**REPUBLICA DE COLOMBIA**
**JUZGADO OCTAVO ORAL ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**

Cartagena de Indias, veintiséis (26) de Octubre dos mil dieciséis (2016).

| | |
|---|---|
| **ACCIÓN** | **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO** |
| **RADICACIÓN** | **13-001-33-33-008-2016-00001-00** |
| **DEMANDANTE** | **EDUARDO DE JESÚS MOROS CHAVES** |
| **DEMANDADO** | **MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO – REGIONAL BOLIVAR.** |

## PRONUNCIAMIENTO

Procede el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Cartagena a dictar sentencia de Nulidad y Restablecimiento del Derecho presentada por el señor **EDUARDO DE JESÚS MOROS CHAVES**, a través de apoderado judicial, contra el **MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO – REGIONAL BOLIVAR.**

## I. LA DEMANDA

Por medio de escrito, la parte actora a través de apoderado judicial, presentó acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, en la cual se impetran las siguientes pretensiones y se narran los siguientes hechos.

**PRETENSIÓNES**

1. Que se declare la nulidad parcial de la resolución No 0265 del 02 de Abril de 1997 mediante la cual se reconoce la pensión de Jubilación a favor del actor sin tener en cuenta la totalidad de factores devengados en el último año servicios anterior al cumplimiento del status jurídico de pensionado.

2. Que se declare la nulidad de la resolución Número 1407 del 09 de Octubre de 2008 mediante la cual se reconoce el pago de la reliquidación de la pensión de Jubilación por retiro definitivo del servicio del señor JESUS MOROS CHAVES, sin tener en cuenta la totalidad de factores devengados en el último año de servicios.

3. Que se declare constituido el silencio negativo respecto de la no respuesta al derecho de petición radicado ante la Secretaria de Educación de Bolívar el día 26 de agosto de 2014.

4. Que se declare la nulidad del acto ficto producto del silencio negativo respecto de la no respuesta al derecho de petición radicado ante la Secretaria de Educación de Bolívar el día 26 de agosto de 2014.

5. Que como consecuencia de las anteriores declaraciones y título de RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO declarar que al demandante le asiste


Centro, Avenida Daniel Lemaitre Calle 32 # 10-129 cuarto piso Edificio Antiguo Telecartagena
E-mail: admin08cgna@cendoj.ramajudicial.gov.co - Teléfono 6649184 – fax 6647275
Cartagena de Indias D.T.C.- Bolívar

razón a que la NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO entes que actúan a través de la Secretaria de Educación de Bolívar, le reliquide y ordene pagar su pensión de derecho, incluyendo la totalidad de factores devengados en el último año de servicios tales como Sueldo Básico, Prima de Alimentación, Prima de Navidad, Prima de Vacaciones y demás factores que conforme a la ley deben integrar la base salarial para el cálculo del monto pensional, pensión que ha de pagarse en cuantía mensual no inferior a $968.104.60 efectiva a partir del día 22 de febrero de 2007 y en consecuencia esa entidad deberá proceder a liquidar los reajustes pensiónales decretados a favor por concepto de la ley 71/88 teniendo en cuenta la nueva cuantía pensional de $968.104.60.

6. Que se ordene liquidar y pagar a expensas de la NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO a través del ente que los representa y a favor del demandante, las diferencias de mesadas atrasadas, entre lo que actualmente se le paga y lo que ordene la sentencia que resulta este proceso, desde el 22 de febrero de 2007 hasta que sea incluido en la nómina, calculadas sobre la base de una cuantía inicial no inferior a $968.104.60.

7. Condenar a la NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO a través del ente que los representa; para que sobre las diferencias adeudadas al demandante le pague las sumas necesarias para hacer los ajustes de valor, conforme al índice de precios al consumidor o al por mayor y tal como lo autoriza el artículo 48 de la C. N, el inciso final del artículo 187 del CPACA, la reiterada jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado y el inciso lo del articulo 193 y demás normas concordantes del CPACA.

8. Condenar a la NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO a través del ente que los representa, a que si no da cumplimiento al fallo dentro del término previsto en el artículo 192 numeral 2o del CPACA, pague intereses moratorios después de este término conforme lo ordena el inciso 3o del mismo artículo y numeral 4o articulo 195 del CPACA.

## HECHOS

1. La demandante laboro por más de 30 años como docente nacionalizado.

2. Mediante Resoluciones No. No 0265 del 02 de Abril de 1997 y 1407 del 09 de Octubre de 2008, se reconoce la pensión sin tener en cuenta la totalidad de los factores salariales devengados durante su último año de servicio.

3. Que elevada petición de reliquidación de pensión ante la demandada, esta guardó silencio configurándose el silencio administrativo negativo.

**NORMATIVIDAD VIOLADA y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN**

Al liquidarse la pensión de mi mandante con claro desconocimiento de las Normas Legales anunciadas en el capítulo anterior, se están violando los artículos 2., 25. Y 58 de la Constitución Nacional.

En efecto, mi cliente tiene derecho a que la pensión le sea reliquidada y Calculada con el Promedio del 75% de TODOS los Factores de Salario Devengados y Certificados en el último año de servicio.

Como mi cliente cumplió los requisitos para ser beneficiario de la Pensión de Derecho y por haberse producido el retiro definitivo del servicio se debió reliquidar con todos los Factores Devengados y Certificados en el último año de servicio se viola entonces el Principio de los Derechos Adquiridos con Justo Titulo, Derecho que se encuentra tutelado legalmente, se pretermitió entonces el artículo 58 que Garantiza el Reconocimiento total de los Derechos Adquiridos con Justo Titulo.

Ahora bien, en consonancia con la Normatividad Vigente y las Directrices Jurisprudenciales trazadas en torno a la cuantía de las pensiones de los servidores públicos, es válido tener en cuenta todos los factores que constituyen salario, es decir aquellas sumas que percibe el trabajador de manera habitual v periódica, como contraprestación directa por sus servicios, independientemente de la denominación que se le dé. tales como Asignación Básica. Gastos de Representación. Prima Técnica. Dominicales y Festivos. Horas Extras, Auxilios de Transporte v Alimentación. Bonificación por Servicios Prestados, Prima de Servicios. Incremento por Antigüedad. Quinquenios, entre otros, solo para señalar algunos factores de salario a más de aquellos que recibe el empleado y cuya denominación difiera de los enunciados que solo se señalaron a titulo ilustrativo, pero que se cancelan de manera habitual como retribución directa del servicio. Se excluyen aquellas sumas que cubren los riesgos o infortunios a los que el trabajador se puede ver enfrentado. Sobre el particular es pertinente aclara que existen algunas prestaciones sociales - a las cuales el mismo trabajador les dio dicha connotación - esto es . a las Primas de Navidad v de Vacaciones que a pesar de tener esa naturaleza Constituyen Factor de Salario para Efectos de Liquidar Pensiones y Cesantías, como expresamente quedó establecido en el artículo 45 del decreto 1045 de 1978.

No desconoce la Sala que el mencionado decreto no es aplicable al Sub- Lite, tal v como va se expuso en consideraciones precedentes, por cuanto el presente asunto se rige por la Lev 33 de 1985, modificada por la Lev 62 del mismo año, empero constituye un referente normativo que demuestra el interés del legislador de tener dichas primas como factores de salario que se deben incluir al momento de efectuarse el reconocimiento pensionar. (Subrayado por la Sala)

Posición que se adopta para la solución del presente acto, con base en los argumentos expresados en dicha ocasión, en consecuencia, en el caso en



Centro, Avenida Daniel Lemaitre Calle 32 # 10-129 cuarto piso Edificio Antiguo Telecartagena
E-mail: admin08cgna@cendoj.ramajudicial.gov.co - Teléfono 6649184 – fax 6647275
Cartagena de Indias D.T.C.- Bolívar

concreto el actor tiene derecho a la Reliquidación del Beneficio Pensional que le fue reconocido incluyendo los Factores Salariales Devengados durante el último año de servicio.

Todo lo expuesto, Honorable Juez, es ampliamente demostrativo de que la Pensión del actor debió tener en cuenta para el Cálculo del Monto Pensional, cuando menos Asignación Básica, Prima de Vacaciones y Prima de Navidad, situación que le da Derecho para que su Pensión sea Reliquidada, a partir del momento en que este Servidor Público Cumplió su Status Jurídico de Pensionado.

## II. RAZONES DE LA DEFENSA

Se tuvo por no contestada la demanda.

## III. ALEGATOS

**DEMANDANTE:** Presento alegatos por escritos ratificándose en los hechos y pretensiones de la demanda.

Aduciendo que el demandante tiene derecho a que la pensión le sea reliquidada y Calculada con el Promedio del 75% de TODOS los Factores de Salario Devengados y Certificados en el último año de servicio. Ello bajo los lineamientos de la Ley 33 de 1985, modificada por la Ley 62 del mismo año, empero constituye un referente normativo que demuestra el interés del legislador de tener dichas primas como factores de salario que se deben incluir al momento de efectuarse el reconocimiento pensionar. Posición que se debe adoptar para la solución del presente acto.

Todo lo expuesto, Honorable Juez, es ampliamente demostrativo de que la Pensión del actor debió tener en cuenta para el Cálculo del Monto Pensional, cuando menos Asignación Básica, Prima de Vacaciones y Prima de Navidad, situación que le da Derecho para que su Pensión sea Reliquidada, a partir del momento en que este Servidor Público Cumplió su Status Jurídico de Pensionado.

**DEMANDADO:** Según los documentos anexos en la demanda, se puede verificar que la pretensión de la accionante, no está ajustada a derecho, toda vez que no es viable conforme a la ley que se le reajuste la pensión de jubilación tomando factores salariales devengados durante el año status de pensión, tales como prima de navidad y prima de vacaciones, entre otras.

La liquidación de la pensión contenida en la Resolución objeto de litis, se efectuaron de conformidad con la ley 33 de 19851, que en su artículo primero dispone:


Centro, Avenida Daniel Lemaitre Calle 32 # 10-129 cuarto piso Edificio Antiguo Telecartagena
E-mail: admin08cgna@cendoj.ramajudicial.gov.co - Teléfono 6649184 – fax 6647275
Cartagena de Indias D.T.C.- Bolívar

*"Artículo Primero: El empleado oficial que sirva o haya servido veinte (201 años continuos o discontinuos v llegue a la edad de cincuenta v cinco (55) tendrá derecho a que por la respectiva Caía de Previsión se le pague una pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al setenta v cinco por ciento (75%) del salario promedio que sirvió de base o ara los aportes durante el último año de servicio (...)" (Subrayas Nuestros).*

EL accionante, al acreditar los presupuestos señalados en el artículo descrito, a saber, tiempo de servicio (20 años) y la edad (55 años) se procedió a reconocer la pensión de jubilación.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la discrepancia del actor radica en que la entidad demandada no incluyó factores salariales que debió incluir, solicita la reliquidación de esa pensión de jubilación, por lo que es necesario señalarle que no es ajustado a derecho que se tuviera en cuenta otros factores, tales como prima de navidad y prima de vacaciones y demás factores generados durante el año status de pensión, en virtud de lo que dispone el parágrafo segundo del artículo primero ibídem.

Según el parágrafo citado tenemos que para la aplicación de otro precepto distinto al artículo primero de la ley 33 de 1985, en cuanto a la edad, tenemos que al momento de haberse expedido la ley, el tiempo que debía haber prestado sus servicios la solicitante debía ser de 15 años continuos o discontinuo o que al momento de expedición de la ley se haya retirado del servicio habiendo prestado 20 años de labor continua o discontinua, presupuestos que no se acreditan en la accionante.

La inexistencia de los presupuestos señalados en el parágrafo en comento se observa, para la fecha de expedición de la ley 33 de 1985 no completaba 15 años de servicios continuo o discontinuo, por lo que no se pueden aplicar otros parámetros legales para el reconocimiento de la pensión de jubilación, sino el que establece la ley 33 de 1985.

En ese orden de ideas, y teniendo en cuenta la fecha de publicación de la mencionada norma, para el reconocimiento de las prestaciones que se causen a partir del 23 de diciembre de 2003, los únicos factores salariales que deben tenerse en cuenta, son la asignación básica mensual (ley 91 de 1989) y sobresueldo (Decreto 3621 de 2003), reglamentándose de este modo la Ley 91 de 1989.

Por lo anterior, el decreto 3752 de 2003 modifica los actos en cuanto a los factores salariales se refiere para la liquidación de las prestaciones para las cuales el docente realiza aportes como pensiones (jubilación, invalidez, retiro por vejez, reliquidaciones, pensiones post mortem) y auxilios sujetándolos al aporte que efectivamente realice el docente. En consecuencia, las regionales ¡implementan la aplicabilidad del decreto 3752 de 2003.



Centro, Avenida Daniel Lemaitre Calle 32 # 10-129 cuarto piso Edificio Antiguo Telecartagena
E-mail: admin08cgna@cendoj.ramajudicial.gov.co - Teléfono 6649184 – fax 6647275
Cartagena de Indias D.T.C.- Bolívar

Y si bien el artículo del referido decreto fue derogado por el artículo 160 de la ley 1151 de 2007 estableciendo que a partir del 25 de julio de 2007 la liquidación de las pensiones de los docentes afiliados al Fondo del Magisterio se realizaría teniendo en cuenta la totalidad de los factores salariales y de acuerdo al tipo de vinculación, este tipo de situación no se ajusta al caso objeto de la presente controversia por cuanto al momento en que la demandante adquirió el estatus de pensionados encontraba vigente el artículo 3 del decreto 3752 de 2003 manteniéndose inmodificables estas por ser situaciones jurídicas ya consolidadas y respecto de las cuales la ley 1151 de 2007 no estableció modificación alguna.

**MINISTERIO PÚBLICO:** se abstuvo de emitir concepto.

## IV. TRAMITE DEL PROCESO

La demanda fue presentada el día 12 de enero del año 2016 y admitida por este despacho mediante auto fechado 01 de febrero de 2016, igualmente fue notificada al demandante por estado electrónico No.012.

Posteriormente fue notificada personalmente a la demandada, a la Agencia de Defensa Jurídica del Estado y al Ministerio Público el día 26 de febrero de 2016 de conformidad con el artículo 199 del CPACA.

Mediante auto de fecha 21 de junio de 2016, se citó a las partes a audiencia inicial para el día 31 de agosto de 2016, se cierra el debate probatorio y se corre traslado para presentar alegatos dentro de los 10 días siguiente. Destacándose que en dicha audiencia se excluyó de la demanda al Departamento de Bolívar.

## V. CONSIDERACIONES

Atendiendo a la naturaleza del asunto y de acuerdo a las competencias establecidas en la ley, procede el Despacho a proferir sentencia dentro del presente proceso.

**PROBLEMA JURIDICO**: ¿Le asiste al demandante EDUARDO MOROS CHÁVEZ el derecho a que se le incluya la totalidad de los factores salariales devengados durante su último año de servicio en la pensión de jubilación, y se liquide la misma en un 75% sobre dichos factores?

**TESIS DEL DESPACHO**

Del artículo 36 de la ley 100 de 1993 se concluye que el legislador estableció una excepción a la aplicación universal del nuevo sistema en pensiones para quienes al 1° de abril de 1994, hubieren cumplido 35 años si son mujeres o 40


Centro, Avenida Daniel Lemaitre Calle 32 # 10-129 cuarto piso Edificio Antiguo Telecartagena
E-mail: admin08cgna@cendoj.ramajudicial.gov.co - Teléfono 6649184 – fax 6647275
Cartagena de Indias D.T.C.- Bolívar

años si son hombres, o 15 años o más de servicios cotizados, indicando que a ellos se les aplicaría lo establecido en el régimen anterior a la Ley 100 de 1993, en cuanto al tiempo de servicio, número de semanas cotizadas y el monto de la pensión.

En lo que tiene que ver con el período a tener en cuenta para la liquidación de la mesada pensional previsto en el inciso 3º del artículo 36 de la ley 100 de 1993, *fuere superior"*, el Despacho considera que esta disposición no puede aplicarse, habida cuenta que tratándose de una persona beneficiarla del régimen de transición, lo procedente es aplicar el régimen anterior en su integridad, esto es, la Ley 33 de 1985, en virtud del principio de inescindibilidad, que no permite que el operador jurídico utilice simultáneamente dos disposiciones tomando de cada una ellas aquello que resulte más favorable. Sin embargo, excepcionalmente, en casos que por favorabilidad resulta más beneficioso aplicar el promedio de los últimos 10 años, se podrá hacer, siempre y cuando el actor pruebe que dicha liquidación, le es más beneficiosa·

Teniendo en cuenta lo anterior, en la liquidación de la pensión de jubilación deberán incluirse todas aquellas sumas que habitual y periódicamente reciba el funcionario o empleado como retribución de sus servicios, a menos que se trate de un factor expresamente excluido por la ley.

Como quiera que en este caso, a la actora sólo se le tuvo en cuenta para liquidar la Pensión de Vejez el Salario Básico, sin incluir los demás factores que disfrutó, se deberá declarar la nulidad de los actos administrativos demandados, y en su lugar la entidad demandada deberá liquidar la pensión con todos los factores salariales devengados, con el promedio del último año de servicio y en un porcentaje de 75%, que no se tuvieron en cuenta como son: **Salario Básico, Prima de Vacaciones y Prima de Navidad.**

A las anteriores conclusiones se ha arribado, teniendo en cuenta las siguientes premisas probatorias, fácticas y normativas:

## ANALISIS LEGAL Y JURISPRUDENCIAL

En el presente asunto se resolverá como debe interpretarse el régimen de transición consagrado en el artículo 36 de la Ley 10 de 1993; y en consecuencia la forma como debe aplicarse la liquidación de la pensión del accionante si es con el promedio de los salarios que sirvieron de base de cotización durante los últimos 10 años, según lo establecido en el parágrafo 3º del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, o con el promedio de los salarios devengados en último año de servicio, tal como lo establece el artículo 1º de la Ley 33 de 1985.

Para resolver el presente caso es pertinente analizar la jurisprudencia de la Corte Constitucional, especialmente lo señalado en la Sentencia SU-230 de



Centro, Avenida Daniel Lemaitre Calle 32 # 10-129 cuarto piso Edificio Antiguo Telecartagena
E-mail: admin08cgna@cendoj.ramajudicial.gov.co - Teléfono 6649184 – fax 6647275
Cartagena de Indias D.T.C.- Bolívar

2015; y la expedida por el Máximo Órgano de lo Contencioso Administrativo en sentencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado del 25 de febrero de 2016, que con respecto a aplicación del precedente de la sentencia de la Corte Constitucional manifestó que no era aplicable en la jurisdicción contenciosa administrativa en los siguientes términos:

"Quiere en esta oportunidad el Consejo de Estado señalar que, de conformidad con lo expuesto y como se expresó con anterioridad en esta providencia, el criterio invariable de esta Corporación, sostenido en forma unánime por más de veinte años, ha sido y es que el monto de las pensiones del régimen de transición pensional del sector oficial comprende la base (generalmente el ingreso salarial del último año de servicios) y el porcentaje dispuesto legalmente (que es por regla general el 75%). La única excepción a este criterio la constituyen las pensiones de Congresistas y asimilados, regidas por la Ley 4° de 1992, en virtud de la cosa juzgada constitucional establecida en la sentencia C-258 de 2013, pues conforme a la parte resolutiva de la referida sentencia de control constitucional, "las reglas sobre ingreso base de liquidación (IBL), aplicables a todos los beneficiarios de este régimen especial, son las contenidas en los artículos 21 y 36, inciso tercero, de la Ley 100 de 1993, según el caso".

Quiere insistir el Consejo de Estado en las razones que sustentan su postura tradicional con respecto al ingreso base de las pensiones del régimen de transición, y que ahora reitera:

> *1) La complejidad de los regímenes especiales pensionales, aplicables en virtud del régimen de transición, hace altamente razonable la interpretación que tradicionalmente ha tenido esta Corporación respecto de la expresión "monto" contenida como criterio general en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.*
>
> *2) Esta interpretación ha sido compartida en múltiples sentencia de constitucionalidad y de tutela de la Corte Constitucional, por lo cual el Consejo de Estado la ha aplicado en forma reiterada y pacífica. La variación interpretativa que pretende introducir la sentencia SU-230 de 2015, si se acogiera por el Consejo de Estado, afectaría el derecho a la igualdad de los ciudadanos beneficiarios del régimen de transición que tienen sus pensiones pendientes de decisiones judiciales o administrativas, y que constituyen un número significativamente menor de quienes se han beneficiado de la forma tradicional de liquidación, dada la inminente finalización del régimen de transición pensional. El principio constitucional de igualdad, en este caso se vería seriamente afectado en un aspecto cardinal de los derechos sociales como lo son las pensiones. Igual reflexión cabría sobre el impacto económico, que en todo caso ya se asumió para la generalidad de los pensionados, quedando muy pocos pendientes de esa decisión. Debe recordarse que el Acto Legislativo No. 1 de 2005, además de introducir el concepto de*


Centro, Avenida Daniel Lemaitre Calle 32 # 10-129 cuarto piso Edificio Antiguo Telecartagena
E-mail: admin08cgna@cendoj.ramajudicial.gov.co - Teléfono 6649184 – fax 6647275
Cartagena de Indias D.T.C.- Bolívar

*sostenibilidad financiera al sistema pensional, dispuso que el Estado "asumirá la deuda pensional que esté a su cargo".*

*3) Los serios argumentos de desigualdad económica y social que sustentaron las decisiones de la sentencia C-258 de 2013, incluido el relativo al ingreso base de liquidación de las pensiones del régimen cuya constitucionalidad se definió en esa oportunidad, no pueden extenderse a las demás pensiones de los regímenes especiales del sector público que no tienen las características de excepcionales ni privilegiadas.*

*4) La Corte Constitucional no ha rechazado la postura del Consejo de Estado en este punto en forma expresa, en acciones de tutela en las que esta Corporación haya sido accionada, por lo cual la sentencia SU-230 de 2015 no le sería aplicable, dado que como tribunal supremo de lo contencioso administrativo, debería tener derecho, como mínimo a defender su posición en tales acciones. Cuando tal cosa suceda, es de esperar que la Corte Constitucional examine los argumentos aquí expuestos y debata a su interior el alcance de los mismos antes de pronunciarse sobre este importante tema.*

*5) Los principios de progresividad y no regresividad de los derechos sociales, que la misma Corte Constitucional ha estimado incorporados a la Constitución Política colombiana en virtud del llamado "bloque de constitucionalidad", no se predican exclusivamente de los cambios legales sino también de las variaciones jurisprudenciales. Si la interpretación tradicional del Consejo de Estado sobre el concepto de "monto" en las pensiones del régimen de transición del sector público se ha aplicado a la generalidad de los pensionados de dicho sector, tanto en sede administrativa como en las decisiones judiciales, y esa interpretación ha sido compartida por la Corte Constitucional en sentencias de constitucionalidad y de tutela, no parece acorde con los referidos principios de progresividad y no regresividad el cambio jurisprudencial que se pretende introducir con la sentencia SU-230 de 2015.*

En efecto, si ya la Constitución dispuso la finalización del régimen de transición pensional y queda pendiente, en consecuencia, un volumen de reconocimientos pensionales mucho menor que el que ya tiene decidido el asunto conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado, no se ve ninguna afectación del principio de sostenibilidad financiera que imponga el cambio jurisprudencial que plantea la sentencia SU-230 de 2015, y en cambio sí se hace notorio y protuberante el desconocimiento de los principios de igualdad y de progresividad.

Recordemos que el artículo 36 de la ley 100 de 1993, establece el régimen de transición de la siguiente manera:

*"La edad para acceder a la pensión de vejez, continuará en cincuenta y cinco (55) años para las mujeres y sesenta (60) para los hombres, hasta el año 2014, fecha en la cual la edad se incrementará en dos años, es decir, será de 57 años para las mujeres y 62 para los hombres.*

*La edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas, y el monto de la pensión de vejez de las personas que al momento de entrar en vigencia el sistema tengan treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, o quince (15) o más años de servicios cotizados, será la establecida en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados. Las demás condiciones y requisitos aplicables a estas personas para acceder a la pensión de vejez, se regirán por las disposiciones contenidas en la presente ley.*

*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 hiciere 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."*

De la norma transcrita, se concluye que el legislador estableció una excepción a la aplicación universal del nuevo sistema en pensiones para quienes al 1o de abril de 1994, hubieren cumplido 35 años si son mujeres o 40 años si son hombres, o 15 años o más de servicios cotizados, indicando que a ellos se les aplicaría lo establecido en el régimen anterior a la Ley 100 de 1993, en cuanto al tiempo de servicio, número de semanas cotizadas y el monto de la pensión.

Por su parte el artículo 1 de la ley 33 de 1985 consagraba lo siguiente:

"Artículo 1º. **El empleado oficial que sirva o haya servido veinte (20) años continuos o discontinuos o llegue a la edad de cincuenta y cinco (55) años 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".

"No quedan sujetos a esta regla general los empleados oficiales que trabajan en actividades que por su naturaleza justifiquen la excepción que la ley haya determinado expresamente, ni aquéllos que por ley disfruten de un régimen especial de pensiones.".(Negrillas fuera del texto).

Así, la Ley 33 de 1985, aplicable a los empleados oficiales de todos los órdenes, establece que para acceder a la pensión ordinaria de jubilación el empleado oficial debe haber servido veinte (20) años continuos o discontinuos


Centro, Avenida Daniel Lemaitre Calle 32 # 10-129 cuarto piso Edificio Antiguo Telecartagena
E-mail: admin08cgna@cendoj.ramajudicial.gov.co - Teléfono 6649184 – fax 6647275
Cartagena de Indias D.T.C.- Bolívar

y llegar a la edad de cincuenta y cinco años (55), caso en el cual la respectiva Caja de Previsión le pagará 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.

Respecto de los factores que deben ser tenidos en cuenta para el cálculo del monto de la pensión de jubilación, la norma referida fue modificada por la Ley 62 de 1985, en cuyo artículo 1o dispuso:

"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
- 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."

No obstante, los factores salariales aquí señalados, el H. Consejo - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda-, en providencia de 4 de agosto de 2010, Consejero Ponente Doctor Víctor Hernando Alvarado Ardila, Exp. No. 25000232500020060750901 (0112-2009), reiterado en la Sentencia del 26 de Febrero de 2016 ya citada, estableció que dichos factores no son taxativos; al efecto señaló:

> "(...) de acuerdo con el anterior marco interpretativo y en aras de garantizar los principios de igualdad material, primacía de la realidad sobre las formalidades y favorabilidad en materia laboral, la Sala, previos debates surtidos con apoyo en antecedentes históricos, normativos y jurisprudenciales, a través de la presente sentencia de unificación arriba a la conclusión que la Lev 33 de 1985 no indica en forma taxativa los factores salariales que conforman la base de liquidación pensional, sino que los mismos están simplemente enunciados y no impiden la inclusión de otros conceptos devengados por el trabajador durante el último año de prestación de servicios. (...)



Centro, Avenida Daniel Lemaitre Calle 32 # 10-129 cuarto piso Edificio Antiguo Telecartagena
E-mail: admin08cgna@cendoj.ramajudicial.gov.co - Teléfono 6649184 – fax 6647275
Cartagena de Indias D.T.C.- Bolívar

"Ahora bien, en consonancia con la normatividad vigente y las directrices jurisprudenciales trazadas en torno a la cuantía de las pensiones de los servidores públicos, es válido tener en cuenta todos los factores que constituyen salario, es decir, aquellas sumas que percibe el trabajador de manera habitual y periódica como contraprestación directa por sus servicios, independientemente de la denominación que se les dé, tales como asignación básica, gastos de representación, prima técnica, dominicales y festivos, horas extras, auxilios de transporte y alimentación, bonificación por servicios prestados, prima de servicios, incrementos por antigüedad, quinquenios, entre otros, sólo para señalar algunos factores de salario, a más de aquellos que reciba el empleado y cuya denominación difiera de los enunciados que sólo se señalaron a título ilustrativo, pero que se cancelen de manera habitual como retribución directa del servicio. Se excluyen aquellas sumas que cubren los riesgos o infortunios a los que el trabajador se puede ver enfrentado.

"Sobre el particular es pertinente aclarar, que existen algunas prestaciones sociales -en las cuales el mismo legislador les dio dicha connotación-, esto es, a las primas de navidad y de vacaciones, que a pesar de tener esa naturaleza, constituyen factor de salario para efectos de liquidar pensiones y cesantías, como expresamente quedó establecido en el artículo 45 del Decreto 1045 de 1978.".

Así entonces, conforme a los principios de progresividad, favorabilidad en materia laboral y, primacía de la realidad sobre las formalidades, la interpretación que debe darse a la Ley 33 de 1985, modificada por la Ley 62 de 1985, es que la misma no contiene una lista taxativa de los factores a tener en cuenta en la base de la liquidación pensional, razón por la cual, debe entenderse como salario para efectos de la liquidación pensional todo aquello que reciba el empleado como contraprestación directa del servicio, indistintamente de la denominación que adopte.

En lo que tiene que ver con el período a tener en cuenta para la liquidación de la mesada pensional previsto en el inciso 3o del artículo 36 de la ley 100 de 1993, fuere superior", el Despacho considera que esta disposición no puede aplicarse, habida cuenta que tratándose de una persona beneficiarla del régimen de transición, lo procedente es aplicar el régimen anterior en su integridad, esto es, la Ley 33 de 1985, en virtud del principio de inescindibilidad, que no permite que el operador jurídico utilice simultáneamente dos disposiciones tomando de cada una ellas aquello que resulte más favorable. Sin embargo, excepcionalmente, en casos que por favorabilidad resulta más beneficioso aplicar el promedio de los últimos 10 años, se podrá hacer, siempre y cuando el actor pruebe que dicha liquidación, le es más beneficiosa.

Ahora bien, esta Casa Judicial no desconoce el pronunciamiento de la H. Corte Constitucional, contenido en la Sentencia SU 230 de 2015, sin embargo, tampoco puede desconocer lo contemplado en el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011, que dispone: "Artículo 10. Deber de aplicación uniforme de las normas y


Centro, Avenida Daniel Lemaitre Calle 32 # 10-129 cuarto piso Edificio Antiguo Telecartagena
E-mail: admin08cgna@cendoj.ramajudicial.gov.co - Teléfono 6649184 – fax 6647275
Cartagena de Indias D.T.C.- Bolívar

la jurisprudencia. Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos tácticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas.". Este artículo fue estudiado por la Corte Constitucional en Sentencia C-634 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, en la que se dijo:

> *"El artículo 10 de la Ley 1437 de 2011 regula el deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia. Así, determina que las autoridades, al resolver los asuntos de su competencia, aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos tácticos y jurídicos. Hasta aquí, el precepto no hace nada distinto que reiterar los principios constitucionales de legalidad e igualdad ante la ley, que implican la obligación de fundar las actuaciones del Estado en las fuentes de derecho preexistentes y bajo el mandato de prodigar idéntico tratamiento ante supuestos jurídicos y tácticos análogos.*
>
> *El precepto contiene una segunda prescripción, la cual prevé que para cumplir con las obligaciones constitucionales aludidas, las autoridades deberán "tener en cuenta" las sentencias de unificación jurisprudencial que adopte el Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas. Este precepto reconoce una fuente de derecho particular, que debe hacer parte del análisis para la adopción de decisiones. A esa fuente el legislador le reconoce carácter vinculante más no obligatorio, pues la disposición alude a que el precedente debe ser consultado, más no aplicado coactivamente".*

Dicho artículo fue declarado exequible, bajo la precisión de que no puede desconocerse en forma privilegiada las sentencias de la Corte Constitucional en control abstracto de constitucionalidad, esto es las sentencias C, habida cuenta de que hay mandato constitucional que así lo impone, artículo 243 de la Carta Política. Bajo estos razonamientos, entiende el Despacho, que ante esta circunstancia, bien se puede seguir aplicando el precedente jurisprudencial del Consejo de Estado, que se ha venido aplicando sistemáticamente en esta jurisdicción, habida cuenta que no estamos ante una sentencia de constitucionalidad, sino una sentencia de tutela, que así sea de unificación, en virtud de la Ley 270 de 1996, no tiene el mismo carácter que las sentencia de constitucionalidad.

Al respecto el Honorable Consejo de Estado reiteró la importancia de las Sentencias de Unificación como precedente jurisprudencial, señaló además, que se deben tener en cuenta los pronunciamiento de la unificación emitidos por dicha Corporación, pues, se trata del órgano de cierre de la jurisdicción contencioso administrativa, a cargo del cual se encuentran las sentencias de unificación y sus efectos en el interior de la propia jurisdicción. Así mismo,



Centro, Avenida Daniel Lemaitre Calle 32 # 10-129 cuarto piso Edificio Antiguo Telecartagena
E-mail: admin08cgna@cendoj.ramajudicial.gov.co - Teléfono 6649184 – fax 6647275
Cartagena de Indias D.T.C.- Bolívar

dichos precedentes jurisprudenciales generan un imperativo para las autoridades judiciales y administrativas, que están obligadas a tenerlas en cuenta para decir casos similares, para extender sus efectos a los ciudadanos que lo soliciten y se encuentren en los mismos supuestos fácticos y jurídicos.

*"...Se ha señalado hasta el momento (i) que la función de unificación de la jurisprudencia en cabeza del Consejo de Estado deriva de su condición de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo y que, en tal sentido, es anterior a la ley 1437 de 2011; y (ii) que la Administración tiene el deber general de tener en cuenta las sentencias de los órganos de cierre en que se han interpretado las normas aplicables al asunto que debe resolver en sede administrativa, lo cual reduce la litigiosidad, promueve la seguridad jurídica y asegura el principio de legalidad y la igualdad de trato a los ciudadanos.*

*En este contexto, la ley 1437 de 2011 reformó el valor de las sentencia de unificación a través de varios mecanismos de activación judicial y administrativa de sus efectos, así: 1. Deben ser tenidas en cuenta por la Administración al resolver las actuaciones administrativas, con el fin de garantizar la aplicación uniforme de las normas constitucionales y legales aplicables al caso (artículo 10);... 3. Su desconocimiento por los Tribunales Administrativos en sentencias de segunda instancia es causal del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia (art. 256 y ss) ... 5. La necesidad de expedir una sentencia de unificación jurisprudencial permite que la Sala Plena del Consejo de Estado asuma competencia de asuntos pendiente de fallo en las Secciones que la componen y a estas últimas que lo hagan en relación con los asuntos pendientes de fallo en sus subsecciones o en los tribunales administrativos (artículo 271). 6. Deben ser tenidas en cuenta por las autoridades administrativas para las conciliaciones y así lo debe advertir a ellas el Ministerio Público (artículo 302, parágrafo) .*

*De acuerdo a los argumentos expuestos anteriormente, se continuará aplicando en su integridad la Sentencia de Unificación del 4 de agosto de 2010 emitida por el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo radicación número: 25000-23-25-000-2006-07509-01(0112-09) y la Sentencia de la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA, donde figura como Consejero ponente: DR. GERARDO ARENAS MONSALVE. Bogotá D.C., veinticinco (25) de febrero de dos mil dieciséis (2016). Expediente: 25000234200020130154101. Referencia: 4683-2013, pues, representa un importante precedente jurisprudencial de ésta jurisdicción, por tanto, dicho pronunciamiento tiene el carácter vinculante para los operadores judiciales de esta jurisdicción, dentro del cual se encuentra esta Casa judicial. En la cual señaló:*

*De acuerdo con el anterior marco interpretativo y en aras de garantizar los principios de igualdad material, primacía de la realidad sobre las*


Centro, Avenida Daniel Lemaitre Calle 32 # 10-129 cuarto piso Edificio Antiguo Telecartagena
E-mail: admin08cgna@cendoj.ramajudicial.gov.co - Teléfono 6649184 – fax 6647275
Cartagena de Indias D.T.C.- Bolívar

*formalidades y favorabilidad en materia laboral, la Sala, previos debates surtidos con apoyo en antecedentes históricos, normativos y jurisprudenciales, a través de la presente sentencia de unificación arriba a la conclusión que la Ley 33 de 1985 no indica en forma taxativa los factores salariales que conforman la base de liquidación pensional, sino que los mismos están simplemente enunciados y no impiden la inclusión de otros conceptos devengados por el trabajador durante el último año de prestación de servicios.*

*(...)*

*Igualmente, la tesis expuesta en este proveído privilegia el principio de primacía de la realidad sobre las formalidades, cuya observancia es imperativa en tratándose de beneficios laborales, pues el catálogo axiológico de la Constitución Política impide aplicar la normatividad vigente sin tener en cuenta las condiciones bajo las cuales fue desarrollada la actividad laboral, toda vez que ello conduciría a desconocer aspectos relevantes que determinan la manera como deben reconocerse los derechos prestacionales.*

*De ahí que, interpretar la Ley 33 de 1985, modificada por la Ley 62 del mismo año, en el sentido de considerar que aquélla enlista en forma expresa y taxativa los factores sobre los cuales se calcula el Ingreso Base de Liquidación de la pensión de jubilación, trae como consecuencia la regresividad en los Derechos Sociales de los ciudadanos, pues se observa sin duda alguna que el transcurso del tiempo ha implicado una manifiesta disminución en los beneficios alcanzados con anterioridad en el ámbito del reconocimiento y pago de las pensiones.*

*(...)*

*Es por ello que la interpretación que debe darse a la Ley 33 de 1985, modificada por la Ley 62 de la misma anualidad, es la que permite efectivizar en mejor medida los derechos y garantías laborales, es decir aquella según la cual las citadas normas no enlistan en forma taxativa los factores salariales que componen la base de liquidación pensional, sino que permiten incluir todos aquellos que fueron devengados por el trabajador, previa deducción de los descuentos por aportes que dejaron de efectuarse.*

*(..)*

*En atención al citado precedente, es preciso aclarar que, la Sala no desconoce la competencia radicada por la Constitución Política en cabeza del legislador y el ejecutivo respecto de la regulación de las prestaciones sociales de los empleados públicos; sin embargo, dada la redacción de la disposición analizada, a saber la Ley 33 de 1985 modificada por la Ley 62 del mismo año, y el principio de primacía de la*



Centro, Avenida Daniel Lemaitre Calle 32 # 10-129 cuarto piso Edificio Antiguo Telecartagena
E-mail: admin08cgna@cendoj.ramajudicial.gov.co - Teléfono 6649184 – fax 6647275
Cartagena de Indias D.T.C.- Bolívar

*realidad sobre las formalidades, no puede concederse un alcance restrictivo a dicha norma, pues se corre el riesgo de excluir de la base de liquidación pensional factores salariales devengados por el trabajador y que por su naturaleza ameritan ser incluidos para tales efectos, los cuales en el transcurso del tiempo han cambiado su naturaleza, a fin de hacerlos más restrictivos.*

*(...)*

*Ahora bien, en consonancia con la normatividad vigente y las directrices jurisprudenciales trazadas en torno a la cuantía de las pensiones de los servidores públicos, es válido tener en cuenta todos los factores que constituyen salario, es decir aquellas sumas que percibe el trabajador de manera habitual y periódica, como contraprestación directa por sus servicios, independientemente de la denominación que se les dé, tales como, asignación básica, gastos de representación, prima técnica, dominicales y festivos, horas extras, auxilios de transporte y alimentación, bonificación por servicios prestados, prima de servicios, incrementos por antigüedad, quinquenios, entre otros, solo para señalar algunos factores de salario, a más de aquellos que reciba el empleado y cuya denominación difiera de los enunciados que solo se señalaron a título ilustrativo, pero que se cancelen de manera habitual como retribución directa del servicio. Se excluyen aquellas sumas que cubren los riesgos o infortunios a los que el trabajador se puede ver enfrentando.*

*Sobre el particular es pertinente aclarar, que existen algunas prestaciones sociales - a las cuales el mismo legislador les dio dicha connotación -, esto es, a las primas de navidad y de vacaciones, que a pesar de tener esa naturaleza, constituyen factor de salario para efectos de liquidar pensiones y cesantías, como expresamente quedó establecido en el artículo 45 del Decreto 1045 de 1978.*

*No desconoce la Sala que el mencionado decreto no es aplicable al sub-lite, tal y como ya se expuso en consideraciones precedentes, por cuanto el presente asunto se rige por la Ley 33 de 1985, modificada por la Ley 62 del mismo año; empero, constituye un referente normativo que demuestra el interés del legislador de tener dichas primas como factores de salario que se deben incluir al momento de efectuar el reconocimiento pensional."*

Por último, es necesario recordar que el principio de sostenibilidad financiera, incorporado a la Constitución Política a través del Acto Legislativo No. 01 de 2005, exige del legislador que cualquier regulación futura que se haga del régimen pensional debe preservar el equilibrio financiero del sistema general de pensiones, el cual en casos como estos conllevaría la cancelación de los aportes no realizados, los cuales no solo corresponden al último año de


Centro, Avenida Daniel Lemaitre Calle 32 # 10-129 cuarto piso Edificio Antiguo Telecartagena
E-mail: admin08cgna@cendoj.ramajudicial.gov.co - Teléfono 6649184 – fax 6647275
Cartagena de Indias D.T.C.- Bolívar

servicio sino a toda su vida laboral porque el riesgo que ampara la pensión se construyó a lo largo de todo el tiempo de servicio prestado.

Por consiguiente, de las mesadas pensionales reliquidadas se deben deducir las sumas ya pagadas y su resultado, en cada caso, constituye las diferencias a pagar por este concepto, y una vez ejecutado lo anterior la administración descontará el valor de los aportes que ordene la ley que el interesado no haya cubierto respecto de los factores que se dispusieron incluir y que corresponden a toda su vida laboral, pues esa es una carga del servidor público que no se puede eludir y cuyos recursos son fundamentales para que luego la entidad responsable pueda cumplir su obligación de pago.

En relación con este punto en específico el Consejo de Estado ha dicho:

> *"…. la Ley 33 de 1985 regla dos materias fundamentales, a saber: 1ª) MEDIDAS EN RELACIÓN CON LAS CAJAS DE PREVISIÓN, TENDIENTES A SU FORTALECIMIENTO y 2ª) REGULA DE MANERA "GENERAL" EL DERECHO A LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN CON RELEVANCIA EN LOS APORTES SOBRE LOS FACTORES PERTINENTES Y DEROGA LA NORMATIVIDAD "GENERAL" PENSIONAL ANTERIOR CON CITACIÓN DE LOS ARTS. 27 Y 28 DEL DL. 3135/68, por lo que se entiende que a partir de su vigencia se aplica a sus destinatarios.*
>
> *Ahora, el Art. 3°. de esta Ley -norma "general"- determina que se deben pagar APORTES en favor de la Caja de Previsión por las retribuciones que perciben los empleados oficiales y luego señala los factores sobre los cuales se deben liquidar Aportes a los empleados oficiales nacionales, para finalmente precisar que las PENSIONES DE EMPLEADOS OFICIALES DE CUALQUIER ORDEN se deben liquidar sobre los mismos factores por los cuales se haya aportado; pero, ese artículo 3° fue MODIFICADO por el Art. 1° de la Ley 62 de sep. 16/85, que lo reemplazó totalmente (con nuevo texto) donde se determina que los empleados oficiales deben pagar aportes a las Cajas a las cuales estén afiliados, que esos aportes se pagarán sobre los factores remunerativos que allí se precisan y que las "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."*

No sobra advertir que ANTES DE LA EXPEDICIÓN DEL RÉGIMEN DE APORTES CON TRASCENDENCIA PENSIONAL (Ley 33/85) el Legislador previamente había consagrado la obligación de los servidores públicos de pagar un porcentaje de la retribución percibida en favor de la Entidad Prestacional con miras a que éstas tuvieran recursos con que cumplir sus obligaciones, aunque la norma no determinaba, en ese tiempo, que solo sobre los factores que se aportara se haría la liquidación pensional; más aún, algunos factores pensionales estaban exentos de pagar el porcentaje como la prima de navidad.

En fin, es importante que los servidores públicos paguen APORTES SOBRE LAS RETRIBUCIONES QUE PERCIBAN EN FAVOR DE LAS ENTIDADES PRESTACIONALES con el fin de que éstas tengan recursos con los cuales puedan cubrir sus obligaciones, más cuando no es posible admitir que un servidor EXIJA DERECHOS a una Entidad sin cumplir OBLIGACIONES con la Entidad por cuanto son correlativos el derecho y la obligación; aún más, la Jurisdicción en varias providencias ha determinado que si por causa de la Administración ya sea por omisión u orientación equívoca no se recauda el aporte de una retribución que tiene incidencia pensional, tal situación no puede constituirse en un OBSTACULO INSALVABLE para que se le tenga en cuenta en la liquidación pensional, pues basta ordenar en la Sentencia que se recaude dicho aporte, descontándolo de las sumas a pagar, con lo cual se da cumplimiento a la ley y no se causa un perjuicio al servidor público, ya que si así no se hace, bastaría la conducta omisiva del Pagador para causar una lesión económica al funcionario en materia pensional."

Ahora, si bien es cierto, el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 exceptuó en materia pensional a los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio creado por la Ley 91 de 1989, por este hecho, no puede establecerse que dichas pensiones corresponden a un régimen especial, puesto que estas prestaciones siguen sometidas al régimen consagrado en la Ley 33 de 1985, por regla general, conforme al artículo 15 de la Ley 91 de 1989. De acuerdo con esta disposición, 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 rigen por las normas vigentes para los empleados públicos del orden nacional, como los Decretos 3135 de 1.968, 1848 de 1.969 y 1045 de 1.978 o los que se expidan en el futuro.

En conclusión, dado que las primas de **navidad** y de **vacaciones** se encuentran consagradas en el Decreto 1045 de 1978, en virtud de los principios de progresividad, no regresividad y favorabilidad, dichos conceptos deben estimarse como factores salariales para el reconocimiento de la pensión.

Bajo estos supuestos resolveremos el caso que nos ocupa.

## CASO CONCRETO

El demandante, EDUARDO DE JESÚS MOROS CHAVES, nació el 25 de mayo de 1941 (folio 02), lo que quiere decir que para el año 1994, tenía 52 años de edad, y laboró durante más de 30 años al servicio de entidades públicas (ver folio 05); siendo su último cargo el de docente en el municipio de Mompox; lo que significa que le es aplicable, las disposiciones de las Leyes 33 de 1985 y 71 de 1988; y al momento en que se le reconoció la pensión de vejez no se le tuvieron en cuenta todos los factores salariales que devengó durante el último año de servicio (Folios 5 y 6).


Centro, Avenida Daniel Lemaitre Calle 32 # 10-129 cuarto piso Edificio Antiguo Telecartagena
E-mail: admin08cgna@cendoj.ramajudicial.gov.co - Teléfono 6649184 – fax 6647275
Cartagena de Indias D.T.C.- Bolívar

Acorde con lo expuesto se tiene que la reliquidación de la pensión en el caso que nos ocupa, debió efectuarse acorde con lo normado en las normas citadas, es decir, teniendo en cuenta para tales efectos el promedio de todos los factores salariales devengados en el último año de servicios.

Como quiera que en este caso, la entidad que le reconoció en ese momento la pensión de Jubilación- la Secretaría de Educación Departamental de Bolívar, pero a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, sólo tuvo en cuenta para liquidar la Pensión de Vejez el Salario Básico y prima de vacaciones (ver folios 5-6), no incluyendo los demás factores salariales que disfrutó, se deberá declarar la nulidad de los actos administrativos demandados, y en su lugar la entidad deberá liquidar la pensión con todos los factores salariales devengados, con el promedio del último año de servicio y en un porcentaje de 75%, que no se tuvieron en cuenta como son**: Salario Básico, Prima de vacaciones y Prima de Navidad** (folio 13-14), a partir del **26 de agosto de 2011**, habida cuenta que operó el fenómeno prescriptivo de conformidad con el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968 y el artículo 94 del CGP, toda vez que a la demandante se le reliquidó pensión de vejez a partir del 22 de febrero de 2007, y solicitud de reliquidación fue radicada el **26 de agosto de 2014**, (ver folio 09) es decir, que la presentación de la petición de reliquidación tuvo virtualidad de interrumpir la prescripción.

De otro lado, se ordenará el descuento de los aportes correspondientes a los factores salariales cuya inclusión se ordena y sobre los cuales no se haya efectuado la deducción legal. Esta tesis ha sido sostenida por el Consejo de Estado en la sentencia de unificación que citamos arriba, en el sentido que la referida omisión por parte de la administración no impide el reconocimiento de dichos conceptos para efectos pensionales, toda vez que aquellos pueden ser descontados por la entidad cuando se haga el reconocimiento prestacional.

Las sumas a favor del demandante y las deducciones por aportes se ajustarán de acuerdo a las normas legales.

**COSTAS**

El artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 dispone 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".

Hoy debemos entender que la remisión normativa debe hacerse al CODIGO GENERAL DEL PROCESO y por lo tanto acudimos artículo 365 de la ley 1564 de 2012, en donde se establece que se condenara en costas a la parte vencida en el proceso.

Ahora, para que proceda la condena en costas a la parte vencida en un proceso, se debe tener en cuenta que solo hay lugar a ella cuando en el



Centro, Avenida Daniel Lemaitre Calle 32 # 10-129 cuarto piso Edificio Antiguo Telecartagena
E-mail: admin08cgna@cendoj.ramajudicial.gov.co - Teléfono 6649184 – fax 6647275
Cartagena de Indias D.T.C.- Bolívar

expediente aparezca que se causaron y están sujetas a demostración efectiva Así lo dispone el numeral 8 de la norma citada:

*"…….*
*8. Sólo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación."*

En el presente caso el despacho estima que no es procedente la condena en costas a la parte demandada, por cuanto la finalidad de las mismas es retribuir a la contraparte los gastos en que incurrió en el ejercicio de su defensa, lo cual no se cumple en este caso porque no se observa que la entidad demandada haya incurrido en gastos procesales y no se acreditó la causación de las agencias en derecho.

## V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, Administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

## FALLA

**PRIMERO-** Declarar la NULIDAD PARCIAL de las Resoluciones No. No 0265 del 02 de Abril de 1997 mediante la cual se reconoce la pensión de Jubilación y 1407 del 09 de Octubre de 2008 mediante la cual se reconoce el pago de la reliquidación de la pensión de Jubilación por retiro definitivo del servicio del señor JESUS MOROS CHAVES, expedida por la Secretaria de Educación Departamental de Bolívar, al no tener en cuenta la totalidad de los factores salariales devengados por el demandante.

**SEGUNDO-** Declarar la NULIDAD del acto administrativo producto del silencio administrativo negativo sobre la solicitud de reliquidación pensional presentada por el Demandante mediante memorial radicado el 26 de agosto de 2014 ante la Secretaría de Educación Departamental de Bolívar.

**TERCERO-** En consecuencia a lo señalado en los numerales anteriores, **CONDENESE** al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, a efectuar una nueva liquidación de la pensión de jubilación del señor **EDUARDO DE JESÚS MOROS CHAVES**, en cuantía equivalente al 75% del promedio de todo lo devengado por él en el último año de servicios, con inclusión de todas las sumas devengadas en dicho período, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, cuales son **Salario Básico, Prima de Vacaciones y Prima de Navidad**, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva del presente fallo. Si frente a alguna de estas sumas no se realizaron descuentos con destino al sistema de seguridad social, la entidad realizará los descuentos que por ley le correspondía efectuar al trabajador, que no hayan sido objeto de


Centro, Avenida Daniel Lemaitre Calle 32 # 10-129 cuarto piso Edificio Antiguo Telecartagena
E-mail: admin08cgna@cendoj.ramajudicial.gov.co - Teléfono 6649184 – fax 6647275
Cartagena de Indias D.T.C.- Bolívar

descuento y que se haya ordenado incluir en el cómputo de la prestación, y los girará a las entidades destinatarias si hay lugar a ello.

**CUARTO:CONDENASE** al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, pagar al demandante las diferencias que resulten entre la nueva liquidación y las sumas pagadas por Pensión de Jubilación, según lo dispuesto en esta sentencia, ajustándola en los términos del art. 187 del C.P.A.C.A., como se indicó en la parte motiva de esta providencia.

**QUINTO-** El ajuste de valor y el pago de los mismos, respecto de las sumas causadas serán a partir del **26 de agosto de 2011**, conforme a la parte motiva de la presente providencia, en aplicación de la prescripción trienal.

**SEXTO-**Esta sentencia se cumplirá conforme a lo dispuesto en el artículo 192 y 195 del C.P.A.C.A.

**SEPTIMO-**Sin costas.

**OCTAVO-**Ejecutoriada esta providencia, expídase copia auténtica para su cumplimiento haciéndose constar en la primera que presta mérito ejecutivo, devuélvanse los dineros sobrantes consignados para los gastos del proceso si los hubiere y archívese el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**ENRIQUE ANTONIO DEL VECCHIO DOMINGUEZ**
Juez Octavo Administrativo del Circuito de Cartagena