



**Radicado No. 13-001-33-33-008-2019-00044-00**

Cartagena de Indias D.T y C, Dieciocho (18) de septiembre de dos mil veinte (2020)

<b>Medio de control</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO</b>
<b>Radicado</b>	<b>13-001-33-33-008-2019-00044-00</b>
<b>Demandante</b>	<b>LUZ MOSQUERA HURTADO</b>
<b>Demandado</b>	<b>NACION-MINISTERIO DE EDUCACION-FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO</b>
<b>Tema</b>	<b>RELIQUIDACIÓN PENSIÓN DOCENTES – FACTORES SALARIALES</b>
<b>Sentencia No</b>	<b>0103</b>

### **1. PRONUNCIAMIENTO**

Procede el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Cartagena a dictar sentencia de Nulidad y Restablecimiento del Derecho presentada por la señora LUZ MOSQUERA HURTADO, a través de apoderado judicial, contra el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO.

### **2. ANTECEDENTES**

#### **- HECHOS**

Aduce la demandante que le fue reconocida pensión de jubilación por cumplir con todos los requisitos legales, pero que posteriormente solicitó la reliquidación de su mesada pensional con inclusión de todos los factores salariales devengados durante su último año de servicio y esta le fue negada.

#### **- PRETENSIONES**

**1-**Que se declare la nulidad parcial del acto administrativo contenido en la resolución No. 4575 de fecha 14 de junio de 2016, por medio de la cual se reconoció la pensión de jubilación de la accionante, sin incluir todos los factores salariales percibidos durante el último año de servicio al cumplimiento del status de pensionado.

**2-**Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, se condene a la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, a reconocer y pagar a favor de la demandante una pensión de jubilación del 75%, a partir del 28 de marzo de 2016, con la inclusión de todos los factores salariales que devengó durante el último año de servicio al cumplimiento del status de pensionado.

**3-**Condenar a la entidad demandada, a que sobre el monto inicial de la pensión reconocida, aplique los reajustes para cada año como lo ordena la Constitución y la Ley.

**4-**Condenar a la entidad demandada a realizar el reajuste sobre las sumas reconocidas, de conformidad con el artículo 187 del CPACA.

**5-**Condenar a la entidad demandada a pagar las mesadas atrasadas desde la consolidación del derecho hasta la inclusión en nómina.



**Radicado No. 13-001-33-33-008-2019-00044-00**

**6-**Reconocer y pagar intereses de mora sobre las sumas adeudadas, a partir de la ejecutoria de la sentencia, conforme con lo establecido en el artículo 192 del CPACA.

**7-**Que se condene a la demandada al pago de costas.

#### **- FUNDAMENTOS DE LAS PRETENSIONES**

Considera la apoderada judicial de la accionante que con la expedición del acto acusado la accionada ha trasgredido las siguientes normas:

**Legales:** ley 91 de 1989 artículo 15; ley 33 de 1985 artículo 1; ley 62 de 1985; decreto 1045 de 1978.

En respaldo de sus pretensiones, expresó, en síntesis, que la entidad demandada al expedir el acto administrativo mediante el cual reconoció la pensión de jubilación a la demandante, violó las normas invocadas porque al momento de liquidar dicha prestación dejó de incluir todos los factores salariales que devengó la actora durante el año inmediatamente anterior a la obtención del estatus de pensionada, no obstante que dichas normas obligaban a tenerlos en cuenta.

#### **- CONTESTACIÓN**

**FOMAG:** Contestó la demanda de forma extemporánea. No obstante, las pruebas documentales aportada si tendrán plena validez y serán apreciadas por el Despacho.

#### **- TRÁMITES PROCESALES**

La demanda fue presentada el 15 de febrero de 2019, inicialmente fue inadmitida, luego subsanada y admitida en auto del 02 de abril de 2019, notificada mediante estado electrónico 044 de 2019.

Se citó a las partes a audiencia inicial para el 28 de noviembre de 2019, conforme con el artículo 180 del CPACA; llegada la fecha señalada para la diligencia, la misma se realiza y se fija fecha para audiencia de pruebas para el 29 de enero de 2020, durante el trámite de la audiencia la misma es suspendida y se reanuda el 27 de julio de 2020, en ella se incorporó las documentales decretadas y se cerró el debate probatorio. Seguidamente, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión dentro de los 10 días siguientes.

El 01 de agosto de 2020 se recibió memorial de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en el cual formula su concepto en calidad de intervinientes en el presente asunto. En auto de 26 de agosto de 2020, el Despacho reconoce como entidad interviniente del presente medio de control a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

#### **- ALEGACIONES**

**DEMANDANTE:** Tal y como quedó demostrado en el plenario, el actor laboró al servicio de la docencia oficial y cumplió con los requisitos establecidos por la ley para que le fuera reconocida su Pensión de Jubilación por el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, sin embargo, es claro en el acto de reconocimiento de la prestación que no le fueron liquidados todos los factores salariales que devengó al año anterior de adquirir el status de pensionada.

La Ley 33 de 1985, no instituye de manera taxativa cuáles factores salariales conforman la base para calcular la mesada pensional, de manera general expresa que la pensión mensual vitalicia de jubilación se pagará sobre el equivalente al setenta y cinco por ciento



**Radicado No. 13-001-33-33-008-2019-00044-00**

(75%) del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio. No obstante no estar definidos los factores salariales, tal circunstancia, no impide que se incluyan todos los factores devengados por el trabajador durante el último año de servicios.

No encontrándose presupuestos para desestimar la demanda interpuesta, solicita se concedan las pretensiones de la demanda, y en consecuencia se condene a la entidad Nación-Ministerio de Educación Nacional-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, a reliquidar la pensión de jubilación del actor, ello con la inclusión de todos los factores salariales percibidos al año anterior de haber adquirido el status de pensionado.

**FOMAG:** según la sesentencia de Unificación del 28 de agosto de 2018, bajo el radicado No. 520012333201200143-01, es claro que el Consejo de Estado, les hizo extensiva la segunda subregla orientada a que los factores salariales que se deben incluir en el ingreso base de liquidación son únicamente aquellos sobre los que se hayan efectuado los aportes o cotizaciones al Sistema de Pensiones y se encuentren taxativos en la ley y no enunciativos, y dejó sin sustento la tesis adoptada por la Sección Segunda de la del Consejo de Estado, la providencia de fecha 04 de agosto de 2010.

Asimismo en la reciente Sentencia de Unificación SUJ-014 de fecha 25 abril de 2019, bajo el radicado No. 680012333000201500569-01, Sección Segunda, con ponencia nuevamente del Dr. Cesar Palomino Cortes, en donde unificó jurisprudencia en relación al criterio sobre el IBL, ratificando los conceptos adoptados por el Consejo de Estado en materia de factores salariales en la respectiva liquidación de los docentes.

En este orden de ideas, de conformidad con lo dispuesto por el Consejo de Estado, para efectos del reajuste de la pensión de jubilación de la señora LUZ MARY MOSQUERA HURTADO, deben tomarse sólo los factores taxativos del art. 1° de la Ley 62 de 1985.

Para concluir, solicita que se tenga lo dispuesto por las citadas Sentencias de Unificación toda vez que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en su artículo 10 consagra el deber de dar aplicación uniforme de las normas y jurisprudencia.

Por anterior, depreca se acoja a lo dispuesto en las normas precedentes para dar solución al presente caso, en tanto que estas normas instruyen en la interpretación que los operadores judiciales deben darle a la ley y sean negadas las pretensiones objeto de la demanda.

**AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURIDICA:** su intervención tiene como objetivo presentar los argumentos de hecho y de derecho que le permitirán al Juez proferir la correspondiente sentencia, negando la liquidación o reliquidación de la pensión de jubilación y/o vejez por la inclusión de factores salariales sobre los cuales no se realizó el respectivo aporte o cotización, toda vez que el Consejo de Estado expidió la Sentencia de Unificación SUJ-014 -CE-S2 -2019 del 25 de abril de 2019 en la que claramente determinó que cualquiera que sea el régimen prestacional que regule el derecho a la pensión de jubilación y/o vejez para los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales, vinculados al servicio público educativo oficial, en su liquidación solamente se deben tener en cuenta aquellos factores sobre los que se hayan efectuado los respectivos aportes.

**CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.** No rindió concepto.

### **3. CONTROL DE LEGALIDAD**

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 207 del CPACA, revisada la etapa procesal surtida en el proceso de la referencia, el Despacho procede a constatar si hay alguna irregularidad que deba subsanarse o que genere nulidad, no encontrando ninguna causal de vicio o irregularidad.



**Radicado No. 13-001-33-33-008-2019-00044-00**

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.

#### **4. CONSIDERACIONES**

##### **- PROBLEMA JURÍDICO**

Determinar si el demandante tiene derecho a que se le re-liquide la pensión de vejez, en suma equivalente al 75% del promedio de todos los factores salariales devengados durante el año inmediatamente anterior a que se le causó el derecho al reconocimiento de la pensión.

##### **- TESIS**

Teniendo en cuenta los lineamientos jurisprudenciales esbozados por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Honorable Consejo de Estado en la sentencia de fecha del 25 de abril de 2019, que sirve de fundamento a la presente decisión, especialmente, aquel según el cual se dice que: “los factores que se deben tener en cuenta son solo aquellos sobre los que se hayan efectuado los respectivos aportes de acuerdo con el artículo 1º de la Ley 62 de 1985, y por lo tanto, no se puede incluir ningún factor diferente a los enlistados en el mencionado artículo”; se concluye que la liquidación efectuada a favor del accionante se encuentra ajustada a derecho, ya que al revisar las pruebas obrantes en el expediente, no se advierte la existencia de alguna que acredite o certifique que el empleador de la señora LUZ MOSQUERA HURTADO, efectuó el pago de aportes sobre otros factores salariales diferentes a los descritos en la resolución No. 4575 de fecha 14 de junio de 2016, expedida por la Secretaria de Educación Distrital de Cartagena.

Es decir, al no existir dicha evidencia sobre qué factores se hicieron aportes, es imposible jurídicamente para esta Célula Judicial, emitir una decisión en la cual se ordene liquidar dicha prestación teniendo en cuenta factores salariales adicionales; en consecuencia, considera el Despacho que no le queda opción jurídica distinta que negar las pretensiones de la demanda.

A las anteriores conclusiones arriba el Despacho teniendo en cuenta los fundamentos jurisprudenciales, normativos y probatorios que a continuación se exponen:

##### **- MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL**

Frente a las diferentes interpretaciones que se han presentado respecto a la manera de entender el régimen de transición pensional contemplado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, especialmente los parámetros fijados frente a la forma de calcular el promedio del ingreso base de liquidación aplicable a pensiones del sector público y los factores constitutivos de salario que deben tomarse en consideración para calcular su monto; si es con el promedio de los salarios que sirvieron de base de cotización durante los últimos 10 años, según lo establecido en el párrafo 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; tanto la Corte Constitucional y el Consejo de Estado habían mantenido posturas diferentes, la primera plasmada principalmente en las sentencias SU-230 de 2015 y Sentencia SU395 de 2017<sup>1</sup>, mientras que el Máximo Órgano de Contencioso Administrativo, en las Sentencia de Unificación del 4 de agosto de 2010 con radicación número: 25000-23-25-000-2006-07509-01(0112-09) y la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, del veinticinco (25) de febrero de dos mil dieciséis (2016).

<sup>1</sup> Sentencia del veintidós (22) de junio de dos mil diecisiete (2017), Magistrado Ponente LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ, donde fungen como demandantes Caja Nacional de Previsión Social -Cajanal E.I.C.E. liquidada-, Instituto de Seguros Sociales -hoy Colpensiones-, Carlos Saúl Suárez y Álvaro Córdoba Nieto en contra del Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda-, Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sección Segunda, Subsecciones A y B- e Instituto de Seguros Sociales -Hoy Colpensiones-





**Radicado No. 13-001-33-33-008-2019-00044-00**

Las anteriores diferencias quedaron zanjadas con la expedición de la Sentencia de Unificación proferida por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Honorable Consejo de Estado, dentro del Medio de Control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, expediente: 680012333000201500569-01, del 25 de abril de 2019. Sentencia que, para los Jueces Administrativos, por mandato legal y jurisprudencia, su contenido y la regla o norma jurídica que exponen, tienen características de permanencia, identidad y carácter vinculante y obligatorio.

Así mismo, la decisión adoptada por el máximo órgano de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, debe acogerse aplicando de forma retrospectiva el precedente, es decir, que todos los casos que se encuentren en curso, ya sea en sede administrativa o judicial, deberán resolverse de acuerdo a los lineamientos expuesto en la sentencia de fecha 25 de abril de 2019, toda vez que en la citada providencia, en sus apartes finales, sostuvo:

*“Como se dijo en la sentencia de unificación de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de 28 de agosto de 2018, “La Corte Constitucional, en sentencia C-816 de 2011, estableció que las decisiones de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura -autoridades de cierre de las correspondientes jurisdicciones- y la Corte Constitucional - como guardiana de la Constitución -, tienen valor vinculante por emanar de órganos diseñados para la unificación de la jurisprudencia, y en virtud de los principios de igualdad, buena fe y seguridad jurídica previstos en los artículos 13 y 83 de la Constitución Política<sup>2</sup>. Por lo tanto, su contenido y la regla o norma jurídica que exponen, tienen características de permanencia, identidad y carácter vinculante y obligatorio”.*

*En esta oportunidad y retomando lo indicado la Sala Plena de la Corporación, se acudirá al método de aplicación en forma retrospectiva del precedente, disponiendo para ello, que las reglas jurisprudenciales que se han fijado en este pronunciamiento se acojan de manera obligatoria en todos los casos pendientes de solución tanto en vía administrativa como en vía judicial a través de acciones ordinarias; salvo los casos en los que ha operado la cosa juzgada que, en virtud del principio de seguridad jurídica, resultan inmodificables.*

*Como se ha dicho, los efectos que se dan a esta decisión garantizan la seguridad jurídica y dan prevalencia a los principios fundamentales de la Seguridad Social, por ello no puede invocarse el principio de igualdad, so pretexto de solicitar la no aplicación de esta sentencia”*

Ahora bien, antes resolver el caso que nos ocupa, es preciso tener en cuenta los siguientes aspectos relevantes traídos a colación por la sentencia del 25 de abril de 2019, sobre el estudio de los factores que componen el ingreso base de liquidación de las pensiones de jubilación y de vejez de los servidores públicos vinculados al servicio docente:

- ✓ 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<sup>3</sup>, por expresa disposición del artículo 279 de la Ley 100 de 1993.

<sup>2</sup> La Corte Constitucional ha reconocido la gran responsabilidad que tienen los órganos situados en el vértice de las respectivas especialidades de la rama judicial, puesto que la labor de unificación de la jurisprudencia nacional implica una forma de realización del principio de igualdad. Sentencia T-123/95 citada en la Sentencia T-321/98.

En la sentencia C-179 de 2016 reafirmó dicha tesis al exponer lo siguiente: «[...] la función de unificación jurisprudencial la cumplen en sus diferentes especialidades y en su condición de órganos de cierre, según el Texto Superior, (i) la Corte Constitucional en materia de derechos fundamentales y de examen de validez constitucional de las reformas a la Carta como de las normas con fuerza de ley (CP arts. 86 y 241); (ii) el Consejo de Estado en relación con su rol de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo (CP arts. 236 y 237); y (iii) la Corte Suprema de Justicia en su calidad de tribunal de casación y máxima autoridad de la jurisdicción ordinaria (CP art. 235). [...]»

<sup>3</sup> El artículo 279 de la Ley 100 de 1993, sobre las excepciones al Sistema Integral de Seguridad Social, dispone: “[...] Así mismo, se exceptúa a los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, creado por la Ley 91 de 1989, cuyas prestaciones a cargo serán compatibles con pensiones o cualquier clase de remuneración. Este Fondo





**Radicado No. 13-001-33-33-008-2019-00044-00**

- ✓ 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.
- ✓ El régimen pensional para estos docentes está previsto en la Ley 91 de 1989, normativa que no establece condiciones ni requisitos especiales para adquirir la pensión de jubilación, ya que como lo dispuso en el literal B del numeral 2 del artículo 15, gozan del régimen vigente para los pensionados del sector público nacional, es decir, el previsto en la Ley 33 de 1985.
- ✓ De acuerdo con la tesis reiterada de la Sección Segunda del Consejo de Estado sobre el régimen de pensiones para los docentes nacionales y nacionalizados afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio exceptuados del Sistema General de Pensiones, esta clase de servidores públicos no gozan de un régimen especial de jubilación, pues ni la Ley 91 de 1989, ni la Ley 60 de 1993 así lo establecieron, y tampoco lo hizo la Ley 115 de 1994 que ratificó el régimen de jubilación previsto en la Ley 33 de 1985, como norma aplicable para los docentes nacionales. Además, las pensiones de jubilación de los docentes reconocidas en su tiempo al amparo de la Ley 6 de 1945 o el Decreto 3135 1968, antecesoras de la Ley 33 de 1985, lo fueron bajo disposiciones “generales” de pensiones del sector administrativo, que no tuvieron el carácter de “especiales”<sup>4</sup>.

---

será responsable de la expedición y pago de bonos pensionales en favor de educadores que se retiren del servicio, de conformidad con la reglamentación que para el efecto se expida”.

<sup>4</sup> Cfr., entre otras decisiones, Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda, Subsección B, sentencia de catorce (14) de febrero de dos mil trece (2013) Radicación número: 25000-23-25-000-2010-01073-01(1048-12); Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda, Subsección B, sentencia de diecisiete (17) de noviembre de dos mil once (2011) Radicación número: 15001-23-31-000-2005-00766-01(1201-11); Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda, Subsección B, sentencia de veintitrés (23) de junio de dos mil once (2011) Radicación número: 25000-23-25-000-2009-00627-01(0007-11). En sentencia de 10 de octubre de 2013, reiterando la tesis sostenida por la Sección, se indicó que:

“ [...] si bien el Decreto Ley 2277 de 1979 dispuso en su artículo 3º que los educadores que prestan sus servicios a entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal *“son empleados oficiales de régimen especial”*; según las previsiones del mismo, **la especialidad del referido sistema está dada entre otros aspectos por la administración del personal y algunos temas salariales y prestacionales, de manera pues, que en cuanto a la pensión ordinaria de jubilación, los docentes no disfrutaban de ninguna especialidad que les otorgue determinados privilegios y que se concrete en las normas que regulan su actividad, es decir, que en materia pensional les resulta aplicable el régimen general previsto para los empleados públicos, cuya única excepción la enmarca el reconocimiento de la pensión gracia, en tanto se rige por una normatividad especial** (Resaltado fuera de texto).

En efecto, los regímenes especiales de pensiones se caracterizan porque mediante normas expresas se señalan condiciones propias en cuanto a edad, tiempo de servicios y cuantía de la mesada, diferentes en todo caso a las establecidas en la norma general, lo que no se da respecto de los maestros, quienes a pesar de ser servidores públicos y estar incursos dentro de un régimen especial para el reconocimiento de algunas prestaciones como la pensión gracia, no gozan de este privilegio para la obtención de la pensión ordinaria de jubilación.

Si bien, el artículo 5º del Decreto 224 de 1972, consagró que el ejercicio de la docencia no sería incompatible con el goce de la pensión de jubilación, el artículo 70 del Decreto 2277 de 1979 señaló que el goce de la pensión no sería incompatible con el ejercicio de empleos docentes, y la Ley 60 de 1993 en su artículo 6º inciso 3º preceptuó que el régimen prestacional aplicable a los actuales docentes nacionales o nacionalizados sería el reconocido por la Ley 91 de 1989, ello no significa que los docentes del sector oficial gocen de un régimen especial de pensiones.

Las mencionadas normas consagran la compatibilidad entre pensión, prestaciones y salario, pero no el reconocimiento de una pensión ordinaria de jubilación bajo condiciones especiales, como pretende hacerlo ver la demandante, por tanto el supuesto consagrado en el inciso 2º del artículo 1º de la Ley 33 de 1985, en cuanto a los regímenes especiales no le es aplicable.

Ahora bien, la Ley 60 de 1993<sup>4</sup> dispone que el régimen prestacional aplicable a los actuales docentes nacionales o nacionalizados que se incorporen a las plantas departamentales o distritales sin solución de continuidad y las nuevas vinculaciones, será el reconocido por la Ley 91 de 1989. A su turno, la Ley 115 de 1994, que contiene la Ley General de Educación, señaló en su artículo 115 que el ejercicio de la profesión docente estatal se regirá por las normas del régimen especial del Estatuto Docente y por la misma ley. Además que *“El régimen prestacional de los educadores estatales es el establecido en la Ley 91 de 1989, en la Ley 60 de 1993 y en la presente Ley”*. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Radicación número: 54001-23-31-000-2001-01110-01(1658-04).



**Radicado No. 13-001-33-33-008-2019-00044-00**

- ✓ Solo los docentes que se vinculen a partir de la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003<sup>5</sup>, tendrán los derechos del régimen pensional de prima media establecido en las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, con los requisitos previstos en él, con excepción de la edad de pensión de vejez que será de 57 años para hombres y mujeres<sup>6</sup>.

Ahora bien, de acuerdo a la sentencia del 25 de abril de 2019 del Honorable Consejo de Estado, el Despacho se permite exponer a continuación los aspectos que considera más destacados y que nos servirán de apoyo para resolver la presente aporía. Así pues, tenemos que en dicha providencia se analizó lo siguiente:

En cuanto al régimen pensional de los docentes vinculados al servicio público educativo oficial, en la referida sentencia del Consejo de Estado, se aclaró que de acuerdo con el parágrafo transitorio 1 del Acto Legislativo 01 de 2005, son dos los regímenes pensionales que regulan el derecho a la pensión de jubilación y/o vejez para los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales, vinculados al servicio público educativo oficial. La aplicación de cada uno de estos regímenes está condicionada a la fecha de ingreso o vinculación al servicio educativo oficial de cada docente, así:

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.

También señaló que el literal B del numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 no fijó condiciones ni requisitos especiales para el goce de la pensión de jubilación docente. La misma norma dispuso que los docentes tienen derecho a una pensión de jubilación, cuando cumplan los requisitos de ley, equivalente al 75% sobre el salario mensual promedio del último año de servicio docente. Los requisitos de ley en cuanto a edad y tiempo de servicios son los señalados en el artículo 1º de la Ley 33 de 1985.

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

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

<sup>5</sup> Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario. Diario Oficial No. 45.231, de 27 de junio de 2003

<sup>6</sup> La Ley 812 de 2003 en su artículo 81 dispuso:

*“El régimen prestacional de los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales, que se encuentren **vinculados** al servicio público educativo oficial, es el establecido para el Magisterio en las disposiciones vigentes con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley.*

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





**Radicado No. 13-001-33-33-008-2019-00044-00**

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”<sup>7</sup>.

En criterio de la Sala, los factores que hacen parte de la base de liquidación y sobre los cuales se deben hacer los aportes en el régimen general de pensiones de la Ley 33 de 1985, son únicamente los señalados de manera expresa en el mencionado artículo 1º de la Ley 62 de 1985.

Luego entonces, los factores que deben incluirse en la base de la liquidación de la pensión de jubilación de los docentes bajo el régimen general de la Ley 33 de 1985 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.

Lo anterior quiere decir que los factores salariales que conforman la base de liquidación del aporte del 8% de la Nación, son, en criterio de la Sala, como ya se indicó, únicamente los señalados en el artículo 1º de la Ley 62 de 1985 que modificó el artículo 3º de la Ley 33 de 1985.

En este orden de ideas, como quiera que el régimen pensional aplicable a los docentes vinculados antes de la vigencia de la Ley 812 de 2003 y bajo la preceptiva de la Ley 91 de 1989, es la Ley 33 de 1985, la Sala debe definir el alcance del criterio de interpretación que sustentó la subregla fijada en la sentencia de 28 de agosto de 2018 sobre los factores que deben incluirse en la liquidación de la mesada bajo la Ley 33 de 1985.

En la sentencia del 28 de agosto de 2018, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo resolvió un caso de reliquidación pensional de una empleada del sector público nacional, beneficiaria del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993. En esa oportunidad la Sala Plena sentó jurisprudencia sobre la interpretación del citado artículo 36 de la Ley 100 de 1993, concretamente sobre el ingreso base de liquidación en el régimen de transición, y fijó dentro de las subreglas la siguiente:

*“La segunda subregla es que los factores salariales que se deben incluir en el IBL para la pensión de vejez de los servidores públicos beneficiarios de la transición son únicamente aquellos sobre los que se hayan efectuado los aportes o cotizaciones al Sistema de Pensiones”.*

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

<sup>7</sup> LEY 62 DE 1985 "Por la cual se modifica el artículo 3º de la Ley 33 del 29 de enero de 1985"

“ARTÍCULO 1º. Todos los empleados oficiales de una entidad afiliada a cualquier Caja de Previsión, deben pagar los aportes que prevean las normas de dicha Caja, ya sea que su remuneración se impute presupuestalmente como funcionamiento o como inversión. Para los efectos previstos en el inciso anterior, la base de liquidación para los aportes proporcionales a la remuneración del empleado oficial, estará constituida por los siguientes factores, cuando se trate de empleados del orden nacional: asignación básica, gastos de representación; primas de antigüedad, técnica, ascensional y de capacitación; dominicales y feriados; horas extras; bonificación por servicios prestados; y trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en día de descanso obligatorio. En todo caso, las pensiones de los empleados oficiales de cualquier orden, siempre se liquidarán sobre los mismos factores que hayan servido de base para calcular los aportes”.



**Radicado No. 13-001-33-33-008-2019-00044-00**

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

- ✓ Edad: 55 años
- ✓ Tiempo de servicios: 20 años
- ✓ Tasa de remplazo: 75%
- ✓ Ingreso Base de Liquidación: Este componente comprende i) el período del último año de servicio docente y ii) los factores que hayan servido de base para calcular los aportes previstos en la Ley 62 de 1985, que son: asignación básica, gastos de representación; primas de antigüedad, técnica, ascensional y de capacitación; dominicales y feriados; horas extras; bonificación por servicios prestados; y trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en día de descanso obligatorio.

Finalmente, conforme el párrafo transitorio 1 del Acto Legislativo 01 de 2005, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 81 de la Ley 812 de 2003, son dos los regímenes prestacionales que regulan el derecho a la pensión de jubilación y/o vejez para los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales, vinculados al servicio público educativo oficial. La aplicación de cada uno de estos regímenes está condicionada a la fecha de ingreso o vinculación al servicio educativo oficial de cada docente, y se deben tener en cuenta las siguientes reglas:

- a. En la liquidación de la pensión ordinaria de jubilación de los docentes vinculados antes de la vigencia de la Ley 812 de 2003, que gozan del mismo régimen de pensión ordinaria de jubilación para los servidores públicos del orden nacional previsto en la Ley 33 de 1985, los factores que se deben tener en cuenta son solo aquellos sobre los que se hayan efectuado los respectivos aportes de acuerdo con el artículo 1º de la Ley 62 de 1985, y por lo tanto, no se puede incluir ningún factor diferente a los enlistados en el mencionado artículo.

De los anteriores puntos extraídos de la sentencia del Consejo de Estado en fecha 25 de abril de 2019, se concluye que para los docentes vinculados al servicio público educativo oficial existen dos regímenes pensionales, los cuales son, el régimen de pensión ordinaria de jubilación de la Ley 33 de 1985 (para docentes nacionales, nacionalizados y territoriales vinculados al servicio público educativo oficial con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003), y el régimen de pensión de prima media (para aquellos vinculados a partir de la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003).

Que para los docentes cobijados por el régimen de pensión de la ley 33 de 1985, el periodo de tiempo para determinar el ingreso base de liquidación es tomando el último año de servicio docente; que los factores salariales a tener en cuenta para liquidar son los expresamente señalados en el artículo 1º de la Ley 62 de 1985, lo cuales 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.

De tal manera que para la liquidación de las pensiones de estos docentes sólo se tendrán en cuenta los factores salariales sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones de conformidad al artículo 1º de la Ley 62 de 1985.

### **CASO CONCRETO**

En el caso particular, tenemos que la señora LUZ MOSQUERA HURTADO, promovió el presente medio de control con la finalidad de lograr la nulidad parcial del acto administrativo contenido en la resolución No. 4575 de fecha 14 de junio de 2016, por medio de la cual se le reconoció la pensión vitalicia de jubilación a la demandante, y que como consecuencia de ello, se ordene la re-liquidación de su pensión de jubilación a partir del 28 de marzo de 2016, en suma equivalente al

**Código: FCA - 008 Versión: 02 Fecha: 31-07-2017**

**Página 9 de 11**





**Radicado No. 13-001-33-33-008-2019-00044-00**

75% del promedio de todos los factores salariales devengados durante el último año a la obtención del status de pensionado.

Pues bien, una vez examinado el acervo probatorio que obra en el expediente, se encontró que la señora CARMEN VICTORIA PUELLO DE VARGAS, nació el 27 de marzo de 1961; que se desempeñó laboralmente como docente desde el 26 de junio de 1986, hasta el 27 de marzo de 2016.

Mediante Resolución No. 4575 de fecha 14 de junio de 2016, la SECRETARIA DE EDUCACIÓN DEL DISTRITO DE CARTAGENA, reconoció a favor del actor una pensión de jubilación por valor de \$2.486.268.00, a partir del 28 de marzo de 2016.

Pues bien, teniendo en cuenta los lineamientos jurisprudenciales esbozados por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Honorable Consejo de Estado en la sentencia de fecha del 25 de abril de 2019, que sirve de fundamento a la presente decisión, especialmente, aquel según el cual se dice que: “los factores que se deben tener en cuenta son solo aquellos sobre los que se hayan efectuado los respectivos aportes de acuerdo con el artículo 1º de la Ley 62 de 1985, y por lo tanto, no se puede incluir ningún factor diferente a los enlistados en el mencionado artículo”; se concluye que la liquidación efectuada a favor de la accionante se encuentra ajustada a derecho, ya que al revisar las pruebas obrantes en el expediente, no se advierte la existencia de alguna que acredite o certifique que el empleador de la señora LUZ MOSQUERA HURTADO, efectuó el pago de aportes sobre otros factores salariales diferentes a los descritos en la resolución No. 4575 de fecha 14 de junio de 2016, expedida por la Secretaria de Educación Distrital de Cartagena.

Es decir, al no existir dicha evidencia sobre qué factores se hicieron aportes, es imposible jurídicamente para esta Célula Judicial, emitir una decisión en la cual se ordene liquidar dicha prestación teniendo en cuenta factores salariales adicionales; en consecuencia, considera el Despacho que no le queda opción jurídica distinta que negar las pretensiones de la demanda.

## **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; así mismo lo explicó el Consejo de Estado<sup>8</sup> a través de su jurisprudencia.

Ahora bien, la condena en costas a la parte vencida se profiere de conformidad con el Art. 188 del CPACA, las cuales se liquidan por secretaria teniendo en cuenta los gastos procesales debidamente acreditados; y las agencias en derecho se fijan según lo manda el ACUERDO No. PSAA16-10554 del 05 de agosto de 2016, emanado del Consejo Superior de la Judicatura. No obstante todo lo anterior, en el caso de marras no habrá condena en costas como quiera que no se encontró acreditado la causación de las mismas.

## **5. DECISIÓN**

Por lo anterior, el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

<sup>8</sup> Sentencia del Consejo de Estado- Sección Segunda, radicado Interno No. 12912014, Consejero Ponente: Willian Hernández Gómez, de fecha 05 de abril de 2016





**Radicado No. 13-001-33-33-008-2019-00044-00**

**FALLA:**

**PRIMERO:** Negar las pretensiones de la demanda, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** No condenar en costas.

**TERCERO:** Una vez en firme ésta sentencia, devuélvase a la parte el remanente de los gastos del proceso si lo hubiere y archívese el expediente dejando las constancias del caso.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Firmado Por:**

**ENRIQUE ANTONIO DEL VECCHIO DOMINGUEZ**  
**JUEZ CIRCUITO**  
**JUZGADO 008 SIN SECCIONES ADMINISTRATIVO DE CARTAGENA**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**261621428d0221e2e6f661bc6ded97012596a2a04b8be5ed45b24ae018c36193**

Documento generado en 18/09/2020 09:53:22 a.m.