

Cartagena de Indias D.T y C., veintinueve (29) de octubre de dos mil veintiuno (2021)

## I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

<b>Acción</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>Radicado</b>	<b>13-001-33-33-011-2017-00250-01</b>
<b>Demandante</b>	<b>LILIA AMÉRICA QUINTERO MEJÍA</b>
<b>Demandado</b>	<b>NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO.</b>
<b>Tema</b>	<i>Reliquidación pensional docente – aplicación del precedente jurisprudencia SU del 25 de abril de 2019 del Consejo de Estado – régimen aplicable a los docentes vinculados con anterioridad a la Ley 812 de 2003.- <b>Revoca sentencia que denegó las pretensiones – solo se reconocerá la inclusión de la bonificación mensual</b></i>
<b>Magistrado Ponente</b>	<b>MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ</b>

## II.- PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala Fija de Decisión No. 004<sup>1</sup> del Tribunal Administrativo de Bolívar a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante<sup>2</sup>, contra la sentencia proferida el treinta (30) de octubre de 2018<sup>3</sup>, por el Juzgado Décimo Primero Administrativo del Circuito de Cartagena, por medio de la cual se denegaron las pretensiones de la demanda.

### 2.2. Cuestión previa

En la actualidad, el Despacho tiene a su conocimiento procesos que entraron para proferir fallo definitivo con anterioridad al presente asunto, situación que, en los términos del artículo 18 de la Ley 446 de 1998, exigiría su decisión en el orden cronológico en que pasaron los expedientes al Despacho.

<sup>1</sup> Esta decisión se toma virtualmente en aplicación del artículo 4 del ACUERDO PCSJA20-11521 de 19 de marzo de 2020 del CSJ que autorizó a los Tribunales del país para hacer reuniones de trabajo y sesiones virtuales.

<sup>2</sup> Fols. 102-126 cdno 1

<sup>3</sup> Fols. 44-53 cdno 1

13-001-33-33-011-2017-00250-01

No obstante, la Ley 1285 de 2009 en el artículo 16, permite decidir, sin sujeción al orden cronológico de turno, los procesos en relación con los cuales su decisión definitiva “entrañe sólo la reiteración de la jurisprudencia”.

En el presente caso, el objeto de debate se refiere a la reliquidación de la pensión de jubilación de un docente, con la inclusión de todos los factores salariales devengados en el último año de servicio, tema respecto del cual el Consejo de Estado ha unificado su jurisprudencia, definiendo las reglas para su estudio, motivo por el cual, con fundamento en el artículo 16 de la Ley 1285, se procede a resolver el presente asunto de manera anticipada.

### III.- ANTECEDENTES

#### 3.1. La demanda<sup>4</sup>.

##### 3.1.1 Pretensiones<sup>5</sup>

*“1. Declarar la nulidad parcial del acto administrativo contenido en la Resolución No 2980 Del 06 De Noviembre De 2015 por medio de la cual se reconoció a mi mandante la pensión vitalicia de jubilación en lo que tiene que ver con la determinación de la cuantía de la mesada pensional en la que no se incluyeron todos los factores salariales percibidos en el último año de servicio al cumplimiento del status de pensionado(a).*

*2. Declarar que mi representado(a) tiene derecho a que la LA NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-(VINCULADO EL DEPARTAMENTO DE BOLIVAR-SECRETARIA DE EDUCACION DEPARTAMENTAL DE BOLIVAR) por tener Interés en las resultas del proceso), le reconozca y pague una Pensión Ordinaria de Jubilación, a partir del 24 De Marzo De 2015 equivalente al 75% del promedio de los salarios, sobresueldos, primas y demás factores salariales devengados durante los 12 meses anteriores al momento en que adquirió el status jurídico de pensionad (a), que son los que constituyen la base de liquidación pensional de mi representado.*

A TÍTULO DE RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO:

*1.Condenar a la LA NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-(VINCULADO EL DEPARTAMENTO DE BOLIVAR-SECRETARIA DE EDUCACION DEPARTAMENTAL DE BOLIVAR) por tener interés en las resultas del proceso), a que reconozca y a mi mandante una Pensión Ordinaria de Jubilación, a partir del 24 de Marzo De 2015 equivalente al 75% del promedio de los salarios, sobresueldos, primas y demás factores salariales devengados durante los 12 meses anteriores al momento en que adquirió el status jurídico de pensionado (a)*

---

<sup>4</sup> Folio. 1-13 cdno 1

<sup>5</sup> Folio. 2-3 cdno 1

13-001-33-33-011-2017-00250-01

indicado, que son los que constituyen la base de liquidación pensional de mí representado.

2. Condenar a la LA NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-(VINCULADO EL DEPARTAMENTO DE BOLIVAR-SECRETARIA DE EDUCACION DEPARTAMENTAL DE BOLIVAR] por tener interés en las resultas del proceso), 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 de Colombia y la ley.

3. Condenar a la LA NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-(VINCULADO EL DEPARTAMENTO DE BOLIVAR-SECRETARIA DE EDUCACION DEPARTAMENTAL DE BOLIVAR] por tener interés en las resultas del proceso), a que realice efectúe 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 realizado en las mesadas futuras como reparación integral del daño.

4. Condenar a la LA NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-[VINCULADO EL DEPARTAMENTO DE BOLIVAR-SECRETARIA DE EDUCACION DEPARTAMENTAL DE BOLIVAR] por tener interés en las resultas del proceso), 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 del 2011 C.P.A.C.A., tomando como base la variación del índice de precios al consumidor.

5. Condenar a la LA NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-(VINCULADO EL DEPARTAMENTO DE BOLIVAR-SECRETARIA DE EDUCACION DEPARTAMENTAL DE BOLIVAR] por tener interés en las resultas del proceso), 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 3° del artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

6. Condenar en costas a la LA NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-(VINCULADO EL DEPARTAMENTO DE BOLIVAR-SECRETARIA DE EDUCACION DEPARTAMENTAL DE BOLIVAR] por tener interés en las resultas del proceso)."

### 3.1.2 Hechos<sup>6</sup>

La parte demandante desarrolló los argumentos fácticos, que se ha de sintetizar así:

---

<sup>6</sup> Fol. 4 cdno 1

13-001-33-33-011-2017-00250-01

Manifestó que, laboró en la docencia oficial por más de 20 años, por lo que, al cumplir con los requisitos legales le fue reconocida una pensión de jubilación por parte de la entidad demandada, a través de la Resolución No. 2980 del 6 de noviembre de 2015.

En dicho acto administrativo, solo se le tuvo en cuenta la asignación básica, y la prima de vacaciones, omitiendo la prima de navidad, la prima de servicios, bonificación por servicios y demás factores recibidos en el último año de servicios.

### **3.1.3 Normas violadas y concepto de la violación**

El demandante considera que con la expedición del acto acusado se violan las siguientes normas: Ley 91 de 1989, Ley 33 de 1985, Ley 66 de 1985, y Decreto 1045 de 1978.

Expone, que la disposición normativa contenida en el artículo 81 de la Ley 812 de 2003, definen las pautas que deben tenerse en cuenta, para determinar el régimen prestacional aplicable a los docentes, tomando como referencia, la fecha en la cual el empleado fue vinculado al servicio educativo estatal; en ese orden de ideas, si su vinculación fue anterior a la vigencia de esta ley, su régimen prestacional es el contemplado en la Ley 91 de 1989, pero si fue posterior, el régimen aplicable es el contenido en la Ley 100 de 1993.

Sostiene, que en el caso *sub examine*, el régimen aplicable es el establecido en la Ley 91 de 1989, razón por la cual, debe tenerse en cuenta la Ley 33 de 1985 para liquidar la pensión de la demandante. De acuerdo con la norma anterior, para adquirir la pensión, el docente debe acreditar 20 años de servicio y 55 años de edad; y, la misma, debe calcularse sobre el 75% del salario promedio que sirvió de base para los aportes; por lo expuesto, no puede entenderse que los factores salariales para calcular la pensión docente son taxativos, puesto que con base en la sentencia de unificación del Consejo de Estado, del 4 de agosto de 2010, deben incluirse en la base de liquidación todos los factores devengados en el último año de servicios.

### **3.2 CONTESTACIÓN**

La entidad accionada no contestó la demanda de la referencia.

### **3.2 SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA<sup>7</sup>**

Por medio de providencia del 30 de octubre de 2018, la Juez Décimo Primero Administrativo del Circuito de esta ciudad dirimió la controversia sometida a su conocimiento, denegando las pretensiones de la demanda así:

*“PRIMERO. - NEGAR las pretensiones de la demanda.*

*SEGUNDO: No condenaren costas ni agencias en derecho.*

*TERCERO: Por secretaria notificar esta sentencia de conformidad con lo establecido por el artículo 203 de la Ley 1437 de 2011.*

*CUARTO: Ejecutoriada la presente providencia, devuélvase los remanentes si los hubiere y archívese el expediente dejando las constancias respectivas”.*

Como sustento de su decisión, el A-quo, encontró probado que la demandante devengó en el último año de servicio los siguientes factores salariales: asignación básica, bonificación mensual, prima de navidad, prima de servicios, y prima de vacaciones docentes, lo que significa que en la base de liquidación no fueron incluidos la bonificación mensual junio y diciembre, la prima de navidad y la prima de servicios.

Concluyó que, acogiendo el criterio establecido en la sentencia de unificación del 28 de agosto de 2018 indicó que no era procedente ordenar la reliquidación de la pensión de jubilación de la señora LILIA QUINTERO MEJÍA, como quiera que los factores salariales que se pretenden incluir en el Ingreso Base de Liquidación, esto es, la prima de navidad y la de servicios, no se encuentran enlistados en el artículo 3º de la Ley 33 de 1985 modificado por el artículo 1º de la Ley 62 de 1985.

### **3.4 RECURSO DE APELACIÓN<sup>8</sup>**

La parte demandante presentó recurso de apelación en el asunto de marras, aduciendo que la sentencia del 28 de agosto de 2018 no le resulta aplicable a los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, los cuales fueron exceptuados por la Ley 91 de 1989.

Indica que, si bien el funcionario está obligado a pagar los correspondientes aportes sobre todos los factores que deben tenerse en cuenta para la determinación de la base de liquidación de su pensión, ocurre que si esta

---

<sup>7</sup> Folio 44-53 cdno 1

<sup>8</sup> Folio 102-126 cdno 1

13-001-33-33-011-2017-00250-01

obligación no se cumple por cualquier motivo ello no da origen a que se niegue la inclusión de dicho factor, sino que al momento del reconocimiento la entidad haga los descuentos correspondientes; por lo que el hecho de que la administración no haya descontado dichos aportes sobre algunos factores, no impide su reconocimiento, omisión que es atribuible al empleador.

### **3.5 ACTUACIÓN PROCESAL**

La demanda en comento, fue repartida a este Tribunal el 29 de agosto de 2019<sup>9</sup>, por lo que el 21 de febrero de 2020 se procedió a admitirla<sup>10</sup>, y se corrió traslado para alegar el 11 de marzo de 2020<sup>11</sup>.

### **3.6 ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

**3.6.1. Parte demandante<sup>12</sup>:** La parte accionante presentó escrito de alegatos ratificándose en los hechos de la demanda y el recurso de alzada.

**3.6.2. Parte demandada:** No presentó escrito de alegatos.

**3.6.3. Ministerio Público:** No presentó el concepto de su competencia.

## **IV.- CONTROL DE LEGALIDAD**

Tramitada la primera instancia y dado que, no se observa causal de nulidad, impedimento o irregularidad que pueda invalidar lo actuado, se procede a decidir la controversia suscitada entre las partes, previas las siguientes,

## **V.- CONSIDERACIONES**

### **5.1. Competencia.**

Es competente esta Corporación para conocer el presente proceso en segunda instancia, por disposición del artículo 153 del CPACA.

### **5.2 Problema jurídico**

De conformidad con los hechos expuestos, considera la Sala que se debe determinar si:

---

<sup>9</sup> Folio 3 cdno 2

<sup>10</sup> Folio 5 cdno 2

<sup>11</sup> Folio 9 cdno 2

<sup>12</sup> Folio 12-17 cdno 2

*¿Tiene derecho la señora LILIA QUINTERO MEJÍA a la reliquidación de su pensión con la inclusión de todos los factores salariales devengados por ella en el último año antes de adquirir el status pensional?*

### **5.3 Tesis de la Sala**

La Sala encuentra que, en el caso concreto la accionante no tendría derecho a la reliquidación de su pensión con la inclusión de todos los factores salariales devengados en el último año de servicios antes de la adquisición del estatus, sin embargo, el precedente jurisprudencial planteado por la sentencia SU del 25 de abril de 2019 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, determinó que, a los docentes beneficiarios de la Ley 91 de 1989, solo deben reconocérsele los factores señalados de forma taxativa en la Ley 33 de 1985, para la liquidación de su pensión, o aquellos factores sobre los cuales la norma establezca que se deben hacer los descuentos para aportes obligatorios a pensión.

Por lo anterior, la Sala REVOCARÁ la sentencia de primera instancia que denegó las pretensiones de la demanda, solo para ordenar el reconocimiento e inclusión de la bonificación mensual 1junio/14-31 diciembre/15, conforme a lo plasmado por el H. Consejo de Estado, Sección Quinta, la cual estableció, que si bien la referida prestación no se halla enlistada dentro del catálogo de factores previstos en el artículo 1 de la Ley 62 de 1985, porque se creó con posterioridad, la misma constituye factor salarial para todos los efectos legales y los aportes obligatorios sobre los pagos que se efectúen por ese concepto se realizarán de conformidad con las disposiciones legales vigentes.

### **5.4 MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL**

#### **5.4.1 El régimen del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 no cobija a los docentes afiliados al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio FOMAG<sup>13</sup>.**

La sentencia de unificación de 28 de agosto de 2018 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo fijó la regla y las subreglas sobre el Ingreso Base de Liquidación en el régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993. En la misma sentencia la Sala Plena precisó que la regla establecida en esa providencia así como la primera subregla, “no cobija a los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, pues fueron

<sup>13</sup> Sentencia SU 014 de 25 de abril de 2019, de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejo de Estado.

13-001-33-33-011-2017-00250-01

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. Por esta razón, estos servidores no están cobijados por el régimen de transición”.

Dicha sentencia no se ocupó del estudio del régimen pensional de los docentes afiliados al FOMAG, por tanto, no es aplicable y no constituye precedente judicial de los temas pensionales de estos servidores públicos por no tener identificación fáctica ni jurídica<sup>14</sup>.

En ese orden de ideas, la SU del 25 de abril de 2019 del Consejo de Estado, señaló que los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, creado por la Ley 91 de 1989, están exceptuados del Sistema Integral de Seguridad Social por expresa disposición del artículo 279 de la Ley 100 de 1993, por ello, al estar exceptuados del Sistema, no son beneficiarios del régimen de transición establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, como tampoco les aplica el artículo 21 de la citada ley, en materia de ingreso base de liquidación del monto de la mesada pensional.

#### **5.4.2 Régimen pensional de los docentes vinculados al servicio público educativo oficial**

El Acto Legislativo 01 de 2005 “Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política” en el Parágrafo transitorio 1º, dispuso lo siguiente:

*“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”.* (Subrayado fuera del texto)

Es así que, de acuerdo a la norma citada existen dos regímenes pensionales que regulan el derecho a la pensión de jubilación para los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales vinculados al servicio público educativo oficial. Así, según la Sentencia SU del 25 de abril de 2019 del Consejo de Estado, La aplicación de cada uno de estos regímenes está condicionada a la fecha de ingreso o vinculación al servicio educativo oficial de cada docente, a saber:

---

<sup>14</sup> *Ibíd.*



13-001-33-33-011-2017-00250-01

*"I) Régimen de pensión ordinaria de jubilación de la Ley 33 de 1985 para los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales vinculados al servicio público educativo oficial con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003.*

*II) Régimen pensional de prima media para aquellos docentes que se vincularon a partir de la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003. A estos docentes, también 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."*

#### **5.4.3 Régimen de pensión ordinaria de jubilación de los docentes del servicio público oficial afiliados al FOMAG vinculados antes de la vigencia de la Ley 812 de 2003:**

Mediante la Ley 91 de 1989 el Congreso de la República creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio –FOMAG– como una cuenta especial de la Nación para atender las prestaciones sociales de los docentes nacionales y nacionalizados.

En ese sentido el artículo 15 de la Ley 91 de 1989 señala:

*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:*

*(...) 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 registrarán por las normas vigentes aplicables a los empleados públicos del orden nacional (...)*

El literal B del numeral 2° del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 no fijó condiciones ni requisitos especiales para el goce de la pensión de jubilación docente, por tanto, el régimen pensional aplicable a los docentes vinculados a partir del 1° de enero de 1981, nacionales y nacionalizados y para aquellos que se nombren a partir del 1° de enero de 1990, por remisión de la misma Ley 91, es el previsto en la Ley 33 de 1985, que en su artículo 1° señala:

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

Entonces, los requisitos de ley en cuanto a edad y tiempo de servicios son los señalados en el artículo 1° de la Ley 33 de 1985, puesto que, referente a la

13-001-33-33-011-2017-00250-01

tasa de reemplazo, la Ley 91 de 1989 dispuso que los docentes tienen derecho a una pensión de jubilación, cuando cumplan los requisitos de ley, equivalente al 75% sobre el salario mensual promedio del último año de servicio docente.

Ahora bien, en criterio del Consejo de Estado<sup>15</sup> los factores que hacen parte de la base de liquidación y sobre los cuales se deben hacer los aportes al régimen general de pensiones de la Ley 33 de 1985, son únicamente los señalados de manera expresa en el artículo 1° de la Ley 62 de 1985 modificatorio del artículo 3° de la Ley 33 de 1985. Así lo estableció en la SU del 25 de abril de 2019, señalando:

*"Las pensiones de los docentes se liquidan de acuerdo con las reglas previstas en el artículo 3° de la Ley 33 de 1985, modificado por el artículo 1° de la Ley 62 de 1985.*

*50. El artículo 1° de la Ley 62 de 1985, establece: i) la obligación de pagar los aportes; ii) los factores que conforman la base de liquidación de los aportes proporcionales a la remuneración del empleado del orden nacional que son: 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 y; iii) la base de liquidación de la pensión, que en todo caso corresponderá a "los mismos factores que hayan servido de base para calcular los aportes".*

Luego entonces la Sección Segunda del Consejo de Estado<sup>16</sup>, acogió el criterio de interpretación sobre los factores salariales que se deben tener en cuenta para la liquidación de la mesada pensional en el régimen de la Ley 33 de 1985 para los docentes del servicio público afiliados al FOMAG y vinculados antes de la vigencia de la Ley 812 de 2003 (26 de junio de 2003) y fijó como regla que:

*"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 los factores 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." (Subrayado fuera del texto)*

Concluyendo así, que la regla que rige para el ingreso base de liquidación en la pensión de jubilación de los docentes<sup>17</sup> vinculados a partir de 1° de enero

<sup>15</sup> Sentencia SU 014 de 25 de abril de 2019, de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejo de Estado.

<sup>16</sup> Ibídem.

<sup>17</sup> Nacionales, nacionalizados y de los nombrados a partir del 1 de enero de 1990.

13-001-33-33-011-2017-00250-01

de 1981 es la prevista en la Ley 33 de 1985 en cuanto a periodo un (1) año y los factores, únicamente los que se señalan en el artículo 1° de la Ley 62 de 1985 que modificó el artículo 3° de la Ley 33 de 1985. Por lo demás, se sabe que la edad mínima solicitada es 55 años, un tiempo de 20 años de servicio y una tasa de reemplazo del 75%.

#### **5.4.4. Frente a la bonificación mensual**

Sobre el reconocimiento de este factor salarial, se pronunció el H. Consejo de Estado, Sección Quinta, M.P: Rocío Araujo, en sentencia de tutela del 31 de octubre de 2019, al respecto manifestó<sup>18</sup>

*“El principio de favorabilidad en materia laboral, consagrado en los artículos 53 de la Constitución Política y 21 del Código Sustantivo del Trabajo, consiste en la obligación de todo servidor público de optar por la situación más favorable al empleado, en caso de duda en la aplicación e interpretación jurídicas. En palabras de la Corte Constitucional “la favorabilidad opera, entonces, no solo cuando existe conflicto entre dos normas de distinta fuente formal, o entre dos normas de idéntica fuente, sino también cuando existe una sola norma que admite varias interpretaciones...”*

*Frente al caso concreto se tiene que, existen diversas interpretaciones frente al hecho de si puede haber reliquidación pensional de un docente por nuevos factores. Por tal motivo este juez constitucional, en virtud del principio de favorabilidad laboral, el cual es de obligatorio cumplimiento para todos los operadores judiciales, deberá resolver la duda en favor del trabajador, situación que conduce inexorablemente a afirmar que, para el caso concreto si puede existir reliquidación pensional por factores adquiridos con posterioridad al estatus jurídico, de conformidad con el marco normativo especial de los docentes, en consonancia con el artículo 1 de la Ley 33 de 1985.*

*La postura en mención, no deviene irracional teniendo en cuenta que si bien la referida interpretación no se halla enlistada dentro del catálogo de factores previstos en el artículo 1 de la Ley 62 de 1985, porque que se creó por posterioridad, la misma constituye factor salarial para todos los efectos legales y los aportes obligatorios sobre los pagos que se efectúen por ese concepto se realizaran de conformidad con las disposiciones legales vigentes. Lo anterior, aunado al hecho que se corroboró del expediente ordinario que, para el momento en que el docente devengó la bonificación mensual, estaba vigente el Decreto que le dio origen y que había sido percibida durante su último año de servicios.*

*Esta interpretación sigue las reglas de unificación sentadas por la Sección Segunda del Consejo de Estado en sentencia del 25 de abril de 2019, que estableció que en la*

---

<sup>18</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTECICIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN QUINTA, MAGISTRADA PONENTE: ROCIO ARAUJO OÑATE, Bgota D.C., treinta y uno (31) de octubre de dos mil diecinueve (2019), referencia: ACCION DE TUTELA, Radicación: 11001-03-15-000-2019-04192-00, Demandante: JESUS ANTONO RAVE, Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS.

13-001-33-33-011-2017-00250-01

*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 de los servidores públicos del orden nacional previsto en la Ley 33 de 1985, los factores que se deben tener en cuenta son solo los aquellos sobre los que se hayan efectuado los respectivos aportes”.*

Como conclusión, encontró la Sala que en virtud del principio de favorabilidad laboral y teniendo en cuenta la interpretación sistemática que rige la situación pensional de los docentes, amparar el derecho fundamental del actor al debido proceso, por lo que le ordenó al Tribunal accionado analizar debidamente la aplicabilidad de las disposiciones que crearon la bonificación mensual para los docentes a efectos de incluir dicho factor en el ingreso base de liquidación pensional.

## **5.5 CASO CONCRETO**

### **5.5.1 Hechos relevantes probados:**

En el proceso quedaron acreditados los siguientes hechos relevantes para la resolución del problema jurídico:

- La demandante nació el 12 de octubre de 1957<sup>19</sup>, prestó sus servicios como docente nacional desde 24 de marzo de 1995, y obtuvo el status pensional el 23 de marzo de 2015, fecha en la que cumplió 58 años de edad, y para la cual tenía más de veinte años de servicio<sup>20</sup>.
- Mediante Resolución No. 2980 del 06 de noviembre de 2015, se le reconoció pensión de jubilación a partir del 24 de marzo de 2015<sup>21</sup>.
- El tiempo laborado que se tuvo en cuenta para el reconocimiento de la pensión de jubilación fue el comprendido en el último año de servicio a la adquisición de su status, entre el 22 de marzo de 2014 y 22 de marzo de 2015, y los factores que sirvieron de base para la liquidación pensional fue la asignación básica, y prima de vacaciones<sup>22</sup>.
- Certificado laboral de la accionante en el que se avizora que devengó

---

<sup>19</sup> Fol. 16

<sup>20</sup> Fol. 14-15

<sup>21</sup> *ibidem*

<sup>22</sup> *ibidem*

13-001-33-33-011-2017-00250-01

los siguientes factores salariales: asignación básica, bonificación mensual 1junio/14-31 diciembre/15, prima de navidad, prima de servicios y prima de vacaciones docentes<sup>23</sup>.

### **5.5.2 Análisis de las pruebas frente al marco normativo y jurisprudencial.**

El acto demandado es la Resolución No. 2980 del 06 de noviembre de 2015, a través de la cual se reconoce y ordena el pago de una pensión de jubilación a la demandante.

Conforme a las pruebas aportadas, se encuentra demostrado que la señora Lilia Quintero Mejía, le fue reconocida la pensión vitalicia de jubilación por parte del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio mediante Resolución No. 2980 del 06 de noviembre de 2015, en calidad de docente municipal, tal y como se avizora en el cuerpo de la resolución objeto de esta demanda<sup>24</sup>.

En el presente caso, de conformidad con el precedente judicial sentado por el Consejo de Estado mediante la SU del 25 de abril de 2019, a fin de establecer el régimen aplicable, la Sala solo debe tener en cuenta la fecha de vinculación de la señora Lilia América Quintero Mejía al servicio oficial docente, que de acuerdo con lo probado en el proceso fue el 24 de marzo de 1995.

Según lo anterior, como la vinculación se produjo antes de la vigencia de la Ley 812 de 2003, el régimen aplicable a la demandante es el previsto en la Ley 33 de 1985, tal como lo señaló el juez de primera instancia, tesis sostenida en la sentencia de unificación del SU del 25 de abril de 2019, al determinar que los factores que se deben tener en cuenta son solo los factores 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.

Ahora bien, una vez determinado el régimen aplicable a la actora, las reglas fijada en la sentencia citada, señalan los factores salariales que se deben tener en cuenta para determinar el ingreso base de liquidación de la pensión de jubilación, de conformidad con el artículo 1º de la Ley 62 de 1985, que modificó el artículo 3 de la Ley 33 de 1985 y sobre los cuales se hubieran efectuado los correspondientes aportes, a saber:

---

<sup>23</sup> Fol. 17

<sup>24</sup> Fol. 14

13-001-33-33-011-2017-00250-01

- Asignación básica mensual
- Gastos de representación
- Prima técnica, cuando sea factor de salario
- Primas de antigüedad, ascensional de capacitación cuando sean factor de salario
- Remuneración por trabajo dominical o festivo
- Bonificación por servicios prestados
- Remuneración por trabajo suplementario o de horas extras, o realizado en jornada nocturna

Como se muestra de la lista de factores sobre los que se deben calcular los aportes para los docentes en los términos de las Leyes 33 y 62 de 1985; en el caso particular de la demandante, solo podía incluirse en la base de la liquidación de la pensión de jubilación, la asignación básica puesto que, de acuerdo a los certificados aportados a folio 17, los factores relacionados allí (prima de navidad, prima de servicios, prima de vacaciones y bonificación mensual), no hacen parte de la Ley 33 de 1985; sin embargo en el acto de reconocimiento le fue incluida: la prima de vacaciones), como quiera que esto no es el objeto de la impugnación, la Sala se abstendrá de hacer pronunciamiento alguno, al tratarse de apelante único.

En el presente caso, la demandante no acreditó dentro de este plenario que hubiera realizado aportes sobre la prima de navidad, prima de servicios, y bonificación mensual; factores que, además, no se encuentran enlistados en el artículo 1 de la Ley 62/1985, por medio de la cual se modificó la Ley 33/1985, como partes del ingreso base de cotización. Por ello, atinó la entidad demandada al no incluirlos en el IBL.

En lo que se refiere a la bonificación mensual del 1/junio/14 – 31/diciembre/15, el Decreto 1566 del 19 de agosto de 2014, en su artículo 1 establece:

*“ARTÍCULO 1. Créase para los servidores públicos docentes y directivos docentes al servicio del Estado en los niveles de preescolar, básica y media, regidos por el Decreto Ley 2277 de 1979, el Decreto Ley 1278 de 2002 o el Decreto 804 de 1995, y pagados con cargo al Sistema General de Participaciones, **una bonificación, que se reconocerá mensualmente a partir del primero (01) de junio de 2014 y hasta el treinta y uno (31) diciembre de 2015, mientras el servidor público permanezca en el servicio.***

***La bonificación que se crea mediante el presente Decreto constituirá factor salarial para todos los efectos legales y los aportes obligatorios sobre los pagos que se efectúen por ese concepto se realizarán de conformidad con las disposiciones legales vigentes.***

13-001-33-33-011-2017-00250-01

*El valor de la bonificación de 2014 se tendrá en cuenta como base para liquidar el incremento salarial de 2015. El valor de la bonificación de 2015 se tendrá en cuenta como base para liquidar el incremento salarial de 2016".*

A juicio de la Sala, la norma transcrita, además de establecer la bonificación mensual a favor de los docentes y directivos allí descritos, dispuso que tendría carácter salarial y se tiene en cuenta para todos los efectos legales, lo que en principio supone que se tendría en cuenta para efectos prestacionales y pensionales; y si alguna duda surgiera acerca de su integración al ingreso base de cotización, señaló que se tendría en cuenta para efectos de **los aportes obligatorios de conformidad con las normas vigentes y entre dichos aportes se cuenta sin duda los destinados al sistema de seguridad social en pensiones.**

Debe resaltarse en el presente caso que, si bien en principio el IBL de la demandante se debe conformar con los factores salariales previstos en la Ley 62/1985, ello no impide incluir otros factores salariales previstos en normas posteriores, siempre que ellas lo autoricen y dispongan efectuar los aportes correspondientes con destino al sistema de seguridad social en pensiones, como en efecto lo dispuso el Decreto 1566 del 19 de agosto de 2014 respecto de la bonificación mensual.

Aunque en el presente caso no hay prueba de que el empleador haya cotizado a pensiones sobre la bonificación mensual, debió hacerlo por mandato legal; y por ello se dispondrá incluir dicho factor salarial para efectos de establecer su IBL y reliquidar su pensión de jubilación y, en caso de que no se hubieran hecho los aportes sobre dicho factor, se deberá descontar del valor de la condena la suma que correspondía al docente con destino al FOMAG.

En ese orden de ideas, se ordenará la reliquidación de la pensión de la señora Lilia Quintero Mejía únicamente en lo que respecta a la inclusión de la bonificación mensual 1/junio 14-31 diciembre/15 como factor salarial, percibidas desde el 22 de marzo de 2014 hasta el 22 de marzo de 2015. La condena anterior deberá ser indexada conforme lo establece el artículo 187 del CPACA, de acuerdo con la fórmula que en la parte resolutive de esta providencia se expondrá.

Por lo anterior, se revocará la sentencia apelada, y en su lugar, se declarará la nulidad parcial de la Resolución No. 2980 del 06 de noviembre de 2015, y a título de restablecimiento del derecho se ordenará a la entidad demandada reliquidar la pensión de jubilación de la demandante teniendo en cuenta

13-001-33-33-011-2017-00250-01

además de los factores ya reconocidos, el 75% del promedio de la bonificación mensual 1/junio 14-31 diciembre/15, a partir del 22 de marzo de 2014.

### **5.5.3 Prescripción.**

En lo que respecta a la prescripción de los derechos reclamados, conforme a las pruebas allegadas al plenario, se puede concluir que el caso concreto no operó el fenómeno de la prescripción, toda vez que la señora Lilia Quintero Mejía adquirió el status pensional el 23 de marzo de 2015, y se le reconoció su pensión mediante resolución del 06 de noviembre de 2015; mientras que la demanda fue presentada el 25 de octubre de 2017 (fol. 1), es decir, dentro del término establecido en la ley.

### **5.6. De la condena en costa.**

El artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala, que *“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”*. A su turno, el artículo 365 del Código General del Proceso señala que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación.

Este Tribunal se abstendrá de condenar en costas en esta oportunidad, como quiera que el recurso de apelación prosperó de manera parcial.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 004 del Tribunal Administrativo de Bolívar, Administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## **VI. FALLA:**

**PRIMERO: REVOCAR** la sentencia de primera instancia, por las razones expuestas en la parte motiva de la providencia.

**SEGUNDO:** En consecuencia, **DECLÁRESE LA NULIDAD PARCIAL** de la Resolución No. 2980 del 06 de noviembre de 2015, mediante la cual se reconoció la pensión de jubilación a la demandante señora LILIA QUINTERO MEJÍA, expedida por la Nación- Ministerio de Educación Nacional- Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, a través de la Secretaría de

13-001-33-33-011-2017-00250-01

Educación Departamental de Bolívar, por las razones expuestas en el presente proveído.

**TERCERO:** Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, condénese a la NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIAL DEL MAGISTERIO, a reliquidar la pensión de jubilación de la señora LILIA QUINTERO MEJÍA, teniendo en cuenta además de los factores reconocidos, el 75% del promedio de la bonificación mensual 1/junio 14-31 diciembre/15, a partir del 22 de marzo de 2014.

**CUARTO:** Las diferencias pensionales que resulten a favor de la demandante deberán ser indexadas, aplicando la siguiente fórmula:

$$R = \frac{Rh \times \text{Índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

En la que el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo dejado de percibir por el demandante a título de diferencia pensional, por el guarismo que resulta al dividir el índice final de precios al consumidor, certificado por el "DANE", vigente a la fecha de ejecutoria de esta providencia, por el índice inicial, vigente para la fecha en que debió hacerse el pago.

Por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente mes por mes, para cada mesada de reajuste pensional, teniendo en cuenta que índice inicial es el vigente al momento de causación de cada uno de ellos.

**QUINTO:** Se autoriza a la entidad demandada, una vez se haya efectuado el cálculo de la mesada pensional con la inclusión de los nuevos factores señalados anteriormente, proceda a descontar del monto total a pagar al pensionado, las sumas correspondientes a los aportes que debió asumir el trabajador por los factores salariales cuya inclusión se ordena en esta instancia, en caso que ello no se hubiere hecho.

**SEXTO: DECLARAR** que no operó el fenómeno de la prescripción, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

**SÉPTIMO: CONFÍRMESE** en lo demás la sentencia de primera instancia.

**OCTAVO: NO CONDENAR EN COSTAS**, de acuerdo con lo expuesto en esta providencia.

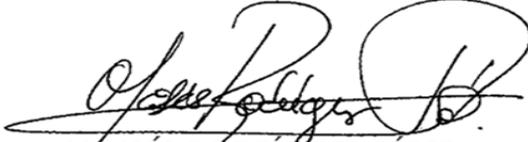
13-001-33-33-011-2017-00250-01

**NOVENO: DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones de ley en los libros y sistemas de radicación.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sala No.043 de la fecha.*

**LOS MAGISTRADOS**

  
MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

  
EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS

  
JEAN PAUL VÁSQUEZ GÓMEZ