

Cartagena de Indias D.T. y C., veintidós (22) de mayo de dos mil veinte (2020)

**I. IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES**

<b>Medio de control</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>Radicado</b>	<b>13-001-33-33-004-2017-00225-01</b>
<b>Demandante</b>	<b>ASTRID AREVALO CAÑAS</b>
<b>Demandado</b>	<b>NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO</b>
<b>Tema</b>	<i>Reliquidación pensional docente – aplicación del precedente jurisprudencia SU del 25 de abril de 2019 del Consejo de Estado – régimen aplicable a los docentes vinculados con anterioridad a la Ley 812 de 2003.- Revoca- Reconocimiento de bonificación mensual.</i>
<b>Magistrado Ponente</b>	<b>MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ</b>

**II.- PRONUNCIAMIENTO**

Procede la Sala Fija de Decisión No. 002<sup>1</sup> del Tribunal Administrativo de Bolívar a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia del 19 de diciembre de 2018 proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante la cual se resolvió denegar las pretensiones de la demanda.

**III.- ANTECEDENTES**

**3.1. LA DEMANDA<sup>2</sup>**

A través de apoderado judicial constituido para el efecto, la señora ASTRID AREVALO CAÑAS, instauró demanda de nulidad y restablecimiento en contra de la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, para que, previo el trámite a que hubiere lugar, se accediera a las siguientes,

<sup>1</sup>Esta decisión se toma virtualmente en aplicación del ACUERDO PCSJA20-11549 del CSJ de 7 de mayo de 2020, artículo 5, numeral 5.5., que levantó la suspensión de términos en los procesos seguidos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pendientes de dictar sentencia en primera, segunda y única instancia; y en aplicación del artículo 4 del ACUERDO PCSJA20-11521 de 19 de marzo de 2020 del CSJ que autorizó a los Tribunales del país para hacer reuniones de trabajo y sesiones virtuales.

<sup>2</sup> Folio 2-14 c. 1

### **3.1.1. Pretensiones<sup>3</sup>.**

En ejercicio de la presente acción, la demandante elevó las siguientes pretensiones:

*"1. Se declare la nulidad parcial de la resolución Número 2653 del 23 de septiembre de 2015, expedida por la Nación- Ministerio d Educación Nacional, como representante legal del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio Oficina Regional de Bolívar por la cual "se reconoció el pago de una pensión vitalicia de jubilación a ASTRID AREVALO CAÑAS, con cedula de ciudadanía No. 32.821.509.*

*2. Como consecuencia de las declaraciones anteriores y a título de restablecimiento del derecho se declare que la Nación- Ministerio de Educación Nacional, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, debe reconocer y pagar a ASTRID AREVALO CAÑAS, con cedula de ciudadanía No. 32.821.509 pensión de jubilación con la inclusión de todos los factores salariales que devengo durante el año anterior al status de pensionado.*

*3. Inaplicar por inconstitucional el Decreto 3752 del 22 de diciembre de 2003, artículo 3, por violar ostensiblemente la Constitución Política de Colombia, artículo 53 y Ley 91 de 1989, artículo 15, numeral 2, literal b.*

*4. Que sobre la mesada resultante, se hagan los reajustes pensionales de Ley, conforma a la Ley 71 de 1988.*

*5. Condenar, igualmente a la entidad demandada a reconocer, liquidar y pagar los intereses de mora, sobre las sumas adeudadas, conforme lo dispone el artículo 195 del C.C.A.*

*6. Condenar a la entidad demandada a que dé cumplimiento a la sentencia conforme lo dispone el artículo 195 del C.C.A (Ley 1437 de 2011).*

*7. Condenar en costas a la entidad demandada."*

### **3.1.2. Hechos<sup>4</sup>.**

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

La señora ASTRID AREVALO CAÑAS nació el 30 de septiembre de 1959 y prestó sus servicios por más de 20 años como docente municipal; que mediante

---

<sup>3</sup> Fols. 2 Cdno 1.

<sup>4</sup> Fols. 2-3 Cdno 1

**13-001-33-33-004-2017-00225-01**

Resolución No. 2653 del 23 de septiembre de 2015 se le reconoció la pensión de jubilación en cuantía de \$2.101.760 efectiva a partir del 01 de octubre de 2014.

Afirma la demandante que, para la liquidación de su pensión de jubilación, únicamente se le tuvo en cuenta la asignación básica mensual, y prima de vacaciones, desconociendo los demás factores, tales como la prima de navidad, bonificación mensual y prima de servicios.

### **3.1.3. Normas violadas y concepto de violación:**

Como normas violadas, la parte actora enuncia las siguientes:

- Constitución Política, art. 1, 2, 3, 5, 6, 13, 25, 46, 48, 53, 58, 228 y 336
- Ley 91 de 1989

Expone el demandante que el Decreto 3752 de 2003 es violatorio de la Constitución Política en su artículo 53 al modificar de manera ilegal, el régimen prestacional de los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Afirma que en el acto administrativo demandado se aplicó de manera indebida la Ley 812 de 2003 y el Decreto 3752 de 2003, al no incluir todos los factores salariales devengados durante el último año de servicios por el demandante.

## **3.2. CONTESTACIÓN.**

### **3.2.1. DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR<sup>5</sup>.**

La entidad tiene por ciertos los hechos, adicionando que quien reconoció la pensión fue el Fomag, y oponiéndose a las pretensiones en su totalidad.

Como fundamentos de defensa manifiesta que, en jurisprudencia de otros Tribunales del país, se ha reiterado la falta de legitimación en la causa y que la misma recae sobre el Ministerio de Educación- FOMAG, en razón a que la Ley 91 de 1989 creó esta última para el pago de cesantías del personal docente, por lo que son estas quienes deben asumir el reconocimiento y pago

---

<sup>5</sup> Fols. 33- 38 cdno 1

**13-001-33-33-004-2017-00225-01**

de la sanción moratoria, observando como base para liquidar todo factor constituyente de salario.

Las excepciones presentadas fueron las siguientes: (i) Falta de legitimación en la causa por pasiva del Departamento de Bolívar; (ii) Inexistencia del fundamento de derecho para pedir; y la (iii) Genérica.

### **3.2.2. NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO<sup>6</sup>:**

La entidad accionada dio contestación a la demanda, manifestando que se oponen a las pretensiones de esta, aduciendo que los actos administrativos que reconocen la pensión de la actora gozan de presunción de legalidad, la cual no es desvirtuada en el proceso.

Afirma que la pretensión del demandante no se encuentra ajustada a derecho puesto que, no es viable conforme a la ley el reajuste pensional con inclusión de todos los factores salariales sobre los cuales no se ha cotizado durante el año anterior a la adquisición del status de pensionado.

Igualmente, señala que la liquidación de la pensión contenida en la Resolución objeto de nulidad, se efectuó de conformidad con la Ley 33 de 1985, por tanto, una vez el demandante acreditó los requisitos de edad y tiempo transcritos en la norma, le fue reconocida la pensión en vigencia del Decreto 3752 de 2003 que establece que la base de liquidación de las prestaciones sociales que se causen con posterioridad a la expedición de la Ley 812 de 2003 y cuyo pago este obligado el FOMAG no podrá ser diferente de la base cotización sobre la cual realizó aportes el docente.

Como excepciones propone (i) la inexistencia de la obligación, (ii) cobro de lo no debido, (iii) prescripción, (iv) falta de legitimación por pasiva, compensación y (v) la excepción genérica.

---

<sup>6</sup> Fols. 54-68 Cdno 1.

### **3.3. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA<sup>7</sup>**

Por medio de providencia del 19 de diciembre de 2018, la Juez Cuarto Administrativo del Circuito de esta ciudad, dirimió la controversia sometida a su conocimiento, denegando las pretensiones de la demanda.

Al respecto sostuvo que las altas Cortes con fundamento en los principios constitucionales como el de la solidaridad, libre configuración normativa y sostenibilidad fiscal; según el cual la pensión de un docente vinculado al magisterio oficial antes de la vigencia de la Ley 812 de 2003 y el Decreto 3752 de 2003, aunque el status pensional se adquiriera con posterioridad a tal normativa, el ingreso base de liquidación se construye con el año inmediatamente anterior de los requisitos de edad y tiempo de servicios para hacerse acreedor a la pensión, pero con los factores establecidos de manera taxativa por las leyes 33 y 62 de 1985, como lo precisó el Consejo de Estado en sentencia del 28 de agosto de 2018.

En el caso concreto, concluyó que en cuanto a los factores de prima de navidad y prima de servicios los mismos no se encuentran enlistados en la Ley 33 y 62 de 1985 y no se demostró que hayan sido objeto de descuentos. En cuanto a la bonificación mensual, determinó que si bien está demostrado que lo devengó y el Decreto 1566 de 2014 creó a misma como factor salarial para todos los efectos legales, no se acreditó que efectivamente a la actora se le hayan efectuado descuentos por tal concepto.

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

Por medio de escrito la demandante presentó recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, aduciendo que la sentencia del 28 de agosto de 2018 no le resulta aplicable a los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, los cuales fueron exceptuados por la Ley 91 de 1989.

Trae a colación múltiples jurisprudencias de las altas cortes donde se ha accedido a dichas pretensiones, indicando que entre los años 2013 y 2014 la actora devengó asignación básica, prima de vacaciones, prima de navidad,

---

<sup>7</sup> Fols. 149-161 Cdno 1.

<sup>8</sup> Fols. 107-112 Cdno 1.

**13-001-33-33-004-2017-00225-01**

prima de servicios y bonificación mensual excluyendo de la resolución de reconocimiento los tres últimos factores descritos.

Por lo anterior, solicita se revoca la decisión de primera instancia y se incluya todos los factores salariales devengados.

### **3.5. ACTUACIÓN PROCESAL**

La demanda en comento fue repartida ante el Tribunal Administrativo de Bolívar, el 20 de marzo de 2019<sup>9</sup>, por lo que se procedió a dictar auto admisorio del recurso el 21 de mayo de 2019<sup>10</sup>; y, se corrió traslado para alegar de conclusión el 2 de octubre de 2019<sup>11</sup>.

### **3.6. ALEGATOS DE CONCLUSION**

**3.6.1. Las partes en litigio** no presentaron escritos de alegatos de conclusión.

**3.6.2. Ministerio Público:** No emitió concepto dentro del presente proceso.

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

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

## **V.- CONSIDERACIONES**

### **5.1. Competencia.**

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

De igual forme es competente únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, conforme los artículos 320 y 328 del C.G.P.

---

<sup>9</sup> Fol. 3 Cdno 2

<sup>10</sup> Fol. 5 Cdno 2

<sup>11</sup> Fol. 10 Cdno 2.

## **5.2. Problema jurídico**

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

*¿Es procedente la reliquidación de la pensión de la señora ASTRID AREVALO CAÑAS con inclusión de todos los factores salariales devengados en el último año de servicio, así no estén contemplados taxativamente en la Ley 33 de 1985?*

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

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

Por lo anterior, la Sala REVOCARÁ la sentencia de primera instancia que denegó las pretensiones de la demanda, solo para ordenar el reconocimiento e inclusión de la bonificación mensual 1junio/14-31 diciembre/15, conforme a lo plasmado por el H. Consejo de Estado, Sección Quinta, en sentencia de tutela del 31 de octubre de 2019 M.P: Rocío Araujo, la cual estableció, que si bien la referida prestación no se halla enlistada dentro del catálogo de factores previstos en el artículo 1 de la Ley 62 de 1985, porque se creó con posterioridad, la misma constituye factor salarial para todos los efectos legales y los aportes obligatorios sobre los pagos que se efectúen por ese concepto se realizarán de conformidad con las disposiciones legales vigentes.

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

##### **5.4.1. El régimen del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 no cubre a los docentes afiliados al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio FOMAG<sup>12</sup>.**

La sentencia de unificación de 28 de agosto de 2018 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo fijó la regla y las subreglas sobre el Ingreso Base de Liquidación en el régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993. En la misma sentencia la Sala Plena precisó que la regla establecida en esa providencia, así como la primera subregla, *“no cubre a los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, pues fueron exceptuados del Sistema Integral de Seguridad Social por virtud del artículo 279 de la Ley 100 de 1993 y su régimen pensional está previsto en la Ley 91 de 1989. Por esta razón, estos servidores no están cubiertos por el régimen de transición”*.

Dicha sentencia no se ocupó del estudio del régimen pensional de los docentes afiliados al FOMAG, por tanto, no es aplicable y no constituye precedente judicial de los temas pensionales de estos servidores públicos por no tener identificación fáctica ni jurídica<sup>13</sup>.

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

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

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

---

<sup>12</sup> Sentencia SU 014 de 25 de abril de 2019, de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejo de Estado.

<sup>13</sup> *Ibidem*.



**13-001-33-33-004-2017-00225-01**

*"El régimen pensional de los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales, vinculados al servicio público educativo oficial es el establecido para el Magisterio en las disposiciones legales vigentes con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, y lo preceptuado en el artículo 81 de esta. Los docentes que se hayan vinculado o se vinculen a partir de la vigencia de la citada ley, tendrán los derechos de prima media establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones, en los términos del artículo 81 de la Ley 812 de 2003". (Subrayado fuera del texto)*

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

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

*II) Régimen pensional de prima media para aquellos docentes que se vincularon a partir de la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003. A estos docentes, también afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, les aplica el régimen pensional de prima media establecido en las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, con los requisitos previstos en dicho régimen, con excepción de la edad que será de 57 años para hombres y mujeres."*

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

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

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



**13-001-33-33-004-2017-00225-01**

*ARTÍCULO 15. A partir de la vigencia de la presente ley el personal docente nacional y nacionalizado y el que se vincule con posterioridad al 1° de enero de*

*1990 será regido por las siguientes disposiciones:*

*(...) Los docentes nacionales y los que se vinculen a partir del 1 de enero de 1990, para efectos de las prestaciones económicas y sociales se registrarán por las normas vigentes aplicables a los empleados públicos del orden nacional (...)*

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

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

Entonces, los requisitos de ley en cuanto a edad y tiempo de servicios son los señalados en el artículo 1° de la Ley 33 de 1985, puesto que, referente a la tasa de reemplazo, la Ley 91 de 1989 dispuso que los docentes tienen derecho a una pensión de jubilación, cuando cumplan los requisitos de ley, equivalente al 75% sobre el salario mensual promedio del último año de servicio docente.

Ahora bien, en criterio del Consejo de Estado<sup>14</sup> los factores que hacen parte de la base de liquidación y sobre los cuales se deben hacer los aportes al régimen general de pensiones de la Ley 33 de 1985, son únicamente los señalados de manera expresa en el artículo 1° de la Ley 62 de 1985 modificadorio del artículo 3° de la Ley 33 de 1985. Así lo estableció en la SU del 25 de abril de 2019, señalando:

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

<sup>14</sup> Sentencia SU 014 de 25 de abril de 2019, de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejo de Estado.



**13-001-33-33-004-2017-00225-01**

50. El artículo 1º de la Ley 62 de 1985, establece: i) la obligación de pagar los aportes; ii) los factores que conforman la base de liquidación de los aportes proporcionales a la remuneración del empleado del orden nacional que son: asignación básica, gastos de representación; primas de antigüedad, técnica, ascensional y de capacitación; dominicales y feriados; horas extras; bonificación por servicios prestados; y trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en día de descanso obligatorio y; iii) la base de liquidación de la pensión, que en todo caso corresponderá a “los mismos factores que hayan servido de base para calcular los aportes”.

Luego entonces la Sección Segunda del Consejo de Estado<sup>15</sup>, acogió el criterio de interpretación sobre los factores salariales que se deben tener en cuenta para la liquidación de la mesada pensional en el régimen de la Ley 33 de 1985 para los docentes del servicio público afiliados al FOMAG y vinculados antes de la vigencia de la Ley 812 de 2003 (26 de junio de 2003) y fijó como regla que:

*“En la liquidación de la pensión ordinaria de jubilación de los docentes vinculados antes de la vigencia de la Ley 812 de 2003, que gozan del mismo régimen de pensión ordinaria de jubilación para los servidores públicos del orden nacional previsto en la Ley 33 de 1985, los factores que se deben tener en cuenta son solo los factores sobre los que se hayan efectuado los respectivos aportes de acuerdo con el artículo 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.”* (Subrayado fuera del texto)

Concluyendo así, que la regla que rige para el ingreso base de liquidación en la pensión de jubilación de los docentes<sup>16</sup> vinculados a partir de 1º de enero de 1981 es la prevista en la Ley 33 de 1985 en cuanto a periodo un (1) año y los factores, únicamente los que se señalan en el artículo 1º de la Ley 62 de 1985 que modificó el artículo 3º de la Ley 33 de 1985. Por lo demás, se sabe que la edad mínima solicitada es 55 años, un tiempo de 20 años de servicio y una tasa de reemplazo del 75%.

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

<sup>15</sup> Ibídem.

<sup>16</sup> Nacionales, nacionalizados y de los nombrados a partir del 1 de enero de 1990.



**13-001-33-33-004-2017-00225-01**

Sobre el reconocimiento de este factor salarial, se pronunció el H. Consejo de Estado, Sección Quinta, M.P: Rocío Araujo, en sentencia de tutela del 31 de octubre de 2019, al respecto manifestó<sup>17</sup>.

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

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

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

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

<sup>17</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTECICIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN QUINTA, MAGISTRADA PONENTE: ROCIO ARAUJO OÑATE, Bgota D.C., treinta y uno (31) de octubre de dos mil diecinueve (2019), referencia: ACCION DE TUTELA, Radicación: 11001-03-15-000-2019-04192-00, Demandante: JESUS ANTONO RAVE, Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS.

**13-001-33-33-004-2017-00225-01**

*estableció que en la liquidación de la pensión ordinaria de jubilación de los docentes vinculados antes de la vigencia de la Ley 812 de 2003, que gozan del mismo régimen de pensión ordinaria de jubilación de los servidores públicos del orden nacional previsto en la Ley 33 de 1985, los factores que se deben tener en cuenta son solo los aquellos sobre los que se hayan efectuado los respectivos aportes”.*

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

## **5.5. CASO CONCRETO**

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

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

- La demandante nació el 30 de septiembre de 1959<sup>18</sup>.
- Se encuentra probado que la actora, prestó sus servicios como docente nacional desde el 08 de septiembre de 1994 al 30 de septiembre de 2014, y obtuvo el status pensional el 30 de septiembre de 2014, fecha en la que cumplió 55 años de edad<sup>19</sup>.
- Mediante Resolución No. 2653 del 23 septiembre de 2015, se le reconoció pensión de jubilación a partir del 01 de octubre de 2014<sup>20</sup>.
- El tiempo laborado que se tuvo en cuenta para el reconocimiento de la pensión de jubilación fue el comprendido en el último año de servicio anterior a obtener el status pensional, entre el 30 de septiembre de 2013 al 30 de septiembre de 2014, y los factores que sirvieron de base para la

---

<sup>18</sup> Fol. 15 cdno 1

<sup>19</sup> Fol. ibidem cdno 1

<sup>20</sup> Fols. 15- 16 cdno 1

**13-001-33-33-004-2017-00225-01**

liquidación pensional fue la asignación básica y la prima de vacaciones<sup>21</sup>.

- Certificado laboral de la accionante en el que se avizora que devengó los siguientes factores salariales: asignación básica, prima de navidad, prima de servicios, bonificación mensual docente y prima de vacaciones<sup>22</sup>.
- Hoja de vida de la actora<sup>23</sup>.

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

En el asunto sometido a estudio se demanda parcialmente, la Resolución No. 2653 del 23 de septiembre de 2015, por medio de la cual se reconoce la pensión de jubilación como docente de vinculación municipal a la señora Astrid Arévalo Cañas.

Conforme a las pruebas aportadas, se encuentra demostrado que la señora Astrid Arévalo Cañas, le fue reconocida la pensión vitalicia de jubilación por parte del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio mediante Resolución No. 2653 del 23 de septiembre de 2014, en calidad de docente nacional, tal como se avizora en el cuerpo de la mencionada resolución. Por otro lado, se encuentra que el último año de servicio anterior al status de pensionada de la actora fue el que transcurrió entre el año 2013-2014.

En el presente caso, de conformidad con el precedente judicial sentado por el Consejo de Estado mediante la SU del 25 de abril de 2019, a fin de establecer el régimen aplicable, la Sala solo debe tener en cuenta la fecha de vinculación de la señora Astrid Arévalo Cañas al servicio oficial docente, que de acuerdo con lo probado en el proceso fue el 08 de septiembre de 1994.

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

---

<sup>21</sup> Fol. *ibidem*

<sup>22</sup> Fol. 17-19 y 99-100.

<sup>23</sup> Fols. 98-123 cdno 1

**13-001-33-33-004-2017-00225-01**

hayan efectuado los respectivos aportes de acuerdo con el artículo 1º de la Ley 62 de 1985, y por lo tanto, no se puede incluir ningún factor diferente a los enlistados en el mencionado artículo.

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

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

Como se muestra de la lista de factores sobre los que se deben calcular los aportes para los docentes en los términos de las Leyes 33 y 62 de 1985; en el caso particular de la demandante, solo podía incluirse en la base de la liquidación de la pensión de jubilación, la asignación básica puesto que, de acuerdo a los certificados aportados a folios 17-19 y 99-100, los factores relacionados allí (prima de navidad, prima de servicios, prima de vacaciones y bonificación mensual), no hacen parte de la Ley 33 de 1985; sin embargo en el acto de reconocimiento le fue incluida la prima de vacaciones, como quiera que esto no es el objeto de la impugnación, la Sala se abstendrá de hacer pronunciamiento alguno, al tratarse de apelante único.

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



**13-001-33-33-004-2017-00225-01**

No obstante, lo anterior, el Decreto 1566 del 19 de agosto de 2014 “*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*”, en su artículo 1 establece:

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

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

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

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

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

Aunque en el presente caso no hay prueba de que el empleador haya cotizado a pensiones sobre la bonificación mensual, debió hacerlo por

mandato legal; y por ello se dispondrá incluir dicho factor salarial para efectos de establecer su IBL y re liquidar su pensión de jubilación y, en caso de que no se hubieran hecho los aportes sobre dicho factor, se deberá descontar del valor de la condena la suma que correspondía al docente con destino al FOMAG.

En ese orden de ideas, se ordenará la reliquidación de la pensión de la señora ASTRID AREVALO CAÑAS únicamente en lo que respecta a la inclusión de la bonificación mensual como factor salarial, percibidas desde 30 de septiembre de 2013 al 30 de septiembre de 2014. La condena anterior deberá ser indexada conforme lo establece el artículo 187 del CPACA, de acuerdo con la fórmula que en la parte resolutive de esta providencia se expondrá.

Por lo anterior, se revocará la sentencia apelada, y en su lugar, se declarará la nulidad parcial de la Resolución No. 2653 del 23 de septiembre de 2015, y a título de restablecimiento del derecho se ordenará a la entidad demandada reliquidar la pensión de jubilación de la demandante teniendo en cuenta además de los factores ya reconocidos, el 75% del promedio de la bonificación mensual 1/junio 14-31 diciembre/15, a partir del 01 de octubre de 2014.

### **5.5.3. Prescripción.**

En lo que respecta a la prescripción de los derechos reclamados, conforme a las pruebas allegadas al plenario, se puede concluir que el caso concreto no operó el fenómeno de la prescripción, toda vez que la señora Astrid Arévalo Cañas adquirió el status de pensionada el 30 de septiembre de 2015, la resolución que reconoce la pensión de jubilación fue expedida el 23 septiembre de 2015 (fol. 15-16), y la demanda fue presentada el 08 de agosto de 2017 (fol. 1); por lo que se concluye que en el presente asunto no ha operado dicho fenómeno jurídico.

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

El artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala, que *“Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil”*. A su turno, el artículo 365 del Código General del Proceso señala que se condenará

**13-001-33-33-004-2017-00225-01**

en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación.

Con base en las anteriores normas, sería del caso proceder a la condena en costas de la parte vencida con la impugnación, pero aplicando los principios de razonabilidad y proporcionalidad que rigen este tipo de condenas, la Sala se abstendrá de imponerla en el caso concreto, porque la decisión se fundamentó en el cambio de precedente jurisprudencial del Tribunal de Cierre de lo Contencioso Administrativo dentro del trámite de la presente acción en segunda instancia, lo cual no era previsible para ninguna de las partes de la controversia.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 002 del Tribunal Administrativo de Bolívar, Administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

#### **VI. FALLA:**

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

**SEGUNDO:** En consecuencia, **DECLARESE LA NULIDAD PARCIAL** de la Resolución No. 2653 del 23 de septiembre de 2015, mediante la cual se reconoció pensión de jubilación a la demandante señora ASTRID ARÉVALO CAÑAS, expedida por la Nación- Ministerio de Educación Nacional- Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, por las razones expuestas en el presente proveído.

**TERCERO:** Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, condénese a la NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIAL DEL MAGISTERIO, a reliquidar la pensión de jubilación de la señora ASTRID ARÉVALO CAÑAS, teniendo en cuenta además de los factores reconocidos, el 75% del promedio de la bonificación mensual 1/junio 14-31 diciembre/15, a partir del 01 de octubre de 2014.

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

$$R = \underline{Rh \times \text{Índice final}}$$

### Índice inicial

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

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

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

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

**SÉPTIMO:** Deberá darse cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 192 y 195 del C.P.A.C.A.

**OCTAVO: DENIEGUESE** las demás pretensiones de la demanda.

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

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

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sala No.031 de la fecha.*



**13-001-33-33-004-2017-00225-01**

**LOS MAGISTRADOS**

MOISÉS DE JESÚS RODRÍGUEZ PÉREZ

EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS

DIGNA MARIA GUERRA PICÓN

