



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**  
Sincelejo, 29 de noviembre de dos mil diecinueve (2019)

**SALA SEGUNDA DE DECISIÓN ORAL**

Magistrado ponente: **Andrés Medina Pineda**

Nulidad y Restablecimiento del Derecho	
Asunto:	Sentencia de segundo grado
Radicación:	Nº 70001-33-33-007-2017-00177-01
Demandante:	<b>Ubaldo José Buelvas Solórzano</b>
Demandado:	<b>Nación - Ministerio de Educación Nacional – FOMAG.</b>
Procedencia:	Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Sincelejo

**Tema:** *Reliquidación de pensión / Factores salariales aplicables / Régimen de la Ley 33 de 1985 / Sentencia de unificación docentes*

**1. ASUNTO A DECIDIR**

Por razones metodológicas y de producción, la Sala arribará el estudio de los procesos que tengan relación directa con la reliquidación de las pensiones de los docentes, a fin de aprovechar la sentencia de unificación pronunciada por el H. Consejo de Estado el 25 de abril de 2019<sup>1</sup>, en consecuencia y de acuerdo con lo autorizado por la Ley<sup>2</sup> y la jurisprudencia no se tendrá en cuenta en estricto orden de radicación y el ingreso al despacho<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. C. P: César Palomino Cortés, Sentencia del 25 de abril de 2019, Actor: Abadía Rey nel Toloza. Radicado: 2015-569-01

<sup>2</sup> Inciso 4 del artículo 63 A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 16 de la Ley 1285 de 2009.

<sup>3</sup> Artículo 18 Ley 446 de 1998.

Anunciado lo anterior, procede el despacho a desatar, el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, contra la sentencia del 13 de junio de 2018, proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Sincelejo, mediante la cual se accedió a las pretensiones de la demanda.

## 2. ANTECEDENTES

**2.1. Pretensiones<sup>4</sup>:** El señor, Ubaldo José Buelvas Solórzano por conducto de apoderado judicial y en ejercicio del Medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho dirigido contra la Nación-Ministerio de Educación Nacional-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, solicita la nulidad parcial de la Resolución N° 0173 del 15 de abril de 2015<sup>5</sup> expedida por la Secretaria de Educación del Municipio de Sincelejo, mediante la cual se le reconoce la pensión de jubilación a favor del demandante, sin incluir todos los factores salariales percibidos en el último año de servicio al cumplimiento del status de pensionado.

Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, solicitó condenar a la entidad demandada para que se reliquide, ajuste y pague al señor, Ubaldo José Buelvas Solórzano la pensión vitalicia de jubilación **a partir del 25 de noviembre de 2014**, 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.

**2.2. Hechos relevantes<sup>6</sup>:** El señor Ubaldo José Buelvas Solórzano, manifiesta que laboró por más de veinte (20) años como docente oficial; por ello, cumplió con los requisitos establecidos por la ley para que se le reconociera su pensión de jubilación reconocida por la Nación, Ministerio de Educación y Fondo Nacional

---

<sup>4</sup> Fl. 1 a 3 C. Ppal.

<sup>5</sup> Folio 18-20 del Cuaderno Principal, expedida por la Secretaria de Educación del Municipio de Sincelejo.

<sup>6</sup> Fl. 3 C. Ppal.

de Prestaciones del Magisterio, según se indicó en la Sentencia del 21 de noviembre de 1996 del C.P. Dr. Carlos Arturo Orjuela Góngora.

Señala que en el reconocimiento de la misma, se omitió tener en cuenta **la prima de servicios, sobresueldo, la bonificación del Decreto 1566 del 2014, la prima de antigüedad, y demás factores salariales** percibidos por la actividad docente durante el último año de servicios.

**2.3. Actuación procesal:** La demanda se presentó el 11 de julio de 2017<sup>7</sup>, siendo admitida a través de auto calendado 28 de julio de 2017<sup>8</sup>. El 6 de octubre de 2017<sup>9</sup>, fue notificada mediante correo electrónico tanto a las partes como al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, la audiencia inicial “concentrada” se celebró el 8 de mayo de 2018<sup>10</sup>, se surtieron las etapas procesales, se prescindió de la audiencia de pruebas y se corrió traslado a las partes para que presenten sus alegatos de conclusión en la audiencia, quedando el proceso para dictar sentencia.

**2.4. Pronunciamiento de la parte demandada**<sup>11</sup>: La entidad demandada contestó de forma oportuna, manifestando en cuanto a los hechos que sobre el primero, le parece cierto, de acuerdo a los documentos que obran en el expediente y en cuanto a los hechos 2 y 3, no los afirma ni los niega, se atiene a lo que se demuestre en el transcurso del proceso.

En cuanto a las pretensiones, se oponen a todas y cada una de ellas, aduciendo que los actos administrativos demandados se encuentran acogidos por la presunción de legalidad y la parte accionante no acredita siquiera sumariamente que este haya sido expedido con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, en forma irregular, o con desconocimiento del

---

<sup>7</sup> Fl. 25 del C. Ppal

<sup>8</sup> Fl. 27 -31 C. Ppal

<sup>9</sup> Fl. 34-37 C. Ppal

<sup>10</sup> Fls. 76 al 82 C. Ppal.

<sup>11</sup> Folio 45 al 57 del C. Ppal

derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

Proponiendo como excepciones en la contestación de la demanda la de ineptitud de la demanda; no agotamiento vía gubernativa; inexistencia de la obligación; cobro de lo no debido; prescripción; falta de legitimidad en la causa por pasiva; compensación; excepción genérica o innominada.

Como fundamentos de derecho arguye que la entidad actúa conforme a las políticas expuestas por la misma ley especial de prestaciones e igualmente de acuerdo a los parámetros expuestos por el Consejo Directivo del Fondo, como máxima autoridad encargada de proferir los procedimientos para el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales de los docentes.

Expuso que la pretensión del demandante no está ajustada a derecho, toda vez que no es viable conforme a la ley que se le reajuste su pensión de jubilación con inclusión de todos los factores salariales sobre los cuales no ha cotizado durante el año anterior a la adquisición del status de pensionada.

Manifestó que al acreditar los supuestos señalados en el art. 1º de la Ley 33 de 1985, a saber: 20 años de servicio y 55 años de edad, procedió a reconocerle pensión mensual vitalicia de jubilación, como consta en la Resolución N° 0173 del 15 de abril de 2015, expresando en la contestación de la demanda que ese acto administrativo es contrario a derecho, razón suficiente por la que no tuvo en cuenta los factores salariales aludidos por el demandante.

Expresó que la discrepancia del actor radica en que la entidad no tuvo en cuenta en la liquidación de su pensión todos los factores salariales devengados en el último año de servicio anterior a la causación del status, los cuales debieron ser incluidos, por lo tanto impetra se reliquide su pensión lo que en su criterio ese acto administrativo es contrario a derecho, razón suficiente para no tener en cuenta los factores salariales aludidos por el demandante.

Sobre este particular trajo a colación pronunciamientos del Consejo de Estado, entre ellas una de la Sección Segunda con ponencia de la doctora Berta Ramírez de Páez Radiado bajo el No. 250002325000304619-01, en la que se señala el tiempo, la edad y los factores salariales a aplicar al momento de determinar la base de liquidación de los aportes.

Expresó que en el tema objeto de debate con factores a tener en cuenta para determinar la base de liquidación de la pensión de jubilación es la Ley 33 de 1985 en su artículo 3º.

Indicó que para el caso de los docentes, el artículo 15 de la ley 91 de 1989 prevé que para efecto de prestaciones económicas y sociales, los docentes que a 31 de diciembre de 1989 estuvieran vinculados, mantendrían el régimen prestacional que han venido gozando en cada entidad territorial.

Puntualizó que los actos administrativos demandados gozan de presunción de legalidad prevista en el artículo 88 de la ley 1437 de 2011 y la parte actora no acredita que estos hayan sido expedidos con alguna de las causales de anulación.

Finalizó concluyendo que por todo lo expuesto, la demanda no está llamada a prosperar y solicitó que con base en sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones en el evento de ser condenados, se determine la actualización a valor presente (calculó actuarial) del pago que debe realizar el docente, por los factores sobre los cuales nunca se cotizó durante la relación laboral, teniendo en cuenta el precedente del Consejo de Estado que en sentencia del 19 de febrero de 2015 No. Interno: 2328-2013, en un proceso contra el FOMAG.

**2.5. Contestación de las excepciones<sup>12</sup>:** La parte demandante señala las razones por las cuales no deben prosperar las excepciones propuestas por la entidad demandada, en este sentido, manifiesta que:

- **La excepción de ineptitud sustantiva de la demanda:** Como quiera que el acto administrativo demandado, le creó una situación jurídica al

---

<sup>12</sup> Fls. 63 al 71 C. Ppal.

demandante al reconocerle la pensión de jubilación, lo cual constituye un acto de fondo, la cual debió ser atendida respetando las disposiciones legales, tal como lo establece el artículo 1 de la Ley 33 de 1985.

• **La excepción de no agotamiento de la vía gubernativa:** No era obligatorio el agotamiento de la vía gubernativa, debido a que el acto demandado sólo procedía el recurso de reposición, el cual no es imperativo para acceder a la jurisdicción contencioso administrativo (art.76 de la Ley 1437 de 2011).

En este sentido, cita la jurisprudencia del H. Consejo de Estado, esto es, sentencia proferida el 1 de marzo de 2001, del C.P. Alberto Arango Mantilla.

• **La excepción de inexistencia de la obligación:** Manifiesta que la contestación no cuenta con los argumentos que sustenten su posición, no obstante, cita la jurisprudencia del H. Consejo de Estado, el cual no ha sido ajeno a esta circunstancia, tal como lo refiere la Sentencia de Unificación, del 4 de agosto de 2010, M.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila, y la cual expresa que el alcance que tiene la normatividad territorial, es aplicable a las prestaciones sociales con respecto a la inclusión de los factores salariales en la pensión ordinaria de jubilación de los empleados públicos docentes. En consecuencia, es claro que la obligación reclamada si existe y es de obligatorio cumplimiento.

• **Excepción de cobro de lo no debido:** Expresa que la entidad tenía un término perentorio para expedir el Acto Administrativo y para girar el valor de las cesantías, el cual fue excedido por la entidad demandada, por ende debe declararse no probada esta excepción, en virtud de lo anterior, cita las sentencias C-188 de 1993 de la Corte Constitucional, y las sentencias del Consejo de Estado, del 14 de agosto de 2009, M.P. Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila y sentencia de unificación del 27 de marzo de 2007, M.P. Dr. Jesús María Lemos Bustamante.

• **La excepción de falta de legitimación por pasiva:** Señala que es clara la competencia del Ministerio de Educación Nacional, sin que pueda escudarse en que no expidió el acto administrativo, situación que no es solamente ha sido decantada por la jurisprudencia sino por el contenido normativo que determina la competencia del ente demandado, así las cosas, transcribe los artículos 2 y 3 del Decreto 2831 de 2005, que si bien el

reconocimiento de las pensiones está a cargo de las Secretarías de Educación de cada ente territorial certificada, esta actuación es meramente de suscripción, ya que dicho pago corresponde a un Fondo Prestacional de Carácter Nacional, tal como lo contempla el numeral 4 del artículo 3 del Decreto 2381 del 16 de agosto de 2005, conforme a la Ley 91 de 1989 y al artículo 56 de la Ley 962 de 2005. En ese sentido, cita la sentencia del 21 de noviembre de 1996, C.P. Dr. Carlos Arturo Orjuela Góngora y el artículo 15 de la Ley 91 de 1989, en su parágrafo 2. En conclusión *“las prestaciones sociales que pagará el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio serán reconocidas por citado fondo.”*

- **La excepción de compensación:** Aduce que su representado no le adeuda suma alguna a la entidad ejecutada, pues los pagos recibidos son el reconocimiento de sus prestaciones laborales, toda vez, que son derechos.
- **La excepción genérica o innominada:** *“La excepción no tiene vocación de prosperar, toda vez que se observan vicios o cualquier otra situación donde pueda declararse la misma, entre tanto cuando al administrado le asiste razón y declarada por el operador judicial, esta excepción queda relavada de cualquier oportunidad para prosperar.”*

**2.6. Sentencia recurrida<sup>13</sup>:** La Juez de instancia declaró la nulidad parcial del acto acusado, esto es la Resolución N° 0173 de fecha 15 de abril de 2015, que ordena el reconocimiento y pago de una pensión vitalicia de jubilación al actor, sin la inclusión de todos los factores salariales del último año de servicios.

Como consecuencia de la nulidad del acto demandado, condenó a la entidad demandada a reliquidar la pensión de jubilación del señor Ubaldo José Buelvas Solórzano, a partir del **26 de noviembre de 2014**, con la inclusión en la base de liquidación, de todos los elementos salariales legales devengados por esta, durante el último año de servicio, siendo ellos: **(i) prima de servicios, (ii) asignación adicional 2j, (iii) prima de antigüedad y (iv) bonificación mensual.**

---

<sup>13</sup> Fls. 84 al 95 C. Ppal.

Así mismo, condenó al ente oficial a pagar al demandante, las diferencias de las mesadas pensionales dejadas de percibir, que resulten entre los valores que le habían sido reconocidos y pagados, y los que dejó de percibir por la no inclusión de la prima de servicios, asignación adicional 2J, prima de antigüedad y bonificación mensual, desde el 26 de noviembre de 2014.

Como sustento de su decisión, señaló que al revisar el material probatorio que funge en el plenario se encuentra probado que el docente se vinculó el 18 de febrero de 1985, razón por la cual en aplicación del artículo 81 de la ley 812 de 2003 y del parágrafo transitorio 1º del Acto legislativo No. 1 del 2005, al docente le es aplicable el régimen consagrado en la Ley 33 de 1985.

Señaló que conforme con el formato único para la expedición de certificado de salario, que el actor devengó durante el último año de prestación de servicios anterior a la adquisición del status pensional, además de la asignación básica mensual, asignación adicional rector 30%, asignación 3J, prima de alimentación prima de vacaciones y prima de navidad, devengó una prima de servicios, asignación adicional 2J, prima de antigüedad y bonificación mensual, la cual debió ser incluida para la liquidación de la pensión de jubilación que se le reconoció, como quiera que debe tenerse en cuenta.

Conforme a lo anterior, afirma, que al haberse desvirtuado de forma parcial la presunción de legalidad del acto administrativo enjuiciado, es claro que le asiste el derecho al señor Buelvas Solórzano, puesto que se debió liquidar la pensión de jubilación teniendo en cuenta la totalidad de los elementos salariales que ésta devengo en el último año de prestación de servicios.

En cuanto a las excepciones, manifestó que en vista de asistirle el derecho al señor Ubaldo José Buelvas Solórzano, declaró no probadas las excepciones de ineptitud sustantiva de la demanda, no agotamiento de la actuación administrativa, falta de legitimación en la causa por pasiva, inexistencia de la obligación, cobro de lo no debido y compensación, propuestos por la entidad demandada.

Ahora bien, en lo referente a la prescripción expresó que al señor Ubaldo José Buelvas Solórzano se le hizo exigible su derecho el día 15 de abril de 2015, hasta la fecha de presentación de la demanda 11 de julio de 2017, es claro que este caso, no opero el fenómeno jurídico de la prescripción, tal como lo contempla el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968.

**2.7. El recurso de apelación<sup>14</sup>:** La entidad demandada, discrepa de la decisión del A quo, por lo tanto solicitó se revoque la sentencia proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo de Sincelejo el 13 de junio de 2018, mediante la cual se declaró la nulidad parcial de la Resolución N° 0173 del 15 de abril del 2015, así mismo expresó que en el evento de no acceder a la revocatoria se dé aplicación al principio de la *no reformatio in pejus*, en lo que se refiere a la deducción legal de aportes ordenada en el numeral tercero de la parte resolutive de la providencia impugnada.

Sustentó la alzada en que el A quo tomó una decisión que no es ajustada a derecho, toda vez que no es viable conforme a la Ley, que se le reconozca la reliquidación de la pensión de jubilación al demandante debido a que tal decisión no tiene en cuenta el ordenamiento jurídico de manera integral.

Respecto de los factores salariales a tener en cuenta para efecto de la liquidación señala que en lo tocante a las primas, el Decreto 451 de 1984, excluye de manera expresa la aplicación del Decreto al personal docente de los distintos organismos de la Rama Ejecutiva.

En lo atinente al régimen salarial y prestacional, expresa que a los docentes oficiales se le ha establecido un régimen especial dada las particularidades y condiciones de la labor que ellos ejercen, el cual se encuentra previsto en la Ley 91 de 1989, Ley 60 de 1993, Ley 715 de 2001 y Decreto 1850 de 2002, régimen que contempla iguales o mejores condiciones laborales que las reconocidas de manera general a los servidores públicos.

---

<sup>14</sup> Fls. 101 al 119 C. Ppal

Con la expedición del Decreto 1042 de 1978 el legislador lo que quiso fue limitar la aplicación de la norma sólo a los empleados públicos y negó claramente la aplicación de la misma a los docentes oficiales, en razón al régimen oficial que los cobija.

Posteriormente realiza un estudio del párrafo 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, expresando que es necesario aclarar cuál es la aplicación de la norma al establecer que “El fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio no pagará las siguientes prestaciones que continuaran a cargo de la Nación como entidad nominadora, en favor del personal nacional o nacionalizado, vinculado antes o posterior al 31 de diciembre de 1989, primas de navidad, de servicios y de alimentación, subsidio familiar, auxilio de transporte o movilización y vacaciones”

Sostuvo que la prima de servicios para el personal docente y directivo docente no ha sido creada por la ley 91 de 1989, aclarando que cuando la norma habla de continuar hace referencia a aquellos casos en que fueron otorgadas con fundamento en normativa previa.

Expresa que la Ley 91 de 1989 hace una mezcla entre las normas que otorgan prestaciones sociales y aquellas que determinan factores constitutivos de salarios, deduciendo que las asignaciones allí relacionadas son meramente enunciativas y hacen referencia a las denominadas prestaciones especiales a cargo del empleador, cuando hay derecho a ellas y han sido creadas por la Ley 91 de 1989 a favor de los docentes estatales dado que dicha norma solo hace alusión a aquellos que son obligatoriamente afiliados al Fondo, por consiguiente sólo podría asumirse el reconocimiento de dicha prima con cargo a la Nación y en virtud de la Nacionalización de la Educación, en aquellos casos en que la prima de servicio le hubiese sido otorgada en disposiciones anteriores a la expedición de la Ley 91 de 1989, en aplicación al artículo 58 de la Constitución Política sobre derechos adquiridos teniendo en cuenta el pronunciamiento que sobre el particular hizo el Consejo de Estado para funcionarios administrativos mediante concepto 2012 del 19 de abril de 2010.

En último orden, trajo a colación pronunciamientos de la H. Corte Constitucional de acciones de tutela en vía de revisión respecto de la prima de servicio de las que concluyó que la mencionada Corte no reconoce ni ordena pagar la prima de servicios contenida en la Ley 91 de 1989.

- ❖ Encuentra esta colegiatura que la sentencia de fecha 13 de junio de 2018 (Fls 84-95), se notificó por correo electrónico el 13 de junio de 2018 (Fls.97-100), de conformidad con el artículo 247 de la ley 1437 de 2011, el apoderado de la parte demandada tenía hasta el 27 de junio de 2018 para presentar el correspondiente recurso de apelación, en fecha 28 de septiembre de la misma anualidad (Fls.6-19), la parte demandante presenta un escrito que tiene por asunto: SOLICITUD, donde exponen argumentos que en su opinión, debería tener en cuenta el Tribunal al momento de decidir, de igual manera, el 09 de octubre de 2018 (Fls.24-55), nuevamente anexa oficio con copia de dos sentencias; como se observa de la simple confrontación de las fechas, aquellos escritos son extemporáneos y tampoco corresponden a los alegatos de conclusión, por ello no serán tenidos en cuenta.

**2.8. Actuación en segunda instancia:** A través de auto del 16 de noviembre de 2018<sup>15</sup>, se admitió el recurso de apelación interpuesto por la apoderada de la parte accionada en contra de la sentencia aludida; a su vez, por proveído del 02 de julio de 2019<sup>16</sup>, se corrió traslado a las partes por diez días para alegar de conclusión.

### **2.9. Alegatos de conclusión:**

**La parte demandante:** se abstuvo de presentar sus alegatos de conclusión

---

<sup>15</sup> Fl. 56 del C. Alzada

<sup>16</sup> Fl. 61 del C. Alzada

**La parte demandada:** se abstuvo de presentar sus alegatos de conclusión.

**Concepto del Ministerio Público:** El delegado del Ministerio Público ante esta Colegiatura, se abstuvo de presentar concepto en el presente asunto.

### **3. CONSIDERACIONES**

Con fundamento en lo preceptuado en el artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, este Tribunal es competente para conocer en segunda instancia de la apelación de la sentencia delimitada en el acápite inicial de esta providencia.

El recurso de apelación interpuesto por la apoderada de la parte demandada se resume en que la decisión tomada por el A quo no se ajusta a derecho, puesto que, según la ley aplicable al caso, no es viable que se le reconozca al demandante la reliquidación de la pensión de jubilación, toda vez que no es viable conforme a la Ley que se le reconozca la reliquidación de la pensión conforme a las previsiones contempladas en los Decretos 1048 de 1972, 451 de 1984 y 1042 de 1978.

**3.1. Problema Jurídico:** Teniendo en cuenta los motivos de inconformidad del apelante el problema jurídico a resolver consiste en determinar si el señor Ubaldo José Buelvas Solórzano tiene derecho a la reliquidación de la pensión de jubilación docente, *teniendo en cuenta todos los factores salariales devengados durante el último año de servicios anterior al status.*

Para tal fin, se abordará el siguiente orden conceptual: i) El régimen pensional docente, ii) La sentencia de Unificación de abril 25 de 2019 sobre los factores a considerar al momento de liquidar la pensión y, iii) Caso concreto.

**3.2. Régimen pensional docente:** En virtud del proceso de nacionalización la Ley 91 de 1989 creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, como un administrador de las prestaciones sociales de los docentes tanto

nacionales como nacionalizados y territoriales, la predicha Ley en su artículo 15 señala el régimen que se debe aplicar al personal docente:

*“Artículo 15º.- 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: Ver art. 6, Ley 60 de 1993.*

*1.- Los docentes nacionalizados que figuren vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989, para efectos de las prestaciones económicas y sociales, mantendrán el régimen prestacional que han venido gozando en cada entidad territorial de conformidad con las normas vigentes. Ver **Radicación 479 de 1992; Radicación 525 de 1993 Radicación 537 de 1993 Sala de Consulta y Servicio Civil***

*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 regirán por las normas vigentes aplicables a los empleados públicos del orden nacional, Decretos 3135 de 1968, 1848 de 1969 y 1045 de 1978, o que se expidan en el futuro, con las excepciones consagradas en esta Ley. (Subrayado fuera de texto)*

## **2.- Pensiones:**

*Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieren desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos. Esta pensión seguirá reconociéndose por la Caja Nacional de Previsión Social conforme al Decreto 081 de 1976 y será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar está a cargo total o parcial de la Nación. **Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-489 de 2000, siempre y cuando se entienda que las situaciones jurídicas particulares y concretas que se hubieran consolidado antes de entrar en vigencia la ley 91/89, esto es, antes del 29 de diciembre de 1989, quedan a salvo de la nueva normatividad por cuanto constituyen derechos adquiridos que el legislador no podía desconocer.***

*A. Para 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, cuando se cumplan los requisitos de Ley, se reconocerá sólo una pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año. Estos pensionados gozarán del régimen vigente para los pensionados del sector público*

*nacional y adicionalmente de una prima de medio año equivalente a una mesada pensional. Ver Artículo 211 Ley 115 1994 Derecho a la pensión adquirida con anterioridad a la expedición de la Ley 91 de 1989.*

**B.**

*Nota: La Ley 334 de 1996 dispuso:*

*"Artículo 18º.- Los servidores públicos que sean encargados, por ausencia temporal del titular, para asumir empleos diferentes de aquellos para los cuales han sido nombrados, no tendrán derecho al pago de la remuneración señalada para el empleo que se desempeña temporalmente, mientras su titular la esté devengando.*

*Ninguna entidad territorial u organismo del Estado podrá encargar provisionalmente a servidor público alguno para ocupar cargos de mayor jerarquía sin la disponibilidad presupuestal correspondiente. El funcionario que contravenga lo dispuesto en este inciso incurrirá en falta disciplinaria y será responsable civilmente por los efectos del mismo.*

*Artículo 19º.- Sin perjuicio de lo estipulado en las Leyes 91 de 1989, 60 de 1993 y 115 de 1994, el servidor público que adquiriera el derecho a disfrutar de su pensión de vejez o jubilación podrá optar por dicho beneficio o continuar vinculado al servicio, hasta que cumpla la edad de retiro forzoso. Los docentes universitarios podrán hacerlo hasta por diez años más. La asignación pensional se empezará a pagar solamente después de haberse producido la terminación de sus servicios en dichas instituciones".*

**Parágrafo 1º.-** *El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, cuando su situación financiera lo permita, podrá extender los servicios asistenciales a las familias de los docentes de acuerdo con el reglamento que se expida.*

**Parágrafo 2º.-** *El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio no pagará las siguientes prestaciones, que continuarán a cargo de la Nación como entidad nominadora, en favor del personal nacional o nacionalizado, vinculado antes o con posterioridad al 31 de diciembre de 1989; primas de navidad, de servicios y de alimentación, subsidio familiar, auxilio de transporte o movilización y vacaciones. Radicación 479 de 1992. Sala de Consulta y Servicio Civil.*

De lo anterior se desprende que los docentes nacionales y los que se vinculen a partir del 1º de enero de 1990, para efectos de las prestaciones económicas y

sociales, se regirán por las normas vigentes aplicables a los empleados públicos del orden nacional o las que se expidan en el futuro, es decir, que por remisión de la Ley 91 de 1989, a éstos les es aplicable la Ley 33 de 1985, pauta normativa que constituía en la época el régimen general de pensión; y que los docentes nacionalizados vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989, mantendrían el régimen vigente que tenían en su entidad territorial, dicha ley señala:

*“A partir de la vigencia de la presente Ley el personal docente nacional y nacionalizado y el que se vincule con posterioridad al 1º de enero de 1990 será regido por las siguientes disposiciones:*

*1º. Los docentes nacionalizados que figuren vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989, para efectos de las prestaciones económicas y sociales, mantendrán el régimen prestacional que han venido gozando en cada entidad territorial de conformidad con las normas vigentes.*

*Los docentes nacionales y los que se vinculen a partir del 1º de enero de 1990, para efecto de las prestaciones económicas y sociales se regirán por las normas vigentes aplicables a los empleados públicos del orden nacional, Decreto 3135 de 1968, 1848 de 1969 y 1045 de 1978, o que se expidan en el futuro, con las excepciones consagradas en esta ley...”.*

De otro lado, la Ley 100 de 1993, en el inciso 2º del artículo 279, excluyó a los docentes del Sistema Integral de Seguridad Social, al siguiente tenor:

*“ARTICULO 279. EXCEPCIONES. El sistema integral de seguridad social contenido en la presente ley no se aplica a los miembros de las fuerzas militares y de la Policía Nacional, ni al personal regido por el Decreto Ley 1214 de 1990, con excepción de aquél que se vincule a partir de la vigencia de la presente ley, ni a los miembros no remunerados de las corporaciones públicas.*

*Así mismo, se exceptúan a los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, creado por la Ley 91 de 1989, cuyas prestaciones a cargo serán compatibles con pensiones o cualquier clase de remuneración.*

*(...)”.*

Luego la Ley 115 de 1994, Ley General de Educación, confirmó que el régimen de jubilación aplicable para los docentes nacionales era la Ley 33 de 1985, en el siguiente sentido:

*“ARTÍCULO 115. RÉGIMEN ESPECIAL DE LOS EDUCADORES ESTATALES. El ejercicio de la profesión docente estatal se regirá por las normas del régimen especial del Estatuto Docente y por la presente ley. El régimen prestacional de los educadores estatales es el establecido en la ley 91 de 1989, en la ley 60 de 1993 y en la presente ley. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 53 de la Constitución Política, el Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones y salarios legales. En ningún caso se podrán desmejorar los salarios y prestaciones sociales de los educadores”.*

A su vez el artículo 81 de la Ley 812 de 2003 establece el nuevo Régimen prestacional de los docentes oficiales señalando:

*“Artículo 81. Reglamentado Parcialmente por el Decreto Nacional 2341 de 2003. Reglamentado Parcialmente por el Decreto Nacional 3752 de 2003. Régimen prestacional de los docentes oficiales. El régimen prestacional de los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales, que se encuentren vinculados al servicio público educativo oficial, es el establecido para el Magisterio en las disposiciones vigentes con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley.*

*Los docentes que se vinculen a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, serán afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y tendrán los derechos pensionales del régimen pensional de prima media establecido en las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, con los requisitos previstos en él, con excepción de la edad de pensión de vejez que será de 57 años para hombres y mujeres.”*

Igualmente, el párrafo primero transitorio del Acto Legislativo 01 de 2005, estableció que:

*“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*". (subrayado fuera del texto original)

Cabe resaltar que, para la época en que se expidió la ley 91 de 1989, se encontraba vigente la Ley 33 de 1985, la cual le es aplicable al demandante, por remisión de la Ley 91 de 1989, debido a que el señor Ubaldo José Buelvas Solórzano fue nombrado como docente en el Colegio de BTO Antonio Lenis, mediante Decreto N° 81 del 14 de febrero de 1985, con fecha de posesión 18 de febrero de 1985<sup>17</sup>, es decir, con antelación al 31 de diciembre de 1989, por lo tanto le es aplicable la Ley 33 de 1985, por ser esta la que cobija a los empleados del sector público sin distinción alguna.

Ahora bien, la predicha Ley dispone que la pensión de jubilación será reconocida con el 75% del salario 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, norma esta que fue modificada por la Ley 62 la cual en su artículo 1° señala:

**Artículo 1°.** *Todos los empleados oficiales de una entidad afiliada a cualquier Caja de Previsión, deben pagar los aportes que prevean las normas de dicha Caja, ya sea que su remuneración se impute presupuestalmente como funcionamiento o como inversión. Para los efectos previstos en el inciso anterior, 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, 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.*

---

<sup>17</sup> Fl 23 \_ De acuerdo con el Formato Único para Expedición de Certificados De Historia Laboral-Experiencia Laboral, emanado de la Secretaria de Educación de Sincelejo.

*“(…) valga anotar, no existe contradicción entre la decisión del Consejo de Estado y la de la Corte Constitucional en lo que se refiere a los factores que deben ser tenidos en cuenta para establecer el IBL pensional, pues en caso de no haberse cotizado sobre factores que deban ser tenido en cuenta, la sentencia del 4 de agosto de 2010 autoriza a deducir los descuentos por aportes que dejaron de efectuarse sobre los mismos.*

*Por tanto, no le asistió razón al Tribunal accionado cuando en la sentencia cuestionada aseguró que se afectaba la sostenibilidad del sistema en materia económica y financiera, por no existir prueba de que se hubiera cotizado sobre los factores salariales cuya reliquidación pretendía, ya que en situaciones como la del actor, lo que procedía, como lo dispuso el Consejo de Estado en su fallo de unificación, es que sobre aquellos factores salariales que deban incluirse en la reliquidación y sobre los que no se hubiera cotizado, se ordene realizar los descuentos por aportes que dejaron de efectuarse.”*

Es pertinente aclarar, que respecto del Ingreso Base de Liquidación previsto en el inciso 2º del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, no es posible su aplicación a los docentes por dos razones:

- La primera por cuanto este es aplicable a aquellos servidores que pertenezcan al régimen de transición que establece el artículo 36 de la ley 100 de 1993 y
- En segundo lugar debido a que fue la misma Ley, la que excluyó a los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, creado por la Ley 91 de 1989 de la aplicación del Sistema Integral de seguridad Social.

Sobre el particular el H. Consejo de Estado en reciente pronunciamiento<sup>18</sup> manifestó:

*“En esa medida y frente al punto materia de debate, advierte la Sala que la interpretación que hace la Corte Constitucional en la sentencia SU-230 de*

---

<sup>18</sup> Sala De Lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta Consejero Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez, Sentencia de Tutela de diecinueve (19) de abril de dos mil dieciocho (2018).

*2015 en relación con el ingreso base de liquidación (IBL) de las personas beneficiarias del régimen de transición previsto en el inciso 2º del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, no es aplicable en casos como el presente, pues como queda dicho, los docentes –valga decir, los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones sociales del Magisterio creado por la Ley 91 de 1989– no están regidos por el régimen general de pensiones de la Ley 100 de 1993.*

*En consecuencia, al tener como norma aplicable la Ley 33 de 1985, para efectos de establecer el IBL para la liquidación de la pensión del actor, docente afiliado al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, debe acogerse el precedente de unificación de la Sala Plena de Sección Segunda del Consejo de Estado del 4 de agosto de 20108, que precisamente interpretó la Ley 33 de 1985.*

*Esa jurisprudencia, que tiene plena vigencia, dejó establecido que los factores salariales descritos en el artículo 3º de la Ley 33 de 1985, modificado por el artículo 1º de la Ley 62 del mismo año, que comportan la base de liquidación pensional, lo están por vía enunciativa y no taxativa, por eso se indicó en forma clara la posibilidad de incluir **“todos aquellos que fueron devengados por el trabajador, previa deducción de los descuentos por aportes que dejaron de efectuarse”**.*

*En sentencia del 17 de febrero de 2011 la Sección Segunda, al estudiar un caso de la pensión de jubilación de un docente, que presenta similares contornos al presente asunto, no solo se señaló que esa prestación pensional debía reconocerse en los términos de la Ley 33 de 1985, sino que procedía aplicar el criterio establecido en el fallo de unificación del 4 de agosto del mismo año.”*

*En similar sentido, en reciente jurisprudencia la Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado<sup>19</sup> al estudiar la reliquidación de pensión de un docente, sostuvo:*

*“A partir del análisis de las pruebas referidas, la Sala concluye que el actor para el 29 de diciembre de 1989, fecha de expedición de la Ley 91 de la*

---

<sup>19</sup> Sentencia de 6 de abril de 2017, radicado No. 66001233300020140047601 (0674-2016), CP. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Demandante: Jaime de Jesús Pulido Vargas. Demandado: Nación-Ministerio de Educación Nacional-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio

*misma anualidad, ya había ingresado a prestar sus servicios como docente nacional (18 de agosto de 1976), lo que permite establecer que para el reconocimiento pensional la norma aplicable es la Ley 33 de 1985 con sus respectivas modificaciones. “Igualmente, que en la resolución de reconocimiento para la liquidación, sólo se tuvo en cuenta la asignación básica y la prima de alimentación y se aplicó el 75%, lo cual no resultaba acertado, pues conforme al referido formato, el demandante durante el último año de servicios también devengó las primas de navidad y de vacaciones, por lo que resulta propicio reliquidar la prestación como lo concluyó el a quo.*

*“Lo anterior, obedeciendo la pauta jurisprudencial sentada por esta Corporación de atar la pensión al salario, pues es válido tener en cuenta todos los factores que lo constituyen, es decir aquellas sumas que percibe el empleado de manera habitual y periódica, como contraprestación directa por sus servicios independientemente de la denominación que se les dé y si no han sido objeto de descuento por aportes pensionales, ello no da lugar a su exclusión, sino a que al momento del reconocimiento, la entidad de previsión social deberá realizar las deducciones pertinentes.”*

Los anteriores argumentos se aplican a todos los servidores públicos, incluyendo a los docentes nacionales y nacionalizados, en vía de interpretación de las Leyes 33 de 1985, 71 de 1988, 91 de 1989, 100 de 1993, 707 de 2003 y ley 812 de 2003.

### **3.3. Sentencia de Unificación de la Sala Plena del Consejo de Estado.**

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en sentencia de unificación No. 0935-17SUJ-014-CE-S2-2019<sup>20</sup> del 25 de abril de 2019, varió el criterio que venía siendo adoptado de forma consistente y reiterada por la Sección Segunda de esa Corporación en la Sentencia del 4 de agosto de 2010, según la cual, en la base de liquidación de la pensión de jubilación ordinaria de los docentes se incluirán todos los factores salariales devengados durante el último año de servicio.

---

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. C. P: César Palomino Cortés, Sentencia del 25 de abril de 2019, Actor: Abadía Reynel Toloza. Radicado: 2015-569-01

Señaló la alta Corporación que debe definir el alcance del criterio de interpretación que sustentó la sub regla fijada en la sentencia del 28 de agosto de 2018<sup>21</sup> sobre los factores que deben incluirse en la liquidación de la mesada bajo la Ley 33 de 1985.

Expresó que en dicha sentencia de unificación la Sala Plena sentó jurisprudencia sobre la interpretación del artículo 36 de la ley 100 de 1993 en lo que respecta al ingreso base de liquidación en el régimen de transición, en un caso de reliquidación pensional de una empleada del sector público nacional el cual no guarda identidad fáctica con el caso que se estudia, por lo tanto la Sección Segunda en su función unificadora, salvaguardando los principios constitucionales de igualdad y seguridad jurídica, acoge 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 que fijó la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, y sienta jurisprudencia frente a los factores que se deben tomar en consideración para la liquidación de la pensión ordinaria de jubilación de los docentes del servicio público oficial afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio vinculados antes de la vigencia de la Ley 812 de 2003, fijando la siguiente regla, la cual se transcribe in extenso:

### **3.3.1. Pensión Ordinaria de Jubilación de los Servidores Públicos del orden Nacional previsto en la ley 33 de 1985:**

***“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 1º de la Ley 62 de 1985, y por***

---

<sup>21</sup> Expediente radicado No. 25001-23-33-000-2012-00143-01.

***lo tanto, no se puede incluir ningún factor diferente a los enlistados en el mencionado artículo.***

63. Con esta regla se sienta una postura interpretativa distinta a la que sostenía la Sección Segunda a partir de la sentencia del 4 de agosto de 2010, según la cual, en la base de liquidación de la pensión de jubilación ordinaria de los docentes se incluían todos los factores salariales devengados durante el último año de servicios.

64. De acuerdo con el Acto Legislativo 01 de 2005 “Para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones”. Los docentes no están exceptuados de esta disposición para el goce de la pensión ordinaria de jubilación. Por lo que, en el ingreso base de liquidación de esta pensión solo pueden ser tenidos en cuenta los factores sobre los que se aporta y que están contenidos en el artículo 1º de la Ley 62 de 1985.

65. La regla que rige para el ingreso base de liquidación en la pensión de jubilación de los docentes es la prevista en la Ley 33 de 1985 en cuanto a periodo y factores. Lo que quiere decir que el periodo es el de un (1) año y los factores son únicamente los que se señalan en el artículo 1º de la Ley 62 de 1985 que modificó el artículo 3º de la Ley 33 de 1985.

66. Los docentes, como ya lo precisó la Sala, **están exceptuados del Sistema General de Pensiones, por lo que no les aplica el artículo 36 de la Ley 100 de 1993** que establece un régimen de transición y fija reglas propias para el Ingreso Base de Liquidación al disponer que: “El ingreso base para liquidar la pensión de vejez de las personas referidas en el inciso anterior que les faltare menos de diez (10) años para adquirir el derecho, será el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciera falta para ello, o el cotizado durante todo el tiempo si este fuere superior, actualizado anualmente con base en la variación del Índice de Precios al consumidor según certificación que expida el DANE”. Por la misma razón, **tampoco les aplica la regla sobre Ingreso Base de Liquidación prevista en el artículo 21 de la Ley 100 de 1993** que fija en 10 años el periodo que se debe tomar para la liquidación de la mesada pensional. (negrillas del despacho)

67. En resumen, el derecho a la pensión de jubilación de los docentes vinculados a partir del 1 de enero de 1981 nacionales y nacionalizados y de los nombrados a partir del 1 de enero de 1990, de acuerdo con las Leyes 91 de 1989 y 33 de 1985, se rige por las siguientes reglas:

- ✓ *Edad: 55 años*
- ✓ *Tiempo de servicios: 20 años*
- ✓ *Tasa de remplazo: 75%*
- ✓ *Ingreso Base de Liquidación: Este componente comprende i) el período del último año de servicio docente y ii) los factores que hayan servido de base para calcular los aportes previstos en la Ley 62 de 1985, 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”.*

### ***3.3.2 Régimen pensional de prima media para los docentes afiliados al Fomag vinculados al servicio a partir de la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003.***

*“68. Los docentes que se vinculen a partir de la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, son igualmente afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, y son beneficiarios del régimen pensional de prima media en las condiciones previstas en la Ley 100 de 1993 y 797 de 2003, salvo en lo que tiene que ver con la edad, la que, según el artículo 81 de la citada Ley 812 de 2003 se unificó para hombres y mujeres en 57 años<sup>22</sup>. Esto quiere decir, que para el ingreso base de liquidación de este grupo de docentes debe tenerse en cuenta lo previsto en la Ley 100 de 1993 y el Decreto 1158 de 1994.*

*69. A este grupo de docentes les aplican las normas generales del sistema de pensiones y no la regulación prevista en la Ley 91 de 1989. 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”.*

---

<sup>22</sup> La Ley 1151 de 2007 en el artículo 160 conservó la vigencia del artículo 81 de la Ley 812 de 2003 y derogó el artículo 3 del Decreto 3752 de 2003.

Para aclarar el Régimen Pensional de los docentes vinculados al Servicio Público Educativo Oficial, el Tribunal Rector realizó un cuadro comparativo de los dos regímenes en el cual expuso:

<b>RÉGIMEN PENSIONAL DE LOS DOCENTES VINCULADOS AL SERVICIO PÚBLICO EDUCATIVO OFICIAL</b>			
<b>ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2005</b>			
<b>Régimen de pensión ordinaria de jubilación de la Ley 33 de 1985</b>		<b>Régimen pensional de prima media</b>	
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.		Para los docentes vinculados a partir de la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003.	
<b>Normativa aplicable</b>		<b>Normativa aplicable</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Literal B, numeral 2º del artículo 15 de la Ley 91 de 1989</li> <li>• Ley 33 de 1985</li> <li>• Ley 62 de 1985</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Artículo 81 de la Ley 812 de 2003</li> <li>• Ley 100 de 1993</li> <li>• Ley 797 de 2003</li> <li>• Decreto 1158 de 1994</li> </ul>	
<b>Requisitos</b>		<b>Requisitos</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Edad: <b>55 años</b> (H/M)</li> <li>✓ Tiempo de servicios: 20 años</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Edad: <b>57 años</b> (H/M)</li> <li>✓ Semanas de cotización: Artículo 33 Ley 100 de 1993 modificado por artículo 9º de la Ley 797 de 2003</li> </ul>	
<b>Tasa de remplazo - Monto</b>		<b>Tasa de remplazo - Monto</b>	
<b>75%</b>		<b>65% - 85%<sup>23</sup></b> (Artículo 34 Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 10 de la Ley 797 de 2003).	
<b>Ingreso Base de Liquidación – IBL</b>		<b>Ingreso Base de Liquidación – IBL</b>	
<b>Periodo</b>	<b>Factores</b>	<b>Periodo</b>	<b>Factores</b>
Último año de servicio docente  (literal B numeral 2º del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 / artículo 1º de la Ley 33 de 1985)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ asignación básica</li> <li>▪ gastos de representación</li> <li>▪ primas de antigüedad, técnica, ascensional y de capacitación</li> <li>▪ dominicales y feriados</li> <li>▪ horas extras</li> <li>▪ bonificación por servicios prestados</li> <li>▪ trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en día de descanso obligatorio</li> </ul>	El promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante los <b>10 años</b> anteriores al reconocimiento de la pensión  (Artículo 21 de la Ley 100 de 1993)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ asignación básica mensual</li> <li>▪ gastos de representación</li> <li>▪ prima técnica, cuando sea factor de salario</li> <li>▪ primas de antigüedad, ascensional de capacitación cuando sean factor de salario</li> <li>▪ remuneración por trabajo dominical o festivo</li> <li>▪ bonificación por servicios prestados</li> </ul>

<sup>23</sup> La Ley 1151 de 2007 en el artículo 160 conservó la vigencia del artículo 81 de la Ley 812 de 2003 y derogó el artículo 3 del Decreto 3752 de 2003.

	<b>(Artículo 1º de la Ley 62 de 1985)</b>		▪ remuneración por trabajo suplementario o de horas extras, o realizado en jornada nocturna
	De acuerdo con el artículo 8º de la Ley 91 de 1989 los docentes a quienes se les aplica este régimen, gozan de un esquema propio de cotización sobre los factores enlistados.		<b>(Decreto 1158 de 1994)</b>

### **Reglas de Unificación sobre el I.B.L. en Pensión de Jubilación y Vejez de los docentes:**

De todo lo expuesto extrajo las siguientes reglas de unificación de la jurisprudencia en materia de régimen pensional de los docentes:

*“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:*

***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 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.***

***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”.***

En otra arista, antes de resolver el caso concreto es menester señalar que la entidad demandada en el recurso de apelación solicita que en el evento de no accederse a su petición de revocatoria de la sentencia se de aplicación al principio de la no reformatio in pejus.

Pues bien El artículo 328 del Código General del Proceso, señala:

***“Artículo 328. Competencia del superior. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.***

(...)

*El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella”.*

De lo anterior se colige que cuando se trata de apelante único, le está vedado al Juez pronunciarse sobre aquellas situaciones que no le fueron plateadas en el recurso, debido a que se entiende que el apelante solo impugna la providencia en lo que le sea desfavorable, y su materialización está ligada a la garantía del debido proceso en tanto el funcionario judicial de segunda instancia se debe limitar, en principio, a lo que en la apelación se indica como lo desfavorable para el recurrente<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Sentencia T – 455 de 2016, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

No obstante, el Consejo de Estado ha expresado en reiterados pronunciamientos que este derecho no es absoluto, y que existen algunas excepciones ya que de manera excepcionalísima, el superior cuando encuentre que la decisión de primera instancia es manifiestamente ilegítima, puede entrar a estudiar cuestiones propias del debate jurídico así no haya sido objeto del recurso de apelación<sup>25</sup>.

**3.3. El caso concreto:** En el presente asunto, pretende la parte actora se declare la nulidad de la Resolución N° 0173 del 15 de abril de 2015 a través de la cual la Secretaría de Educación Municipal de Sincelejo – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio le reconoció la pensión vitalicia de jubilación a un docente *Departamental*<sup>26</sup> y frente al cual, se estableció en su parte resolutive (artículo cuarto) que únicamente procedía el recurso de reposición y al no ser obligatorio, se acudió directamente a la jurisdicción a demandar el citado acto administrativo.

Como restablecimiento del derecho impetra se reliquide la pensión de jubilación teniendo en cuenta los factores salariales a que por ley tiene derecho devengados en el último año de servicio anterior a la adquisición del derecho pensional, tal como la **prima de servicios, “sobresueldo”, la bonificación del Decreto 1566 del 2014, la prima de antigüedad**, y demás factores salariales<sup>27</sup>, lo cual no es aceptado por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio en razón a que a su juicio tal afirmación carece de sustento factico y jurídico<sup>28</sup>.

El *A quo* accedió a las pretensiones ordenando la nulidad parcial de la Resolución N° 0173 del 15 de abril de 2015, de conformidad con el régimen normativo y

---

<sup>25</sup> Consejo De Estado Sala De Lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección C. C. P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, sentencia del veinticuatro (24) de julio de dos mil trece (2013). Radicación número: 52001-23-31-000-1999-00782-01(27155); así mismo en sentencia de la Sección Segunda Subsección B. C. P. Gerardo Arenas Monsalve Bogotá, D.C., dos (2) de diciembre de dos mil quince (2015) Radicación número: 11001-03-15-000-2015-01250-01(AC); Sentencia del 10 de febrero de 2016, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico. Expediente N° 47001-23-31-000-2000-00757-01 (35264).

<sup>26</sup> Según **el Acto De Reconocimiento Pensional y el Formato Único Para La Expedición De Certificados De Historia Laboral, es considerado docente Departamental.**

<sup>27</sup> Así lo solicita en las pretensiones de la demanda en el ítems de restablecimiento del derecho visible a folio 1

<sup>28</sup> De acuerdo con lo expuesto en la contestación de la demanda visible a folio 45 a 57

jurisprudencial de la Ley 33 de 1985 el cual le resultaba aplicable al haberse vinculado al servicio público educativo con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley 812 de 2003<sup>29</sup>; esto es, el 7 de abril de 1989 y condenó a la entidad demandada a reliquidar la pensión de jubilación efectiva a partir del 26 de noviembre de 2014, con la inclusión en la base de liquidación de todos los elementos salariales legales devengados por ella en el último año de servicio además de la asignación básica, asignación adicional rector 30%, asignación adicional 3J, prima de alimentación, prima de vacaciones y prima de navidad; esto es, **(i) prima de servicios, (ii) asignación adicional 2J, (iii) prima de antigüedad y (iv) bonificación mensual.**

Pues bien, se encuentra debidamente acreditado dentro del proceso lo siguiente:

- ⇒ El señor Ubaldo José Buelvas Solórzano nació el 25 de noviembre de 1959<sup>30</sup>; en consecuencia, cumplió 55 años de edad el 25 de noviembre de 2014.
- ⇒ El demandante, empezó a trabajar como docente el 18 de febrero de 1985<sup>31</sup>
- ⇒ Según la Resolución 0173 del 15 de abril de 2015, adquirió su status<sup>32</sup> de pensionado **el 25 de noviembre de 2014**, ya que a la fecha contaba con más de 20 años de servicio<sup>33</sup>.
- ⇒ Prestó sus servicios, como docente con vinculación *Departamental*<sup>34</sup>, hasta el 28 de junio de 2017, lo cual se desprende del Formato Único para expedición de Certificado de Salarios y del Formato Único para Expedición de Certificados De Historia Laboral- Experiencia Laboral (Fl 23).

---

<sup>29</sup> La ley 812 de 2003, entró en vigencia a partir de su promulgación, que fue el 27 de junio de 2003, en el diario oficial N° 45.231

<sup>30</sup> De acuerdo con la fotocopia de la cédula visible a folio 17 del expediente.

<sup>31</sup> De acuerdo con el Formato Único para Expedición de Certificados De Historia Laboral- Experiencia Laboral, emanado de la Secretaria de Educación de Sincelejo que reposa en el folio 23 del expediente.

<sup>32</sup> De conformidad con el acto de reconocimiento pensional. Vale anotar que se toma la fecha ahí consignada, en tanto, no se discute en este proceso el derecho al reconocimiento pensional.

<sup>33</sup> Tal afirmación se desprende del Formato Único para Expedición de Certificados De Historia Laboral- Experiencia Laboral, emanado de la Secretaria de Educación de Sincelejo que reposa en el folio 23 del expediente.

<sup>34</sup> Tal como lo señala el Acto De Reconocimiento Pensional y el Formato Único Para La Expedición De Certificados De Historia Laboral, es considerado docente Departamental.

Se encuentra acreditado que le fue reconocido al actor su derecho pensional de jubilación mediante Resolución N° 0173 del 15 de abril de 2015, en cuantía de \$3.675.042,00 efectiva a partir de 26 de noviembre de 2014 para lo cual se le aplicó, entre otras, la Ley 33 de 1985, Ley 6 de 1945, Ley 812 de 2003 y Ley 1151 de 2007; es decir, el 75% del promedio salarial mensual devengados en el último año de servicio anterior a la adquisición del status, tal como lo señala la mencionada resolución del reconocimiento pensional<sup>35</sup> y al momento de su expedición contaba con cincuenta y cinco (55) años de edad.

La pensión le fue reconocida teniendo como factor salarial el promedio de **asignación básica, asignación adicional rector 30%, asignación adicional 3J, prima de alimentación, prima de vacaciones y prima de navidad**<sup>36</sup>, esto es, la suma de \$3.675.072.00 pesos corresponde al 75% del promedio de los factores salariales mensuales devengados en el último año de servicio anterior al status.

Así mismo, se logró demostrar que el señor Ubaldo José Buelvas Solórzano prestó sus servicios de manera continua desde el 14 de febrero de 1985<sup>37</sup> y devengó durante el último año de servicios 2013 – 2014 anterior a la fecha de adquisición del status de pensionado los siguientes factores salariales<sup>38</sup>:

<b>Factores salariales</b>	<b>Desde: 01/01/2013 Hasta: 30/12/2013</b>	<b>Desde: 01/01/2014 Hasta: 30/12/2014</b>
Asignación Adicional Rector 30%	\$790.345.00	\$821.717.00
Asignación Adicional 2J<1000 25%	\$00	\$677.985.00
Asignación Adicional 3J>1000 30%	\$790.345.00	\$821.717.00
Asignación básica	\$2.634.485.00	\$2.711.939.00
Bonif. Mensual 1 junio/14-31 diciembre 15	\$00	\$27.119.00
COSTOS ACUMULADOS PRIMA DE ANTIGÜEDAD	\$00	\$4.215.176.00
Prima de alimentación especial	\$8.483.00	\$8.483.00

<sup>35</sup> Fol. 18 a 20 C. No. Ppal.

<sup>36</sup> Ver folio 19 parte superior

<sup>37</sup> Tal como se desprende del Formato Único para Expedición de Certificados De Historia Laboral-Experiencia Laboral, emanado de la Secretaria de Educación de Sincelejo que reposa en el folio 23 del expediente.

<sup>38</sup> De conformidad con el formato único para la expedición de salarios ubicado en el folio 21 del expediente.

Prima de navidad	\$4.391.161.00	\$4.651.139.00
Prima de servicios	\$00	\$980.818.00
Prima de vacaciones docentes	\$2.111.829.00	\$2.236.618.00
<b>TOTAL \$</b>	<b>\$10.726.648.00</b>	<b>\$17.152.711.00</b>

De acuerdo con lo expuesto y de conformidad con la sentencia de unificación tantas veces reseñada, al encontrarse vinculado el demandante con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley 812 de 2003, el régimen aplicable al actor es el contemplado en la Ley 33 de 1985, es decir, 55 años de edad y 20 años de servicios continuos o discontinuos, los cuales el actor cumplió a cabalidad<sup>39</sup>, por lo tanto, tiene derecho a que la pensión sea reliquidada con el 75% del salario promedio que sirvió de base para realizar los aportes, los que se deben tener en cuenta para establecer el ingreso base de liquidación y el porcentaje del reconocimiento.

Pues bien, vertiendo los considerandos preliminares al caso concreto, se observa, que lo pretendido por el actor en la presente demanda es que se reliquide su pensión de jubilación con inclusión de la totalidad de los factores salariales devengados en el último año de servicio anterior a la adquisición del derecho, **que en el presente asunto, lo es la inclusión de la prima de servicios, asignación adicional 2J, prima de antigüedad y bonificación mensual.**

Sobre este particular acota la Sala que en principio, se desprende tanto del cuadro comparativo que figura en la sentencia de unificación<sup>40</sup> No. 0935-17SUJ-014-CE-S2-2019<sup>41</sup> como del párrafo 48 de la misma, que los docentes vinculados antes de la entrada en vigencia de la ley 812 de 2003, tienen derecho a la pensión de jubilación equivalente al 75% sobre el salario mensual promedio del último año de servicio docente es así como señala:

*“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. La misma norma dispuso que los docentes tienen derecho a una pensión de jubilación, cuando cumplan los requisitos de ley, equivalente al*

<sup>39</sup> A la fecha del reconocimiento pensional el señor Buelvas Solórzano contaba con 20 años de servicio.

<sup>40</sup> Ver Párrafo 70

<sup>41</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. C. P: César Palomino Cortés, Sentencia del 25 de abril de 2019, Actor: Abadía Rey nel Toloza. Radicado: 2015-569-01

*75% sobre el salario mensual promedio **del último año de servicio docente**. Los requisitos de ley en cuanto a edad y tiempo de servicios son los señalados en el artículo 1º de la Ley 33 de 1985” (resalto de la Sala).*

En este caso en concreto, la pretensión se refiere a la reliquidación de la pensión con todos los factores salariales a que tiene derecho con relación al último año de servicio anterior a la causación de su status y encuentra esta colegiatura que los factores devengados en ese periodo y sobre los cuales se solicita su inclusión para efectos de la respectiva reliquidación, no coinciden con los enlistados en el artículo 1º de la Ley 62 de 1985, **a excepción de los costos acumulados prima de antigüedad**, tal como se detalla a continuación:

<b>Ley 62 de 1985</b>	<b>Factores salariales según certificación<sup>42</sup></b>	<b>Factores reconocidos por la resolución N°. 0173 de 15 de abril de 2015</b>
<b>La asignación básica mensual;</b>	<b>Asignación básica (sueldo)</b>	<b>Asignación básica</b>
Los gastos de representación;		
Las primas de antigüedad, técnica, ascensional y de capacitación.	<b>COSTOS ACUMULADOS PRIMA DE ANTIGÜEDAD</b>	
Dominicales y feriados;		
Horas extras,		
La bonificación por servicios prestados		
Trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna en día de descanso obligatorio.		
	Asignación Adicional Rector 30%	Asignación Adicional Rector 30%
	<b>Asignación Adicional 2J&lt;1000 25%</b>	
	Asignación Adicional 3J>1000 30%	Asignación Adicional 3J>1000 30%
	<b>Bonf. Mensual 1junio/14-31 diciembre 15</b>	

<sup>42</sup> De conformidad con el formato único para la expedición de salarios ubicado en el folio 21 -22 del expediente

	Prima de alimentación especial	Prima de alimentación especial
	Prima de navidad	Prima de navidad
	<b>Prima de servicios</b>	
	Prima de vacaciones docentes	Prima de vacaciones docentes

En ese orden de ideas de acuerdo con el Certificado Salarial que reposa en el expediente el señor Ubaldo José Buelvas Solórzano, devengó además de la asignación básica, asignación adicional rector 30%, asignación adicional 3J, prima de alimentación, prima de vacaciones y prima de navidad, la prima de servicios, asignación adicional 2J, COSTOS ACUMULADOS prima de antigüedad y bonificación mensual; de los cuales, no le fueron incluidos al momento del reconocimiento pensional; tres de ellos (la prima de servicios, la asignación adicional 2J y bonificación mensual del Decreto 1566 de 2014).

La primera confortación que se debe realizar, es si aquellos se encuentran enlistados en el artículo 1º de la Ley 62 de 1985; en razón a que esta colegiatura debe acoger lo expuesto por el H. Consejo de Estado en la sentencia de unificación del 25 de abril de 2019 en la cual se modifica la línea que con antelación venía predicando tanto el órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa administrativa como este Tribunal, sobre la base para ordenar el reconocimiento y la reliquidación pensional; esto es, teniendo en cuenta para efecto de la liquidación la totalidad de los factores devengados en el último año de servicio, tesis que perdió vigencia con la sentencia de unificación pluricitada, que ordena reliquidar la pensión de aquellos docentes nacionales, nacionalizados y territoriales vinculados al servicio público educativo oficial antes de la entrada en vigencia de la ley 812 de 2013, con el 75% sobre el salario mensual promedio del último año de servicio docente y como factores a tener en cuenta, únicamente los enlistados en la Ley 62 de 1985.

Ahora bien, **la prima de antigüedad** se encuentra enlistada en el artículo 1º de la Ley 62 de 1985; sin embargo, el certificado aportado señala que se trata de **costos acumulados** por ese concepto, que fueron pagados en el año 2014 y el Tribunal no tiene certeza respecto a si se trata de los costos acumulados del año anterior a la adquisición del status o comprende también otros años anteriores;

adicional a lo expuesto, el demandante tiene la condición de docente Departamental<sup>43</sup>, en ese orden de ideas, tampoco puede ser reconocido dicha prestación, toda vez que la norma jurídica que la creó para los empleados del Departamento de Sucre, Decreto N° 208 de 5 de marzo de 1981, incluidos los docentes, fue declarada nula por este Tribunal para el personal docente, mediante sentencia de fecha 25 de septiembre de 2013, por las anteriores razones no será reconocida y deberá revocarse la sentencia de primera instancia en ese aspecto.

**Con respecto a la prima de servicios para docentes oficiales**, la Sección Segunda del Consejo de Estado en sentencia de unificación **SUJ-215001333301020130013401 (38282014)**, **Abr. 14/16**, **fijó las siguientes reglas jurisprudenciales:**

**(i)** La Ley 91 de 1989, particularmente su artículo 15, parágrafo 2, no crea ni reconoce a favor de los docentes oficiales la prima de servicios, contemplada en el Decreto Ley 1042 de 1978 para los empleados públicos del orden nacional.

**(ii)** En aplicación del artículo 15, los docentes oficiales nacionalizados que venían devengando la prima de servicios porque la entidad territorial a la cual estaban adscritos la creó, a través de una norma de carácter territorial vigente a la fecha de expedición de la citada ley, la seguirán percibiendo.

**(iii)** De acuerdo con lo anterior, los docentes oficiales nacionalizados, antes territoriales, que no venían devengando la prima de servicios porque la respectiva entidad territorial a la cual estaban adscritos nunca la creó mediante norma de carácter territorial, no tienen derecho al mencionado factor de salario.

**(iv)** Así mismo, a los docentes nacionales vinculados antes o con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 91, en materia salarial y prestacional, se les aplican las normas que rigen a los empleados públicos

---

<sup>43</sup> Tal como lo señala el Acto De Reconocimiento Pensional y el Formato Único Para La Expedición De Certificados De Historia Laboral, es considerado docente Departamental.

del orden nacional, excepto el Decreto Ley 1042 de 1978, cuyo artículo 104 excluye expresamente a los docentes oficiales de su radio de acción y, por ende, a ellos no les es aplicable la prima de servicios.”

Luego, **a través del Decreto 1545 de 2013** se reguló el reconocimiento de la **prima de servicios** para el personal docente y directivo docente oficial de las instituciones educativas de preescolar, básica y media, a saber:

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

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

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

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

*[...]»*

Ahora bien, la pregunta que surge a continuación, es si después de su creación normativa, ¿dicha prima de servicios puede ser considerado un factor para reliquidar la pensión de la docente?, y para responder debemos acudir al decreto de creación y allí no se expresa que aquella será factor para liquidar las pensiones de los docentes; es más, expresamente se indica en su artículo 5º que La prima de servicios que se establece en el artículo 1º del Decreto **1545 de 2013**, constituye factor salarial desde el momento de su causación, para efectos de la liquidación de las siguientes prestaciones económicas:

1. Vacaciones.
2. Prima de Vacaciones.
3. Cesantías.
4. Prima de Navidad.

Por ello, se revocará parcialmente la sentencia de primera instancia, pues accedió a la reliquidación de la pensión con la inclusión de la prima de servicios y aquella no se encuentra establecida dentro de los factores de la ley 62 de 1985 y en la norma que la crea para los docentes nada se dijo respecto a las pensiones.

En cuanto a la **asignación adicional 2J<1000 25%**<sup>44</sup>, para el año 2014 (fecha que coincide con el último año de servicio al cumplimiento del status de pensionado del actor, en el cual devengó dicho factor), estaba regulada por el **Decreto 172 de 2014**, el cual estableció:

*“Artículo 5°. Reconocimiento adicional por número de jornadas. Además de los porcentajes dispuestos en el artículo 4° del presente Decreto, el rector que labore en una institución educativa que ofrezca más de una jornada, **percibirá un reconocimiento adicional mensual**, así:*

- a). Rector de institución educativa que ofrece dos jornadas y cuenta con menos de 1.000 estudiantes, 20%.*
- b). Rector de institución educativa que ofrece dos jornadas y cuenta con 1.000 o más estudiantes, 25%.*
- c). Rector de institución educativa que ofrece tres jornadas y cuenta con menos de 1.000 estudiantes, 25%.*
- d). Rector de institución educativa que ofrece tres jornadas y cuenta con 1.000 o más estudiantes, 30%.” (Subrayado nuestro)*

(...)

**Artículo 9°. Condiciones de reconocimiento y pago.** *El reconocimiento y pago de las asignaciones adicionales de que trata el presente Decreto está sujeto al cumplimiento de las siguientes condiciones:*

- a). El cálculo de cada uno de los porcentajes de las asignaciones adicionales debe realizarse sobre la asignación básica mensual que le corresponda al respectivo docente o directivo docente, según lo señalado en el presente Decreto.*
- b). Para el reconocimiento y pago del porcentaje adicional previsto por la oferta de doble y triple jornada, se requiere que hayan contado previamente*

---

<sup>44</sup> Decreto 2933 de 1978 (<https://www.lexbase.co/lexdocs/decretos/1978/d2933de1978>)-Decreto 386 de 1980

*a su funcionamiento con la autorización de la correspondiente Secretaría de Educación de la entidad territorial certificada.*

*c). Las asignaciones adicionales se tendrán en cuenta, además de lo señalado en el Decreto 691 de 1994 modificado por el Decreto 1158 de 1994, para el cálculo del ingreso base de cotización al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.*

*d). La sola asignación de funciones o encargo sin comisión no da derecho al reconocimiento de las asignaciones adicionales. En el caso de encargo, solo podrá percibir las siempre y cuando el titular del cargo no los devengue.*

*e). En ningún caso la autoridad nominadora podrá incluir en el acto administrativo de nombramiento de un docente o directivo docente alguna de las asignaciones adicionales que se determinan en el presente Decreto.*

Entonces, respecto a las condiciones de reconocimiento y pago, el artículo 9 del precitado decreto **en sus literales a y c** las detalla y se puede interpretar que dicho elemento constituye factor salarial, como quiera que, el mismo debía realizarse “sobre la asignación básica mensual que le corresponda al respectivo docente o directivo docente”, equiparándose a un sobresueldo. Y adicionalmente, la propia norma indica que esas asignaciones adicionales se tendrían en cuenta para el cálculo del Ingreso Base de Cotización al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Lo anterior, permite concluir, a juicio de esta colegiatura, que la nombrada **asignación adicional 2J<1000 25%**, remunera el trabajo, constituye factor salarial para todos los efectos legales y debe ser tomada en cuenta para el cálculo del Ingreso Base de Cotización; en consecuencia, se confirmará la decisión del juez de primera instancia, en cuanto a la inclusión de este factor para efectos de la reliquidación pensional solicitada.

Ahora, si bien es cierto que **la bonificación mensual del Decreto 1566 de 2014**<sup>45</sup>, no se encuentra incluida en el listado taxativo de la Ley 62 de 1985 a que

---

<sup>45</sup> “Por el cual se crea una bonificación para los servidores públicos docentes y directivos docentes al servicio del Estado en los niveles de preescolar, básica y media, que se pagan con cargo al Sistema General de Participaciones, y se dictan otras disposiciones”

hace referencia la mencionada sentencia de unificación, también lo es que dicha bonificación, fue creada para los servidores públicos docentes y directivos docentes al servicio del Estado en los niveles de preescolar, básica y media, la cual constituye factor salarial para todos los efectos legales y los aportes obligatorios sobre los pagos que se efectúen por ese concepto, tal como lo señala el artículo 1º inciso 2 del predicho decreto<sup>46</sup> el cual por tener el carácter de reglamentario adiciona la Ley 33 de 1985 respecto de ese factor salarial pero solo en el periodo en que la misma ley ordenó que fuese reconocido; **esto es; el primero (01) de junio de 2014 y hasta el veinticuatro (24) noviembre de 2014**, mientras el servidor público permanezca en el servicio.

Bajo las anteriores premisas y al tener esa sentencia carácter de vinculante y de obligatorio cumplimiento, resulta procedente acceder a las súplicas de la demanda, **de manera parcial** dado que sólo es posible ordenar la reliquidación de la pensión de que goza el accionante, con base en la aplicación de las Leyes 33 y 62 de 1985, en lo referente a la edad, al tiempo de servicio, y la tasa de reemplazo, y en lo referente al I.B.L. se tendrán en cuenta sólo aquellos sobre los cuales se hayan efectuado los respectivos aportes de acuerdo con el artículo 1º de la Ley 62 de 1985, de tal suerte que únicamente se accederá a la reliquidación de la pensión con los siguientes factores: bonificación mensual (Decreto 1566 de 2014) y la asignación adicional 2J.

**Conclusión:** En este orden de ideas, teniendo en cuenta las pretensiones de la demanda, buscan la nulidad del acto administrativos que reconoció la pensión del demandante, la petición de restablecimiento **encaminada a que se tuviesen en cuenta para tal operación todos los factores devengado**

---

<sup>46</sup> **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. 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.

**por el actor en su último año de servicios anterior a la adquisición del derecho pensional; se revocará parcialmente la sentencia apelada que accedió a lo solicitado**; teniendo en cuenta la variación de la línea jurisprudencial que venía sosteniendo la Sección Segunda del H. Consejo de Estado, modificación en el entendimiento de que la pensión ordinaria de los docentes vinculados antes de la vigencia de la Ley 812 de 2003, se les debe aplicar el régimen de la Ley 33 de 1985 en cuanto a la edad y al tiempo de servicio y respecto del I.B.L., se tomarán en consideración aquellos detallados en el artículo 1º de la Ley 62 de 1985, que es vinculante para este Tribunal porque proviene de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esa Corporación y en razón a que, tal como se estableció en líneas anteriores, se encontró probado que la entidad demandada omitió incluir los elementos de bonificación mensual (Decreto 1566 de 2014) y la asignación adicional 2J, los cuales son considerados factores salariales para todos los efectos pensionales, máxime cuando estos se devengaron dentro del año anterior a la fecha de adquisición del status pensional del demandante; así las cosas y específicamente para el reconocimiento de la bonificación mensual (Decreto 1566 de 2014), se deberá liquidar teniendo en cuenta únicamente los meses de junio, julio, agosto, septiembre, octubre y 24 días del mes de noviembre de 2014; en razón a que la pretensión, se dirigió a la reliquidación con base en el último año de servicios anterior a la fecha de causación del derecho.

**3.7. Condena en Costas.** Siguiendo en este punto la sentencia de la sección segunda del 18 de julio de 2018<sup>47</sup>, tenemos que:

*“ a) El legislador introdujo un cambio sustancial respecto a la condena en costas, al pasar de un criterio “subjetivo” –CCA- a un “objetivo valorativo” – CPACA-*

*b) Se concluye que es “objetivo” porque en toda sentencia se “dispondrá” sobre costas; es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente, o bien para abstenerse, según las precisas reglas del CGP.*

---

<sup>47</sup> Consejo de estado, Sección segunda, Subsección A, sentencia del 18 de julio de 2018, C.P. William Hernández Gómez; Rad: 68001-23-33-000-2013-00698-01 (3300-14)

*c) Sin embargo se le califica de “valorativo” porque se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación. Tal y como lo ordena el CGP, esto es, con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad del abogado efectivamente realizada en el proceso. Se recalca, en esa valoración no se incluye la mala fe o temeridad de las partes.*

*d) La cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de los sujetos procesales, pues varía según la parte vencida sea el empleador, el trabajador o el jubilado, estos últimos más vulnerables y generalmente de escasos recursos, así como la complejidad e intensidad de la participación procesal (Acuerdo núm. 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura)*

*e) Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas, por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por estas*

*f) La liquidación de las costas (incluidas agencias en derecho), la hará el despacho de primera o única instancia, tal y como lo indica el CGP, previa elaboración del secretario y aprobación del respectivo funcionario judicial.*

*g) Procede condena en costas tanto en primera como en segunda instancia.”*

En consecuencia y de conformidad con lo expresado por la jurisprudencia transcrita, encuentra este Tribunal que nos encontramos frente al escenario de un pensionado que fue vencido en juicio a raíz de un cambio sustancial en la jurisprudencia del Consejo de Estado respecto a la interpretación de que factores debían tenerse en cuenta para efectos de su liquidación o reliquidación pensional, que se presenta después de la radicación de la demanda y en desarrollo del trámite procesal, por ello y en razón a las actuaciones realizadas en esta instancia; en aplicación del criterio valorativo ya enunciado, esta Colegiatura se abstendrá de condenar en costas a la parte demandante conforme las previsiones del artículo 365 del CGP.

En mérito de lo expuesto, el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE – SALA SEGUNDA DE DECISIÓN ORAL, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: MODIFICAR** el numeral tercerola sentencia adiada 13 de junio de 2018, proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo de Sincelejo, en el sentido de **EXCLUIR** los elementos salariales de Prima de Servicio y Prima de Antigüedad conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: ABSTENERSE** de condenar en costas a la parte demandante en esta instancia, de acuerdo con las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia, conforme lo establece el Código General del Proceso en el artículo 365.

**TERCERO:** Ejecutoriada esta providencia, envíese el expediente al juzgado de origen para lo de su competencia.

El proyecto de esta providencia se discutió y aprobó por la Sala, en sesión ordinaria de la fecha, tal como consta en el Acta No. 176.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Los Magistrados,

**ANDRÉS MEDINA PINEDA**

**EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE**

**RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY**