



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

Bogotá D.C., veintiocho (28) de abril de dos mil veintitrés (2023)

**Expediente No.** 11001-33-35-028-2022-00062-00  
**Demandante:** Maggi Cilia Ruge Santana<sup>1</sup>  
**Demandado:** Nación - Ministerio de Educación Nacional - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, Fiduciaria la Previsora S.A. - Fiduprevisora y Secretaría Distrital de Educación de Bogotá<sup>2</sup>  
**Controversia:** Reliquidación pensional y reconocimiento de mesada catorce

---

Procede el Despacho a proferir sentencia anticipada, de conformidad con el numeral 1° del artículo 42<sup>3</sup> de la Ley 2080 de 2021<sup>4</sup> por el cual se adiciona el artículo 182A a la Ley 1437 de 2011<sup>5</sup>, dentro del proceso promovido por el demandante **Maggi Cilia Ruge Santana** identificada con cédula de ciudadanía No. 39.532.912, por intermedio de apoderada, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en contra de la **Nación - Ministerio de Educación Nacional- Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y la Fiduprevisora S.A.**

## I. ANTECEDENTES

### 1. Pretensiones<sup>6</sup>

La parte demandante, a través de apoderado solicita:

*“PRIMERO: Solicito que se declare la NULIDAD PARCIAL de la Resolución número 077 DEL 11 DE ENERO DE 2022, proferida por la secretaria de Educación de Bogotá D.C. - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio Regional Bogotá D.C, mediante la cual AJUSTA LA PENSION DE JUBILACION devengada por mi representada y GUARDA SILENCIO, respecto del reconocimiento y pago de la prima de medio año.*

---

<sup>1</sup> [colombiapensiones1@gmail.com](mailto:colombiapensiones1@gmail.com) [abogado27.colpen@gmail.com](mailto:abogado27.colpen@gmail.com)

<sup>2</sup> [notjudicial@fiduprevisora.com.co](mailto:notjudicial@fiduprevisora.com.co) [notificacionesjudiciales@mineduccion.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@mineduccion.gov.co)  
[notificacionesjudiciales@secretariadjuridica.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@secretariadjuridica.gov.co) † [amolina@fiduprevisora.com.co](mailto:amolina@fiduprevisora.com.co)

<sup>3</sup> “Artículo 182A. Sentencia anticipada. Se podrá dictar sentencia anticipada:

1. Antes de la audiencia inicial:

a) Cuando se trate de asuntos de puro derecho;

b) Cuando no haya que practicar pruebas;

c) Cuando solo se solicite tener como pruebas las documentales aportadas con la demanda y la contestación, y sobre ellas no se hubiese formulado tacha o desconocimiento; (...)”

<sup>4</sup> Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción.

<sup>5</sup> Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

<sup>6</sup> Archivo Digital No. 1, folios 2 y 3

*SEGUNDO: Solicito que se declare la NULIDAD del oficio No S-2021-195922 del 08 de junio de 2021, proferido por la secretaria de Educación de Bogotá D.C. en razón a que se pronunció negativamente frente a la solicitud de descuentos a seguridad social sobre la totalidad de los factores salariales devengados por mi representada durante su vinculación laboral.*

*TERCERO: Solicito que se declare la NULIDAD del ACTO FICTO PRESUNTO NEGATIVO, originado por el silencio administrativo proferido por la secretaria de Educación - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio oficina regional Bogotá, en razón a que no emitió respuesta de fondo, frente a la petición E-2021-132308 DEL 29 de mayo DE 2021, RESPECTO DE LA SOLICITUD DEL RECONOCIMIENTO Y PAGO DE LA PRIMA DE MEDIO AÑO REGULADA POR EL LITERAL B DEL ARTICULO 15 DE LA LEY 91 DE 1989.*

*CUARTO: Solicito que se declare la NULIDAD del ACTO FICTO PRESUNTO NEGATIVO, originado por el silencio administrativo proferido por la directora de Afiliaciones y Recaudos - Fiduciaria La Previsora S.A., por cuanto NO emitió respuesta frente a la petición No 20210320774562 del 17 de marzo de 2021, frente al reconocimiento de la prima de mitad de año, establecida en el Artículo 15 de la Ley 91 de 1989.*

*QUINTO: Solicito que como consecuencia de la declaratoria de NULIDAD de la Resolución No. 077, proferida por la secretaria de Educación de Bogotá D.C. - Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, de la NULIDAD del oficio No S-195922 del 08 de junio de 2021, proferido por la Secretaria de Educación de Bogotá D.C.-Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y de la NULIDAD del ACTO FICTO PRESUNTO NEGATIVO, originado por el silencio administrativo de la NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO REGIONAL BOGOTÁ D.C.; se CONDENE a LA NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO REGIONAL BOGOTÁ D.C., y FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A., respectivamente, a proferir el acto administrativo que RECONOZCA Y PAGUE a favor de mi poderdante:*

*5.1. Se ordene realizar los trámites necesarios para que la secretaria de Educación de Bogotá D.C., realice los descuentos sobre los factores que se solicitan para su inclusión y a su vez efectúe el aporte de los mismos al sistema, pensional (FONPREMAG).*

*5.2. Consecuentemente, con la pretensión anterior se ordene la revisión y ajuste de la pensión jubilación, incluyendo, además, de los ya reconocidos, todos los factores salariales devengados por mí representado en el año anterior al CUMPLIMIENTO DEL STATUS PENSIONAL, (12 de marzo de 2018 al 12 de marzo de 2019) además, teniendo en cuenta, que, de la PRIMA DE VACACIONES, se realizaron los descuentos a seguridad social.*

*5.3. Ordenar el Reconocimiento y Pago de la prima de medio año establecida en el artículo 15 de la Ley 91 de 1989, de la cual tiene derecho mi poderdante.*

*SEXTO: Condenar a las entidades demandadas a reconocer y pagar a favor de mi poderdante, el valor de los reajustes que se causen por los conceptos referidos en los numerales anteriores, desde el momento de en qué se le reconoció esta pensión, descontando lo que ya se haya cancelado.*

*SEPTIMO: Condenar a las entidades demandadas a reconocer y pagar la INDEXACIÓN sobre las sumas de dinero adeudadas por concepto de la re liquidación pensión jubilación, referidos en los numerales anteriores, aplicando lo certificado por el DANE desde el momento del reconocimiento de la pensión hasta*

*que se haga efectivo el pago, conforme a lo establecido en los artículos 187 y 192 del C.P.A.C.A.*

*OCTAVO Que se condene en costas a las entidades demandadas de conformidad, con el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011.”*

## **2. Hechos<sup>7</sup>**

Manifiesta el demandante que la Nación-Ministerio de Educación Nacional- Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, le reconoció pensión de jubilación mediante Resolución No. 109 del 9 de enero de 2020, por cuanto ingresó al servicio docente desde el 24 de julio de 1996.

Argumenta que presentó petición el 29 de mayo de 2021, al que se le asignó el radicado No. E-2021-132308, mediante el cual solicitó la reliquidación pensional, realizar los descuentos no efectuados sobre los factores salariales no incluidos y el reconocimiento y pago de la prima de mitad de año. A través de la Resolución No. 077 del 11 de enero de 2022, se reliquidó la pensión de jubilación incluyendo la asignación básica, bonificación mensual y prima pedagógica, sin embargo, remitió por competencia a la Fiduciaria La Previsora S.A., la solicitud correspondiente a la prima de mitad de año.

Por medio de petición elevada ante la Secretaría de Educación de Bogotá D.C., con Radicado No. E-2021-136755 del 8 de junio de 2021, solicitó realizar los descuentos no efectuados sobre los factores salariales sobre los que no se efectuó cotización, no obstante, la misma fue negada mediante el Oficio No. S-2021-195922 del 8 de junio de 2021.

Indica que, elevó petición de reconocimiento y pago de la prima de mitad de año a la Fiduciaria La Previsora S.A. el 17 de marzo de 2021, bajo el radicado No. 2010320774562, sobre la cual no hubo ningún pronunciamiento.

## **3. Normas violadas y concepto de violación<sup>8</sup>**

Señala como normas que se estiman violadas los artículos 2, 13, 25, 29, 46, 48, 53, 58 y 228 de la Constitución Política, Ley 57 y 153 de 1887, Ley 91 de 1989, Ley 4ª de 1992, Ley 60 de 1993, Ley 115 de 1993, Decreto 1073 de 2002, Ley 812 de 2003 y Ley 100 de 1993.

Afirma que el docente fue vinculado al Magisterio oficial y cotiza al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio desde el 8 de febrero de 1993, es decir, con anterioridad a la vigencia de la Ley 812 de 2003, razón por la cual de conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Ley 91 de 1989 se le debe reconocer y liquidar la pensión de jubilación con un ingreso base de liquidación del 75% equivalente al promedio mensual de todos los factores salariales del último año anterior al estatus pensional.

Refiere que la Ley 4ª de 1992 establece que para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores del Estado deben respetarse los derechos adquiridos en tanto se integren el régimen general como los regímenes especiales.

<sup>7</sup> Archivo Digital No. 1, folios 3 y 4

<sup>8</sup> Archivo Digital No. 1, folio 4 a 12

Además, que el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 exceptuó de su aplicación a los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

También que por medio de la Ley 60 de 1993 por la cual se distribuyen competencias a los entes territoriales se estableció que el régimen prestacional de los docentes nacionales o nacionalizados que se incorporen a las plantas departamentales o distritales sin solución de continuidad y aquellos que se vincularan, les sería aplicada en su integridad el contenido de la Ley 91 de 1989 y se determinó que las prestaciones en ella reconocidas serían compatibles con pensiones o cualquier otra clase de remuneraciones. Se dispuso la incorporación automática al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio de los docentes de vinculación departamental, distrital y municipal respetándose el régimen prestacional vigente de la respectiva entidad territorial.

En el mismo sentido, la Ley 115 de 1994 dispuso 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 esa misma legislación.

Por otra parte, con la expedición de la Ley 812 de 2003 se estableció que el régimen prestacional de los docentes oficiales que se encontraran vinculados al servicio educativo oficial, es el establecido para el Magisterio en las disposiciones vigentes con anterioridad a la entrada en vigencia de la precitada ley y que los docentes que se vincularan a partir de su expedición serían afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y tendrían los derechos pensionales del régimen pensional de prima media con prestación definida previsto en la Ley 100 de 1993 y 797 de 2002, con excepción del requisito de edad el cual se fijó de forma igualitaria de 57 años de edad para mujeres y hombres.

Indica que el Consejo de Estado la Sala de Consulta y Servicio Civil en concepto del 10 de septiembre de 2009 en el radicado 1857 se refirió sobre el régimen pensional de los docentes vinculados antes del 27 de junio de 2003, fecha de entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003 es el contenido en la Ley 91 de 1989.

Advierte que en otra oportunidad, la misma Corporación en su Sección Quinta en sentencia proferida el 21 de junio de 2018 concluyó que *“el régimen pensional aplicable a la actora corresponde al previsto en la Ley 91 de 1989, la cual remite a la Ley 33 de 1985, en lo que concierne al reconocimiento de la pensión de jubilación, debido a que se vinculó al servicio público educativo oficial antes de que entrara en vigencia la Ley 812 de 2003 (...).”*

Aduce que en sentencia de unificación del 28 de agosto de 2018 proferida igualmente por el Consejo de Estado se precisó el alcance de la providencia judicial en el sentido de no extender sus efectos a los docentes al servicio del Estado afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio que se hubieran vinculado con anterioridad al 26 de junio de 2003 quienes se encuentran exceptuados de la aplicación de la Ley 100 de 1993, por tanto se reitera el alcance de la aplicabilidad de la Ley 91 de 1989 razón por la cual los docentes no están cobijados por el régimen de transición.

En lo que respecta al Ingreso Base de Liquidación solicita que se tenga en cuenta todo lo que haya recibido el demandante de manera habitual y como retribución por la labor, salvo que se trate de un hecho expresamente excluido por la ley para tal efecto.

Concluye que la demandante tiene derecho al reajuste de la pensión de jubilación regida por la Ley 91 de 1989 que ordena su reconocimiento en porcentaje equivalente al 75% de los percibido durante el año anterior al status pensional, en la medida en que se acreditó el cumplimiento de los requisitos legales para que la prestación sea liquidada la proporción indicada incluyendo todos los factores percibidos en la anualidad indicada.

En lo que respecta al reconocimiento de la **mesada adicional** del mes de junio manifiesta, que a los docentes vinculados antes de la vigencia de la Ley 812 de 2003, les es aplicable la Ley 91 de 1989, en especial, el literal b numeral 2º del artículo 15 que regula lo pertinente a la mesada 14.

Indica que el Consejo de Estado, mediante sentencia de unificación No. SUJ-014-CE-S2 del 25 de abril de 2019, en la que se hicieron precisiones sobre los aspectos pensionales, sugiere que es aplicable, en su totalidad lo indicado respecto de la mesada 14 por la Ley 91 de 1989.

#### 4. Trámite del presente proceso

Mediante auto del 5 de mayo de 2022<sup>9</sup>, se admitió la demanda y se ordenó notificar al extremo pasivo, que oportunamente dio contestación al libelo.

#### 5. Contestación de la demanda<sup>10</sup>

La **Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio**, presentó escrito de contestación de demanda en tiempo oponiéndose a todas las pretensiones formuladas en el libelo.

Planteó como excepciones de mérito las denominadas i) Cobro de lo no debido en virtud de la Sentencia SUJ-014 -CE-S2 -2019, e ii) Inexistencia de la obligación por falta de requisitos para ser beneficiario de la prima de mitad de año (Mesada 14), con las cuales busca enervar las pretensiones de la demanda.

En primer lugar, advierte que atendiendo a la sentencia de unificación del Consejo de estado del 25 de abril de 2019, no es procedente la reliquidación pensional solicitada, toda vez que no efectuó aportes al sistema de seguridad social frente a los emolumentos pretendidos, así como tampoco se encuentran enlistados en el artículo 1 de la ley 62 de 1985.

Precisa que a partir del acto legislativo 01 de 2005, ningún pensionado, tiene derecho a la mesada adicional, pues ello sólo aplica para aquellos que consolidaron su derecho antes del 31 de julio de 2011 y que devenguen un salario inferior o igual a tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

<sup>9</sup> Archivo Digital No. 8

<sup>10</sup> Archivo Digital No. 9

Finalmente, se precisa que tal como se indicó en el auto del 15 de septiembre de 2022<sup>11</sup>, Bogotá - Secretaría de Educación Distrital y la Fiduciaria la Previsora S.A., no presentaron escrito de contestación de la demanda.

## 6. Alegatos de conclusión

Por medio de auto del **15 de septiembre de 2022**<sup>12</sup>, se fijó el litigio y se decretaron pruebas, posteriormente, a través de auto del **2 de marzo de 2023**<sup>13</sup>, se incorporaron las pruebas recaudadas y se corrió traslado a las partes y al Agente del Ministerio Público Delegado ante este Despacho para que presentaran sus alegatos de conclusión y concepto, respectivamente.

### 6.1. Parte Demandante<sup>14</sup>

La parte demandante reiteró los argumentos expuestos en la demanda.

### 6.2. Parte demandada<sup>15</sup>

La **Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio**, reiteró los argumentos de defensa expuestos en la contestación de la demanda.

Por su parte, Bogotá - Secretaría de Educación Distrital y la Fiduciaria la Previsora S.A., no presentaron escrito de alegatos de conclusión.

### 6.3. Ministerio Público

No emitió concepto.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Problema jurídico

El presente asunto se contrae a determinar si la docente **Maggi Cilia Ruge Santana**, tiene derecho a la reliquidación de su pensión incluyendo todos los factores salariales devengados en servicio, previa orden de cotización sobre aquellos factores respecto a los cuales no se haya hecho aporte. Igualmente si tiene derecho al reconocimiento y pago de la mesada adicional de junio, es decir, a la mesada 14 con ocasión a la pensión de jubilación que recibe.

### 2. Marco jurídico

#### 2.1. De la reliquidación de la pensión de jubilación en el sector docente

En principio el inciso 2º del artículo 29 de la Ley 6ª de 1945, estableció que, para los servidores del ramo docente, las pensiones de jubilación se liquidarían de acuerdo con el promedio de los sueldos devengados durante todo el tiempo de

---

<sup>11</sup> Archivo Digital No. 12

<sup>12</sup> Ibidem

<sup>13</sup> Archivo Digital No. 24

<sup>14</sup> Archivo Digital No. 25

<sup>15</sup> Archivos Digitales No. 26 y 27

servicio. Disposición que fue aclarada posteriormente por la Ley 6ª de 1946 en donde en su artículo único determinó que para este personal “...la pensión mensual de jubilación equivaldrá al promedio de los sueldos mensuales devengados durante todo el tiempo anterior de servicio requerido.”.

En lo atinente al monto de la pensión, la Ley 4ª de 1966 “Por la cual se provee de nuevos recursos a la Caja Nacional de Previsión Social, se reajustan las pensiones de jubilación e invalidez y se dictan otras disposiciones” reglamentada por el Decreto 1743 de 1966, preceptuó en sus artículos 4º y 5º respectivamente, que el promedio a ser tenido en cuenta para el pago pensional era el equivalente al 75% mensual obtenido en el último año de servicios, sin olvidar que dicho porcentaje debía calcularse teniendo en cuenta todos los emolumentos percibidos por el empleado como retribución al servicio prestado. Porcentaje que mantuvo el Decreto 3135 de 1968 “Por la cual se provee de nuevos recursos a la Caja Nacional de Previsión Social, se reajustan las pensiones de jubilación e invalidez y se dictan otras disposiciones”, que en lo referente con los requisitos para adquirir la pensión determinó un tiempo de servicios de 20 años y la edad de 50 años para las mujeres y 55 para los hombres, así:

*Artículo 27. Pensión de jubilación o vejez. El empleado público o trabajador oficial que sirva veinte (20) años continuos o discontinuos y llegue a la edad de 55 años si es varón, o 50 si es mujer, tendrá derecho a que por la respectiva entidad de previsión se le pague una pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al 75% del promedio de los salarios devengados durante el último año de servicio.*

*No quedan sujetas a esta regla general las personas que trabajan en actividades que por su naturaleza justifiquen la excepción y que la ley determine expresamente.*

*Parágrafo 1º Para calcular el tiempo de servicio que da derecho a pensión de jubilación o vejez, solo se computarán como jornadas completas de trabajo las de cuatro o más horas. Si las horas de trabajo señaladas para el respectivo empleo o tarea no llegan a este límite, el cómputo se hará sumando las horas de trabajo real y dividiéndolas por cuatro; el resultado que así se obtenga se tomará como el de días laborados y se adicionarán con los de descanso remunerado y de vacaciones, conforme a la ley.*

*Parágrafo 2º Para los empleados y trabajadores que a la fecha del presente Decreto hayan cumplido dieciocho años continuos o discontinuos de servicios continuarán aplicándose las disposiciones sobre edad de jubilación que regían con anterioridad al presente Decreto.*

*Parágrafo 3º Los empleados públicos y trabajadores oficiales que actualmente se hallen retirados del servicio, con veinte (20) años de labor continua o discontinua, tendrán derecho, cuando cumplan los 50 años de edad, a una pensión de jubilación que se reconocerá y pagará de acuerdo con las disposiciones que regían en el momento de su retiro.*

Ahora bien, esta última disposición fue reglamentada por el Decreto 1848 de 1969, que en sus artículos 68 y 73 previó como requisitos para el reconocimiento pensional, además del referido en precedencia: i) 20 años de servicios prestados de forma continua o discontinua, y la ii) edad de 50 años para las mujeres y 55 años para los hombres, así como el monto de la pensión en un porcentaje del 75% del promedio de los salarios y primas de toda especie, devengadas en el último año de servicios, estimando como IBL después de la expedición del Decreto 1045 de 1978 “Por el cual se fijan las reglas generales para la aplicación de las normas sobre prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales del sector nacional” los factores indicados en el artículo 45, a saber:

*Artículo 45. De los factores de salario por 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 tendrán 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.*

No obstante, las normas anteriormente citadas fueron reformadas por la Ley 33 de 1985 “*Por la cual se dictan algunas medidas en relación con las Cajas de Previsión y con las prestaciones sociales para el Sector Público*”, que en su artículo 1º estableció el mismo tiempo de servicios – 20 años continuos o discontinuos – e igual porcentaje del monto de la pensión, pero respecto de la edad la unificó en 55 años, sin olvidar que esta ley no era aplicable a los empleados oficiales que: a la fecha de entrar a regir dicha norma hayan cumplido 15 años de servicio, a quienes se les aplican las disposiciones que regían con anterioridad; a los que trabajan en actividades que por su naturaleza justifiquen la excepción legal y aquellos que disfruten de un régimen especial (no se incluían los docentes); y a los empleados oficiales que a la fecha de la vigencia de la Ley, hubieren cumplido los requisitos para acceder a la pensión de jubilación, quienes se continuarán rigiendo por las normas anteriores.

En torno a los factores salariales a tener en cuenta en el ingreso base de liquidación pensional, las Leyes 33 y 62 de 1985, establecen que deben ser los mismos factores que hayan servido de base para calcular los aportes, tales como, 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 días de descanso obligatorio.

En tal sentido, y si bien con posterioridad el Congreso de la República expidió la Ley 91 de 1989 “*Por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio*”, de lo previsto en dicha norma se advierte que a los docentes **nacionales, nacionalizados o vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989**, en materia de prestaciones económicas y sociales (pensión ordinaria de jubilación), se les aplica la Ley 33 de 1985, pues así lo indicó el Consejo de Estado en sentencia de 22 de noviembre de 2012, expediente No. 68001-23-31-000-2009-

00528-01(2330-11), C.P.: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, cuando indicó que *“El Decreto Ley No. 2277 de 1979, estatuto docente, indudablemente comprende un régimen “especial” de los educadores; pero, esta disposición no regula las pensiones de jubilación u ordinarias de los mismos, de modo que es preciso remitirse a la regulación general de la Ley 33 de 1985.”*

Debe precisarse, además, que la Ley 812 de 2003 *“Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario”*, dispuso en su artículo 81 que el régimen prestacional para los docentes que se encontraran vinculados al servicio público educativo, sería el consagrado en las normas anteriores a su vigencia, esto es, el previsto en la Ley 91 de 1989 para los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales.

En este punto conviene resaltar que la naturaleza jurídica del personal docente, fue materia de pronunciamiento de unificación en el que el Alto Tribunal de la Jurisdicción de lo Contencioso, precisó que se trata de empleados públicos en virtud, especialmente, de la forma en la que se vinculan al servicio educativo, expresando:

*“...81. Con fundamento en lo expuesto, para la Sección Segunda los docentes integran la categoría de servidores públicos prevista en el artículo 123 de la Constitución Política, pues aunque el estatuto de profesionalización los defina como empleados oficiales<sup>16</sup>, lo cierto es que en ellos concurren todos los requisitos que de carácter **restrictivo** encierra el concepto de empleado público en atención a la naturaleza del servicio prestado, la regulación de la función docente y su ubicación dentro de la estructura orgánica de la Rama Ejecutiva del Estado y la implementación de la carrera docente para la inserción, permanencia, ascenso y retiro del servicio; razón por la cual, se encuadran dentro del concepto de **empleados públicos**, establecido en la norma superior y desarrollado a través de la ley.”* (Consejo de Estado, sentencia de Unificación SUJ-012 S2 del 18 de julio de 2018, exp.73001-23-33-000-2014-00580-01).

Luego entonces, el análisis normativo efectuado con antelación permite concluir que el régimen de la pensión de jubilación de los docentes territoriales, nacionales o nacionalizados es el contemplado en las Leyes 33 y 62 de 1985, que corresponde al régimen legal anterior a que hace referencia el numeral 1º del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, que creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

En ese orden de ideas, teniendo en cuenta lo previsto en las Leyes 33 y 62 de 1985, la manera de liquidar el monto de la pensión de jubilación para el caso de los docentes, en principio sería los mismos factores que hayan servido de base para calcular los aportes.

Sin embargo, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha unificado los pronunciamientos referentes a los factores que según la Ley 33 de 1985 deben tenerse en cuenta al momento de determinar el IBL pensional de los empleados oficiales, indicando en la sentencia de **4 de agosto de 2010**<sup>17</sup>, lo siguiente:

<sup>16</sup> Definición utilizada en el Decreto Ley 3135 de 1968, para significar a los empleados públicos y a los trabajadores oficiales.

<sup>17</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION SEGUNDA. Consejero ponente: VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA. Bogotá, D.C., cuatro (4) de agosto de dos mil diez (2010). Rad. No.: 25000-23-25-000-2006-07509-01(0112-09). Actor: LUIS MARIO VELANDIA. Demandado: CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL – CAJANAL. Referencia: AUTORIDADES NACIONALES.

*“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 de 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. (...)”*

En este punto resalta el Despacho un cambio jurisprudencial relevante, de incidencia para el cálculo de las pensiones de todos los empleados públicos a quienes aplica el régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y para los docentes, en lo que toca a la interpretación de la Ley 33 de 1985, hubo una variante respecto de la sentencia arriba citada, que incide de manera directa en los factores salariales que deben tenerse en cuenta al momento de calcular la mesada pensional, al respecto la Sala Plena del Consejo de Estado, señaló lo siguiente:

*“101. A juicio de la Sala Plena, la tesis que adoptó la Sección Segunda de la Corporación, **en la sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010**, según la cual el artículo 3 de la Ley 33 de 1985 no señalaba en forma taxativa los factores salariales que conforman la base de liquidación pensional, sino que los mismos estaban simplemente enunciados y no impedían la inclusión de otros conceptos devengados por el trabajador durante el último año de prestación de servicio, va en contravía del principio de solidaridad en materia de seguridad social. La inclusión de todos los factores devengados por el servidor durante el último año de servicios fue una tesis que adoptó la Sección Segunda a partir del sentido y alcance de las expresiones “salario” y “factor salarial”, bajo el entendido que “constituyen salario todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios” con fundamento, además, en los principios de favorabilidad en materia laboral y progresividad; **sin embargo, para esta Sala, dicho criterio interpretativo traspasa la voluntad del legislador, el que, por virtud de su libertad de configuración enlistó los factores que conforman la base de liquidación pensional y a ellos es que se debe limitar dicha base.***

*102. **La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo considera que el tomar en cuenta solo los factores sobre los que se han efectuado los aportes, no afecta las finanzas del sistema ni pone en riesgo la garantía del derecho irrenunciable a la pensión del resto de habitantes del territorio colombiano, cuya asegurabilidad debe el Estado, en acatamiento de los principios constitucionales de universalidad y eficiencia.***

*103. Por el contrario, con esta interpretación (i) se garantiza que la pensión de los beneficiarios de la transición se liquide conforme a los factores sobre los cuales se ha cotizado; (ii) se respeta la debida correspondencia que en un sistema de contribución bipartita debe existir entre lo aportado y lo que el sistema retorna al afiliado y (iii) se asegura la viabilidad financiera del sistema.”<sup>18</sup> (Resaltado del Despacho).*

Como se aprecia, de manera inicial esta Jurisdicción manejó la tesis que todo factor salarial a tomar en consideración al momento de liquidar la pensión era aquel que se ajustara a la definición de salario arriba citada, pero la variante que plantea la nueva sentencia de unificación, que sea de paso decirlo, es de

<sup>18</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: César Palomino Cortés. Bogotá D.C., agosto veintiocho (28) de dos mil dieciocho (2018). Expediente: 52001-23-33-000-2012-00143-01. Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho. Demandante: Gladis del Carmen Guerrero de Montenegro. Demandado: Caja Nacional de Previsión Social E.I.C.E. En Liquidación. Asunto: Sentencia de unificación de jurisprudencia. Criterio de interpretación sobre el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

obligatoria observación, es que los factores que han de incluirse en la liquidación conforme a la Ley 33 de 1985, **son sólo aquellos respecto de los cuales se acredita aporte a pensión.**

Añádase, que dicha sentencia refiere de manera textual que no aplica a los docentes, ni la regla jurisprudencial, ni la primera subregla que se fija allí, consistentes en que para los beneficiarios de la Ley 33 de 1985, el inciso 3° del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, hace parte del régimen de transición para el cálculo de Ingreso Base de Liquidación (IBL) y deberá tenerse en cuenta para todos los efectos a que haya lugar. Lo anterior, porque a los docentes no les aplica la última Ley mencionada, salvo aquellos que ingresaron al servicio el 26 de junio de 2003, conforme con la Ley 812 de 2003.

Pero si les aplica la **segunda subregla**, que como se ilustró en precedencia modifica la interpretación sobre factores salariales que se tenía con la sentencia del 4 de agosto de 2010, señalándose de manera clara que la misma consiste en: *“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.”*<sup>19</sup>

Obsérvese que la misma hace referencia al IBL de pensión de vejez para servidores públicos y puntualmente, en lo que toca a los factores a tomar en consideración se indicó que serían aquellos respecto de los cuales se hubiera efectuado la cotización, disposición jurisprudencial, que si bien se produjo dentro de una sentencia que determina la interpretación del inciso 3° del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, no aplicable a los docentes por disposición del artículo 279 ibidem y vinculados con antelación a la vigencia de la Ley 812 de 2003, advierte el Despacho que lo anterior es **la tendencia jurisprudencial a que las pensiones se liquiden con observancia de los factores por los cuales se efectuó cotización** y si bien es cierto, ello conduce a variar la tesis sostenida en estos casos por este Juzgado, frente a la inclusión de otros factores, ello se hace en procura de garantizar la seguridad jurídica, ante la nueva posición adoptada por esta Jurisdicción y la reinterpretación que se le ha dado al tema, que como se ilustró deja de lado la tesis de la sentencia del 4 de agosto de 2010.

Teniendo en cuenta las diferentes interpretaciones, respecto de la aplicabilidad de la segunda subregla jurisprudencial, determinada en la sentencia de unificación del 28 de agosto de 2018, y tomando en consideración que los docentes oficiales, con vinculación anterior a la vigencia de la ley 812 de 2003 no están sujetos al régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, la Sección Segunda del Consejo de Estado, en sentencia de unificación del 25 de abril de 2019, C.P César Palomino Cortés, radicado 680012333000020150056901, radicado interno 0935-2017, Sentencia SUJ-014-CE-S2-2019, estableció lo siguiente:

<b>RÉGIMEN PENSIONAL DE LOS DOCENTES VINCULADOS AL SERVICIO PÚBLICO EDUCATIVO OFICIAL</b>	
<b>ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2005</b>	
<b>Régimen de pensión ordinaria de jubilación de la Ley 33 de 1985</b>	<b>Régimen pensional de prima media</b>

<sup>19</sup> Ibidem

Para los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales vinculados al servicio público educativo oficial con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003.		Para los docentes vinculados a partir de la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003.	
<b>Normativa aplicable</b>		<b>Normativa aplicable</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Literal B, numeral 2º del artículo 15 de la Ley 91 de 1989.</li> <li>• Ley 33 de 1985</li> <li>• Ley 62 de 1985</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Artículo 81 de la Ley 812 de 2003</li> <li>• Ley 100 de 1993</li> <li>• Ley 797 de 2003</li> <li>• Decreto 1158 de 1994</li> </ul>	
<b>Requisitos</b>		<b>Requisitos</b>	
Edad: <b>55 años</b> (H/M) Tiempo de servicios: 20 años		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Edad: <b>57 años</b> (H/M)</li> <li>• Semanas de cotización: Artículo 33 Ley 100 de 1993 modificado por artículo 9 de la Ley 797 de 2003</li> </ul>	
<b>Tasa de remplazo - Monto</b>		<b>Tasa de remplazo - Monto</b>	
<b>75%</b>		<b>65% - 85%</b> <sup>13</sup> (Artículo 34 Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 10 de la Ley 797 de 2003).	
<b>Ingreso Base de Liquidación – IBL</b>		<b>Ingreso Base de Liquidación – IBL</b>	
<b>Periodo</b>	<b>Factores</b>	<b>Periodo</b>	<b>Factores</b>
Último año de servicio docente  (literal B numeral 2º del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 / artículo 1º de la Ley 33 de 1985)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• asignación básica</li> <li>• gastos de representación</li> <li>• primas de antigüedad, técnica, ascensional y de capacitación</li> <li>• dominicales y feriados</li> <li>• horas extras</li> <li>• bonificación por servicios prestados</li> <li>• trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en día de descanso obligatorio</li> </ul> (Artículo 1º de la Ley 62 de 1985)	El promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante los <b>10 años</b> anteriores al reconocimiento de la pensión  (Artículo 21 de la Ley 100 de 1993)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• asignación básica mensual</li> <li>• gastos de representación</li> <li>• prima técnica, cuando sea factor de salario</li> <li>• primas de antigüedad, técnica, ascensional y de capacitación cuando sean factor de salario</li> <li>• remuneración por trabajo dominical o festivo</li> <li>• bonificación por servicios prestados</li> <li>• remuneración por trabajo suplementario o de horas extras, o realizado en jornada nocturna</li> </ul> (Decreto 1158 de 1994)

Estas reglas fueron establecidas por el Consejo de Estado, de la siguiente manera:

*“(…)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 1° 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. (...)***

Ahora bien, en lo que respecta a los efectos temporales de la decisión, el Consejo de Estado, señaló: “(...)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. (...)”.

## **2.2. Reconocimiento mesada adicional del mes de junio**

El reconocimiento de la mesada adicional del mes de junio o genéricamente denominada mesada 14, fue un reconocimiento otorgado a los docentes que prestan sus servicios al sector público oficial mediante el artículo 15 de la Ley 91 de 1989 que a la letra señala:

***“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:***

***(...)***

***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.”Negrillas del Despacho***

Como se advierte del contenido normativo, la mesada adicional a los docentes pensionados fue creada para aquellos que se vincularon a partir del 1° de enero de 1981 por expresa disposición normativa y con la finalidad de superar la desigualdad existente respecto a los docentes vinculados antes del 31 de diciembre de 1980 que en su momento disfrutaron o les fue reconocida la pensión gracia.

Por su parte, la Ley 100 de 1993 en su artículo 142 dispuso la creación de una mesada adicional para pensionados en los siguientes términos:

**“Artículo 142. Mesada adicional para pensionados.** <Expresiones tachadas INEXEQUIBLES> *Los pensionados por jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes, de sectores públicos, oficial, semioficial, en todos sus órdenes, en el sector privado y del Instituto de Seguros Sociales, así como los retirados y pensionados de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, (...) tendrán derecho al reconocimiento y pago de treinta (30) días de la pensión que le corresponda a cada uno de ellos por el régimen respectivo, que se cancelará con la mesada del mes de junio de cada año, a partir de 1994.*

(...)

**Parágrafo.** *Esta mesada adicional será pagada por quien tenga a su cargo la cancelación de la pensión sin que exceda de quince (15) veces el salario mínimo legal mensual.”*

A su vez, este mismo cuerpo normativo en su artículo 279 estableció las excepciones de aplicabilidad del Sistema General de Seguridad Social contenido en la Ley 100 de 1993, dentro de los cuales se incluyó a los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, así:

**“Artículo 279. Excepciones.** *El Sistema Integral de Seguridad Social contenido en la presente Ley no se aplica a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, ni al personal regido por el Decreto-Ley 1214 de 1990, con excepción de aquel que se vincule a partir de la vigencia de la presente Ley, ni a los miembros no remunerados de las Corporaciones Públicas.*

**Así mismo, se 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 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.**

(...)”

Posteriormente, fue expedida la Ley 238 de 1995 que adicionó el artículo 279 de la Ley 100 de 1993, avalando la posibilidad de aplicación de los beneficios allí contemplados para los integrantes de los sectores excluidos de su aplicabilidad, bajo el siguiente tenor literal:

**“Artículo 1º.** *Adiciónese el artículo 279 de la Ley 100 de 1993, con el siguiente parágrafo:*

**Parágrafo 4.** *Las excepciones consagradas en el presente artículo no implican negación de los beneficios y derechos determinados en los artículos 14 y 142 de esta ley para los pensionados de los sectores aquí contemplados.”*

La Corte Constitucional<sup>20</sup> al realizar el control de constitucionalidad contra el inciso segundo del artículo 279 (parcial) de la Ley 100 de 1993, identificó la vulneración al derecho de igualdad, seguridad social y los principios contenidos en el artículo 53 de la Constitución Política y en esa medida habilitó el reconocimiento de la mesada adicional a los docentes oficiales pensionados.

---

<sup>20</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-461 de 1995. REF: Expediente N° D-864. Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso segundo del artículo 279 (parcial) de la Ley 100 de 1993 "Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones". Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Santa Fe de Bogotá, D.C., Octubre doce (12) de mil novecientos noventa y cinco (1995).

Adicionalmente le atribuyó el carácter de equiparable a la mesada adicional del mes de junio prevista en el artículo 15 de la Ley 91 de 1989 a la señalada para el régimen general del artículo 142 de la Ley 100 de 1993, al considerar:

*“[L]a Corte considera que el establecimiento de regímenes pensionales especiales, como aquellos señalados en el artículo 279 de la Ley 100, que garanticen en relación con el régimen pensional, un nivel de protección igual o superior, resultan conformes a la Constitución, como quiera que el tratamiento diferenciado lejos de ser discriminatorio, favorece a los trabajadores a los que cubre. Pero si se determina que al permitir la vigencia de regímenes especiales, se perpetúa un tratamiento inequitativo y menos favorable para un grupo determinado de trabajadores, frente al que se otorga a la generalidad del sector, y que el tratamiento dispar no es razonable, se configuraría un trato discriminatorio en abierta contradicción con el artículo 13 de la Carta.*

(...)

*7. La mesada adicional consagrada en el artículo 142 de la Ley 100 se concibió como un mecanismo de compensación por la pérdida de poder adquisitivo de las pensiones en razón de la inflación (...). Este beneficio se otorga a todos los pensionados, salvo las excepciones expresamente consagradas en el artículo 279 de la Ley 100, dentro de las cuales se contempla a los afiliados del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio creado por la Ley 91 de 1989.*

*Al examinar la constitucionalidad del artículo 142 de la Ley 100 de 1993, la Corte Constitucional, en la sentencia C-409 de 1994 (MP. Hernando Herrera Vergara), declaró inexecutable la expresión "cuyas pensiones se hubiesen causado y reconocido antes del primero (1°) de enero de 1988", por considerarla violatoria del derecho a la igualdad. A juicio de la Corte, las disposiciones acusadas incurrieron en "una clara violación a la prohibición de consagrar discriminaciones en el mismo sector de pensionados, otorgando privilegios para unos en detrimento de los otros, al restringir el ejercicio del derecho a la misma mesada adicional, sin justificación alguna, para aquellos pensionados jubilados con posterioridad al 1° de enero de 1988".*

A este respecto la sentencia citada señaló:

***"Considera la Corte que la desvalorización constante y progresiva de la moneda, que conlleva la pérdida de poder adquisitivo del salario, originado en el fenómeno inflacionario, es predicable para los efectos de decretar los reajustes anuales a todas las pensiones de jubilación sin distinción alguna. Pero ello no puede constituir fundamento de orden constitucional para privar de un beneficio pensional como es la mesada adicional que se consagra en la norma materia de revisión, en favor de un sector de antiguos pensionados, excluyendo a otros que legítimamente han adquirido con posterioridad el mismo derecho pensional por haber cumplido con los requisitos legales correspondientes".***

*El fallo de la Corte hizo extensivo el beneficio de la mesada adicional a todos los pensionados sujetos a la Ley 100 de 1993.*

(...)

***El monto de la prima de medio año del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, es el mismo que el de la mesada adicional contemplada en el artículo 142 de la Ley 100 de 1993, ya que existe equivalencia entre "una mesada pensional" (monto de la prima de medio año de la Ley 91) y "30 días de pago de la pensión" (monto de la mesada adicional de la Ley 100), teniendo en cuenta que como mesada pensional se conoce aquel pago mensual (30 días) que recibe un pensionado en virtud de su derecho a la pensión.***

***Los pensionados afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, vinculados con posterioridad al 1° de enero de 1981 no se encuentran en una situación distinta a la de los pensionados a quienes se aplica el Sistema Integral de Seguridad Social contemplado en la Ley 100 de 1993, en lo referente a la obtención de algún beneficio que compense la pérdida de poder adquisitivo de las pensiones, pues mientras los primeros reciben la prima adicional de medio año (artículo 15 Ley 91 de 1989), los segundos reciben la mesada adicional (artículo 142 Ley 100 de 1993), que son prestaciones equivalentes.***

*Sin embargo, es menester tener en cuenta que la prima adicional de medio año, establecida en el artículo 15 de la Ley 91 de 1989, sólo cubre a los docentes vinculados a partir del 1° de enero de 1981, mientras que el derecho a la mesada adicional del artículo 142 de la Ley 100, luego de la sentencia C-409 de 1994, no está condicionado por aspectos temporales.*

(...)

*14. El beneficio de la mesada adicional del artículo 142 de la Ley 100, el de la prima de medio año consagrado en el artículo 15 de la Ley 91, y el similar de la pensión de gracia, expresan formas específicas a través de las cuales se tiende a la protección especial que el trabajo y la seguridad social deben recibir del Estado. Bajo la perspectiva del Estado social de derecho que consagra la Carta, los beneficios citados no hacen otra cosa que desarrollar en forma directa los artículos 48 y 53 de la Constitución, que vinculan al legislador con la defensa del derecho a la seguridad social y como correlato, con la garantía del sostenimiento del poder adquisitivo de las pensiones.”*

De la norma expuesta y la referencia jurisprudencial en cita, es claro que se hizo extensivo un beneficio para los docentes pensionados que experimentaron en su momento de una vulneración al principio de igualdad en materia de acceso a la mesada adicional, sin embargo, se reafirma el alcance del régimen especial y se defiende su existencia en la medida de la consagración de requisitos, beneficios y otra serie de prerrogativas que no se encuentran en el régimen general de pensiones.

Posteriormente, el Congreso de la República expidió la Ley 812 de 2003 “*Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario*”, que frente al régimen prestacional de los docentes oficiales, estableció las siguientes variaciones:

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

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

(...)

*El régimen salarial de los docentes que se vinculen a partir de la vigencia de la presente ley, será decretado por el Gobierno Nacional, garantizando la equivalencia entre el Estatuto de Profesionalización Docente establecido en el Decreto 1278 de 2002, los beneficios prestacionales vigentes a la expedición de la*

*presente ley y la remuneración de los docentes actuales frente de lo que se desprende de lo ordenado en el presente artículo (...).”*

Finalmente, el Congreso de la República expidió el Acto Legislativo 01 de 2005, por el cual se adicionó el artículo 48 de la Constitución Política en donde suprimió los regímenes especiales, se establecieron reglas concretas en materia de derechos adquiridos frente a dichos regímenes y se dispuso la aplicación de unos requisitos concretos para acceder al reconocimiento y pago de la mesada adicional, en los siguientes términos:

**“Artículo 1º.** *Se adicionan los siguientes incisos y parágrafos al artículo 48 de la Constitución Política:*

*El Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo. Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas.*

*Sin perjuicio de los descuentos, deducciones y embargos a pensiones ordenados de acuerdo con la ley, por ningún motivo podrá dejarse de pagar, congelarse o reducirse el valor de la mesada de las pensiones reconocidas conforme a derecho.*

*Para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de servicio, las semanas de cotización o el capital necesario, así como las demás condiciones que señala la ley, sin perjuicio de lo dispuesto para las pensiones de invalidez y sobrevivencia. Los requisitos y beneficios para adquirir el derecho a una pensión de invalidez o de sobrevivencia serán los establecidos por las leyes del Sistema General de Pensiones.*

***En materia pensional se respetarán todos los derechos adquiridos.***

*Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas, incluidos los de pensión de vejez por actividades de alto riesgo, serán los establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones. No podrá dictarse disposición o invocarse acuerdo alguno para apartarse de lo allí establecido.*

*Para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones. Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente. Sin embargo, la ley podrá determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión.*

***A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo, no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la fuerza pública, al Presidente de la República y a lo establecido en los parágrafos del presente artículo.***

***Las personas cuyo derecho a la pensión se cause a partir de la vigencia del presente Acto Legislativo no podrán recibir más de trece (13) mesadas pensionales al año. Se entiende que la pensión se causa cuando se cumplen todos los requisitos para acceder a ella, aún cuando no se hubiese efectuado el reconocimiento.***

*(...)*

***“Parágrafo transitorio 6º.* Se exceptúan de lo establecido por el inciso 8º del presente artículo, aquellas personas que perciban una pensión igual o inferior a tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes, si la misma se causa antes del 31 de julio de 2011, quienes recibirán catorce (14) mesadas pensionales al año”. (Negrillas del Despacho)**

Por su parte, el Consejo de Estado<sup>21</sup> en su Sala de Consulta y Servicio Civil al pronunciarse sobre los interrogantes formulados por el Ministerio de Educación Nacional relacionados con el régimen pensional de los docentes estatales por virtud del Acto Legislativo 01 de 2005 expuso las siguientes conclusiones:

*“1. Desde la perspectiva jurídica, por gozar los docentes de un régimen especialísimo de pensiones y al haber sido excluidos de la aplicación del Sistema de Seguridad Social integral implementado por la ley 100 de 1993 ¿tienen los docentes del sector oficial, nacionales, nacionalizados o territoriales, cuyo derecho a pensión se ha causado con posterioridad a la vigencia del Acto legislativo No. 01 de 2005, derecho a la mesada pensional del mes de junio?”*

**Los docentes del sector oficial, nacionales, nacionalizados y territoriales, que causen el derecho a la pensión de jubilación o vejez a partir del 25 de julio del 2005, fecha de entrada en vigencia del Acto Legislativo No. 1 del 2005, no tienen derecho a la mesada pensional adicional del mes de junio de que tratan el artículo 142 de la ley 100 de 1993 y la ley 238 de 1995. Se exceptúan los docentes que causen el derecho a la pensión antes del 31 de julio del 2011, si su mesada pensional es igual o inferior a tres salarios mínimos legales vigentes, según lo establece el parágrafo transitorio 6° del artículo 1° del Acto Legislativo en mención.**

*2. De acuerdo con lo dispuesto en el parágrafo transitorio 2 del Acto legislativo No. 01 de 2005, ¿la vigencia del régimen exceptuado de los docentes afiliados al fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio expirará el 31 de julio del año 2010?”*

*Sí; de manera que en virtud del Acto Legislativo No. 01 del 2005, son tres los regímenes pensionales aplicables al personal docente afiliado al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio:*

*a). El de la ley 91 de 1989 y demás leyes vigentes al 27 de junio del 2003, para los docentes vinculados al servicio con antelación al 27 de junio del 2003 (artículo 81 de la ley 812 del 2003 y artículo 160 de la ley 1151 del 2007).*

*b) El de prima media con prestación definida de las leyes 100 de 1993 y 797 del 2003, pero con edad de 57 años para hombres y mujeres, tratándose de los docentes vinculados al servicio a partir del 27 de junio del 2003 (artículo 81 de la ley 812 del 2003 y artículo 160 de la ley 1151 del 2007);*

*c) El del Sistema General de Pensiones, para las pensiones que se causen después del 31 de julio del 2010 (parágrafo transitorio segundo del artículo 1° del Acto Legislativo No. 01 del 2005).”*

Así las cosas, es claro que sólo es procedente el reconocimiento de la mesada adicional en los precisos términos indicados por el Acto Legislativo 01 de 2005.

### 3. Caso concreto

#### 3.1 Reliquidación de pensión jubilación.

Como se extrajo del acervo probatorio, la demandante a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, se encontraba vinculada como docente, pues su ingreso se dio el 24 de julio de 1996, tal y como consta del formato único de historia laboral<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero Ponente: Enrique José Arboleda Perdomo. Bogotá, D.C., veintidós (22) de noviembre de 2007. Radicación No. 1.857. 11001-03-06-000-2007-00084-00.

<sup>22</sup> Archivo Digital No. 2, folio 35

De igual forma, se tiene por probado, que el accionante adquirió su status jurídico de pensionado el **12 de marzo de 2019**<sup>23</sup>, fecha en la que tenía más de 20 años de servicio y cumplió 55 años de edad.

Conforme con el problema jurídico fijado, lo aquí pretendido se circunscribe a la reliquidación de la pensión de jubilación de la demandante, con la inclusión de todos los factores salariales devengados en el último año anterior a la adquisición del mencionado status, es decir, entre el 12 de marzo de 2018 y el 12 de marzo de 2019, periodo en el cual se afirma en la demanda, la accionante devengó sueldo, bonificación mensual, bonificación pedagógica, prima de servicios, prima de vacaciones y prima de navidad.

Sin embargo, el acto administrativo demandado, únicamente incluyó dentro del ingreso base de liquidación de la pensión de la demandante, la asignación básica, bonificación mensual y bonificación pedagógica, sin incluir 1/12 de la prima de vacaciones, 1/12 parte de la prima de navidad y 1/12 parte de la prima de servicios.

De esta manera, se advierte que conforme con las reglas jurisprudenciales, fijadas por el Consejo de Estado, Sección Segunda, en la sentencia de unificación del 25 de abril de 2019, radicado interno 0935-2017, identificada como SUJ-014-CE-S2-2019, en principio, no es posible incluir los demás emolumentos devengados por la accionante, pues no se encuentran enlistados en el artículo 1° de la Ley 62 de 1985, requisito indispensable para su inclusión, conforme las pautas jurisprudenciales trazadas.

Al respecto se tiene que, al tratarse de una sentencia de unificación proferida por el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo es de obligatoria observación y aplicación, advirtiendo que la Unificación se basó en la pensión de jubilación del personal docente amparada en la Ley 33 de 1985, la cual en su parte resolutive dispuso:

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

*De acuerdo con el parágrafo 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 1° de la Ley 62 de 1985, y por lo tanto, no se puede incluir ningún factor diferente a los enlistados en el mencionado artículo.*

<sup>23</sup> Archivo Digital No. 2, folio 3 a 5

***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.***<sup>24</sup>

La sentencia de unificación citada, recoge el principio de taxatividad en punto de los factores salariales que deben tomarse en consideración para la liquidación del promedio de lo devengado durante el último año de servicios para pensión de jubilación de los docentes, atendiendo para el efecto la enunciación que de los mismos se realiza en el artículo 1º de la Ley 62 de 1985.

No obstante, cabe señalar que esa regla jurisprudencial no es nueva, ya que el Consejo de Estado, a partir de la sentencia de unificación del 28 de agosto de 2018 cambió la tesis frente a los factores salariales que deben incluirse en la liquidación de una pensión de jubilación de los servidores públicos, modificando la interpretación que había realizado en la sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010, para lo cual precisó lo siguiente:

*“...101. A juicio de la Sala Plena, la tesis que adoptó la Sección Segunda de la Corporación, en la sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010, según la cual el artículo 3 de la Ley 33 de 1985 no señalaba en forma taxativa los factores salariales que conforman la base de liquidación pensional, sino que los mismos estaban simplemente enunciados y no impedían la inclusión de otros conceptos devengados por el trabajador durante el último año de prestación de servicio, va en contravía del principio de solidaridad en materia de seguridad social. La inclusión de todos los factores devengados por el servidor durante el último año de servicios fue una tesis que adoptó la Sección Segunda a partir del sentido y alcance de las expresiones “salario” y “factor salarial”, bajo el entendido que “constituyen salario todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios” con fundamento, además, en los principios de favorabilidad en materia laboral y progresividad; sin embargo, para esta Sala, dicho criterio interpretativo traspasa la voluntad del legislador, el que, por virtud de su libertad de configuración enlistó los factores que conforman la base de liquidación pensional y a ellos es que se debe limitar dicha base.*

*102. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo considera que el tomar en cuenta solo los factores sobre los que se han efectuado los aportes, no afecta las finanzas del sistema ni pone en riesgo la garantía del derecho irrenunciable a la pensión del resto de habitantes del territorio colombiano, cuya asegurabilidad debe el Estado, en acatamiento de los principios constitucionales de universalidad y eficiencia.*

*103. Por el contrario, con esta interpretación (i) se garantiza que la pensión de los beneficiarios de la transición se liquide conforme a los factores sobre los cuales se ha cotizado; (ii) se respeta la debida correspondencia que en un sistema de contribución bipartita debe existir entre lo aportado y lo que el sistema retorna al afiliado y (iii) se asegura la viabilidad financiera del sistema.*<sup>25</sup>

Como se advirtió, el Consejo de Estado modificó la tesis que se tenía sobre la interpretación del artículo 3º de la Ley 33 de 1985, pues se tienen en cuenta para

<sup>24</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia de Unificación SUJ-014-CE-S2-2019 del 25 de abril de 2019, con ponencia del Consejero Dr. Cesar Palomino Cortes dentro del expediente No. 68001233300020150056901.

<sup>25</sup> Consejo de Estado-Sala Plena, Sentencia de Unificación del 28 de agosto de 2018 con ponencia del Consejero Dr. Cesar Palomino Cortés, dentro del expediente No. 52001-23-33-000-2012-0014301.

la liquidación de pensiones sólo los factores salariales allí enunciados o sobre aquellos que se hubiera efectuado cotizaciones y es que esta regla se desarrolla a partir de la interpretación que debe darse al Acto Legislativo 01 de 2005, que al reformar el artículo 48 de la Constitución de 1991, estableció que **“...para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado cotizaciones...”**.

Sobre la consideración de estas sentencias hito en las reliquidaciones pensionales el Consejo de Estado, precisó lo siguiente:

*“En el caso, el Tribunal dio aplicación a la sentencia de unificación del 25 abril de 2019, en materia de factores salariales a incluir en el ingreso base de liquidación de la pensión de jubilación docente.  
(...)”*

*Así, pues, esta Corporación señaló claramente que los factores salariales que deben ser reconocidos en las pensiones de jubilación de los docentes, **son aquellos que hubieren sido devengados en el último año, siempre y cuando estén enlistados en la ley y sobre los cuales se hayan efectuado aportes.**  
(...)”*

*Ahora bien, la accionante considera que la sentencia del 25 abril de 2019, no es aplicable al caso, pues lo allí resuelto solo aplica en materia de liquidación de la pensión de jubilación docente y no entratándose de la liquidación de la pensión de invalidez.*

*Es de advertir que, en casos como el presente, esta Sala de decisión ha advertido que aun cuando la interpretación realizada por el Consejo de Estado en las sentencias de unificación del 28 de agosto de 2018 y del 25 de abril de 2019, se efectuó con ocasión de factores salariales a incluir en el ingreso base de liquidación de pensiones de jubilación, lo cierto es que en la ratio decidendi de las referidas providencia se presentan elementos de juicio a considerar por parte del operador jurídico al momento de resolver solicitudes de reliquidación pensional en el sector público, dentro de las que se cuenta la obligación de dar aplicabilidad a lo dispuesto por el constituyente en el Acto Legislativo 01 de 2005, artículo 1, inciso 6, incorporado en el artículo 48 constitucional, y de dar prevalencia al principio de correspondencia entre lo cotizado y lo liquidado.<sup>26</sup>” (negrilla fuera de texto)*

Por lo tanto, resulta relevante para el Despacho la posición que al respecto tiene el tribunal vértice de esta jurisdicción, que en materia de reliquidación de pensiones ha optado por el principio de taxatividad y que pretende garantizar la sostenibilidad fiscal, precisando que sólo es dable tomar en consideración aquellos factores sobre los cuales se hubiera efectuado cotización.

Aclarado lo anterior, se tiene que los Decretos 3135 de 1968 y 1848 de 1969, no precisan que factores salariales deben tomarse en consideración para liquidar la pensión de jubilación, razón por la cual debe acudir al artículo 45 del Decreto 1045 de 1978, norma que también comporta una enunciación de factores salariales y que implica que para los fines de este tipo de prestación periódica debe tenerse en cuenta el promedio de lo devengado en el último año de servicio. Al respecto el Consejo de Estado, indicó lo siguiente:

---

<sup>26</sup> Consejo de Estado Sección Segunda Subsección A, sentencia del 9 de julio de 2020, radicación número: 11001-03-15-000-2020-02284-00(AC) actor: Matilde Lozano Arias.

*“...debe decirse que la Ley 65 de 1946 dispuso que, en todo caso, por salario debía entenderse “no sólo la asignación básica fijada por la ley sino todas las sumas habitual y periódicamente percibidas por el empleado como retribución a sus servicios” lo que resulta concordante con la tesis mayoritaria expresada por esta Subsección en sentencia de 18 de junio de 2009. Rad. 0179-2008. MP. Bertha Lucía Ramírez de Páez, según la cual la enunciación de los factores salariales previstos en el artículo 45 del Decreto 1045 de 1978 no puede ser entendida en ningún caso como taxativa.*

*Bajo estos supuestos, estima la Sala que la liquidación de la prestación pensional por invalidez reconocida a un docente oficial debe tener en cuenta, en su ingreso base de liquidación, la totalidad de los factores salariales devengados por éste durante el último año en que prestó efectivamente sus servicios. Lo anterior, en consideración a lo dispuesto en la Ley 65 de 1946, Decreto 1848 de 1969, la Ley 4 de 1966, el Decreto 1743 de 1966 y el criterio jurisprudencial expuesto en precedencia. Teniendo en cuenta las consideraciones que anteceden, la Sala entrará a determinar si el señor Leonel Hernández Hernández, en su condición de docente oficial, tenía derecho a la reliquidación de la prestación pensional por invalidez que viene percibiendo desde el 22 de mayo de 2006, con inclusión de la totalidad de los factores salariales devengados efectivamente en el año inmediatamente anterior a su retiro del servicio por invalidez.”<sup>27</sup>.*

La jurisprudencia citada es anterior a las sentencias de unificación antes referidas y encontraba fundamento en la postura que imperaba en el Consejo de Estado, asociada a que estas normas que hacen una relación de factores salariales, no contemplan un listado taxativo sino enunciativo, pero como ya quedó claro que la posición ha variado y en consecuencia, se tienen en cuenta los factores salariales señalados en el artículo 45 del Decreto 1045 de 1978, siempre y cuando se acredite la cotización sobre estos.

Precisado lo anterior, se tiene que la accionante además de los factores reconocidos devengó **Prima de Servicios, prima de navidad y prima de vacaciones**, los cuales hacen parte del listado del artículo 45 del Decreto 1045 de 1978, sin embargo respecto a la prima de servicios, se tiene que esta no corresponde a la que efectivamente devengó la demandante pues la creación de esa prestación social para el personal docente se dio con el Decreto 1545 de 2013, normativa especial que no prevé la obligación del empleador de efectuar los descuentos por aportes sobre el mismo.

Frente a la prima de navidad, se precisa que si bien fue devengada por la demandante, no refleja cotización para pensiones, caso contrario a la **prima de vacaciones**<sup>28</sup> sobre la cual si cotizó, luego siguiendo el derrotero que se ha fijado, únicamente corresponde incluir esta última en la base de liquidación de la mesada pensional.

Así las cosas, se declarará la nulidad parcial de la **Resolución No. 077 del 11 de enero de 2022**, y se ordenará la reliquidación de la pensión de jubilación de la demandante incluyendo dentro del ingreso base de liquidación de la prestación además de los factores ya reconocidos (asignación básica, bonificación mensual y bonificación pedagógica), 1/12 parte de la prima de vacaciones, devengada en el último año anterior a la adquisición del mencionado status, esto es, entre

<sup>27</sup> Consejo de Estado Sección Segunda Sentencia de 13 de noviembre de 2014, Radicación 15001-23-33-000-2012-00170-01 (3008-13) Actor: Leonel Hernández Hernández.

<sup>28</sup> Archivo Digital No. 2, folio 31

el 12 de marzo de 2018 y el 12 de marzo de 2019, sin que se efectúen los descuentos por aportes a pensión respecto de esta por cuanto ya han sido objeto de deducción.

Ahora bien, respecto de la prescripción no hay lugar a su decreto, como quiera que la pensión fue reconocida a la demandante mediante la Resolución No. 109 del 9 de enero de 2020, la solicitud de reliquidación de la prestación fue radicada el 29 de mayo de 2021, interrumpiendo la prescripción por el lapso de tres años y la demanda fue presentada el 1º de marzo de 2022.

### 3.2. Mesada catorce

Como se extrae de los hechos probados en el presente asunto, la demandante **Maggi Cilia Ruge Santana** solicitó ante la **Secretaría Distrital de Educación de Bogotá delegada del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio**, mediante petición radicada el **29 de mayo de 2021**<sup>29</sup>, el reconocimiento de la mesada de mitad de año, que considera debe pagársele con ocasión a su reconocimiento de pensión de jubilación, sin embargo la Secretaría Distrital de Educación de Bogotá, si bien expidió la Resolución No. 077 del 11 de enero de 2022<sup>30</sup>, lo cierto es que no se pronunció de fondo sobre la solicitud.

Igualmente, la accionante radicó el **17 de marzo de 2021** la misma petición ante la **Fiduprevisora S.A.**<sup>31</sup>, entidad que no se pronunció al respecto; no obstante, debe precisarse que al tratarse de una entidad financiera, esta no expide actos administrativos, razón por la cual, no es posible realizar el estudio de legalidad respecto de un presunto acto ficto.

Aclarado lo anterior, es menester verificar si la pensión mensual vitalicia de jubilación reconocida al docente **Maggi Cilia Ruge Santana** cumple con los presupuestos legales para acceder al reconocimiento de la mesada adicional previstos en el parágrafo transitorio 6º del Acto Legislativo 01 de 2005, esto es, si el pensionado percibe una prestación igual o inferior a los tres salarios mínimos legales mensuales vigentes y su derecho pensional se causó con anterioridad al 31 de julio de 2011.

Conforme las documentales allegadas al expediente, se encuentra probado que el demandante **Maggi Cilia Ruge Santana** adquirió el status pensional el **12 de marzo de 2019** y que le fue reconocida pensión mensual vitalicia de jubilación mediante acto administrativo contenido en la Resolución No. 109 del 9 de enero de 2020, en cuantía equivalente a la suma de dos millones ochocientos trece mil trecientos ochenta y nueve pesos (\$2.813.389) m/cte.

Quiere decir lo anterior que la prestación se causó con posterioridad a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2005, circunstancia que de entrada la excluye del reconocimiento pretendido, asociado con la inclusión de la mesada adicional del mes de junio.

---

<sup>29</sup> Archivo Digital No. 1, folios 23 a 29

<sup>30</sup> Archivo Digital No. 4, folios 15 a 21

<sup>31</sup> Archivo Digital No. 1, folio 45

De otro lado, no puede perderse de vista que mediante el Decreto 2451 de 2018, se fijó el salario mínimo legal mensual para el año 2019, quedando en la suma de ochocientos veintiocho mil ciento dieciséis pesos (\$828,116).

Así entonces, de una simple operación aritmética en la cual se multiplica el precitado valor por tres, arroja una suma final de dos millones cuatrocientos ochenta y cuatro mil trescientos cuarenta y ocho pesos (\$2.484.348) m/cte y considerando que el monto del reconocimiento de la pensión efectuado en el acto administrativo es superior al estipulado en la norma deben ser negadas las pretensiones de la demanda.

De otra parte, frente al argumento consistente en que la sentencia de unificación SUJ-014-CE-S2-2019, proferida por el Consejo de Estado-Sección Segunda, había establecido la procedencia del reconocimiento de la mesada adicional de junio para los pensionados del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, se permite el Despacho citar las reglas de unificación establecidas en esa decisión:

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

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

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

Como se desprende del texto citado, el Consejo de Estado no hizo ningún análisis de los alcances del Acto Legislativo 01 de 2005, en materia del régimen docente ni estableció una regla de unificación sobre la manera como opera el reconocimiento y pago de la mesada adicional que aquí se reclama, esto sumado a que la Alta Corporación resaltó la necesidad de dar acatamiento a lo dispuesto en el aludido Acto Legislativo, que para lo que importa al presente asunto, estableció que a partir de su vigencia no es procedente el reconocimiento de la mesada 14 o mesada adicional de junio.

Puestas así las cosas, únicamente prospera en este caso la excepción de mérito propuesta por la **Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio**, denominada *“Inexistencia de la obligación por*

falta de requisitos para ser beneficiario de la prima de mitad de año (Mesada 14)”, en consecuencia, se negará lo atinente a la respectiva pretensión.

#### 4. Condena en costas

Finalmente, no se condenará en costas a la parte vencida, como quiera que no aparece prueba de su causación conforme con el numeral 8° del artículo Código General del Proceso.

Bajo las consideraciones que anteceden, el **Juzgado Veintiocho Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley:

#### FALLA

**PRIMERO:** Declarar probada la excepción de mérito denominada “*Inexistencia de la obligación por falta de requisitos para ser beneficiario de la prima de mitad de año (Mesada 14)*”, propuesta por la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

**SEGUNDO:** Declarar la nulidad parcial de la **Resolución No. 077 del 11 de enero de 2022** expedida por la **Secretaría de Educación de Bogotá** en representación del **Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio** por medio de la cual reajustó la pensión de jubilación de la demandante, sin incluir la prima de vacaciones.

**TERCERO:** Condenar a la Nación – Ministerio de Educación Nacional - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales Del Magisterio, a lo siguiente:

a. Reliquidar la pensión de jubilación de la demandante **Maggi Cilia Ruge Santana** identificada con cédula de ciudadanía No. 39.532.912, sobre el 75% del promedio de lo devengado por ella en el último año anterior a la adquisición del status pensional, esto es, entre el 12 de marzo de 2018 y el 12 de marzo de 2019, conforme lo señalado en la parte motiva de esta providencia, y tomando en consideración, además de la asignación básica, bonificación mensual y bonificación pedagógica (ya incluidas), 1/12 parte de la prima de vacaciones, sin aplicación del fenómeno prescriptivo y sin que se efectúen los descuentos por aportes a pensión respecto de esta por cuanto ya han sido objeto de deducción.

b. Las sumas que resulten en favor de la parte actora se ajustarán en su valor, dando aplicación a la siguiente fórmula:

$$R = Rh \times \frac{\text{Índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

En donde el valor (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo dejado de percibir por la demandante por concepto de la pensión de jubilación, 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, teniendo en cuenta los aumentos o reajustes producidos o decretados durante dicho período, como se indicó en la parte motiva de la presente providencia.

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

- CUARTO:** **Se ordena** dar cumplimiento a esta providencia con observancia de lo dispuesto en los artículos 192 y 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- QUINTO:** **DECLARAR NO PROBADA la excepción de mérito denominada:** “Cobro de lo no debido en virtud de la Sentencia SUJ-014 -CE-S2 -2019” propuesta por la **Nación - Ministerio de Educación Nacional - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio**, de conformidad con lo indicado en la parte motiva de esta sentencia.
- SEXTO:** **SE NIEGAN** las demás pretensiones de la demanda, conforme lo señalado en la parte motiva de esta providencia.
- SÉPTIMO:** Sin condena en costas ni agencias en derecho en esta instancia.
- OCTAVO:** Ejecutoriada la presente providencia, por secretaría **DEVUÉLVASE** al interesado el remanente de la suma que se ordenó para gastos del proceso si la hubiere, déjese constancia de dicha entrega y **ARCHÍVESE** el expediente.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Firmado electrónicamente  
**MÓNICA LORENA SÁNCHEZ ROMERO**  
**JUEZ**

Firmado Por:  
Monica Lorena Sanchez Romero  
Juez  
Juzgado Administrativo  
028

**Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

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: **cb4251e9867cb0c669bd30c857487bbab86a1b21c89565aff759ab683d4ceac2**

Documento generado en 26/04/2023 03:56:51 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**