



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

---

Sincelejo, veinte (20) de abril de dos mil diecisiete (2017)

Magistrado Ponente: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

<b>RADICACIÓN:</b>	<b>70-001-33-33-002-2014-00121-01</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>ROSA MARÍA SUÁREZ MENDOZA</b>
<b>DEMANDADO:</b>	<b>NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO - FOMAG</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>

Procede la Sala, a decidir el Recurso de Apelación interpuesto por la parte demandada, contra la sentencia adiada 10 de agosto de 2016, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Sincelejo, mediante la cual, se accedió a las súplicas de la demanda.

### 1. ANTECEDENTES:

#### 1.1 Pretensiones<sup>1</sup>:

**ROSA MARÍA SUÁREZ MENDOZA**, por conducto de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, solicita la nulidad del Oficio No. 700.11.03 SE OPSM 0471 del 20 de marzo de 2014, a través del cual, el FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO - FOMAG -, por conducto de la Secretaría de Educación del Departamento de Sucre, le negó la reliquidación de su pensión de jubilación.

---

<sup>1</sup> Folios 1-2, del cuaderno de primera instancia.

A título de restablecimiento del derecho, pide que se ordene a la entidad demandada, le reconozca y pague la reliquidación de la pensión de jubilación, con la inclusión de todos los factores salariales devengados en el último año al que adquirió su status de pensionado.

Asimismo, solicita se condene a la entidad accionada, a liquidar y pagar a su favor, las mesadas adicionales, desde el día en que adquirió el status de pensionado y al del retiro definitivo del servicio, en la cuantía que se determine pagar en la sentencia.

Finalmente, insta se condene a pagar, sobre las mesadas adeudadas, las sumas necesarias para hacer los ajustes de valor, conforme al I.P.C.

## **1.2.- Hechos<sup>2</sup>:**

La señora **ROSA MARÍA SUÁREZ MENDOZA**, laboró al servicio de la educación oficial por más de 20 años, afiliada al FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO – FOMAG.

A través de Resolución No. 0383 del 27 de junio de 2006 - aclarada por la Resolución No. 0464 del 5 de septiembre de 2006 – la Secretaría de Educación Departamental de Sucre, le reconoció a la accionante la pensión de jubilación.

Posteriormente, el 26 de junio de 2012, la señora **ROSA MARÍA SUÁREZ MENDOZA** se retiró del servicio. Por lo cual, la Secretaría de Educación Departamental precedió a reliquidarle su pensión, mediante Resolución No. 1267 del 26 de diciembre de 2012.

El día 23 de enero de 2014, la accionante solicitó la reliquidación de su pensión de jubilación, con la inclusión de todos los factores salariales devengados en el último año al que adquirió su status de pensionado, concretamente, *la prima de vacaciones y la prima de navidad*.

---

<sup>2</sup> Folios 2 - 4, del cuaderno de primera instancia.

### 1.3.- Contestación de la demanda<sup>3</sup>.

La entidad accionada se opuso las pretensiones de la demanda, pues considera, que se reconoció la pensión de jubilación conforme a la Ley 33 de 1985 y la Ley 62 de la misma anualidad, sin menoscabar derechos adquiridos. Agrega que la respectiva liquidación, se hizo teniendo en cuenta todos los factores salariales, respecto a los aportes proporcionales a la remuneración de un empleado oficial, como es el caso de la demandante.

Precisa, que no es dable aplicar otra norma distinta a las anteriores, toda vez que para la fecha de expedición de la Ley 33 de 1985, la señora **ROSA MARÍA SUÁREZ MENDOZA** no contaba con 15 años de servicios continuos o discontinuos, ni tampoco se encontraba retirada del servicio por haber cumplido 20 años de labor continua, razón por la cual, reitera, no puede aplicarse ningún régimen de transición.

Propuso como excepciones las de "inepta demanda", "inexistencia del derecho por errónea interpretación del norma", "cobro de lo no debido", "buena fe", "prescripción" y "compensación"

### 1.4. Sentencia impugnada<sup>4</sup>.

El Juzgado Segundo Administrativo Oral de Sincelejo, mediante sentencia del 10 de agosto de 2016, declaró la nulidad del Oficio No. 700.11.03 SE OPSM 0471 del 20 de marzo de 2014, como consecuencia, a título de restablecimiento del derecho, ordenó al FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO – FOMAG reliquidar la pensión de jubilación de la señora **ROSA MARÍA SUÁREZ MENDOZA**, teniendo en cuenta todos los factores salariales devengados el último año de servicios, previo a la adquisición del status.

---

<sup>3</sup> Folios 77 – 90, del cuaderno de primera instancia.

<sup>4</sup> Folios 145 – 156, del cuaderno de primera instancia.

Precisó, que de acuerdo con las pruebas aportadas, el régimen aplicable al demandado es la Ley 33 de 1985, adicionalmente, citó la sentencia unificadora del Concejo de Estado de fecha 4 de agosto de 2010, con el objeto de advertir que dichos factores no son taxativos, sino enunciativos, por lo tanto, todos los factores que reciben los funcionarios de manera habitual y periódica, integran el salario base de liquidación de su pensión.

Respecto a la excepción de prescripción de las mesadas causadas antes del 19 de julio de 2009, el A quo la encontró probada, pues, ya había transcurrido el tiempo necesario para el efecto.

### **1.5.- El recurso<sup>5</sup>.**

Inconforme con la decisión de primer grado, el FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO - FOMAG -, la impugnó, a fin de que sea revocada en esta instancia.

Alega, luego de hacer un recorrido normativo sobre el tema, que en materia de régimen salarial y prestacional de los docentes oficiales, se ha establecido un régimen especial dadas las particularidades y condiciones de la labor que ellos ejercen, previsto en la Ley 91 de 1989, Ley 60 de 1993, Ley 715 de 2001 y Decreto 1850 de 2002, normativa diferente a la aplicable a los demás servidores públicos.

### **1.6.- Trámite procesal en segunda instancia.**

Mediante auto de 26 de octubre de 2016<sup>6</sup>, se admitió el recurso de apelación interpuesto por la entidad demandada.

---

<sup>5</sup> Folios 164 – 179, del cuaderno de primera instancia.

<sup>6</sup> Folio 4, del cuaderno de segunda instancia.

Posteriormente, a través de providencia de 25 de noviembre de 2016<sup>7</sup>, se ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión, llamado al que no atendieron.

- El señor Agente del Ministerio Público delegado ante este Tribunal, no emitió concepto de fondo en esta oportunidad.

## **2.- CONSIDERACIONES**

### **2.1. Competencia.**

Presentes los presupuestos procesales y no existiendo causal que invalide lo actuado, el Tribunal, es competente para conocer en **segunda instancia**, de la presente actuación, conforme lo establecido en el artículo 153 del Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

### **2.2. Problema Jurídico.**

Teniendo en cuenta los motivos de inconformidad planteados en el recurso de apelación, considera la Sala, que el problema jurídico a resolver se circunscribe en determinar:

¿Tiene derecho la parte actora, a la reliquidación de su pensión de jubilación, teniendo en cuenta todos los factores salariales devengados durante el último año de servicio y concretamente, la prima vacacional y prima de navidad que se dice, no fueron tenidos en cuenta para tal efecto?

---

<sup>7</sup> Folio 13, del cuaderno de segunda instancia.

## **2.3.- Análisis de la Sala.**

### **2.3.1.- El Ingreso base de Liquidación de la Pensión de jubilación de los empleados del sector público- factores salariales de liquidación.**

El Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ha reiterado en sendas jurisprudencias, que de conformidad con el régimen de transición, aquellas personas cobijadas por el mismo tienen derecho a que su pensión, sea liquidada de conformidad con las anteriores a su vigencia, con miras a no vulnerar el principio de inescindibilidad, aplicación integral de la norma, igualdad material, primacía de la realidad sobre las formalidades y favorabilidad en materia laboral.

La anterior postura, ha sido un esfuerzo de elaboración derivada de una línea jurisprudencial sólida, en la que se destaca entre otras, la sentencia de 4 de agosto de 2010, expediente 012-2009, con ponencia del Dr. VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA, en donde además se concertó, que la liquidación del Ingreso Base de Liquidación (IBL), debe contener, a más de la asignación básica, aquellos conceptos devengados por el trabajador, durante el último año de prestación de servicios, excluyéndose, la taxatividad que imperaba, en ciertos fallos judiciales sobre el tema.

En sentencia del 3 de febrero de 2011, expediente 0670-10. C. P. Dr. VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA, el Honorable Consejo de Estado, recalcó:

*“Como ha quedado expuesto, la norma jurídica anterior a la Ley 100 de 1993 aplicable en el sub júdice, para establecer el monto del derecho pensional del actor, es la Ley 33 de 1985.*

*Esta disposición, en su artículo 3º, modificado por el artículo 1º de la Ley 62 de 1985, estableció la forma como se liquidaría la pensión de jubilación...*

*Sin embargo, respecto de los factores salariales que deben constituir el ingreso base de liquidación pensional, esta Corporación, en sus Subsecciones A y B de la Sección Segunda, ha presentado criterios oscilantes respecto del alcance del citado artículo 3º de la Ley 33 de 1985, pues mientras en algunas*

ocasiones se consideró que al momento de liquidar la pensión debían incluirse todos los factores salariales devengados por el trabajador; en otras se expresó que sólo podrían incluirse aquellos sobre los cuales se hubieren realizado los aportes; y, finalmente se expuso que únicamente podían tenerse en cuenta los taxativamente enlistados en la norma.

Entonces, ante las diversas interpretaciones esbozadas en la materia, la Sala Plena de esta Sección, mediante Sentencia de 4 de agosto de 2010, con ponencia del suscrito, 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, para lo cual realizó exhaustivos debates apoyándose en antecedentes históricos, normativos y jurisprudenciales, arribando a la conclusión que con el fin de garantizar los principios de igualdad material, primacía de la realidad sobre las formalidades y 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.**

Con base en lo anteriormente expuesto, en el caso concreto el actor tiene derecho a la reliquidación de su prestación **incluyendo los factores salariales devengados durante el último año de servicio**, esto es, entre el 8 de octubre de 1997 y el 8 de octubre de 1998. (Negrillas fuera del texto original)

Siendo ello así, el accionante tiene derecho a que su prestación se liquide con inclusión de la asignación básica mensual, prima técnica, bonificación por servicios, prima de servicios, prima de navidad y prima de vacaciones, tal como lo ordenó el A quo<sup>8</sup>.

Concluyéndose, que la pensión de jubilación regulada por la ley 33 de 1985, se liquida **en cuantía del 75% del promedio de los factores salariales y demás sumas de dinero, que reciba el trabajador como contraprestación directa de sus servicios, percibidos durante el último año de servicios y que sirvieron de base para realizar los aportes**, pero si existieran factores, sobre los cuales no se realizaron aportes, la entidad que reconoce la Pensión, deberá tenerlos en cuenta, pero realizará los descuentos a que haya lugar.

---

<sup>8</sup> Ver entre otras Consejo de Estado; Expediente 0516-08, C. P. Dr. Luis Rafael Vergara Quintero; Expediente 0287-10. C. P. Dra. Bertha Lucía Ramírez de Páez; Expediente 1520-10. C. P. Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren; Ver a su vez, Sentencia del 20 de marzo de 2013. Expediente 0341-12. C. P. Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila, donde se reitera el marco jurisprudencial, consolidado desde la sentencia mencionada.

Se advierte, que los anteriores argumentos, en lo que hace a los factores a considerar para efectos de reliquidación pensional, se predicán de todo servidor público cobijado por transición, incluyendo a los docentes nacionales y nacionalizados, quienes para el efecto, gozan de las atribuciones del régimen de transición que surge de hacer una interpretación sistemática de ciertas normas, como lo son la ley 33 de 1985, ley 71 de 1988, ley 91 de 1989, ley 100 de 1993, ley 707 de 2003 y ley 812 de 2003.

Sobre la anterior apreciación, el Honorable Consejo de Estado, en sentencia del 3 de abril de 2008<sup>9</sup>, manifestó:

*“El artículo 15 numeral 1º de la Ley en mención indicó las disposiciones que se aplicarían a los docentes Nacionales y Nacionalizados y a los que se vincularan con posterioridad al 1º de enero de 1990. Para resolver el sub – lite en lo pertinente dispuso: ... El señor Bernardo Fernández Calderón, en su calidad de docente nacionalizado ha venido prestando sus servicios en el ramo de la educación, desde el 1 de octubre de 1977, por ende se le aplica la disposición antes transcrita, en cuanto señala que a los docentes que figuren vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989, para efectos de prestaciones económicas y sociales mantendrán el régimen prestacional que han venido gozando en cada entidad territorial, de conformidad con las normas vigentes.*

*Es decir, el demandante mantiene el régimen vigente en la entidad territorial en la fecha en que formuló la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de jubilación, que lo fue el 12 de noviembre de 2002. En materia de pensión de jubilación en esa época se hallaba vigente la Ley 33 de 1985, “por la cual se dictan algunas medidas en relación con las Cajas de Previsión y con las prestaciones sociales para el sector público.” El artículo 1º de esta Ley dispuso: ... El inciso segundo del artículo 1º de la Ley 33 de 1985 dispuso que no quedarán sujetos a la regla antes transcrita, los empleados oficiales que trabajan en actividades que por su naturaleza justifiquen la excepción, ni aquellos que por Ley disfruten de un régimen especial de pensiones.*

*Además del régimen especial que se ha establecido en favor de los docentes oficiales referido a la posibilidad que tienen de percibir simultáneamente pensión de jubilación, sueldo y cuando*

---

<sup>9</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda – Subsección B. Expediente con radicación interna 1564-07. C. P. Dra. Bertha Lucia Ramírez de Páez.

*haya lugar a ella, acceder a la pensión gracia; en materia de pensión ordinaria de jubilación el ordenamiento jurídico no ha previsto ninguna especialidad en su tratamiento. Así se desprende de la normatividad que se ha expedido a favor de los servidores del ramo de la docencia.*

*Lo anterior por cuanto el régimen especial de pensiones se caracteriza porque algunas de sus disposiciones contemplan de manera expresa, condiciones relacionadas con la edad, tiempo de servicio y cuantía de la mesada pensional distintos a los establecidos en la norma general.*

*La Ley 33 de 1985 se aplica a los empleados oficiales de cualquier orden, salvo los regímenes de excepción y los especiales, en los términos antes indicados. Se repite, el ordenamiento jurídico no prevé un régimen especial de pensión ordinaria de jubilación en favor de los docentes oficiales."*

### **2.3.3.- Caso concreto.**

En el *sub lite* se encuentra demostrado, de conformidad con el acervo probatorio que reposa en el expediente, los siguientes supuestos fácticos relevantes:

-. La señora **ROSA MARÍA SUÁREZ MENDOZA**, nació el 14 de noviembre de 1950, tal y como se acepta por la entidad demandada en la Resolución No. 0383 del 27 de junio de 2006 (folios 15 – 17 Cdno. Primera Instancia).

-. La demandante prestó sus servicios a la educación oficial, primeramente, con el Municipio de Sucre (Sucre), desde el 1º de enero de 1967 hasta el 30 de diciembre de 1975 y luego, con el Departamento de Sucre, desde el 23 de mayo de 1988 hasta el 26 de junio de 2012, conforme lo consigna la misma entidad accionada en las Resoluciones Nos. 0464 del 5 de septiembre de 2006 y 1267 del 26 de diciembre de 2012 (folios 18 – 21 Cdno. Primera Instancia).

-. A través de Resolución No. 0383 del 27 de junio de 2006, el FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO - FOMAG por intermedio de la Secretaría de Educación del Departamento de Sucre, le reconoció a la señora **ROSA MARÍA SUÁREZ MENDOZA**, pensión de jubilación

bajo el régimen de la Ley 33 de 1985, en cuantía de \$1.207.545,00, efectiva a partir del 15 de noviembre de 2005, tomando como base el 75% del salario promedio mensual devengado, con la inclusión solamente de la asignación básica, como factor salarial<sup>10</sup>.

-. Mediante Resolución No. 1267 del 26 de diciembre de 2012, el FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO - FOMAG por intermedio de la Secretaría de Educación del Departamento de Sucre, reliquidó la anterior pensión en cuantía de \$1.863.663,00, efectiva a partir del 26 de junio de 2012, tomando como base el 75% del salario promedio mensual devengado, con la inclusión solamente de la asignación básica, como factor salarial<sup>11</sup>.

-. La señora **ROSA MARÍA SUÁREZ MENDOZA**, devengó durante su último año de servicios - *junio de 2011 – junio de 2012* - además del sueldo básico mensual, los siguientes factores salariales: prima vacacional docente y prima de navidad<sup>12</sup>.

Ahora bien, como quiera que la controversia no radica en el reconocimiento pensional, en el análisis del IBL o la aplicación de algún régimen de transición, sino en establecer los factores salariales a tener en cuenta a efectos de la reliquidación pretendida, es menester reiterar, como bien se deja sentado en apartes precedentes, que los factores que sirven de sustento a la liquidación de la mesada pensional, consignados en la ley, son meramente enunciativos, por lo cual, el ingreso base de liquidación, debe ser dado por aquellas sumas que percibe el trabajador, de manera habitual y periódica, como contraprestación directa por sus servicios, independientemente de la denominación que le sean dadas.

Teniendo en cuenta lo anterior, concluye la Sala, que la entidad demandada omitió a través del acto de reconocimiento pensional, la

---

<sup>10</sup> Folios 15 – 17 cuaderno de primera instancia.

<sup>11</sup> Folios 20 – 21, cuaderno de primera instancia.

<sup>12</sup> Constancia de factores salariales visible a Fl. 29, cuaderno de primera instancia.

liquidación de la pensión con los factores salariales de **prima vacacional docente y prima de navidad**, devengado por el accionante durante el último año de servicio (junio de 2011 – junio de 2012).

En ese orden, se avizora que el **FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO - FOMAG**, debe liquidar la pensión de jubilación del demandante, incluyendo además de los factores ya reconocidos, la prima vacacional docente y prima de navidad, con la salvedad que, si sobre dichos factores no se han hecho aportes, la entidad podrá compensarlos, cuando realice el pago de las respectivas mesadas.

### **3. CONDENA EN COSTAS. SEGUNDA INSTANCIA**

En virtud de lo anterior, siendo consecuentes con lo dispuesto en los numerales 1° 2° y 3° del artículo 365 del Código General del Proceso, se condenará en costas a la parte demandada y se ordenará su liquidación, de manera concentrada, por el *A quo*, de conformidad con lo preceptuado en el Art. 366 de la norma referenciada, disponiendo así mismo, lo concerniente a las agencias en derecho, de ambas instancias.

### **DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto la Sala Primera de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Sucre, Administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

### **FALLA:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia adiada 10 de agosto de 2016, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Sincelejo, de conformidad con las razones señaladas en la parte motiva de esta decisión.

**SEGUNDO: CONDENAR** en costas de segunda instancia a la parte demandada. En firme la presente providencia, por el *A quo*, de manera

concentrada, **REALÍCESE** la liquidación correspondiente, de conformidad con lo preceptuado en el Art. 366 C.G.P.

**TERCERO:** Ejecutoriado este proveído, envíese el expediente al Juzgado de origen para lo de su resorte. **CANCÉLESE** su radicación, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI.

**NOTIFIQUÉSE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**  
Aprobada en sesión de la fecha, Acta No. 0060/2017

Los Magistrados,

**RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY**

**CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS**  
(Ausente con permiso)

**SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA**