



**Función Pública**

## Sentencia 2012-00284 de 2020 Consejo de Estado

BONIFICACIÓN POR SERVICIOS PRESTADOS – Es factor de liquidación pensional en una doceava parte

Para efectos del cálculo de la pensión, la bonificación por servicios debe tenerse en cuenta en una doceava parte y no sobre el 100%, debido a que el pago de este emolumento se realiza anualmente, esto es, cuando el empleado cumple un año de servicios.

FUENTE FORMAL: DECRETO LEY 1045 DE 1978 – ARTÍCULO 45 / DECRETO 247 DE 1997 / DECRETO LEY 1042 DE 1978 -- ARTÍCULO 45  
CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN A

Consejero ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Bogotá, D.C., seis (06) de febrero de dos mil veinte (2020).

Radicación número: 17001-23-33-000-2012-00284-02(0707-15)

Actor: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL “UGPP”

Demandado: MARÍA LUCERO ALZATE VALENCIA

Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Sentencia de segunda instancia. Ley 1437 de 2011.

ASUNTO

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la demandada María Lucero Alzate contra la sentencia del 15 de enero de 2015 proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas, Sala de Oralidad, que declaró la nulidad de la Resolución N° UGM 021285 de 21 de diciembre de 2011, proferida por la Caja Nacional de Previsión Social EICE en liquidación.

### I.- ANTECEDENTES

#### 1. LA DEMANDA

La Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL EICE – EN LIQUIDACIÓN, por conducto de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del CPACA compareció a demandar el reconocimiento de las siguientes declaraciones y condenas, previa citación y audiencia de la señora María Lucero Alzate Valencia en calidad de beneficiaria del derecho pensional:

##### 1.1. Pretensiones

(i). La nulidad de la Resolución No. UGM 021285 de 21 de diciembre de 2011, proferida por CAJANAL EICE en Liquidación, por medio de la cual se dio cumplimiento a la sentencia de tutela de 1° de junio de 2009, proferida por el Juzgado Civil del Circuito de Anserma (Caldas), que ordenó reliquidar la pensión de jubilación reconocida a la señora María Lucero Alzate Valencia, con el 100% de lo devengado por concepto de bonificación por servicios prestados y no una doceava parte.

(ii). Que como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho, se ordene a la señora María Lucero Alzate Valencia reintegrar a CAJANAL la totalidad de las sumas canceladas en virtud del acto administrativo demandado, por concepto de reliquidación de la pensión de vejez con el 100% de lo devengado por concepto de bonificación por servicios prestados, las que deberán ser indexadas al momento del pago.

(iii). Que se declare que la señora María Lucero Alzate Valencia no tiene derecho a que su pensión de jubilación sea reliquidada en los términos dispuestos en la sentencia de tutela, y por lo tanto, no hay lugar al pago de la suma ordenada en la resolución acusada de nulidad.

##### 1.2.- Fundamentos fácticos<sup>1</sup>

Como fundamentos fácticos expuso lo siguiente:

(i.) La Subdirección General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social, mediante la Resolución No. 33485 de 13 de julio de 2006, reconoció y ordenó el pago de la pensión vitalicia de jubilación a la señora María Lucero Alzate Valencia, en cuantía equivalente al 75% del salario promedio de los últimos 10 años de servicios, de acuerdo con el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

(ii.) El 29 de agosto de 2006, la señora María Lucero Alzate Valencia presentó recurso de reposición, el cual fue resuelto mediante Resolución N° 000496 de 9 de mayo de 2007 que confirmó en todas sus partes la decisión inicial.

(iii.) La señora María Lucero Alzate Valencia presentó acción de tutela para obtener la reliquidación de su pensión con el régimen especial de la rama judicial y la inclusión del 100% de lo devengado por concepto de bonificación por servicios prestados, cuyo conocimiento correspondió al Juzgado Séptimo Penal del Circuito de Manizales, que mediante sentencia de 30 de mayo de 2008 (sic) concedió el amparo solicitado por la demandante.

(iv.) Para dar cumplimiento a la sentencia de tutela, Cajanal expidió la Resolución No. 36524 de 5 de agosto de 2008, mediante la cual reliquidó la pensión vitalicia de jubilación de la señora María Lucero Alzate Valencia, en cuantía equivalente al 75% de lo devengado entre el 1° de septiembre de 1995 hasta el 30 de agosto de 2005, incluyendo el 100% de la bonificación por servicios prestados.

(v.) Nuevamente la señora Alzate Valencia presentó acción de tutela con el fin de obtener la reliquidación de su pensión con el régimen especial de la rama judicial y la inclusión del 100% de lo devengado por concepto de bonificación por servicios prestados, y mediante sentencia del 1 de junio de 2009, proferida por el Juzgado Civil del Circuito de Anserma (Caldas) se accedió a sus pretensiones.

(vi.) En cumplimiento de la orden de Tutela, CAJANAL expidió la Resolución N° UGM 021285 de 21 de diciembre de 2011, por la cual reliquidó la pensión reconocida a la señora María Lucero Alzate, con el 75% del promedio de la asignación más elevada devengada en el último año de servicios, computando el 100% de la bonificación por servicios prestados.

(vii.) La demandada fue incluida en nómina de pensionados y se le han venido pagando las mesadas en virtud de la resolución demandada.

(viii.) Refiere la demanda que con la expedición del acto objeto de control se creó una situación jurídica a favor de la señora María Lucero Alzate Valencia y en detrimento del erario, al que se le impuso una carga prestacional sin fundamento legal, con grave afectación del interés general.

### 1.3.- Normas violadas y concepto de violación<sup>2</sup>

Como normas violadas se invocaron las siguientes disposiciones normativas:

Artículos 1, 2, 6, 121 y 128 y 209 de la Constitución Política; 6°, 7° y 8° del Decreto 546 de 1971; 34 y 36 de la Ley 100 de 1993.

Al exponer el concepto de violación, la entidad demandante sostuvo que el artículo 1° de la Constitución Política resultó vulnerado al concederse un derecho del cual no es beneficiaria la señora María Lucero Alzate Valencia, lo que evidencia el irrespeto al interés general.

Luego de hacer referencia al artículo 2° de la Carta Política, concluyó que con un acto como el acusado se atenta de manera flagrante contra los principios, derechos y deberes de los ciudadanos, y se asegura el incumplimiento de los deberes sociales que tiene a cargo el Estado, comprometiendo recursos públicos con una causa ilegítima en perjuicio de los demás asociados.

Con respecto al artículo 6° *ibídem*, señaló que al haberse comprometido recursos públicos sin sustento constitucional y legal, los funcionarios que permitieron tal situación pueden verse inmersos en investigaciones disciplinarias, fiscales e incluso penales.

En criterio de la entidad demandante, la señora Alzate Valencia no tiene derecho a la reliquidación pensional ordenada por vía de tutela, por cuanto no resulta ajustado el cómputo de la bonificación por servicios prestados en un 100% del valor devengado.

Manifestó que la decisión que adoptó la entidad en cumplimiento de una orden de tutela desconoce abiertamente el precedente jurisprudencial ampliamente desarrollado por el Consejo de Estado, en tanto se ha sostenido en forma reiterada que para el cálculo de las pensiones se debe computar en forma proporcional la bonificación por servicios prestados, pues se trata de una prestación que se va causando mes a mes durante el año laborado.

### 2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA<sup>3</sup>

La señora María Lucero Alzate Valencia, por conducto de apoderado judicial, manifestó que es cierto que se vio avocada a efectuar varias peticiones para que le incluyeran en su liquidación los factores y no solo esos derechos de petición, sino una acción de tutela, por ello, mediante Resolución No. 36524 de agosto 5 de 2008, se reliquidó la pensión en cumplimiento al fallo de tutela proferido por el Juzgado Séptimo Penal del Circuito de Manizales, de 30 de mayo de 2008. Sin embargo, en esta resolución no le tuvieron en cuenta todos los factores salariales ni la asignación más elevada del último año de servicios.

Expresó que promovió acción de tutela para obtener la reliquidación de la pensión con el régimen especial de la rama judicial, pero no para tener en cuenta el ciento por ciento de la bonificación por servicios porque eso ya lo habían liquidado, sino para obtener el ingreso salarial más

elevado y los factores salariales, acción que correspondió al Juzgado Civil del Circuito de Anserma, Caldas, y culminó con fallo de 10 de noviembre de 2008.

Refirió que instauró una nueva acción de tutela en la que aclaró que a pesar de que existía un fallo del Juzgado Séptimo Penal del Circuito de Manizales que ordenaba reliquidar conforme a ley, CAJANAL expidió acto administrativo, pero solo tuvo en cuenta el 100% de la bonificación por servicios y no el salario más elevado y todos los factores. En este caso, adujo que no procedía el incidente de desacato porque ya había sido reliquidada la bonificación.

Agregó que como faltaban factores salariales, instauró la nueva acción de tutela por hechos distintos y correspondió al Juzgado Civil del Circuito de Anserma, Caldas, que profirió sentencia el 1º de junio de 2009, mediante la cual se ordenó el salario más elevado y todos los factores devengados.

Con los anteriores argumentos, se opuso a todas y cada una de las declaraciones y condenas solicitadas por la entidad demandante, por considerar que obtuvo la reliquidación como reconocimiento de un pleito judicial en donde se obtuvo una sentencia que hizo tránsito a cosa juzgada, además de poseer el derecho que por ley le asiste y que se fundamenta en los criterios jurídicos que han sustentado decisiones que con los mismos elementos fácticos han definido casos similares tanto por el Consejo de Estado, como por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Finalmente, formuló las excepciones denominadas “Inepta demanda (defecto legal en el modo de proponer la demanda)”, “Cosa Juzgada”, “Incompetencia de la Jurisdicción”, “Caducidad y Prescripción” y “Genérica”.

### 3. AUDIENCIA INICIAL

Mediante auto de 9 de agosto de 2013<sup>4</sup>, el Tribunal Administrativo de Caldas convocó a audiencia inicial para el día 21 de agosto de 2013, la cual tuvo comienzo en la fecha indicada (folio 635 y siguientes del expediente), oportunidad en la cual el *a quo* declaró probada la excepción de cosa juzgada, decisión contra la cual la apoderada de la entidad demandante interpuso recurso de apelación que fue resuelto a través de auto del 24 de julio de 2014<sup>5</sup>, por la Sección Segunda – Subsección “A” de esta Corporación en el que se revocó la decisión y se dispuso continuar con el trámite del proceso.

El 15 de enero de 2015 continuó la audiencia inicial y se fijó el litigio de la siguiente manera:

#### “PROBLEMA JURÍDICO

El desacuerdo se puede precisar en el siguiente punto: La UGPP considera que fue ilegal la decisión del juez de tutela, que ordenó reliquidar la pensión de jubilación en ambos casos, teniendo como factor salarial el 100% de la bonificación de servicios. Por su parte los demandados consideran que si es legal y está en firme la decisión del juez de tutela. De allí que los problemas jurídicos se resumen en lo siguiente:

- 1) ¿Tenían derecho, o no, los demandados a que se les reliquidara la pensión de jubilación incluyendo como factor salarial el 100% de la bonificación por servicios prestados percibida en el último año laboral, tal como lo ordenó el Juez Constitucional?
- 2) ¿Si no tenían derecho a la liquidación conforme lo ordenó el juez de tutela, deben reintegrar el excedente pagado por la UGPP, en cumplimiento de la orden de tutela?”<sup>6</sup>

### 4. LA SENTENCIA APELADA<sup>7</sup>

El Tribunal Administrativo de Caldas – Sala de Oralidad, profirió sentencia de primera instancia el 15 de enero de 2015, en la que declaró no probadas las excepciones denominadas inepta demanda, incompetencia de la jurisdicción, caducidad y prescripción.

Así mismo, declaró la nulidad de la Resolución N° UGM 01285 de 21 de diciembre de 2011 proferida por la Caja Nacional de Previsión Social EICE en Liquidación y negó las demás pretensiones de la demanda.

En tal sentido, el Tribunal consideró que la inclusión del 100% de la bonificación por servicios prestados en la liquidación de la pensión de jubilación, era contraria a derecho porque ese factor salarial se causa mes por mes, y es precisamente la asignación mensual la que se toma como ingreso base para calcular el monto de la mesada pensional. De otra parte, negó el reintegro de los dineros recibidos por la demandada por considerar que la buena fe en ningún momento fue desvirtuada.

### 5.- EL RECURSO DE APELACIÓN<sup>8</sup>

La demandada María Lucero Alzate Valencia presentó recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, con sustento en los siguientes argumentos:

Expresó que la bonificación por servicios no puede entenderse como causada mes a mes para fraccionarla, sino que se tiene derecho a ésta únicamente cada vez que el empleado cumple un año más de servicios.

Adujo que debe determinarse su derecho a que se reliquide la pensión de jubilación con base en la totalidad de la bonificación por servicios y en

tal sentido, consideró que dicha bonificación no es susceptible de ser pagada en forma proporcional, tampoco puede ser segmentada para computarla como factor pensional, pues con ello se estaría dando un tratamiento equivalente al de otros factores que si pueden ser pagados proporcionalmente.

De lo anterior coligió que es más favorable para el trabajador que se aplique la interpretación según la cual, no es procedente fraccionar la bonificación por servicios, y por tanto, deberá tenerse en cuenta para efectos de la liquidación de la pensión el cien por ciento (100%).

Con base en lo anterior, solicitó dejar vigente la resolución cuya nulidad se pretende para continuar devengando el cien por ciento de la bonificación por servicios y negar las pretensiones invocadas en la demanda.

## **5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

A través de providencia del 3 de septiembre de 2015<sup>9</sup>, se ordenó correr traslado a las partes por el término común de diez (10) días para que presentaran sus alegaciones por escrito.

Las partes y el ministerio público guardaron silencio.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1.- Competencia**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 328 del Código General del Proceso, la competencia del juez de segunda instancia está circunscrita a los argumentos expuestos por el apelante. No obstante, en caso de que ambas partes hayan apelado la sentencia, el superior resolverá sin limitaciones.

En el presente caso, dado que la demandada es la única apelante, la competencia de la Sala de Subsección se encuentra limitada por el objeto mismo del recurso, cuyo marco está definido por el juicio de reproche allí esbozado.

### **2.- Problema jurídico**

De conformidad con los argumentos planteados en el recurso de apelación formulado por la parte demandada, corresponde a la Sala determinar ¿si la señora María Lucero Alzate Valencia tiene derecho a que se incluya como factor salarial de su pensión el 100% de la bonificación por servicios prestados?

Para resolver el problema jurídico planteado, se desarrollará el siguiente orden metodológico: (i) marco jurídico aplicable en materia de bonificación por servicios prestados (ii.) Análisis del caso concreto.

### **3. Marco normativo y jurisprudencial.**

#### **3.1. De la bonificación por servicios prestados**

Mediante el Decreto Ley 1045 de 1978, el presidente de la República, en ejercicio de facultades extraordinarias, fijó las reglas generales para la aplicación de las normas sobre prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales del sector nacional.

En tal sentido, el artículo 45<sup>10</sup> estableció que para efectos del reconocimiento y pago de cesantías y pensiones a los que tuvieran derecho los servidores a los que se refiere el decreto (empleados públicos y trabajadores oficiales del sector nacional), los factores a tener en cuenta en las respectivas liquidaciones serían la asignación básica mensual; los gastos de representación; las primas técnica, de servicios, de vacaciones y de navidad; el trabajo suplementario (entiéndase horas extras, dominicales, feriados, entre otros); los auxilios de alimentación y transporte; la bonificación por servicios prestados; los viáticos por comisiones no inferiores a 80 días en el último año de servicio; los incrementos salariales por antigüedad (por disposiciones legales anteriores al Decreto Ley 710 de 1978); y demás emolumentos que hubieran sido debidamente otorgados con anterioridad a la declaratoria de inexistencia del artículo 38 del Decreto 3130 de 1968.

Así mismo, debe mencionarse que por medio del Decreto 247 de 1997<sup>11</sup>, se creó la bonificación por servicios prestados para los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y la Justicia Penal Militar, en los mismos términos del artículo 45 del Decreto Ley 1042 de 1978<sup>12</sup>, es decir, un emolumento independiente de la asignación básica cuyo reconocimiento y pago se causaría cada vez que se cumpliera un (1) año continuo de labor en la entidad.

De la normatividad en cita se puede establecer lo siguiente:

1.- A partir de 1997, los funcionarios y empleados de la Rama Judicial (entiéndase Tribunales, Juzgados, Fiscalía General de la Nación, Direcciones Ejecutivas de la Administración Judicial, Consejos Seccionales de la Judicatura y empleados de las altas Corporaciones) y la Justicia Penal Militar tienen derecho a la bonificación por servicios prestados (inciso 1 del artículo 1 y artículo 2 del Decreto 247 de 1997);

2.- La bonificación por servicios prestados se reconocerá y pagará al servidor cada vez que cumpla un (1) año continuo de labor en la misma entidad (inciso 2 del artículo 45 de Decreto Ley 1042 de 1978);

3.- La bonificación por servicios prestados es independiente a la asignación básica y no será acumulativa (inciso 4 del artículo 45, Decreto Ley 1042 de 1978); y

4.- La bonificación por servicios prestados constituye factor salarial para efectos pensionales (artículo 45 del Decreto Ley 1045 de 1978 e inciso 2 del artículo 1 del Decreto 247 de 1997).

Ahora bien, sobre este último punto (naturaleza salarial de la bonificación por servicios prestados para efectos pensionales) es preciso anotar que dada la periodicidad de su causación y pago (anual), su inclusión en la base de liquidación debe hacerse de forma proporcional, esto es, en una doceava parte (1/12), que sería equivalente al valor mensual de la misma, si se tiene en cuenta que para las liquidaciones pensionales (independientemente del régimen) lo que interesa es el promedio de lo devengado por el servidor.

De otra parte, es preciso destacar que la Subsección “B” de la Sección Segunda de esta Corporación, en pronunciamiento de 17 de octubre de 2019, efectuó un minucioso análisis sobre el cómputo de la bonificación por servicios en la base de liquidación pensional y determinó que este debe hacerse en una doceava, así:

“Vistas las normas en cita se tiene que la bonificación por servicios prestados tiene carácter salarial y se incluye en la liquidación de la mesada pensional, sobre el particular la jurisprudencia de esta Corporación ha precisado desde la sentencia del 28 de octubre de 1993, M.P. Dolly Pedraza de Arenas, expediente 5244, que al calcularse el monto de la pensión se toma la doceava parte de los conceptos que se pagan anualmente. Este mismo criterio está contenido en las providencias posteriores de la Sección Segunda Subsección B, como la del 29 de junio de 2006, M.P. Tarsicio Cáceres Toro, donde se afirmó que “como es una prima anual, se debe tener en cuenta su doceava parte para la liquidación pensional”<sup>13</sup>.

Esta tesis jurisprudencial se ha mantenido, así en la sentencia del 15 de septiembre de 2016, M.P. Carmelo Perdomo Cuéter, se indicó:

“Al hilo de lo anterior, para el cálculo de dicha bonificación y al tenor de lo dispuesto en el artículo 12 del Decreto 717 de 1978: «constituyen factores de salario todas las sumas que habitual y periódicamente reciba el funcionario y empleado como retribución por sus servicios», ha de entenderse que su inclusión en la liquidación de la pensión de jubilación no puede ser por el monto total de lo recibido en el año, el ciento por ciento (100%), sino por lo que corresponde a una mesada, o sea, una doceava (1/12) parte, ya que su pago se realiza anualmente, como lo ha dicho recientemente esta corporación en distintas decisiones (...)”<sup>14</sup>.

Igualmente, en la providencia del 9 de noviembre de 2017, M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, se sostuvo:

“De acuerdo con lo anterior, es pacífica la jurisprudencia<sup>15</sup> en el sentido de asociar la noción de factor de salario al ingreso base de liquidación pensional, contemplando además, que aquellos causados anualmente, o en periodos distintos al mensual, deben ser fraccionados para su respectiva inclusión; caso de la bonificación por servicios prestados<sup>16</sup>, que corresponde a una prestación que remunera la acumulación del tiempo de servicio del empleado, y que se causa cada vez que cumple un año de labores”<sup>17</sup>.

Vista la normatividad aplicable y la postura jurisprudencial, se reitera que para calcular el monto de la mesada pensional se toma la doceava parte de la bonificación por servicios prestados y no el 100%, como quiera que se causa por cada año laborado por el empleado.”<sup>18</sup>

Por lo anterior, para efectos del cálculo de la pensión, la bonificación por servicios debe tenerse en cuenta en una doceava parte y no sobre el 100%, debido a que el pago de este emolumento se realiza anualmente, esto es, cuando el empleado cumple un año de servicios.

#### 4.- Análisis del caso concreto

Para resolver la controversia se tendrá en cuenta el material probatorio documental recaudado dentro del presente proceso, toda vez que su presunción de autenticidad no fue objetada por las partes, y que le permite a la Sala tener como acreditados los siguientes supuestos fácticos:

##### 4.1. Hechos demostrados

a).- Reconocimiento Pensional: Mediante Resolución N° 33485 la Caja Nacional de Previsión Social EICE, reconoció y ordenó el pago a favor de la señora María Lucero Alzate Valencia de “una pensión mensual vitalicia por vejez”(sic), efectiva a partir del 01 de septiembre de 2005. (folio 61 y siguientes.)

b).- Sentencia de tutela de 30 de mayo de 2008: El juzgado séptimo penal del circuito de Manizales tuteló “de manera definitiva” los derechos constitucionales fundamentales al debido proceso y a la igualdad de la demandada y ordenó a la Subdirección de Prestaciones Económicas de CAJANAL reconocer y cancelar el 100% de la bonificación por servicios, las sumas dejadas de percibir por la señora María Lucero Alzate Valencia por el concepto tutelado, y determinó que debían reconocerse y pagarse en forma indexada a partir del momento en que adquirió el estatus de pensionada con derecho a esta prestación especial y con aplicación de la variación del IPC (folios 112 y siguientes).

c).- Resolución 36524 de 05 de agosto de 2008: “Por la cual se da cumplimiento al fallo proferido por el juzgado séptimo penal del circuito de Manizales – Caldas.” (Folio 142 y siguientes).

En su parte considerativa se expuso lo siguiente:

“Que en cumplimiento del fallo en mención, la reliquidación de su pensión se debe efectuar con el 75% del promedio de lo devengado entre el 01 de septiembre de 1995 hasta el 30 de agosto de 2005 último salario aportado, incluyendo el 100% de la bonificación por servicios prestados así:

(...)”

Así mismo, el artículo primero de la parte resolutive dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO: Dar cumplimiento a un fallo de tutela proferido por el Juzgado Séptimo Penal del Circuito de Manizales y en consecuencia reliquidar la pensión de la señora ALZATE VALENCIA MARÍA LUCERO (...).

d).- Sentencia de tutela de 1° de junio de 2009: El juzgado civil del circuito de Anserma, Caldas, tuteló el derecho fundamental de petición de la señora María Lucero Alzate Valencia, entre otros; en consecuencia, ordenó modificar la resolución de reconocimiento y pago “de las pensiones de jubilación por vejez” a los titulares del derecho, expedidas por la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN CAJANAL, y ordenó a dicha entidad reliquidar y pagar en forma definitiva la pensión de jubilación con estricta sujeción a lo consignado en el fallo, es decir, la asignación más elevada del último año de servicios, la inclusión de todos los factores salariales y el 100% de la bonificación por servicios y de la bonificación por actividad judicial (folios 253 y siguientes).

e).- La resolución demandada: A través de la Resolución UGM 021285 de 21 de diciembre de 2011, se dio cumplimiento al fallo de tutela proferido por el juzgado civil del circuito de Anserma Caldas” y se reliquidó la pensión de la demandada (folio 427 y siguientes).

En la parte considerativa se expuso lo siguiente:

“Que de conformidad con lo ordenado por el Juzgado civil del circuito de ANSERMA CALDAS es procedente efectuar la siguiente liquidación así:

AÑO FACTOR VALOR

IBL

|                                       |              |
|---------------------------------------|--------------|
| 2007 ASIGNACIÓN BÁSICA MES            | 874.563.00   |
| 2007 AUXILIO DE ALIMENTACIÓN          | 35.849.00    |
| 2006 AUXILIO DE TRANSPORTE            | 47.700.00    |
| 2007 BONIFICACIÓN SERVICIOS PRESTADOS | 1.139.570.00 |
| 2007 INCREMENTO 2.5%                  | 13.503.00    |
| 2007 PRIMA DE ANTIGÜEDAD              | 1.311.437.00 |
| 2006 PRIMA DE NAVIDAD                 | 218.188.00   |
| 2006 PRIMA DE PRODUCTIVIDAD           | 89.126.00    |
| 2006 PRIMA DE SERVICIOS               | 98.915.00    |
| 2006 PRIMA DE VACACIONES              | 104.840.00   |

IBL:  $3.933.691 \times 75.00\% = \$2.950.268$ ”

Establecidos los anteriores supuestos fácticos, le corresponde a la Sala resolver el problema jurídico planteado.

#### 4.2. Análisis sustancial

Como motivo de censura, la demandada María Lucero Alzate Valencia adujo que la bonificación por servicios prestados debe ser incluida en la liquidación de su derecho pensional en un 100% como lo ordenó el juez de tutela y no en una doceava parte, en ese sentido, afirma que debe acogerse la interpretación que más favorezca los derechos del trabajador.

Al respecto, es preciso reiterar que esta Corporación ha sido diáfana al concluir que para efectos del cálculo de la pensión, la bonificación por servicios prestados debe tenerse en cuenta en una doceava parte y no sobre el 100%, debido a que el pago de este emolumento se realiza anualmente, esto es, cuando el empleado cumple un año de servicios.

En punto al tema, la Subsección «A» de esta sección, en sentencias de 27 de julio<sup>19</sup> y 10 de agosto de 2017,<sup>20</sup> ha expresado lo siguiente:

Sentencia de 27 de julio de 2017:

[ ... ]

La Subsección sostendrá la siguiente tesis: El cálculo de la bonificación por servicios debe hacerse en una doceava parte, con base en los argumentos que proceden a explicarse:

El Decreto Ley 1042 de 1978 [artículo 45] por medio del cual se fijó el régimen salarial de los empleados del orden nacional (Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos y Unidades Administrativas Especiales) creó la bonificación por servicio en los siguientes términos:

[ ... ]

Por su parte, el Decreto 247 de 1997 [artículo 1], creó la bonificación por servicios para los funcionarios y empleados de la Rama Judicial en los siguientes términos:

[ ... ]

De las normas citadas se concluye lo siguiente:

- i) La bonificación por servicios prestados constituye factor salarial para efectos pensionales;
- ii) Se causa cada vez que el servidor cumple un año continuo de labor en una misma entidad oficial;
- iii) El régimen especial permite la inclusión de todos los factores salariales devengados en el último año, pero ello no quiere decir que sea por el valor total porque el monto de la pensión se calcula en mesadas;
- iv) Una vez se determinan los factores salariales devengados en el último año se calcula el valor mensual de cada uno (doceavas), para así determinar el ingreso base de liquidación de la pensión de jubilación.

Por tanto, con fundamento en pronunciamientos de esta Corporación<sup>21</sup>, la estimación de la bonificación por servicios al momento del cálculo de la pensión debe ser en una doceava parte y no sobre el 100% del valor percibido por ese concepto en consideración a que su pago se realiza de manera anual y la mesada pensional se calcula con la proporción mensual de todos los factores salariales devengados en el último año, conforme lo señala el artículo 12 del Decreto 717 de 1978.

[ ... ]

Sentencia de 10 de agosto de 2017:

[ ... ]

De conformidad con los presupuestos expuestos en los capítulos anteriores, se tiene que la cosa juzgada constitucional o inmutabilidad del fallo de tutela se predica respecto de los derechos constitucionales fundamentales amparados por la autoridad judicial, lo que implica que esta figura no cobija la legalidad de los actos administrativos expedidos en virtud de este mecanismo de defensa, pues precisamente existe un ordenamiento especial que otorga a la jurisdicción de lo contencioso administrativo la facultad de juzgarlos.

En ese orden, la Resolución 318 de 19 de enero de 2009 «por la cual se da cumplimiento a un fallo de tutela proferido por el Juzgado Séptimo Penal del Circuito de Manizales Caldas» y que dispuso la reliquidación de la pensión de jubilación del señor Eduardo Castaño Gonzáles con la inclusión del 100% de la bonificación por servicios prestados, es claramente susceptible de ser cuestionado ante esta jurisdicción por tratarse de una competencia otorgada tanto por el legislador como por la Constitución Política (artículos 236 a 238) a los jueces de lo contencioso administrativo, para que a través de los medios de control previstos en los artículos 135 y siguientes del CPACA decidan acerca de la legalidad de los diferentes actos que expide la Administración, incluidos, por supuesto, los que profiera en cumplimiento de una orden constitucional de tutela.

3.1.2. De acuerdo con los antecedentes administrativos que obran en el expediente se encuentra que a través de la Resolución 318 de 19 de enero de 2009 Cajanal, en cumplimiento del fallo de tutela proferido por el Juzgado Séptimo Penal del Circuito de Manizales, reliquidó la pensión de vejez del señor Eduardo Castaño González, incluyendo el 100% de lo devengado por concepto de bonificación por servicios (ff.290-298)

De la lectura del acto administrativo en cita, se encuentra que fue quebrantado el precedente jurisprudencial fijado por el Consejo de Estado, pues como ya se vio, la bonificación por servicios prestados constituye un factor salarial «que se paga siempre que el empleado cumpla un año de servicios en forma continua en la misma entidad oficial», motivo por el cual para efectos de la inclusión del referido emolumento en la liquidación de la pensión debe hacerse en una doceava parte y no sobre el 100%, habida cuenta de que este se recibe de manera anual.

[ ... ]

paga siempre que el empleado cumpla un año de servicios en forma continua en la misma entidad oficial, motivo por el cual, para efectos de la inclusión del referido emolumento en la liquidación de la pensión de la demandada debe hacerse en una doceava parte, y no sobre el 100%, toda vez que este se percibe de manera anual.

Por lo anterior, se concluye que la señora María Lucero Alzate Valencia no tiene derecho a que se incluya el 100% de la bonificación por servicios prestados en la liquidación de su pensión, razón por la cual la Sala confirmará la decisión de declarar la nulidad de la Resolución N° UGM 021285 de 21 de diciembre de 2011, proferida por la Caja Nacional de Previsión Social EICE en liquidación y a título de restablecimiento del derecho ordenará a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, proferir un nuevo acto administrativo en el que se liquide la pensión de vejez de la demandada, teniendo en cuenta, para el efecto, la doceava parte de la bonificación por servicios prestados.

En lo que concierne a la orden de reintegro, se confirma la decisión que negó la pretensión toda vez que se ajusta a derecho y no fue objeto de apelación.

**5. Condena en costas en segunda instancia**

En este caso, considera la Sala que no hay lugar a la condena en costas, conforme al artículo 188<sup>22</sup> del CPACA, por cuanto la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP” promovió la demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en la modalidad de «lesividad» con el fin de obtener la nulidad del acto administrativo por medio del cual se dio cumplimiento a un fallo de tutela, en el que se ordenó la reliquidación y pago en forma definitiva de la pensión de jubilación de la señora María Lucero Alzate Valencia, teniendo en cuenta para ello el cien por ciento de la bonificación por servicios prestados y no una doceava parte, proceso en el que se ventila un interés público, como lo es la salvaguarda del patrimonio estatal.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

**FALLA:**

PRIMERO: CONFÍRMASE la sentencia de 15 de enero de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas, Sala de Oralidad, mediante la cual se declaró la nulidad de la Resolución N° UGM 021285 de 21 de diciembre de 2011, proferida por la Caja Nacional de Previsión Social EICE en liquidación, por las razones consignadas en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO: ADICIÓNASE la siguiente orden:

“Como consecuencia de la anterior declaratoria de nulidad, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP deberá proferir un nuevo acto administrativo en el que se liquide la pensión de jubilación de la señora María Lucero Alzate Valencia, teniendo en cuenta, para el efecto, la doceava parte de la bonificación por servicios prestados, con fundamento en las consideraciones expuestas en la parte motiva de la presente sentencia”.

TERCERO: Sin condena en costas de segunda instancia, de conformidad con las consideraciones expresadas.

Devuélvase el expediente al Tribunal de origen para lo de su competencia.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

**GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**

**WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**

**RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS**

**IMPEDIDO**

**NOTAS DE PIE DE PÁGINA:**

1. Folios 4 y siguientes.
2. Folios 484 a 492.
3. Folios 584 y siguientes.
4. Folio 628.

5. Folio 645 y siguientes.

6. Folio 671.

7. Folio 674 y siguientes.

8. Folios 702 y siguientes.

9. Folio 724

10. 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 tuvieron 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;

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.

11. Artículo 1.º

12. Artículo 45. De la bonificación por servicios prestados. A partir de la expedición de este Decreto crease una bonificación por servicios prestados para los funcionarios a que se refiere el artículo 1.

Esta bonificación se reconocerá y pagará al empleado cada vez que cumpla un año continuo de labor en una misma entidad oficial. Sin embargo, cuando un funcionario pase de un organismo a otro de los enumerados en el artículo 1, de este Decreto, el tiempo laborado en el primero se tendrá en cuenta para efectos del reconocimiento y pago de la bonificación, siempre que no haya solución de continuidad en el servicio.

Se entenderá que no hay solución de continuidad si entre el retiro y la fecha de la nueva posesión no transcurrieren más de quince días hábiles.

La bonificación de que trata el presente artículo es independiente a la asignación básica y no será acumulativa.

13. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, M.P. Tarsicio Cáceres Toro, sentencia del 29 de junio de 2006, proceso con radicado 15001-23-31-000-2000-02396-01 (7559-05)

14. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, M.P. Carmelo Perdomo Cuéter, sentencia del 15 de septiembre de 2016, proceso con radicado 52001-23-33-000-2012-00121-01 (4402-13).

15. En este sentido, recientemente la Sala en las sentencias del 2 de marzo de 2017, exp. 1170-2016 y 2407-2016, del 16 de marzo de 2017, exp. 0620-2016; y del 18 de mayo de 2017, exp. 4274-2016, todas con ponencia de la Consejera Sandra Lisset Ibarra Vélez.

16. Ver Decreto 1042 de 1978 y Decreto 247 de 1997.

17. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, sentencia del 9 de noviembre de 2017, proceso con radicado 05001-23-33-000-2012-00816-02 (0371-17).

18. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, Consejero Ponente: César Palomino Corté, Bogotá, D. C., diecisiete (17) de octubre de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 05001-23-33-000-2013-00330-01(1923-17).

19. Consejo de Estado, sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, subsección A, sentencia de 27 de julio de 2017, consejero: William Hernández Gómez, expediente: 05001-23-33-000-2013-00626-01 (1209-15), demandante: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), demandando: Fernando León Cano Arias.

20. Consejo de Estado, sala de lo contencioso-administrativo, subsección A, sentencia de 10 de agosto de 2017, expediente: 17001-23-33-000-2013-00533-01 (4503-14), actor: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), demandado: Eduardo Castaño González.

21. Consejo de Estado, sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, subsección B, sentencia de 6 de febrero de 2008, consejero ponente: Gerardo Arenas Monsalve, número interno 0640-2008; ii) Consejo de Estado, sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, subsección B, sentencia de 27 de febrero de 2014, consejera ponente: Bertha Lucía Ramírez de Páez (e.), número interno 1896-2013.

22. ARTÍCULO 188. CONDENA EN COSTAS. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.

---

*Fecha y hora de creación: 2025-11-23 11:20:29*