



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO 25 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ**  
**SECCIÓN SEGUNDA - ORAL**

Bogotá D.C., nueve (9) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

<b>PROCESO:</b>	<b>11001-33-35-025-2022-00358-00</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>CLAUDIA ESPERANZA BOHORQUEZ RODRÍGUEZ</b>
<b>DEMANDADO:</b>	<b>NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO Y OTRO</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>

De conformidad con lo previsto en los artículos 182A y 187 del CPACA, procede el Despacho a proferir **sentencia anticipada de primera instancia**, dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por **Claudia Esperanza Bohórquez Rodríguez** contra la **Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio** [en adelante **Fomag**] y la **Secretaría Distrital de Educación de Bogotá**.

## I. ANTECEDENTES

### 1.1. Pretensiones.

La señora **Claudia Esperanza Bohórquez Rodríguez** pretende que, a través del procedimiento previsto para este medio de control, se declare la nulidad de las Resoluciones núm. 3020 de 26 de octubre de 2005, 4953 de 29 de noviembre de 2006 y 4089 de 29 de octubre de 2009, mediante las cuales el **Fomag** le reconoció y ajustó una pensión de invalidez, así como de la Resolución núm. 8097 de 2 de noviembre de 2021, con la que negó una solicitud de reliquidación pensional.

A título de restablecimiento del derecho, reclamó el reajuste de esa prestación con inclusión de los factores de salario devengados en el último año de servicios, conforme al Decreto 1848 de 1969 y el pago de las correspondientes diferencias.

Finalmente, solicitó el pago indexado de las correspondientes diferencias dinerarias, el cumplimiento de la sentencia en los términos de los artículos 187 y 192 del CPACA, y se condene en costas a la accionada.

## 1.2. Fundamentos fácticos.

- a. La demandante prestó sus servicios como docente oficial entre el 5 de mayo de 1989 y el 1° de julio de 2005.
- b. Le fue diagnosticada una pérdida de capacidad laboral del 85% con fecha de estructuración de 19 de mayo de 2005, por lo que fue retirada del servicio a partir del 1° de julio de 2005.
- c. Mediante Resolución núm. 3020 de 26 de octubre de 2005, el **Fomag** le concedió pensión de invalidez a partir del 1° de julio de 2005, liquidada en monto del 75% del último salario devengado, en el que solo incluyó la asignación básica.
- d. Con posterioridad a su retiro le fue reconocido ascenso del grado 13 al 14, por lo que el **Fomag**, a través de Resolución núm. 4953 de 29 de noviembre de 2006, ajustó la pensión de acuerdo con la asignación básica del nuevo grado, sin incluir más factores.
- e. Con dictamen de 11 de agosto de 2009 le fue calculada una pérdida de capacidad laboral del 96%, por lo que, con Resolución núm. 4089 de 29 de octubre de 2006 le fue reliquidada su pensión de invalidez, con un monto del 100% del último salario devengado, en el que solo incluyó la asignación básica.
- f. Con petición de 1° de marzo de 2021 requirió del **Fomag** el reajuste de la prestación con inclusión de los demás factores devengados durante el último año de servicios, conforme al Decreto 1848 de 1969, solicitud negada mediante Resolución núm. 8097 de 2 de noviembre de 2021.

## 1.3. Normas trasgredidas y concepto de violación.

Considera la parte demandante como violadas las siguientes disposiciones:

**Constitucionales:** artículos 2, 48, 53 y 58.

**Legales y reglamentarios:** Ley 91 de 1989: artículo 15; Decreto ley 1045 de 1978: artículo 45; Decreto 3135 de 1968: artículo 23; Decreto 1848 de 1969 y Leyes 33 de 9185, 60 de 1993 y 115 de 1994.

Argumenta que ingreso al servicio con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 812 de 2003, razón por la cual, su pensión de invalidez debe ser reconocida conforme a lo preceptuado por los Decretos 1848 de 1969 y 1045 de 1978, con inclusión de todos los factores de salario devengados durante el año anterior a la adquisición del derecho pensional.

Asevera que el artículo 4° de la Ley 4ª de 1966 estableció que las pensiones deben ser liquidadas “*teniendo en cuenta el 75% del promedio mensual obtenido en el último año de servicios*”.

## II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

**2.1. Fomag<sup>1</sup>:** el **Fomag** contestó la demanda de manera oportuna y solicitó la aplicación de la sentencia de unificación SUJ-014-CE-S2-2019 de 25 de abril de 2019, habida cuenta de que, por analogía, la liquidación de las pensiones de jubilación e invalidez de los docentes debe ser liquidada conforme a los mismos parámetros y reglas allí contenidas.

**2.2. Secretaría de Educación de Bogotá, D. C.<sup>2</sup>:** se opuso a las pretensiones de la demanda, al estimar que la pensión de invalidez se encuentra correctamente liquidada y se ajusta a los parámetros establecidos en la sentencia de unificación SUJ-014-CE-S2-2019 de 25 de abril de 2019.

## III. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

**3.1. Parte demandante<sup>3</sup>:** insistió en los argumentos expuestos en la demanda y deprecó la aplicación del principio de favorabilidad previsto en el artículo 53 de la Constitución Política.

**3.2. Fomag:** no alegó de conclusión.

**3.3. Secretaría de Educación de Bogotá, D. C.<sup>4</sup>:** presentó sus alegatos conclusivos por fuera del término otorgado.

---

<sup>1</sup> Samai, índice 47, archivo: 14\_ED\_014MEMORIALCONTDDA20(.pdf).

<sup>2</sup> Samai, índice 47, archivo: 16\_ED\_016MEMORIALCONTDDA20(.pdf).

<sup>3</sup> Samai, índice 47, archivo: 42\_ED\_042MEMORIALALEGATOS2(.pdf).

<sup>4</sup> Samai, índice 47, archivo: 45\_ED\_045MEMORIALALEGATOS2(.pdf).

## IV. CONSIDERACIONES

### 4.1. Competencia.

Este Despacho es competente para decidir el asunto en primera instancia, por razón de la naturaleza de la acción, la tipología del medio de control y el factor territorial, de acuerdo con lo normado por los artículos 155 y 156 del CPACA.

Por consiguiente, sin que se advierta o evidencie causal alguna de nulidad que puedan invalidar total o parcialmente lo actuado, procede este Juzgado a proferir la sentencia que en derecho corresponda.

### 4.2. Problema jurídico.

El problema jurídico consiste en determinar si la demandante tiene derecho o no a la reliquidación de la pensión de invalidez docente que le fue reconocida, teniendo en cuenta todos los factores de salario devengados durante el año anterior a la adquisición del estatus jurídico de pensionada.

### 4.3. Normativa aplicable.

#### 4.3.1. Generalidades del régimen de seguridad social de los docentes oficiales. – Pensiones de invalidez de los docentes oficiales: condiciones y prerrogativas.

La Ley 91 de 1989 estableció el régimen prestacional aplicable a los docentes afiliados al **Fomag**, dentro del cual fue previsto, de manera específica, un régimen de pensión ordinaria de jubilación, así:

*“ARTÍCULO 15. A partir de la vigencia de la presente Ley el personal docente nacional y nacionalizado y el que se vincule con posterioridad al 1 de enero de 1990 será regido por las siguientes disposiciones:*

*(...)*

#### **2. Pensiones:**

- A.** *Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieren desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos. Esta pensión seguirá reconociéndose por la Caja Nacional de Previsión Social conforme al Decreto 081 de 1976 y será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación.*
- B.** *Para los docentes vinculados a partir del 1 de enero de 1981, nacionales y nacionalizados, y para aquellos que se nombren a partir del 1 de enero de 1990, cuando se cumplan los requisitos de Ley, se reconocerá sólo una pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año. Estos pensionados gozarán del régimen vigente para los pensionados del sector público nacional y **adicionalmente de una prima de medio año equivalente a una mesada pensional.**”*

Tal norma no previó el evento de invalidez ni de reconocimiento de la pensión de invalidez, razón por la cual, independientemente del origen de las afectaciones, los docentes oficiales nacionales y nacionalizados siguieron siendo destinatarios de las prerrogativas sobre ese tipo de pensión consagradas en los Decretos 3135 de 1968 y 1848 de 1969.

Sobre la prestación en comento, el artículo 23 del Decreto 3135 de 1968 estableció lo siguiente:

*“Artículo 23. Pensión de invalidez. La invalidez que determine una pérdida de la capacidad laboral no inferior a un 75 por ciento, da derecho a una pensión, pagadera por la respectiva entidad de previsión con base en el último sueldo mensual devengado mientras la invalidez subsista, así:*

- a) El cincuenta por ciento cuando la pérdida de la capacidad laboral sea del 75%;*
- b) Del 75%, cuando la pérdida de la capacidad laboral exceda del 75% y no alcance al 95%;*
- c) El ciento por ciento (100%) cuando la pérdida de la capacidad laboral sea superior al 95%.”*

En desarrollo de lo anterior, los artículos 60, 61 y 63 del Decreto 1848 de 1969, establecieron:

*“Art. 60. Derecho a la pensión. Todo empleado oficial que se halle en situación de invalidez, transitoria o permanente, tiene derecho a gozar de la pensión de invalidez a que se refiere este capítulo.*

**Art. 61. Definición.**

*1.- Para los efectos de la pensión de invalidez, se considera inválido al empleado oficial que por cualquier causa, no provocada intencionalmente, ni por culpa grave, o violación injustificada y grave de los reglamentos de previsión, ha perdido en un porcentaje no inferior al 75% su capacidad para continuar ocupándose en la labor que constituye su actividad habitual o la profesión a que se ha dedicado ordinariamente.  
(...)*

**Art. 63. Cuantía de la pensión.** *El valor de la pensión de invalidez se liquidará con base en el último salario devengado por el empleado oficial y será equivalente al grado de incapacidad laboral, conforme a los porcentajes que se establecen a continuación, así:*

- a. Cuando la incapacidad sea superior al noventa y cinco por ciento (95%), el valor de la pensión mensual será igual al último salario devengado por el empleado oficial, o al último promedio mensual, si fuere variable.*
- b. Si la incapacidad excediere del setenta y cinco por ciento (75%) sin pasar del noventa y cinco por ciento (95%), la pensión mensual será equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del último salario devengado por el empleado oficial, o del último promedio mensual.*
- c. Si la incapacidad laboral es del setenta y cinco por ciento (75%), dicha pensión será igual al cincuenta por ciento (50%) del último salario devengado por el empleado oficial, o del último promedio mensual, si fuere variable.”*

Esas condiciones pensionales no variaron con el advenimiento de la Ley 100 de 1993, normativa cuyo artículo 279 exceptuó de su aplicación a los docentes afiliados al **Fomag**, por lo que resulta posible afirmar que, aun en vigencia del Sistema General de Pensiones,

los docentes oficiales conservaron las prerrogativas previstas en la Ley 91 de 1989 y, en materia de pensiones de invalidez de origen común o laboral, las establecidas en los Decretos 3135 de 1968 y 1848 de 1969.

Sin embargo, la Ley 812 de 2003 vino a escindir el régimen pensional ordinario de los docentes oficiales. En efecto, el artículo 81 de esa norma estableció que el régimen prestacional de los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales que se encontraban vinculados al servicio público educativo oficial sería “el establecido para el Magisterio en las disposiciones vigentes con anterioridad a la entrada en vigencia de [esa] ley”; sin embargo, en seguida dispuso que los docentes oficiales vinculados a partir de su entrada en vigencia (27 de junio de 2003), deben ser afiliados al **Fomag** y tendrían los derechos del régimen pensional de prima media establecido en las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003.

Esa disposición, fue avalada por el Acto Legislativo 1 de 2005 y elevada así a cláusula superior, tal como quedó consignado en el párrafo transitorio 1° del artículo 48 de la Constitución Política, que dispuso:

*“**PARÁGRAFO TRANSITORIO 1o.** El régimen pensional de los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales, vinculados al servicio público educativo oficial es el establecido para el Magisterio en las disposiciones legales vigentes con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, y lo preceptuado en el artículo 81 de esta. Los docentes que se hayan vinculado o se vinculen a partir de la vigencia de la citada ley, tendrán los derechos de prima media establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones, en los términos del artículo 81 de la Ley 812 de 2003.”*

Cómo puede advertirse, el régimen de prima media hace parte del Sistema General de Pensiones instituido por la Ley 100 de 1993, empero, tal sistema no es el único que provee prestaciones pensionales dentro del Sistema Integral de Seguridad Social, como quiera que la norma en comento instituyó un Sistema General de Riesgos Laborales que fue definido por el Decreto 1562 de 2012 como “el conjunto de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos, destinados a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan”.

De ello da cuenta el inciso tercero del artículo 81 de la mentada Ley 812 de 2003, al señalar que “[l]os servicios de salud para los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, serán prestados de conformidad con la Ley 91 de 1989, **y las prestaciones correspondientes a riesgos profesionales serán las que hoy tiene establecido el Fondo para tales efectos**”.

Ergo, es viable concluir que la vigencia de la Ley 812 de 2003 mantuvo el régimen exceptuado de los afiliados al **Fomag** en materia de pensiones, salud y riesgos laborales, no obstante, escindió el régimen pensional ordinario, que comprende únicamente los riesgos por vejez, muerte e **invalidez de origen común**: el régimen de prima media con prestación definida no prevé prestación alguna derivada de la causación de una invalidez de origen laboral.

Por consiguiente, el Despacho considera que, en materia de pensión de invalidez de origen laboral, los docentes oficiales se rigen por lo normado por los Decretos 3135 de 1968 y 1848 de 1969, únicas normas preexistentes a la entrada en vigor de las Leyes 91 de 1989 y 812 de 2003 que contemplaron el acceso a la pensión de invalidez, independientemente de la fecha en que se vincularon al servicio.

Cualquier conclusión en contrario que imponga la aplicación de la Ley 812 de 2003 y las reglas establecidas en los artículos 38 y subsiguientes de la Ley 100 de 1993 -*sobre la pensión de invalidez por origen común*-, para efectos de establecer el derecho de los docentes oficiales a devengar una pensión de invalidez originada en accidentes de trabajo o enfermedades laborales, supone entender que, a diferencia de la generalidad de trabajadores de los sectores privado y público, ese personal de servidores no es destinatario de regla alguna que tenga por objeto prevenir, proteger y atender los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia de su trabajo, elaboración que resulta abiertamente contrapuesta al contenido y alcance de los principios y valores constitucionales que prevén la vigencia de un orden jurídico justo, la protección del trabajo en condiciones de dignidad, el derecho irrenunciable a la seguridad social y la prerrogativa de favorabilidad en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho.

A lo sumo, por favorabilidad, para efectos de la pensión de invalidez docente de origen laboral, y en los términos del artículo 288 de la Ley 100 de 1993, los educadores oficiales podrían ser destinatarios de las normas comprendidas en el Sistema General de Riesgos Laborales enarbolado por tal disposición legal, y la reglamentación expedida sobre el particular.

Por consiguiente, a manera de colofón, el Juzgado se permite derivar las siguientes conclusiones:

- El régimen pensional ordinario, que comprende los riesgos de vejez, muerte e invalidez de origen común de los docentes oficiales vinculados con

anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 812 de 2003, es el previsto en la Ley 91 de 1989 y las normas preexistentes sobre la materia que no fueron modificadas por esta.

- La diferenciación en el tratamiento de las condiciones pensionales de los docentes vinculados antes y después de la Ley 812 de 2003, establece un marco normativo bifurcado que toma como punto de inflexión dicha ley. Esta diferenciación no solo resalta la intención de actualizar y adaptar el régimen pensional a las realidades socioeconómicas y laborales del momento, sino que también subraya la importancia de respetar los derechos adquiridos de aquellos docentes que ya formaban parte del sistema. Este enfoque asegura que las modificaciones normativas no perjudiquen retroactivamente a los docentes en ejercicio, protegiendo así sus expectativas legítimas y sus derechos consolidados.
- En todo caso, las pensiones de invalidez de los docentes vinculados con antelación a la entrada en vigor de la Ley 812 de 2003, deben ser reconocidas conforme a lo preceptuado en el Decreto ley 3135 de 1968 y el Decreto 1848 de 1969.
- El régimen pensional ordinario, que comprende los riesgos de vejez, muerte e invalidez de origen común de los docentes oficiales vinculados a partir de la entrada en vigor de la Ley 812 de 2003, corresponde a aquellas previsiones que hacen parte del régimen de prima media con prestación definida del Sistema General de Pensiones estatuido por la Ley 100 de 1993.
- Los docentes oficiales se encuentran exceptuados de la aplicación directa de la Ley 100 de 1993 y del Sistema General de Riesgos Laborales, y por tal razón, en principio, en materia de la pensión de invalidez de origen laboral, se rigen por lo previsto en el Decreto ley 3135 de 1968 y el Decreto 1848 de 1969.
- Eventualmente, por favorabilidad, para efectos de la pensión de invalidez docente de origen laboral, y en los términos del artículo 288 de la Ley 100 de 1993, los docentes oficiales pueden acceder al reconocimiento de la pensión de invalidez de origen laboral según las reglas establecidas en el Sistema General de Riesgos Laborales y su desarrollo legal y reglamentario.

#### 4.3.2. Factores salariales de liquidación de las pensiones de invalidez de los docentes vinculados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 812 de 2003.

Ahora bien, en punto a determinar cuáles son los estipendios que deben integrar la liquidación de las pensiones de invalidez de los docentes vinculados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 812 de 2003, vale recordar que, conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado, “*el ingreso base de liquidación de las pensiones es un elemento técnico de cálculo que se expresa en un valor cierto, al cual le es computada una tasa porcentual de reemplazo para obtener la cuantía dineraria inicial a la que asciende determinada prestación pensional. Tal ingreso de liquidación se estructura a partir de los siguientes elementos: (i) una unidad temporal, que refiere al período preciso con el cual debe ser consolidado el ingreso base de liquidación, verbigracia: 1 mes, 6 meses, 1 año, 10 años, o toda la vida laboral; y (ii) unos factores materiales, que se concretan en emolumentos o haberes laborales que la autoridad competente ha señalado como integrante de la base de liquidación de aportes al sistema pensional o de la pensión misma*”<sup>5</sup>.

Por tanto, resulta adecuado recordar que el artículo 45 del Decreto 1045 de 1978, normativa aplicable dentro del ámbito de pensiones reconocidas al amparo del Decreto ley 3135 de 1968 y el Decreto 1848 de 1969, señala lo siguiente:

*“ARTÍCULO 45. De los factores de salario para la liquidación de cesantía y pensiones. Para efectos del reconocimiento y pago del auxilio de cesantía y de las pensiones a que tuvieren derecho los empleados públicos y trabajadores oficiales, en la liquidación se tendrá en cuenta los siguientes factores de salario:*

- a) La asignación básica mensual;*
- b) Los gastos de representación y la prima técnica;*
- c) Los dominicales y feriados;*
- d) Las horas extras;*
- e) Los auxilios de alimentación y transporte;*
- f) La prima de navidad;*
- g) La bonificación por servicios prestados;*
- h) La prima de servicios;*
- i) Los viáticos que reciban los funcionarios y trabajadores en comisión cuando se hayan percibido por un término no inferior a ciento ochenta días en el último año de servicio;*
- j) Los incrementos salariales por antigüedad adquiridos por disposiciones legales anteriores al Decreto-Ley 710 de 1978;*
- k) La prima de vacaciones;*
- l) El valor del trabajo suplementario y del realizado en jornada nocturna o en días de descanso obligatorio;*
- ll) Las primas y bonificaciones que hubieran sido debidamente otorgadas con anterioridad a la declaratoria de inexequibilidad del artículo 38 del Decreto 3130 de 1968.*

Ahora bien, en satisfacción del principio de transparencia debe indicarse que, en lo concerniente al ingreso base de liquidación de las pensiones de jubilación de los docentes oficiales, el Consejo de Estado profirió sentencia SUJ-014 -CE-S2 -2019 de 25 de abril de 2019<sup>6</sup>, en la que fijó las siguientes reglas de unificación jurisprudencial:

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B; sentencia de 31 de julio de 2020; expediente 68001-23-33-000-2012-00114-02 (3248-2016); C. P. Camelo Perdomo Cuéter.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia SUJ-014 -CE-S2 -2019 de 25 de abril de 2019, expediente 680012333000201500569-01 (935-2017), C. P. César Palomino Cortés.

**“Primero:** Unificar la jurisprudencia del Consejo de Estado en el sentido de precisar lo siguiente:

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

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

*b. Los docentes vinculados a partir de la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, les aplica el régimen pensional de prima media establecido en las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, con los requisitos previstos en dicho régimen, con excepción de la edad que será de 57 años para hombres y mujeres. Los factores que se deben incluir en el ingreso base de liquidación son los previstos en el Decreto 1158 de 1994 sobre los que se efectuaron las respectivas cotizaciones.”*

No obstante lo anterior, el Despacho considera que la citada providencia SUJ-014 -CE-S2 -2019 de 25 de abril de 2019 solo resulta aplicable a las pensiones de jubilación docente y no a las de invalidez, comoquiera que mientras las primeras se rigen por lo normado en las Leyes 33 y 62 de 1985, las segundas encuentran su origen en el Decreto ley 3135 de 1968 y el Decreto 1848 de 1969, cuya reglamentación corresponde al artículo 45 del Decreto 1045 de 1978, lo que comporta sustanciales diferencias en la normatividad aplicable y la interpretación que de ella pueda derivarse.

Finalmente, en lo tocante al lapso que debe ser atendido con el fin de conformar el ingreso base de liquidación de las mencionadas pensiones de invalidez, es necesario advertir que la norma gestora, esto es, el artículo 63 del Decreto 1848 de 1969 alude “*al último salario devengado por el empleado oficial, o al último promedio mensual, si fuere variable*”.

Dicha previsión impone una orientación clara, consistente en el deber de computar todos los factores de salario devengados por el beneficiario de la pensión de invalidez en su última mensualidad, o establecer un promedio mensual si la asignación fuere variable.

Así lo ha enseñado el Consejo de Estado, que, sobre el particular, discurrió<sup>7</sup>:

*“Por otra parte, cabe precisar que, de acuerdo con el artículo 63 del Decreto 1848 de 1969, el empleado público que haya sufrido pérdida de su capacidad laboral o profesional en un*

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B; sentencia de 16 de febrero de 2023; expediente 11001-03-15-000-2023-00291-00; C. P. Carmelo Perdomo Cuéter.

porcentaje superior al noventa y cinco por ciento (95%), tendrá derecho a una pensión por invalidez equivalente al ciento por ciento (100%) del último salario devengado o promedio mensual, y para efectos de determinar la respectiva base de liquidación pensional se debe tener en cuenta todo lo recibido por el trabajador como consecuencia directa o indirecta de su relación laboral, lo que, en virtud del artículo 45 del Decreto 1045 de 1978, comprende, entre otros factores, la prima de servicios.

Al respecto, se advierte que la demandante prestó sus servicios como docente oficial desde el 17 de marzo de 1981 hasta el 14 de noviembre de 2016 (fecha en que fue retirada por invalidez), es decir, se vinculó con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 812 de 2003 (27 de junio de 2003), e incluso de la Ley 91 de 1989 (29 de diciembre de 1989), además, devengó en el año anterior a su retiro por invalidez la prima de servicios.

Por consiguiente, se colige que en este asunto se configura el defecto sustantivo invocado, comoquiera que las autoridades accionadas, al momento de adoptar la decisión cuestionada frente a la prima de servicios, aplicaron el artículo 5 del Decreto 1545 de 2013, al considerar que ese emolumento constituye factor salarial solamente para efectos de la liquidación de las vacaciones, cesantías y primas de vacaciones y de navidad, mas no para la pensión de invalidez, a pesar de que el Decreto 1045 de 1978, por el que se fijan las reglas generales de las disposiciones sobre prestaciones sociales a de los empleados públicos y trabajadores oficiales del orden nacional (el cual, cabe anotar, rige la prestación social de la actora), señaló como factores salariales para su liquidación pensional, entre otros, la prima de servicios, la cual, **como lo exige el Decreto 1848 de 1969, debe ser devengada en el último salario recibido, aspecto que deberán verificar los magistrados accionados con el fin de disponer o no su inclusión.**”(resalta el Juzgado)

Por tanto, como los educadores oficiales reciben asignaciones que no pueden ser estimadas como variables, se impone concluir que las pensiones de invalidez de los docentes vinculados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 812 de 2003 deben ser liquidadas con el último salario mensual devengado, ingreso base que está conformado por los emolumentos señalados por el artículo 45 del Decreto 1045 de 1978 que hayan sido recibidos en ese período.

#### 4.4. Medios de prueba recaudados<sup>8</sup>.

##### a. Parte demandante:

- Resolución 8097 de 2 de noviembre de 2021.
- Resolución 3020 de 26 de octubre de 2005.
- Resolución 4953 de 29 de noviembre de 2006.
- Resolución 4089 de 29 de octubre de 2009.
- Desprendible pago de pensión.
- Certificado de salarios.
- Certificado historia laboral.

##### b. Secretaría de Educación de Bogotá, D. C.:

- Expediente administrativo de la actora.

#### 4.5. Análisis crítico del caso concreto.

La demandante pretende obtener el reajuste de la pensión de invalidez que le fue reconocida por el **Fomag** con inclusión de todos los factores devengados durante el año

<sup>8</sup> Los medios de prueba recaudados fueron compilados en el índice 47 de la herramienta electrónica Samai.

anterior a la adquisición de su estatus jurídico de pensionada, mientras que el **Fomag** argumenta que dicha prestación debe atender las reglas de unificación jurisprudencial adoptadas en la sentencia SUJ-014 -CE-S2 -2019 de 25 de abril de 2019.

Planteado el objeto y alcance del litigio, el Juzgado recuerda la subregla de aplicación normativa que regirá la solución del problema jurídico bajo examen, según la cual, que las pensiones de invalidez de los docentes vinculados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 812 de 2003 deben ser liquidadas con el último salario mensual devengado, ingreso base que está conformado por los emolumentos señalados por el artículo 45 del Decreto 1045 de 1978 que hayan sido recibidos en ese período.

En el caso *sub examine* se tiene que la demandante fue retirada del servicio a partir del 1° de julio de 2005 y, conforme al certificado aportado por la demandante es viable establecer que en su último salario devengó **asignación básica, prima especial** (factores de causación mensual) y **prima de navidad** (última de la cual puede inferirse que fue pagada en el último salario, como expresión de la liquidación de dicha prestación en proporción al tiempo laborado ese año). No obstante, la prestación siempre fue liquidada solo con inclusión de la asignación básica.

Entonces, corresponde establecer si las primas especial y de navidad deben integrar el ingreso base de liquidación de la pensión de la demandante, tal como sigue:

- a. **Prima especial:** no es posible incluir este emolumento en la base de liquidación, en razón a que no se encuentra enlistada en el artículo 45 del Decreto 1045 de 1978 y tampoco fue prevista como factor de cotización o liquidación de pensiones por el Decreto 1242 de 1977, norma que creó dicho concepto.
- b. **Prima de navidad:** debe ser incluida en la base de liquidación, toda vez que fue consagrada como factor de liquidación de pensiones por el artículo 45 del Decreto 1045 de 1978.

Por consiguiente, este Estrado Judicial concluye que a la parte actora le asiste razón jurídica para obtener la reliquidación pensional que pretende, aunque solo con inclusión de una sexta parte de la prima de navidad pagada con el último salario.

Finalmente, vale aclarar que, si bien en algunas ocasiones el Tribunal Administrativo de Cundinamarca<sup>9</sup> ha considerado que la liquidación de ese tipo de prestaciones debe ser efectuada “en concordancia con la ley 4° de 1966 y su decreto reglamentario 1743 de 1966” con el “promedio mensual de los salarios devengados por el empleado dentro del último año en que prestó sus servicios”, este Juzgado se aparta de tal razonamiento, comoquiera que el Decreto 3135 de 1968 fue expedido por el Presidente de la República en virtud de autorización expresa concedida por el Congreso mediante Ley 65 de 1967, y por ende, guarda condición y fuerza material de ley, que le permite imponer su vigor y prelación sobre el artículo 4 de la Ley 4ª de 1966.

No olvidemos que existe una **jerarquía normativa y el antiguo principio de especialidad, que es connatural a nuestro** ordenamiento jurídico, por ello, las normas expedidas posteriormente y por autorización expresa del Congreso, como es el caso del Decreto 3135 de 1968, gozan de un principio de especialidad y actualidad que les otorga preeminencia sobre normas anteriores en casos de conflicto directo o indirecto. Esto es un principio fundamental en la interpretación jurídica que respalda la aplicación preferente del Decreto sobre disposiciones anteriores. De un análisis **Histórico-Legislativo** se puede evidenciar la intención del legislador al momento de otorgar la autorización para expedir el Decreto 3135 de 1968 mediante la Ley 65 de 1967. La comprensión de este contexto puede demostrar que el propósito fue actualizar o especificar el régimen aplicable a ciertos sectores del servicio público, incluidos los docentes, adaptándolo a las necesidades y realidades de ese momento histórico. De otra parte, bajo la égida del Principio de Favorabilidad en Materia Pensional, prevalece el principio de favorabilidad hacia el trabajador o beneficiario, lo cual justifica la aplicación de normativas más recientes o específicas que provean mejores condiciones o claridad en el reconocimiento de derechos. Esto no solo es coherente con la jurisprudencia constitucional, sino que también fortalece la seguridad jurídica y el respeto por los derechos adquiridos.

Así entonces, de acuerdo con la certificación salarial expedida el 24 de marzo de 2022 por la Secretaría de Educación de Bogotá, se tiene que el último salario devengado a 1° de julio de 2005 por **Bohórquez Rodríguez**, computable para efectos de la liquidación de la pensión de invalidez, incluye: *i.* La asignación básica por valor de **\$ 1.845.990**, y *ii.* La prima de navidad, reconocida a razón de 6 meses de servicio, en cuantía de **\$810.504**; razón por la cual la pensión será calculada de la manera que sigue:

---

<sup>9</sup> Ver Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “C”; Sentencia de 12 de mayo de 2021; Expediente núm. 11001-33-35-016-2017-00161-01; M.P. Dra. Amparo Oviedo Pinto.

Emolumento	Valor bruto	Valor computable
Asignación básica	\$ 1.845.990	\$ 1.845.990
Prima de navidad	\$ 810.504	\$ 135.084
<b>Ingreso base de liquidación</b>		<b>\$ 1.981.074</b>

Por consiguiente, como la tasa de reemplazo aplicable a la pérdida de capacidad laboral de la actora fue del 75% entre el 1° de julio de 2005 y el 10 de agosto de 2009, y del 100% a partir del 11 de agosto de 2009, por practicidad racional y fiscal<sup>10</sup>, la pensión deberá ser ajustada en **un millón, novecientos ochenta y un mil, setenta y cuatro pesos (\$1.981.074)**, a partir del 1° de julio de 2005.

En consecuencia, el Despacho declarará la nulidad parcial de las Resoluciones núm. 3020 de 26 de octubre de 2005, 4953 de 29 de noviembre de 2006 y 4089 de 29 de octubre de 2009, en cuanto a la falta de inclusión de la prima de navidad en liquidación de la prestación; anulará la Resolución núm. 8097 de 2 de noviembre de 2021, que negó el reajuste solicitado por la demandante; ordenará el reajuste de la pensión y el pago de las diferencias no prescritas, tal como se hará *ut infra*.

#### 4.5.1. Prescripción.

Comoquiera que los artículos 41 del Decreto 3135 de 1968 y 102 del Decreto 1848 de 1969 prevén que la reclamación administrativa interrumpe la prescripción, **pero solo por un lapso igual [3 años]**, que la pensión fue reconocida a partir del 1° de julio de 2005, y que la respectiva solicitud de reajuste fue presentada el 1° de marzo de 2021, solo será ordenado el pago de las diferencias entre mesadas causadas a partir del **1° de marzo de 2018**, por prescripción trienal.

#### 4.6. Cumplimiento del fallo.

##### 4.6.1. Indexación.

Las sumas resultantes a favor de la parte actora deberán pagarse debidamente indexadas, con aplicación de la siguiente fórmula:

$$R = Rh*[\text{índice final}/\text{índice inicial}]$$

<sup>10</sup> Si bien es cierto que la pensión fue reconocida con una tasa de reemplazo del 75% y dicho monto solo aumentó por gracia del alza en el índice de pérdida laboral de la actora, ocurrido a partir del 11 de agosto de 2009 y reconocido en Resolución núm. 4089 de 29 de octubre de 2009, la reliquidación será ordenada desde el 1° de julio de 2005 con el fin de proveer un fallo lo más concreto posible, toda vez que, dada la prescripción de mesadas que será declarada, en la práctica, resulta intrascendente calcular el valor de las mesadas pensionales causadas con anterioridad a la fecha señalada.

En la que el valor presente “R” se determina multiplicando el valor histórico “Rh”, que es lo dejado de percibir por la parte demandante por concepto de mesadas, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente a la fecha de ejecutoria de esta providencia, por el índice vigente en la fecha en que se causaron las sumas adeudadas.

Es claro que, por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente mes por mes, teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada una de las mesadas.

#### **4.6.2. Intereses de mora.**

Las cantidades liquidadas por concepto de condena debidamente indexadas generarán, a partir de la ejecutoria de esta sentencia, los intereses establecidos en los artículos 192 y 195 del CPACA.

#### **4.7. Costas.**

De conformidad con el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 y en concordancia con el artículo 365.8 del Código General del Proceso, no hay lugar a condena en costas, porque no se demostró su causación.

### **V. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado 25 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá - Sección Segunda Oral**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **RESUELVE**

**PRIMERO.- DECLARAR la nulidad parcial de las Resoluciones núm. 3020 de 26 de octubre de 2005, 4953 de 29 de noviembre de 2006 y 4089 de 29 de octubre de 2009, expedidas en nombre y representación de la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, únicamente en cuanto a la falta de inclusión de la prima de navidad en liquidación de la pensión de invalidez de la demandante. Asimismo, declarar la nulidad de la Resolución núm. 8097**

de 2 de noviembre de 2021, que negó el reajuste solicitado, de conformidad con lo expuesto.

**SEGUNDO.- DECLARAR probada** la excepción accesoria de **prescripción**, respecto de las diferencias dinerarias correspondientes a las mesadas causadas con anterioridad al 1° de marzo de 2018.

**TERCERO.-** Como consecuencia de las anteriores declaraciones, y a título de restablecimiento del derecho, **CONDENAR** a la **Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio** a:

**A. RELIQUIDAR** la pensión de invalidez de la docente **Claudia Esperanza Bohórquez Rodríguez**, identificada con la cédula de ciudadanía núm. 41.678.134, en cuantía igual a **un millón, novecientos ochenta y un mil, setenta y cuatro pesos (\$1.981.074)**, a partir del 1° de julio de 2005, a partir de los criterios de razonabilidad práctica y fiscal<sup>11</sup>.

La condenada deberá efectuar los ajustes anuales ordinarios de rigor sobre la mesada inicial.

**B. PAGAR** las diferencias que arroje la citada reliquidación, a partir del **1° de marzo de 2018**, cantidades dinerarias que deberán ser ajustadas en los términos del artículo 187 del CPACA, teniendo en cuenta la siguiente fórmula de indexación:

$$R = Rh \left( \frac{\text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}} \right)$$

En la que el valor presente “R” se determina multiplicando el valor histórico “Rh”, que es lo dejado de percibir por la parte demandante por concepto de diferencias entre las mesadas pagadas y las que resulten de la nueva liquidación, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE vigente a la fecha de ejecutoria de esta providencia, por el índice vigente en la fecha en que se causaron las sumas adeudadas.

Es claro que, por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará

---

<sup>11</sup> Si bien es cierto que la pensión fue reconocida con una tasa de reemplazo del 75% y dicho monto solo aumentó por gracia del alza en el índice de pérdida laboral de la actora, ocurrido a partir del 11 de agosto de 2009 y reconocido en Resolución núm. 4089 de 29 de octubre de 2009, la reliquidación será ordenada desde el 1° de julio de 2005 con el fin de proveer un fallo lo más concreto posible, toda vez que, dada la prescripción de mesadas que será declarada, en la práctica, **resulta intrascendente calcular el valor de las mesadas pensionales causadas con anterioridad a 11 de agosto de 2009.**

separadamente mes por mes, teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada una de las mesadas.

**CUARTO.- DÉSE CUMPLIMIENTO** a la presente providencia de acuerdo con lo previsto por los artículos 187 a 195 del CPACA.

**QUINTO.- NEGAR** las demás súplicas de la demanda.

**SEXTO.-** Sin condena en costas, en esta instancia.

**SÉPTIMO.-** En firme esta sentencia, por Secretaría **expídanse** las copias que corresponda, de conformidad con lo señalado por el artículo 114 del Código General del Proceso; satisfecho lo anterior, **archívese** el expediente, dejando las constancias del caso.

**CÓPIESE, COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

[firma electrónica en Samai]  
**ANTONIO JOSÉ REYES MEDINA**  
Juez

Jc



Escanee el código QR para ingresar al aplicativo de verificación de autenticidad e integridad de este documento