la totalidad de los factores salariales que devengó en el último año de servicios.

#### 2.2.- PRETENSIONES. -

En el proceso que nos ocupa se solicitó que se declarara la nulidad parcial del acto administrativo mediante el cual se reconoció la pensión de invalidez al señor JAVIER MUEGUES BAQUERO.

A título de restablecimiento del derecho, pide que se condene al reajuste a que haya lugar a partir de la fecha en que adquirió el derecho pensional, así como al pago de las diferencias de las mesadas pensionales que resulten.

Así mismo, que se ordene el reconocimiento y pago de intereses moratorios a partir de la fecha de ejecutoria de la sentencia, hasta que se cumpla la condena.

### 2.3.- ACTUACIÓN PROCESAL. -

2.3.1.- ADMISIÓN: La demanda fue admitida mediante auto de fecha 13 de agosto de 2018<sup>1</sup>, siendo debidamente notificada a las partes intervinientes y al Ministerio Público.

#### 2.3.2.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA:

La contestación de la demanda fue extemporánea

2.3.3.- AUDIENCIA INICIAL CON FALLO: El 13 de febrero de 2019<sup>2</sup> se realizó la audiencia inicial de que trata el numeral 1° del artículo 180 del C.P.A.C.A., fecha en la cual se adelantaron todas las actuaciones respectivas, hasta emitir la providencia de primera instancia.

2.3.5.- PRUEBAS: Con el objeto de establecer los hechos y la presunta responsabilidad que recae sobre la entidad demandada, al proceso fueron allegados los elementos probatorios que se describen a continuación.

- Fotocopia simple del acto demandado, junto con sus antecedentes administrativos. (v.fls.4-11)

#### 2.3.5.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN:

Los intervinientes en este asunto ratificaron los argumentos expuestos en el transcurrir del proceso.

#### 2.3.6.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO. -

En esta oportunidad procesal, el Agente del Ministerio Público emitió concepto, indicando que deben prosperar las súplicas incoadas en la demanda.

### III. SENTENCIA APELADA.-

El JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VALLEDUPAR, en sentencia de fecha 13 de febrero de 2018, desestimó las súplicas de la demanda.

Parte la A quo identificando las diferentes posiciones que se han admitido sobre la forma de liquidar las pensiones a los docentes, manifestando que se deben negar las pretensiones de la demanda por lo expuesto en la sentencia del 28 de agosto de 2018 emitida dentro del proceso N° 2012-00143-01, por el H. Consejo de Estado.

Frente a lo anterior, se detalla que en la sentencia de unificación proferida por el H. Consejo de Estado el 28 de agosto de 2018 se cambió el criterio que se adoptó en la sentencia del 4 de agosto de 2010, indicando que con la nueva interpretación la pensión de los beneficiarios del régimen de transición se debe liquidar conforme a los factores sobre los cuales se ha cotizado.

Indica además que en la sentencia C-258 de 2013 de la Corte Constitucional, se

---

<sup>1</sup> Folio 29

<sup>2</sup> Folio 113-118

adoptó una interpretación de manera general sobre la regla que se debe aplicar referente al ingreso base de liquidación para aquellos beneficiarios del régimen de transición, donde se decidió que este no era objeto de transición y estaría a lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

Cabe destacar, que en la providencia apelada no se impuso condena en costas en contra de la parte vencida.

#### IV. RECURSOS INTERPUESTOS. -

4.1.- La apoderada judicial de la parte demandante manifestó su desacuerdo con la providencia recurrida, señalando los supuestos fácticos del caso bajo estudio y el trámite que se ha surtido hasta el momento.

Resalta que la decisión adoptada por el A quo se basa en la sentencia SU proferida el 28 de agosto de 2018, Rad. 2012-00143-01, por el H. Consejo de Estado, la cual resulta inaplicable en este caso, ya que en la misma se estableció que su contenido no se les aplica a los docentes.

Expresa que los docentes son cobijados por las Leyes 33 y 62 de 1985, no por remisión expresa de la Ley 100 de 1993, sino por la Ley 91 de 1989.

La apoderada expresa que se le debe aplicar un test de proporcionalidad a su mandante, ya que no se le puede atribuir a los trabajadores que son docentes y que han obtenido su pensión de jubilación, la omisión de los encargados de efectuar los aportes respectivos.

Indica que resulta evidente la trasgresión de derechos hacia su mandante y hacia todo el grupo de pensionados, quienes merecen una especial protección por parte del Estado

Concluye solicitando que se revoque la sentencia de primera instancia.

4.2.- El Agente del Ministerio Público consideró que en la liquidación de la pensión de invalidez del señor JAVIER MUEGUES BAQUERO, debe incluirse la prima de servicios, por ser un factor contenido en el Decreto 1045 de 1978.

#### V.- ACTUACIÓN PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA.-

El TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CESAR, mediante auto de fecha 2 de mayo de 2019, admitió los recursos interpuestos contra la sentencia proferida por el JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR de fecha 13 de febrero de 2019, y ordenó notificar personalmente al Agente del Ministerio Público y por estado a las partes.

Por medio de auto de fecha 22 de mayo de 2019, se ordenó correr traslado a las partes por el término común de 10 días para alegar de conclusión y una vez vencido el término anterior, por 10 días al Ministerio Público para que emitiera su concepto.

#### 5.1.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.-

5.1.1.- La parte demandante presentó alegatos de conclusión dentro del término, reiterando los argumentos expuestos en la demanda, iniciando con un recuento normativo sobre el pago de la pensión de invalidez a los empleados oficiales dedicados a la enseñanza docente.

Con respecto al ingreso base de liquidación, expresa que por regla general se deben incluir todos los conceptos de remuneración que puedan calificarse como salario que percibía la demandante en el año inmediatamente anterior al momento de adquirir el estatus de pensionada, para así evitar vulnerar los principios de progresividad, igualdad y primacía de la realidad sobre las formalidades.

5.1.2.- La parte demandada no presentó alegatos de conclusión.

5.1.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO. -

El Agente del Ministerio Público no emitió concepto en esta instancia.

## VI. CONSIDERACIONES.-

Surtidas las etapas procesales previstas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para la instancia, procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la parte demandante contra la sentencia proferida por el JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR, de fecha 13 de febrero de 2019, en la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

6.1.- COMPETENCIA.-

La Corporación es competente para conocer el recurso de apelación propuesto en contra de la sentencia proferida por el JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR, de conformidad con lo previsto en el artículo 153 de la Ley 1437 de 2011, es decir, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.<sup>3</sup>

6.2.- FIJACIÓN DEL LITIGIO.-

De acuerdo con los hechos expuestos en el escrito de apelación y las alegaciones presentadas en esta instancia, corresponde a esta Corporación determinar si en el presente caso resulta procedente o no la reliquidación de la pensión de invalidez del señor JAVIER MUEGUES BAQUERO, incluyéndose dentro del ingreso base de liquidación la totalidad de factores salariales devengados durante el último año de servicios, independientemente de que éstos hayan servido de base para la cotización en pensiones, o que se encuentren incluidos taxativamente en la ley.

Lo expuesto, con el fin de concluir si la sentencia proferida por el JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR, debe ser confirmada o revocada.

6.3.- CUESTIÓN PREVIA.-

El artículo 18 de la Ley 446 de 1998, establece los requisitos para determinar la prelación para dictar sentencia, lo que implica que resulta obligatorio para los Jueces dictar las sentencias exactamente en el mismo orden en que hayan pasado los expedientes al despacho para tal fin, sin que dicho orden pueda alterarse, salvo en los casos de sentencia anticipada o de prelación legal.

<sup>3</sup> Competencia de los tribunales administrativos en segunda instancia. Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda.

Con todo, en los procesos de conocimiento de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo tal orden también podrá modificarse en atención a la naturaleza de los asuntos o a solicitud del agente del Ministerio Público, en atención a su importancia jurídica y trascendencia social.

Atendiendo entonces la naturaleza de este caso, en el que se discuten asuntos relativos a seguridad social en pensiones, se procederá a emitir la sentencia correspondiente, modificando el orden de los procesos que se encuentran en turno para fallo.

#### 6.4.- CASO CONCRETO.-

En primera medida, esta Sala de Decisión confirmará la providencia recurrida, ya que comparte la tesis expuesta por el A quo, conforme a la cual la entidad demandada liquidó correctamente la pensión de invalidez del señor JAVIER MUEGUES BAQUERO, incluyéndosele dentro del ingreso base de liquidación únicamente los factores salariales devengados durante el último año de servicios, que sirvieron de base para la cotización en pensiones, y que se encuentren incluidos taxativamente en la ley.

Al respecto, la Sección Segunda del H. Consejo de Estado, Consejero Ponente: Dr. César Palomino Cortés, emitió la sentencia de unificación SUJ-014 -CE-S2 -2019, de fecha 25 de abril de 2019, dentro del expediente 680012333000201500569-01n en la que plasmó las reglas de unificación sobre el IBL en pensión de jubilación y vejez de los docentes, en el siguiente sentido:

- De acuerdo con el párrafo transitorio 1 del Acto Legislativo 01 de 2005, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 81 de la Ley 812 de 2003, son dos los regímenes prestacionales que regulan el derecho a la pensión de jubilación y/o vejez para los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales, vinculados al servicio público educativo oficial. La aplicación de cada uno de estos regímenes está condicionada a la fecha de ingreso o vinculación al servicio educativo oficial de cada docente, y se deben tener en cuenta las siguientes reglas:
- En la liquidación de la pensión ordinaria de jubilación de los docentes vinculados antes de la vigencia de la Ley 812 de 2003, que gozan del mismo régimen de pensión ordinaria de jubilación para los servidores públicos del orden nacional previsto en la Ley 33 de 1985, los factores que se deben tener en cuenta son solo aquellos sobre los que se hayan efectuado los respectivos aportes de acuerdo con el artículo 1º de la Ley 62 de 1985, y por lo tanto, no se puede incluir ningún factor diferente a los enlistados en el mencionado artículo.
- Los docentes vinculados a partir de la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, les aplica el régimen pensional de prima media establecido en las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, con los requisitos previstos en dicho régimen, con excepción de la edad que será de 57 años para hombres y mujeres. Los factores que se deben incluir en el ingreso base de liquidación son los previstos en el Decreto 1158 de 1994 sobre los que se efectuaron las respectivas cotizaciones.

Al pronunciarse respecto a los efectos de la aludida decisión, se indicó:

- La Corte Constitucional, en sentencia C-816 de 2011, estableció que las decisiones de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura -autoridades de cierre de las correspondientes jurisdicciones- y la Corte Constitucional - como guardiana de la Constitución -, tienen valor vinculante por emanar de órganos diseñados para la unificación de la jurisprudencia, y en virtud de los principios de igualdad, buena fe y seguridad jurídica previstos en los artículos 13 y 83 de la Constitución Política. Por lo tanto, su contenido y la regla o norma jurídica que exponen, tienen características de permanencia, identidad y carácter vinculante y obligatorio.
- Se acudió al método de aplicación en forma retrospectiva del precedente, disponiendo para ello, que las reglas jurisprudenciales que se han fijado en este pronunciamiento se acojan de manera obligatoria en todos los casos pendientes de solución tanto en vía administrativa como en vía judicial a través de acciones ordinarias; salvo los casos en los que ha operado la cosa juzgada que, en virtud del principio de seguridad jurídica, resultan inmodificables.
- Los efectos que se dan a esta decisión garantizan la seguridad jurídica y dan prevalencia a los principios fundamentales de la Seguridad Social, por ello no puede invocarse el principio de igualdad, so pretexto de solicitar la no aplicación de esta sentencia.
- No puede entenderse, en principio, que por virtud de esta sentencia de unificación las pensiones que han sido reconocidas o reliquidadas con fundamento en la tesis que sostenía la Sección Segunda del Consejo de Estado a partir de la sentencia de 4 de agosto de 2010, lo fueron con abuso del derecho o fraude a la ley; de manera que si se llegare a interponer un recurso extraordinario de revisión contra una sentencia que haya reconocido una pensión bajo esa tesis, será el juez, en cada caso, el que defina la prosperidad o no de la causal invocada.

De lo anterior, resulta factible realizar las siguientes conclusiones:

El artículo 1 de la Ley 33 de 1985 estableció que el empleado oficial que sirva o haya servido 20 años continuos o discontinuos y llegue a la edad de cincuenta y cinco (55) años, tendrá derecho a que por la respectiva Caja de Previsión se le pague una pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al 75% del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio.

Por su parte, el artículo 1 de la Ley 62 de 1985, definió 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, se indicó que 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.

Esta posición fue ratificada por la Sección Segunda del H. Consejo de Estado, Consejero Ponente: Dr. César Palomino Cortés, en la sentencia de unificación SUJ-014 -CE-S2 -2019, de fecha 25 de abril de 2019, enunciada previamente, en la que se concluyó que los factores salariales que se deben incluir en el IBL para la pensión

de vejez de los docentes son únicamente aquellos sobre los que se hayan efectuado los aportes o cotizaciones al Sistema de Pensiones.

Cabe destacar, que lo expuesto tuvo como fundamento que la posición adoptada el 4 de agosto de 2010 por el H. Consejo de Estado, iba en contravía del principio de solidaridad en materia de seguridad social.

Al estar la Sala de Decisión de acuerdo con el criterio expuesto, y pese a que el mismo fue emitido al resolver un conflicto jurídico planteado en relación con una reliquidación de pensión de jubilación, se aplicará también al caso bajo análisis.

Con fundamento en lo anterior, esta Corporación advierte que no es procedente la reliquidación de la pensión del demandante, tomando como ingreso base de liquidación la totalidad de los factores devengados en el último año de servicios; ya que no resulta procedente incluirle factores que se encuentran por fuera de los establecidos legalmente, y respecto de los que no acreditó que se hubieran realizado cotizaciones; como es el caso de la prima de servicios, de la cual se acreditó fue percibida por el actor, omitiendo demostrar que sobre ella se realizaran los descuentos a que había lugar.

Lo expuesto, permite concluir que el acto administrativo acusado no se encuentra viciado de nulidad, ya que se liquidó la prestación social de la demandante, con sujeción a las normas aplicables.

Tal como lo indicó el H. Consejo de Estado, esta tesis se debe acatar obligatoriamente.

#### 6.5.- DECISIÓN DE SEGUNDA INSTANCIA.-

De conformidad con lo expuesto, esta Corporación CONFIRMARÁ la sentencia proferida por el JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR, de fecha 13 de febrero de 2019, en la que se negaron las súplicas incoadas en la demanda de la referencia.

#### 6.6.- CONDENA EN COSTAS Y AGENCIAS EN DERECHO.-

No se impondrá condena en costas, como se explicará a continuación:

Al respecto, la Sala de Decisión acudirá al de causación, en la medida que el artículo 188 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>4</sup>, impone al juez la facultad de disponer sobre su condena, lo cual debe resultar de analizar diversos aspectos, y que principalmente aparezcan causadas y comprobadas, siendo consonantes con el contenido del artículo 365 del Código General del Proceso<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> «Artículo 188. CONDENA EN COSTAS. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.»

<sup>5</sup> «Artículo 365. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:

1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código. Además se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe.
2. La condena se hará en sentencia o auto que resuelva la actuación que dio lugar a aquella.
3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda.
4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias.
5. En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión.
6. Cuando fueren dos (2) o más litigantes que deban pagar las costas, el juez los condenará en proporción a su interés en el proceso; si nada se dispone al respecto, se entenderán distribuidas por partes iguales entre ellos.

En este orden, la Sala observa que al efectuar la valoración de las pruebas obrantes en el proceso, no existe ninguna que sugiera causación de expensas distintas a los gastos ordinarios del proceso, que son completa responsabilidad del demandante, razón que al margen de la conducta de las partes, sugiere que no procede su imposición al vencido, por lo que no se condenará en costas en este proceso.

#### DECISIÓN.-

En mérito de lo expuesto, esta Sala de Decisión del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CESAR, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

#### RESUELVE:

PRIMERO: CONFÍRMESE la sentencia proferida por el JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR, de fecha 13 de febrero de 2019, en la que se negaron las súplicas incoadas en la demanda de la referencia, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente decisión.

SEGUNDO: Sin condena en costas en esta instancia.

TERCERO: En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Juzgado de origen.

#### ANÓTESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Éste proveído fue discutido y aprobado en reunión de Sala de decisión efectuada en la fecha. Acta No. 086.

  
DORIS PINZÓN AMADO  
Magistrada

  
JOSÉ ANTONIO APONTE OLIVELLA  
Magistrado

  
OSCAR IVÁN CASTAÑEDA DAZA  
Presidente

7. Si fueren varios los litigantes favorecidos con la condena en costas, a cada uno de ellos se les reconocerán los gastos que hubiere sufragado y se harán por separado las liquidaciones.

**8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.**

9. Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas. Sin embargo, podrán renunciarse después de decretadas y en los casos de desistimiento o transacción.» (Negritas y subrayado fuera del texto original).