



JUZGADO DIECISIETE (17) ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ  
- SECCIÓN SEGUNDA -  
JUEZ: LUZ MATILDE ADAIME CABRERA

**Sentencia N. 83**

Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Radicado: 110013335-017-2018-00277-00

Demandante: LUZ MERY HERNANDEZ

Demandado: NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN

Tema: Reliquidación Pensión Invalidez -

Procede a dictar de forma escrita **SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA** en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho laboral de la referencia teniendo en cuenta las siguientes:

**Pretensiones**

1. Se declare la nulidad de la Resolución 5629 del 1o de agosto de 2017, proferida por la Secretaría de Educación de Bogotá - Fomag, mediante la cual reconoce pensión por invalidez de la demandante y la resolución 5069 del 24 de mayo de 2018.
2. Se ordene reliquidar la pensión por invalidez con la inclusión de todos los factores salariales devengados al momento de adquirir su status.
3. Se condene a las entidades a reconocer y pagar el valor de las mesadas pensionales que se causen por el nuevo reajuste
4. La indexación sobre las sumas de dinero adeudadas, aplicando el IPC desde el momento del reconocimiento de la pensión hasta que se haga efectivo el pago, la causación de intereses moratorios a partir de la ejecutoria, el cumplimiento de la sentencia conforme a lo establecido en el artículo 187,192 y ss del CPACA.
5. Se condene en costas a las accionadas de conformidad con el artículo 188 del CPACA.

**Tesis de la demandante**

La demandante tiene una pérdida de capacidad laboral del 100% y reconocimiento pensional desde el 25-08-17 con una tasa de reemplazo del 100% de su salario conforme con la ley 1562 de 2012 y el decreto 1655 de 2015, arguye que conforme la sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010 tiene derecho a que su pensión sea reliquidada teniendo en cuenta todos los factores salariales devengados en el último año de servicio independiente de que la entidad nominadora no los hubiera tenido en cuenta para liquidar los aportes al sistema de seguridad social

**Tesis del demandado.**

La demandante tiene una pérdida de capacidad laboral del 100% y reconocimiento pensional desde el 25-08-17 con una tasa de reemplazo del 100% de su salario conforme con la ley 1562 de 2012 y el decreto 1655 de 2015, arguye que se tuvo en cuenta la asignación básica, la prima especial, la prima de vacaciones, la prima de navidad y la bonificación decreto, razón por la que se deben negar las pretensiones de la demanda.

**Problema jurídico** consiste en establecer si debe declarar la nulidad de los actos demandados por no incluirse en el ingreso base de liquidación de la demandante todos los factores salariales devengados en el año inmediatamente anterior a la adquisición del status pensional en los términos de la ley 1562 de 2012 y el decreto 1655 de 2015, específicamente la prima de servicios o si por el contrario no se debe anular los actos demandados porque la liquidación de la pensión debe hacerse con el promedio del último año, o fracción de año, del Ingreso Base de Cotización (IBC) anterior a la fecha en que se calificó en primera oportunidad el origen de la enfermedad laboral conforme a la ley 1562 de 2012.

*MW*

**Solución al problema jurídico** Consideramos que se debe aplicar la voluntad del legislador razón por la que la reliquidación de la pensión de jubilación de la demandante corresponde al 100% del promedio de los factores que sirvieron de base para los aportes o cotizaciones durante el último año de servicio

#### Hechos probados

- Resolución de reconocimiento de la mesada pensional No. 5629 del 1 de agosto de 2017 folio 3 en donde se reconoce la pensión por invalidez equivalente al 100% del último salario devengado a la fecha del status considerando como factores salariales la asignación básica, la prima especial, la prima de vacaciones, la prima de navidad y bonificación decreto
- petición del 22 de abril de 2018 por el cual se solicita la reliquidación pensional con todos los factores salariales devengados en el último año al estatus pensional en los términos de la sentencia unificada por la sección segunda del consejo de estado el 4 de agosto de 2010
- Resolución No. 5069 del 24 de mayo de 2018 en donde se niega la anterior solicitud folio 7-8
- certificación salarial de los años 2017-2018 en donde se registra los factores devengados en el último año de servicio, sueldo, prima especial, prima de servicio bonificación decreto, prima de navidad y, los factores con los cuales se cotizó al sistema de Seguridad Social, esto es el sueldo.

#### Pensión de invalidez- Régimen docente

La pensión de invalidez es una prestación que tiene como finalidad la protección del trabajador que se encuentra disminuido por una contingencia física o mental que le impide el correcto desempeño en sus labores.

Tratándose del reconocimiento y pago de una pensión de invalidez, a favor de un docente oficial, resulta necesario verificar el momento de su vinculación al servicio para efectos de determinar el régimen pensional aplicable. En efecto, si la vinculación al servicio se registró con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003 el régimen aplicable es el vigente con anterioridad a esa fecha si, por el contrario, la vinculación se registró con posterioridad, no hay duda que el régimen aplicable será el general en pensiones previsto en la Ley 100 de 1993. En este punto, debe precisarse que cuando la Ley 812 de 2003 hace alusión al régimen anterior, esto es, para los docentes que venían vinculados antes de la entrada en vigencia de la citada norma, dicha norma se refiere finalmente a lo dispuesto en el Decreto Ley 3135 de 1968 y los Decreto 1848 de 1969 y 1045 de 1978, en cuanto estos contemplan el reconocimiento de una pensión de invalidez a favor de los servidores públicos que experimentaran una pérdida de su capacidad laboral igual o superior al 75%. La liquidación de la prestación pensional por invalidez reconocida a un docente oficial debe tener en cuenta, en su ingreso base de liquidación, la totalidad de los factores salariales devengados por éste durante el último año en que prestó efectivamente sus servicios. Lo anterior, en consideración a lo dispuesto en la Ley 65 de 1946, Decreto 1848 de 1969, la Ley 4 de 1966, el Decreto 1743 de 1966.

Ahora los vinculados con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, es decir, al 27 de junio de 2003, se registrarán por el régimen pensional de prima media con prestación definida, previsto en la Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003.

Respecto a los factores salariales que deben constituir el ingreso base de liquidación pensional, el Consejo de Estado, mediante sentencia de 4 de agosto de 2010, con ponencia del doctor Víctor Hernando Alvarado Ardila<sup>3</sup>, retomó el análisis del ingreso base de liquidación pensional cuando se trata de aplicar el artículo 3° de la Ley 33 de 1985, modificado por la Ley 62 de la misma anualidad, arribando a la conclusión que con el fin de garantizar los principios de igualdad material, primacía de la realidad sobre las formalidades y

<sup>1</sup> Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones

<sup>2</sup> Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales.

<sup>3</sup> Expediente No. 250002325000200607509 01 (0112-2009), Actor: Luis Mario Velandia.

favorabilidad en materia laboral, la referida norma 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.

Esta decisión se adoptó en consonancia con la sentencia de 9 de julio de 2009, proferida por la Sección Segunda, al analizar la interpretación que debía otorgarse al artículo 45 del Decreto 1045 de 1978, norma anterior que enuncia los factores salariales que deben tenerse en cuenta para efectos de liquidar las cesantías y las pensiones, - de quienes se les aplica la Ley 6 de 1945.

La Sala Plena del Consejo de Estado replanteó su tesis mediante Sentencia de Unificación del 28 de agosto de 2018, con ponencia del doctor Cesar Palomino Cortés señaló de manera clara que la regla referente al inciso tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y la primera subregla que tiene que ver con el periodo de liquidación de la pensión no resulta aplicable a los docentes oficiales afiliados al Fonpremag y en la segunda (2a) subregla aclaró que los factores salariales que se deben incluir en el IBL para la pensión de vejez de los servidores públicos beneficiados con la ley 33 de 1985 son únicamente aquellos factores sobre los que se haya realizado los aportes o cotizaciones al Sistema de Pensiones, lo anterior se sustenta en el artículo 48° de la Constitución Política que consagra el principio de solidaridad como uno de los principios fundamentales del Estado Social de Derecho y lo desarrolla en consonancia con el acto legislativo 01 de 2005 cuyo inciso 6o expresamente dispone que "Para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones".

Considerando el mismo análisis argumentativo, en consonancia con el artículo 48° de la Constitución Política que consagra el principio de solidaridad como uno de los principios fundamentales del Estado Social de Derecho y conforme con el acto legislativo 01 de 2005 cuyo inciso 6o expresamente dispone que para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones, consideramos que la pensión de jubilación de la demandante corresponde al 100% del promedio de los factores que sirvieron de base para los aportes o cotizaciones durante el último año de servicio.

Así lo determinó la sentencia unificada del Consejo de Estado del 25-04-19<sup>4</sup> con ponencia del Consejero Cesar Palomino Cortés

"...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, así: a. 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 1° de la Ley 62 de 1985, y por lo tanto, no se puede incluir ningún factor diferente a los enlistados en el mencionado artículo.** b. 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..."

**Efectos retrospectivos de la sentencia SUJ-014 -CE-S2 -2019** Retomando lo indicado en Sala Plena, la anterior sentencia unificada de la sección segunda acudió al método de aplicación retrospectiva del precedente, disponiendo para ello, que es obligatorio para 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.

<sup>4</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, sección segunda Sentencia de unificación SUJ-014 -CE-S2 -2019 Sentencia del veinticinco (25) de abril de dos mil diecinueve (2019) Radicación número: 68001-23-33-000-2015-00569-01(0935-17)SUJ-014-CE-S2-19

*MAL*

Los efectos de la decisión, dice el fallo, 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 unificada. 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.

#### **Caso concreto:**

La demandante se encuentra vinculada desde el 2 de febrero de 2015, razón por la que se aplica ley 100 de 1993.

La Resolución 5629 de reconocimiento pensional fijó un porcentaje del 100% del promedio de los salarios devengados en el último año de servicio, esto es, la asignación básica, la prima especial, la prima de vacaciones, la prima de navidad y la bonificación decreto. Folio 3-4

Sobre la base de liquidación, es dable anotar lo señalado en el artículo 5 de la ley 1562 de 2012, el cual determina que éste es, el promedio del último año o fracción de año del Ingreso Base de Cotización (IBC) anterior a la fecha en que se calificó en primera oportunidad el origen de la enfermedad laboral.

Visible a folio 7 del expediente administrativo obra certificación de salarios devengados en el periodo 2016-2017 en donde se registra como factores sobre los cuales cotizan los docentes de la secretaria para la seguridad social, el sueldo.

Teniendo en cuenta que la entidad demandada incluyó además del sueldo sobre el cual cotizó al sistema de seguridad social la prima especial, la prima de vacaciones, la prima de navidad y la bonificación decreto de acuerdo con la jurisprudencia citada del 25-04-19, la demandante no tendría derecho a la reliquidación de su pensión razón por la que se negarán las pretensiones de la demanda.

Se estima conveniente recordar que la liquidación de la pensión debe estar, en todo caso, de acuerdo con los factores que hayan servido de base para calcular los aportes, regla a la que están obligados todos los servidores públicos, en el sentido de pagar los respectivos aportes sobre todos los rubros que según la ley deben constituir factor de liquidación pensional.

Tal ha sido la filosofía del Legislador, que actualmente se ha elevado a rango constitucional a través del Acto Legislativo 1 de 2005, en el sentido de establecer que para efectos de la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones. Máxima que implica a partir del año de 2005 que sobre todos los factores que constituyen base para liquidar la pensión deban realizarse los respectivos aportes, en aras de garantizar la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional.

De acuerdo lo anterior, la demandante no tendría derecho a la reliquidación de su pensión razón por la que se negarán las pretensiones de la demanda.

**Costas** El artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, establece que *“Salvo en los procesos 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”*. El numeral 4° del artículo 366 del CGP, aplicable por remisión expresa del artículo 188 del CPACA, prevé que para la fijación de agencias en derecho se deben aplicar las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas. Ahora bien, el numeral 3.1.3 del Acuerdo 1887 del 26 de junio de 2003 expedido por el Presidente de la Sala Administrativa del Consejo

Superior de la Judicatura, fijó como agencias en derecho en los proceso de primera instancia una tarifa equivalente hasta el veinte por ciento (20%) del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia.

Respecto de la condena en costas a la luz del Código General del Proceso<sup>5</sup>, la Corte Constitucional ha dicho lo siguiente: La condena en costas no resulta de un obrar temerario o de mala fe, o siquiera culpable de la parte condenada, sino que es resultado de su derrota en el proceso o recurso que haya propuesto, según el artículo 365. Al momento de liquidarlas, conforme al artículo 366 se precisa que tanto las costas como las agencias en derecho corresponden a los costos en los que la parte beneficiaria de la condena incurrió en el proceso, **siempre que exista prueba de su existencia**, de su utilidad y de que correspondan a actuaciones autorizadas por la ley. De esta manera, las costas no se originan ni tienen el propósito de ser una indemnización de perjuicios causados por el mal proceder de una parte, ni pueden asumirse como una sanción en su contra.

Referente a este tema el Consejo de Estado<sup>6</sup> ha señalado, que la condena en costas es un criterio objetivo y que en cada caso concreto debe aplicarse la regla del numeral 8, esto es, que sólo habrá lugar a condena en costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.<sup>7</sup>

En el caso concreto el Despacho se abstendrá de condenar en costas a la parte demandada, en razón a que en el expediente no hay prueba sobre el valor de las agencias en derecho.

En mérito de lo anteriormente expuesto, la **JUEZ DIECISIETE ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ, D.C.**, Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

#### RESUELVE

**PRIMERO.- NEGAR las pretensiones de la demanda** de conformidad con la parte motiva de la sentencia.

**SEGUNDO.- SIN COSTAS** en esta instancia por no aparecer probadas.

**TERCERO:** Una vez en firme esta sentencia. **DEVUÉLVASE** a la parte demandante el remanente de los gastos del proceso si lo hubiere y, **ARCHÍVENSE** las diligencias dejando las constancias del caso, en el Sistema Justicia XXI.

**CUARTO:** Contra la presente sentencia procede el recurso de apelación en los términos del artículo 247 del CPACA.

#### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

  
**LUZ MATILDE ADAIME CABRERA**  
Juez

<sup>5</sup> Cfr. La sentencia C-157/13 M.P. Mauricio González Cuervo, en la que se declaró exequible el parágrafo único del artículo 206 de la Ley 1564 de 2012, por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones, bajo el entendido de que tal sanción- por falta de demostración de los perjuicios-, no procede cuando la causa misma sea imputable a hechos o motivos ajenos a la voluntad de la parte, ocurridos a pesar de que su obrar haya sido diligente y esmerado.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, seis (6) de julio de dos mil dieciséis (2016), SECCION CUARTA con ponencia del Consejo Octavo Ramirez Ramirez, Radicación No. (20486) Actor DIEGO JAVIER JIMENEZ GIRALDO Demandado: DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES DIAN.

<sup>7</sup> Con la adopción del criterio objetivo para la imposición de las costas, no es apropiado evaluar la conducta asumida por las partes si no que es el resultado de la derrota en el proceso o del recurso interpuesto. Es decir, la condena en costas procede contra la parte vencida en el proceso o en el recurso, con independencia de las causas de la decisión desfavorable, lo que deja en evidencia el criterio objetivo adoptado por el ordenamiento procesal civil. Lo que no obsta para que se exija "prueba de existencia, de su utilidad y de que correspondan actuaciones autorizadas por la ley"

Esta Sección de manera reiterada ha dicho que la regla que impone la condena en costa (rela nro. 1, 2, 4 y 5) << debe analizarse en conjunto con la regla del numeral 8, que dispone que "Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación"

MAZ

Expediente: 110013335017201800277  
Demandante: luz Mery Hernández  
Demandado: Ministerio de Educación – FOMAG