



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA  
SALA SEXTA DE DECISIÓN  
M. P. DR. JOSÉ MILLER LUGO BARRERO

Neiva, dos (2) de abril de dos mil veinte (2020)

|                          |                                                                            |
|--------------------------|----------------------------------------------------------------------------|
| MEDIO DE CONTROL         | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO                                     |
| DEMANDANTE               | SEGUNDO ANASTASIO MUÑOZ NAÑEZ                                              |
| DEMANDADO                | NACIÓN-MINEDUCACIÓN-FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO |
| DECISIÓN                 | SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA No. 43                                      |
| RADICACIÓN               | 41001-33-33-005-2018-00015-01                                              |
| APROBADO EN SALA VIRTUAL | ACTA No. 16 A DE LA FECHA                                                  |

ASUNTO

Una vez agotadas las etapas procesales correspondientes a la segunda instancia y no observando causal de nulidad que invalide lo actuado, se resuelve el recurso de apelación formulado por la parte demandante, contra la sentencia del 23 de abril de 2019, proferida en audiencia por el Juzgado Quinto Administrativo de Neiva y mediante la cual **negó** las pretensiones de la demanda.

1. LA DEMANDA. (Fls. 1-19 C. Ppal )

SEGUNDO ANASTASIO MUÑOZ ÑAÑEZ, mediante apoderada judicial y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho demanda a la NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO – FOMAG-, y solicita que se declare la nulidad parcial de la resolución No. 2081 del 8 de mayo de 2015, en lo que tiene que ver con la **determinación de la cuantía** de la mesada pensional en la que **no se incluyó todos los factores salariales** percibidos en el último año de servicios al cumplimiento del status pensional.

Refiere los siguientes **HECHOS**:

- Que prestó sus servicios como docente oficial y cumplió con los requisitos para obtener la pensión de jubilación, la cual le fue reconocida por la entidad demandada a través de Resolución No. 2081 del 8 de mayo de 2015.
- Que dicha pensión **se liquidó** teniendo en cuenta como **factores computables** la **asignación básica, asignación adicional coordinador** y **omitió incluir la prima de servicios, bonificación mensual, prima de navidad y prima de vacaciones**, percibidas por la docente durante el año de servicios anterior a la fecha en que adquirió el status de pensionado.

## 1.2. Normas violadas y concepto de violación-

Invocó como normas violadas el artículo 15 de la Ley 91 de 1989, el artículo 1° de la Ley 33 de 1985, la Ley 62 de 1985, el Decreto 1045 de 1978, el artículo 10 del Decreto 1160 de 1989 y la Ley 71 de 1988.

Sostuvo que en virtud de lo dispuesto en el artículo 81 de la Ley 812 de 2003, el régimen pensional de los docentes vinculados antes de la entrada en vigencia de esta norma, es el señalado en la Ley 91 de 1989 e indicó que conforme al artículo 15 de esta Ley, los factores salariales que deben servir de base para liquidar la pensión del actor son los señalados en los Decretos 3135 de 1968, 1848 de 1969 y 1045 de 1978, en virtud de las cuales, para tal efecto se deberán tener en cuenta todos los factores devengados por el docente durante el último año de servicios.¿

Agregó que conforme al artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo, constituyen salario todas las sumas percibidas por el trabajador de forma habitual y periódica como contraprestación directa del servicio, sea cualquiera la forma o denominación que se les dé, además, citó varias providencias del Consejo de Estado que consideró aplicable en relación con el tema y consideró que la entidad demandada, al negar la reliquidación solicitada, desconoció el contenido de la Ley 91 de 1989 y del Decreto 1045 de 1978.

Se refirió a la sentencia de unificación del Consejo de Estado según la cual, la Ley 62 de 1985 no señala en forma taxativa sino enunciativa los factores para liquidar la pensión, de modo que, para tal efecto se deben tener en cuenta la totalidad de los factores salariales devengados por el empleado durante su último año laborado, en virtud de los principios de igualdad material, progresividad, favorabilidad y primacía de la realidad sobre las formalidades.

Por lo tanto, solicitó atender el precedente jurisprudencial del Consejo de Estado en relación con el tema y acceder a la reliquidación pensional deprecada.

## 2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA (fls. 68-73 C. Ppal)

La Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio **se opone** a las pretensiones de la demanda y peticiona condenar en costas a la parte actora, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011.

Propone como excepciones las siguientes:

*-Falta de integración del contradictorio – litis consorcio necesario de la Fiduprevisora S.A. como vocera y administradora del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio:* Explica que el Fondo se creó mediante la Ley 91 de 1989, en vigencia de la Constitución del 86 y del Decreto Ley 1050 de 1968 y en su artículo 3 estableció los elementos que lo definen y que determinan su naturaleza jurídica como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica.

Advierte que frente a los hechos de la demanda todos son contra el FOMAG, desconociéndose por parte del Ministerio de Educación si existe o no violación alguna al derecho sustantivo o procesal, tratándose de hechos de terceros ajenos a la voluntad del Ministerio y que no comprometen su responsabilidad.

Que la Fiduprevisora S.A. como vocera y administradora del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, es quien tiene a su cargo junto con las Secretarías de Educación, el reconocimiento y pago de las obligaciones a cargo de dicho Fondo, incluyendo el reconocimiento y pago de los fallos judiciales.

*-Relación jurídico sustancial en cuanto a la expedición del acto administrativo se refiere no es de competencia del Ministerio de Educación Nacional:* Expone que son las entidades territoriales las llamadas a prestar el servicio público de educación en sus respectivas regiones, por lo cual se erigen como los entes que ejercen las funciones públicas necesarias para cumplir a cabalidad con tal tarea, lo cual implica el reconocimiento de las prestaciones sociales que le corresponden a los docentes afiliados al FOMAG, siendo éste Fondo el pagador de los actos

administrativos de reconocimiento que suscriban los Secretarios de Educación de las entidades territoriales.

Que el legislador adoptó un sistema en el cual, las Secretarías de Educación de los departamentos, municipios y distritos reconocen las prestaciones sociales de los docentes, por ser estas las personas públicas con la capacidad jurídica para ejercer funciones de ese talante; competencia que se ejerce bajo un control financiero radicado en cabeza del FOMAG, a través de su sociedad vocera, la FIDUPREVISORA S.A. en su calidad de fiduciaria, experta en el área de la administración financiera de los recursos.

Puntualiza que los departamentos, municipios y distritos, a través de las **Secretarías de Educación, son las personas públicas competentes para reconocer las prestaciones sociales de los docentes**, incluidas las pensiones y la función de pago de las prestaciones es distinta a la del reconocimiento.

Agrega que en la órbita del cuidado financiero de los recursos en donde el patrimonio autónomo Fondo del magisterio actúa, a través de la sociedad vocera la FIDUPREVISORA y en ese orden, fue un acto emitido por la Secretaría de Educación de la entidad territorial a la cual está adscrito el docente demandante, el que negó en sede administrativa las pretensiones incoadas por la parte actora, por lo que es a dicha entidad a quien le corresponde asumir las consecuencias favorables o desfavorables de la presente litis, habida cuenta de la relación pública, jurídica y sustancial relacionada con el acto administrativo demandado.

***-Vinculación al proceso de la entidad territorial - Secretaría de Educación que emitió el acto administrativo atacado – integración del contradictorio:*** Considera que como la Secretaría de Educación que emitió el acto administrativo, es la que en ejercicio de las competencias brindadas por la Ley 715 de 2001, la que reconoció mediante acto administrativo la pensión de la parte actora, ya que funge como empleador de la parte accionante, es preciso que comparezca al proceso.

***-Inexistencia de la vulneración de principios legales:*** Consigna que la Ley 812 de 2003 y sus Decretos reglamentarios, modificaron el concepto de aportes para el personal docente afiliado al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, en el sentido de incluir como base de cotización para pensiones, además de la asignación básica, las horas extras y el sobresueldo y por lo tanto, todas las pensiones causadas con posterioridad a la vigencia del Decreto 3752 de 2003, se liquidan únicamente con la asignación básica y en caso de que el docente haya devengado sobresueldo y horas extras y certifique la realización de

aportes por dicho concepto, también le serán incluidos como base de liquidación de su pensión, lo que demuestra que de acuerdo a la normativa y a la jurisprudencia vigente no procede la inclusión de los factores salariales solicitados por el demandante y en consecuencia no hay lugar a la declaratoria de nulidad de los actos demandados.

*-Prescripción de diferencias de las mensualidades causadas con tres años de anterioridad a la fecha de la radicación de la demanda y/o reclamación administrativa:* Solicita que, si se accede a las pretensiones de la demanda, se declare la prescripción de las mesadas o diferencias de las mensualidades causadas con tres años de anterioridad a la fecha de radicación de la demanda y/o reclamación administrativa.

*-Innominadas/Genéricas:* Peticiona que se reconozca oficiosamente en la sentencia todos los hechos que se hallen probados y que constituyan excepciones de mérito o de fondo.

### 3. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA. (fls. 132 - 143)

El Juzgado Quinto Administrativo de Neiva, en sentencia proferida el 23 de abril de 2019, resolvió **negar las súplicas y se abstuvo de condenar en costas.**

*El a quo* recordó que de acuerdo con las prescripciones de la Ley 812 de 2003, el marco normativo que regula la situación pensional del personal docente depende de la fecha de ingreso al servicio educativo. Si ello sucedió antes del 26 de junio de 2003, se aplica la Ley 33 de 1985, y si es posterior, la Ley 100 de 1993.

Resaltó que la sentencia de unificación proferida el 28 de agosto de 2018 por el H. Consejo de Estado, tiene un carácter vinculante y considera que, en principio, habría lugar a la reliquidación deprecada; sin embargo, aclara que el gremio docente está legalmente excluido del régimen general de pensiones; por lo tanto, solo se debe aplicar la *segunda sub-regla fijada en dicha sentencia*; es decir, aquella que señala que el ingreso base de liquidación SOLO está constituido por los factores salariales sobre los que se haya realizado aportes o cotizaciones a pensión.

Descendiendo al caso concreto, encontró que el demandante durante el año 2014 y 2015, devengó, además del sueldo básico, los siguientes factores salariales: *asignación adicional coordinador 20%, sueldo de vacaciones, prima de servicios, prima de vacaciones y prima*

*de navidad*, y no obstante, en aplicación al precedente jurisprudencial que antecede, como estos factores no aparecen taxativamente señalados en la Ley 33 de 1985 (modificada por la Ley 62 de 1985), y tampoco se demostró que sobre esos se hubieran efectuado los respectivos aportes al sistema, no podían ser incluidos en dicha base pensional.

#### 4. RECURSO DE APELACIÓN (fls. 147 - 160)

La apoderada judicial de la parte accionante presentó recurso de apelación y solicitando que sea revocada y que se acceda a la totalidad de las pretensiones, ya que no es de recibo el criterio acogido por el *a quo*, pues aplicó la sentencia de unificación del Consejo de Estado proferida el 28 de agosto de 2018 y no obstante la propia sentencia, expresamente, determina que esa decisión no es aplicable a los docentes, pues allí se definen las reglas del IBL de los trabajadores que son cobijados por el régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y que los docentes, por tratarse de empleados públicos de régimen especial, cobijados por lo establecido en los Decretos nacionales 3135 de 1968, 1848 de 1969 y 1045 de 1978, por remisión expresa de la Ley 91 de 1989, están *exceptuados* de la aplicación de los parámetros establecidos por el régimen de prima media que se consolidó en la Ley 100 de 1993, salvo la remisión expresa que a ella se refiere en la Ley 812 de 2003, en donde se indica que la Ley 100 de 1993, se debe aplicar a los afiliados al Fondo con posterioridad al 26 de junio de 2003 y por tanto, que los docentes son cobijados por la Ley 33 y 62 de 1985, no por remisión de la Ley 100 de 1993 sino por la Ley 91 de 1989.

Respecto a la omisión de la administración de efectuar los correspondientes descuentos para aportes al sistema señala que estos se pueden descontar cuando la entidad haga el reconocimiento prestacional, por lo que se deben incluir todos los factores devengados por el trabajador durante el año anterior al momento de la adquisición del status pensional previa deducción de los descuentos por aportes que dejaron de efectuarse, en acatamiento del principio de la primacía de la realidad sobre las formas, y el principio de favorabilidad.

Solicita acudir a la aplicación del test de proporcionalidad, toda vez que existe la sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010, la cual se ajusta en mayor proporción a los principios que rigen las relaciones laborales.

Advierte la vulneración de los principios de confianza legítima en la administración de justicia, así como el de buena fe, toda vez que el

litigio fue radicado bajo un precedente existente, esto es, la sentencia de unificación del 26 de agosto de 2010, y posteriormente fue reformado por otro criterio. Por lo anterior, considera debe dársele un tratamiento transicional al proceso, toda vez que se inició antes de la publicación de la nueva sentencia de unificación jurisprudencial modificatoria de otra sentencia de igual índole.

Adicionalmente, afirma que la retrospectividad en materia laboral procede cuando los derechos prestacionales, como la pensión, deben decidirse jurídicamente, ya sea con los postulados legales y/o jurisprudenciales vigentes al ocurrir el hecho que fundamenta el derecho, como es el caso de la consolidación del derecho pensional, esto es la adquisición del status pensional.

Agrega la apoderada judicial que para el caso *sub examine*, el accionante está cobijado por la Ley 33 de 1985, que consolidó su derecho pensional con anterioridad a la entrada en vigencia de la sentencia de unificación de 28 de agosto de 2018, por ende, se le deben incluir los factores salariales devengados en el año anterior a la consolidación del reconocimiento pensional, pues debe aplicársele los lineamientos establecidos en la sentencia de unificación del 26 de agosto de 2010<sup>1</sup>; lo anterior, por cuanto la retrospectividad se predica del momento en que se consolidó su derecho a la pensión, y no del momento en que el juez profiere el fallo.

#### **4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN LA INSTANCIA.**

##### **4.1. PARTE DEMANDANTE.** (fls. 13-25 C. 2 instancia)

Reitera los argumentos esbozados en la alzada, insistiendo que al *sub lite* se aplica el precedente de unificación del 4 de agosto de 2010 (en virtud del principio de confianza legítima), en razón a que los factores salariales que enlista la Ley 33 de 1985 no son taxativos, sino meramente enunciativos; solicita acceder a las pretensiones de la demanda, declarar la nulidad parcial del acto acusado y reliquidar la mesada pensional

##### **4.2. FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO.** (fls. 27-56 C. 2 instancia)

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda, C.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila, sentencia del 26 de agosto de 2010, Radicación No. 15001-23-31-000-2005-02159-01(1738-08)

Aduce que el demandante ingresó al servicio antes de que entrara en vigencia la Ley 812 de 2003; y por lo tanto, el régimen pensional aplicable es la Ley 33 de 1985 y en tal virtud, no es procedente incluir todos los factores salariales devengados en el último año de servicios, porque los factores que integran el ingreso base de liquidación, son exclusivamente los que se encuentren enlistados en el artículo 1º de la Ley 62 de 1985, sobre los cuales se hubiera cotizado, situación que no se acreditó en el proceso y por lo tanto, que no procede incluirlos, tal como lo sostuvo el a quo.

**4.3. MINISTERIO PÚBLICO.** (fls. 56 C. 2 instancia)

No rindió concepto.

## **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **1. PROBLEMA JURÍDICO:**

Como el *a quo* negó las súplicas de la demanda, la Sala debe resolver *¿si está afectada de nulidad la Resolución No. 2081 del 8 de mayo de 2015, mediante la cual el FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, a través de la Secretaria de Educación Departamental del Huila, reliquida la pensión vitalicia de jubilación al docente SEGUNDO ANASTASIO MUÑOZ ÑAÑEZ, y si como consecuencia, tiene derecho a se incluya todos los factores salariales devengados en el último año de servicios?*

### **2. PREMISAS NORMATIVAS Y JURISPRUDENCIALES**

Se abordarán los siguientes temas, i) Régimen prestacional de los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales; ii) De los factores salariales a tener en cuenta en la liquidación de la pensión de jubilación de los docentes oficiales afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio; y iii) el caso concreto.

#### **2.1. Régimen pensional de los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales.**

Respecto al reconocimiento de las prestaciones oficiales para los empleados públicos, el Art. 17 de la Ley 6ª de 1945 señaló:

*“Art. 17. Los empleados y obreros nacionales de carácter permanente gozarán de las siguientes prestaciones: (...)*

*b) Pensión vitalicia de jubilación, cuando el empleado u obrero haya llegado o llegue a cincuenta (50) años de edad, después de veinte (20) años de servicio continuo o discontinuo, equivalente a...”*

Este régimen pensional estuvo vigente hasta la expedición de la Ley 33 de 1985<sup>2</sup>, excepto para quienes se hallaran en el régimen de transición previsto allí<sup>3</sup> y el artículo 3 de esta Ley, que es la norma que debe aplicarse para liquidar la pensión de jubilación de todos los empleados públicos, dispone:

*“Artículo 3º. Todos los empleados oficiales de una entidad afiliada a cualquier Caja de Previsión, deben pagar los aportes que prevean las normas de dicha Caja, ya sea que su remuneración se impute presupuestalmente como funcionamiento o como inversión.*

*Para los efectos previstos en el inciso anterior, la base de liquidación de los aportes proporcionales a la remuneración del empleado oficial estará constituida por los siguientes factores, cuando se trate de empleados del orden nacional: asignación básica; gastos de representación; prima técnica; dominicales y feriados; horas extras; bonificación por servicios prestados; y trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en días de descanso obligatorio.*

*En todo caso, las pensiones de los empleados oficiales de cualquier orden, siempre se liquidarán sobre los mismos factores que hayan servido de base para calcular los aportes.”<sup>4</sup> (Subraya la Sala)*

En el caso de los docentes, el Estatuto Docente consagrado en el Decreto 2277 de 1979, establecía las condiciones de ingreso, ejercicio,

<sup>2</sup> Estuvieron vigentes entre tanto, los Decretos 3135 de 1968 y 1848 de 1969, en cuanto distinguieron que la edad para adquirir el derecho a la pensión de jubilación era de 55 años si era varón y de 50 años si era mujer.

<sup>3</sup> *“Artículo 1º. El empleado oficial que sirva o haya servido veinte (20) años continuos o discontinuos y llegue a la edad de cincuenta y cinco (55) tendrá derecho a que por la respectiva Caja de Previsión se le pague una pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio. No quedan sujetos a esta regla general los empleados oficiales que trabajan en actividades que por su naturaleza justifiquen la excepción que la Ley haya determinado expresamente, ni aquellos que por Ley disfruten de un régimen especial de pensiones.*

*En todo caso, a partir de la fecha de vigencia de esta Ley, ningún empleado oficial, podrá ser obligado, sin su consentimiento expreso y escrito, a jubilarse antes de la edad de sesenta años (60), salvo las excepciones que, por vía general, establezca el Gobierno*

*...Par. 2º. Para los empleados oficiales que a la fecha de la presente Ley hayan cumplido quince (15) años continuos o discontinuos de servicio, continuarán aplicándose las disposiciones sobre edad de jubilación que regían con anterioridad a la presente Ley...*

*Par. 3º. En todo caso, los empleados oficiales que a la fecha de la vigencia de esta Ley, hayan cumplido los requisitos para obtener pensión de jubilación, se continuarán rigiendo por las normas anteriores a esta Ley.”*

<sup>4</sup> El Art. 1 de la Ley 62 de 1985, agregó estos factores salariales: primas de antigüedad, técnica, ascensional y de capacitación.

estabilidad, ascenso y retiro de los docentes; pero no reglamentaba ni fijaba el régimen pensional de los mismos.

La Ley 91 de 1989 “*por el cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio*”, dispuso en el Artículo 4º, que este fondo atenderá las prestaciones sociales de los docentes nacionales y nacionalizados que se encuentren vinculados a la fecha de la promulgación de la Ley, siempre con observancia del artículo 2, y de los que se vinculen con posterioridad a ella. Que serán automáticamente afiliados al mismo, los docentes nacionales y nacionalizados que se encuentren vinculados a la fecha de la promulgación de la Ley, quienes quedan eximidos de requisito económico de afiliación.

Y en el artículo 15 previó:

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

*1.- Los docentes nacionalizados que figuren vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989, para efectos de las prestaciones económicas y sociales, mantendrán el régimen prestacional que han venido gozando en cada entidad territorial de conformidad con las normas vigentes.*

*Los docentes nacionales y los que se vinculen a partir del 1º de enero de 1990, para efectos de las prestaciones económicas y sociales se regirán por las normas vigentes aplicables a los empleados públicos del orden nacional, Decretos 3135 de 1968, 1848 de 1969 y 1045 de 1978, o que se expidan en el futuro, con las excepciones consagradas en esta Ley.”*

Al reformarse el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, mediante la Ley 100 de 1993, como materialización de lo ordenado en los artículos 53 y 58 de la Constitución Política, se precisó que alteraba aquellas situaciones pensionales que bajo el imperio de normas anteriores fueron adquiridas y que, en consecuencia, ingresaron al patrimonio de sus beneficiarios. Con esta norma de transición, prevista en el Art. 36, el legislador pretendió la estandarización de los regímenes pensionales que se encontraban difusos en el ordenamiento jurídico, estableciendo reglas comunes aplicables a todos los trabajadores del país<sup>5</sup>, sin considerar la naturaleza de su relación laboral.

No obstante, de manera expresa en su artículo 279 señaló algunos servidores públicos y trabajadores, cuyas situaciones pensionales no serían reguladas por ella, así:

**“Artículo 279.** *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*

---

<sup>5</sup> Artículos 6 y 11 de la Ley 100 de 1993.

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... ” (Subraya la Sala)

De esta manera, se **exceptuaron** de la aplicación de la Ley 100 de 1993, algunos sectores que tenían normas especiales, entre los cuales se encuentran los trabajadores pertenecientes al Magisterio, cuyo régimen prestacional es el previsto en la Ley 91 de 1989.

De lo anterior se desprende que los *docentes nacionales*, vinculados a partir del 1º de enero de 1990, se les reconoce una pensión de jubilación bajo el régimen general pensional del sector público, que estuvo regulado por los Decretos 3135 de 1968, 1848 de 1969 y 1045 de 1978 y los *docentes nacionalizados* vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989, el reconocimiento pensional se efectúa de conformidad con el régimen prestacional que han venido gozando en cada entidad territorial, de conformidad con las normas vigentes.

Por su parte, la Ley 60 de 1993, en cuanto al régimen prestacional aplicable a los docentes nacionales o nacionalizados, dispuso:

**“Artículo 6º. (...)**

*El régimen prestacional aplicable a los actuales docentes nacionales o nacionalizados que se incorporen a las plantas departamentales o distritales sin solución de continuidad y las nuevas vinculaciones será el reconocido por la Ley 91 de 1989, y las prestaciones en ellas reconocidas serán compatibles con pensiones o cualquier otra clase de remuneraciones. El personal docente de vinculación departamental, distrital y municipal será incorporado al Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio y se les respetará el régimen prestacional vigente de la respectiva entidad territorial. (...)*”

El artículo 81 de la Ley 812 de 2003, “*Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003 – 2006, hacia un Estado comunitario*”, dispuso:

**“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 (...)*”.

Y finalmente, el Parágrafo Transitorio 1º del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2005, estableció:

*“Artículo 1º. (...)*

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

Conforme a lo anterior, se puede concluir que los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, creado por la Ley 91 de 1989, están exceptuados del Sistema Integral de Seguridad Social por expresa disposición del artículo 279 de la Ley 100 de 1993 y por tanto, no son beneficiarios del régimen de transición establecido en el artículo 36, como tampoco les aplica el artículo 21 de la citada Ley, en materia de ingreso base de liquidación del monto de la mesada pensional.

El régimen pensional para estos docentes está previsto en la Ley 91 de 1989, normativa que no establece condiciones ni requisitos especiales para adquirir la pensión de jubilación, ya que como lo dispuso en el literal B del numeral 2 del artículo 15, gozan del régimen vigente para los pensionados del sector público nacional, es decir, el previsto en la Ley 33 de 1985.

La Leyes 91 de 1989, 60 de 1993 y 115 de 1994 que ratificó el régimen de jubilación previsto en la Ley 33 de 1985, NO prevén un régimen especial pensional para los docentes nacionales y nacionalizados afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio exceptuados del Sistema General de Pensiones. Además, las pensiones de jubilación de los docentes, reconocidas en su tiempo al amparo de la Ley 6ª de 1945 o el Decreto 3135 1968, antecesoras de la Ley 33 de 1985, lo fueron bajo disposiciones “generales” de pensiones del sector administrativo, que no tuvieron el carácter de “especiales”<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda, Subsección B, sentencias del 14 de febrero de 2013. Rad.: 25000-23-25-000-2010-01073-01(1048-12); 17 de noviembre de 2011. Rad.: 15001-23-31-000-2005-00766-01(1201-11); 23 de junio de 2011. Rad.: 25000-23-25-000-2009-00627-01(0007-11). Se reiteró esta tesis en sentencia del 10 de octubre de 2013, Sección Segunda, Subsección A, Rad.: 54001-23-31-000-2001-01110-01(1658-04).

Solo los docentes que se vinculen a partir de la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003<sup>7</sup>, tendrán los derechos del régimen pensional de prima media establecido en las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, con los requisitos previstos en él, con excepción de la edad de pensión de vejez que será de 57 años para hombres y mujeres.

## **2.2. De los factores salariales a tener en cuenta en la liquidación de la pensión de jubilación de los docentes oficiales afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.**

Establecido que el régimen pensional aplicable a los docentes vinculados antes de la vigencia de la Ley 812 de 2003 y bajo la preceptiva de la Ley 91 de 1989, es la Ley 33 de 1985, la Sala debe definir los factores salariales a tener en cuenta en la liquidación de la pensión de jubilación de estos servidores públicos en su condición de docentes oficiales afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Entonces, se tiene que el artículo 3º de la Ley 33 de 1985 y 1º de la Ley 62 de 1985, señalaron expresamente los factores salariales sobre los cuales los empleados públicos debían aportar para efectos pensionales:

*“Artículo 3.- Todos los empleados oficiales de una entidad afiliada a cualquier Caja de Previsión, deben pagar los **aportes** que prevean las normas de dicha Caja, ya sea que su inversión se impute presupuestalmente como funcionario o como inversión.*

*Para los efectos previstos en el inciso anterior, la base de liquidación de los aportes proporcionales a la remuneración del empleado oficial, estará constituida por los siguientes factores, cuando se trate de empleados del orden nacional: asignación básica, gastos de representación; primas de antigüedad, técnica, ascensional y de capacitación; dominicales y feriados; horas extras; bonificación por servicios prestados; y trabajo suplementario realizado en hora nocturna o en día de descanso obligatorio.*

*En todo caso, las pensiones de los empleados oficiales de cualquier orden, siempre se liquidarán sobre los mismos factores que hayan servido de base para calcular los aportes.”*

La Ley 62 de 1985, modificó lo anterior así

*“Artículo 1º: (...)*

*Para los efectos previstos en el inciso anterior, la base de liquidación para los aportes proporcionales a la remuneración del empleado oficial, estará constituida por los siguientes factores cuando se trate de empleados del orden nacional: asignación básica, gastos de representación; primas de antigüedad, técnica ascensorial y de capacitación; dominicales y feriados; horas extras;*

<sup>7</sup> Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario. Diario Oficial No. 45.231, de 27 de junio de 2003

*bonificación por servicios prestados; y trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en día de descanso obligatorio.*

*En todo caso, las pensiones de los empleados oficiales de cualquier orden, siempre se liquidarán sobre los mismos factores que hayan servido de base para calcular los aportes. (...). ” (Subraya la Sala).*

Esta Sala de Decisión se ha venido pronunciando<sup>8</sup> en el sentido liquidar la pensión de jubilación de los docentes oficiales afiliados al FOMAG con los factores salariales del último año de servicios sobre los que hayan efectuado los aportes o cotizaciones al Sistema de Pensiones, y no con el promedio de los factores salariales que hubiere devengado en ese periodo ni con los cotizados en los últimos diez (10) años, como lo señala la Ley 100 de 1993, dando aplicación a la SEGUNDA SUBREGLA fijada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en Sentencia del 28 de agosto de 2018, en cuanto sostuvo que debía rectificarse la tesis expuesta en la sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010, debido a que reñía con el principio de sostenibilidad financiera, esto es, la indicada en el numeral 96 y que señala: ***“96. La segunda subregla es que los factores salariales que se deben incluir en el IBL para la pensión de vejez de los servidores públicos beneficiarios de la transición son únicamente aquellos sobre los que se hayan efectuado los aportes o cotizaciones al Sistema de Pensiones.”***

Pues bien, en reciente pronunciamiento la Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado, con ponencia del Dr. César Palomino Cortés, emite Sentencia de Unificación SUJ-014 -CE-S2 -2019 el **25 de abril de 2019**, Rad.: 680012333000201500569-01 (0935-2017), y en igual sentido que esta Sala de decisión, desata definitivamente este interrogante y fija la siguiente regla de interpretación:

1. (...)

2. *La Sección Segunda en su función unificadora, salvaguardando los principios constitucionales de igualdad y seguridad jurídica, acoge el criterio de interpretación sobre los factores salariales que se deben tener en cuenta para la liquidación de la mesada pensional en el régimen de la Ley 33 de 1985 que fijó la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo y sienta jurisprudencia frente a los factores que se deben tener en cuenta para la liquidación de la pensión ordinaria de jubilación de los docentes del servicio*

<sup>8</sup> A partir de la **sentencia del 28 de septiembre de 2018**, esta Sala de Decisión cambió de postura indicando lo siguiente: “Lo anterior, esto es, el cambio de postura, obedece a la rectificación jurisprudencial que adoptó la Sala Plena del Consejo de Estado en Sentencia de Unificación del 28 de agosto de 2018, C.P. César Palomino Cortés. Expediente: 52001-23-33-000-2012-00143-01, en la que finalmente se adoptó una única posición y coherente con el sistema de precedentes vigente en nuestro ordenamiento jurídico colombiano, en cuanto a la determinación del IBL para los empleados públicos que se hallen en el régimen de transición, pues en esta se precisa que dicha regla jurisprudencial Y LA PRIMERA SUBREGLA no se aplica a los docentes por tratarse de un régimen exceptuado definido en el Art. 279 de la Ley 100 de 1993, a quienes se les aplica lo previsto en el art. 15 de la Ley 91 de 1989, art. 81° de la Ley 812 de 2003 y el párrafo transitorio del Acto Legislativo 01 de 2005”. Tribunal Administrativo del Huila. Sala Sexta de Decisión. M.P. José Miller Lugo Barrero. Demandante: Flor Vidal Aparicio. Demandado: Nación- Ministerio de Educación- Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Rad.: 41001-33-33-002-2015-00428-01. Igualmente, en **Sentencia del 12 de abril de 2019**, M.P. José Miller Lugo Barrero. Demandante: Dioselina Trujillo de Trujillo. Rad.: 41001-33-33-705-2015-00208-01.

*público oficial afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio vinculados antes de la vigencia de la Ley 812 de 2003, fijando la siguiente regla:*

- ***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 los factores 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.***

3. Con esta regla se sienta una postura interpretativa distinta a la que sostenía la Sección Segunda a partir de la sentencia del 4 de agosto de 2010, según la cual, en la base de liquidación de la pensión de jubilación ordinaria de los docentes se incluían todos los factores salariales devengados durante el último año de servicios.

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

5. La regla que rige para el ingreso base de liquidación en la pensión de jubilación de los docentes es la prevista en la Ley 33 de 1985 en cuanto a periodo y factores. Lo que quiere decir que el periodo es el de un (1) año y los factores son únicamente los que se señalan en el artículo 1° de la Ley 62 de 1985 que modificó el artículo 3° de la Ley 33 de 1985.

6. Los docentes, como ya lo precisó la Sala, están exceptuados del Sistema General de Pensiones, por lo que no les aplica el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 que establece un régimen de transición y fija reglas propias para el Ingreso Base de Liquidación al disponer que: “El ingreso base para liquidar la pensión de vejez de las personas referidas en el inciso anterior que les faltare menos de diez (10) años para adquirir el derecho, será el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciere falta para ello, o el cotizado durante todo el tiempo si este fuere superior, actualizado anualmente con base en la variación del Índice de Precios al consumidor según certificación que expida el DANE”. Por la misma razón, tampoco les aplica la regla sobre Ingreso Base de Liquidación prevista en el artículo 21 de la Ley 100 de 1993 que fija en 10 años el periodo que se debe tomar para la liquidación de la mesada pensional.

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

- ✓ Edad: 55 años
- ✓ Tiempo de servicios: 20 años
- ✓ Tasa de remplazo: 75%
- ✓ Ingreso Base de Liquidación: Este componente comprende i) el período del último año de **servicio docente** y ii) los **factores** que hayan

*servido de base para calcular los aportes previstos en la Ley 62 de 1985, que son: **asignación básica, gastos de representación; primas de antigüedad, técnica, ascensional y de capacitación; dominicales y feriados; horas extras; bonificación por servicios prestados; y trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en día de descanso obligatorio.** (...)*

**A. Régimen pensional de prima media para los docentes afiliados al Fomag vinculados al servicio a partir de la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003.**

8. Los docentes que se vinculen a partir de la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, son igualmente afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, y son beneficiarios del **régimen pensional de prima media** en las condiciones previstas en la Ley 100 de 1993 y 797 de 2003, salvo en lo que tiene que ver con la **edad**, la que, según el artículo 81 de la citada Ley 812 de 2003 se unificó para hombres y mujeres en 57 años<sup>9</sup>. Esto quiere decir, que para el ingreso base de liquidación de este grupo de docentes debe tenerse en cuenta lo previsto en la Ley 100 de 1993 y el Decreto 1158 de 1994.

9. A este grupo de docentes les aplican las normas generales del sistema de pensiones y no la regulación prevista en la Ley 91 de 1989. 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. (...)

**i. Reglas de unificación sobre el IBL en pensión de jubilación y vejez de los docentes**

10. De todo lo expuesto se extraen las siguientes reglas de unificación de la jurisprudencia en materia de régimen pensional de los docentes:

11. 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, 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.”**

<sup>9</sup> La Ley 1151 de 2007 en el artículo 160 conservó la vigencia del artículo 81 de la Ley 812 de 2003 y derogó el artículo 3 del Decreto 3752 de 2003.

Igualmente señaló que la presente decisión tiene efectos vinculantes y por tanto, de obligatoria aplicación, por emanar de un órgano diseñado para la unificación de la jurisprudencia, y en virtud de los principios de igualdad, buena fe y seguridad jurídica previstos en los artículos 13 y 83 de la Constitución Política<sup>10</sup>.

De tal manera que retomando lo indicado la Sala Plena de la Corporación, indicó que la sentencia se aplica de manera **retrospectiva** y por tanto, que las reglas jurisprudenciales que se han fijado en este pronunciamiento deben aplicarse 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.

### 3. EL CASO EN CONCRETO

De las pruebas oportuna y legalmente aportadas, se desprende lo siguiente:

- La Nación – Ministerio de Educación Nacional- Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, a través de la Secretaría de Educación Departamental del Huila, mediante Resolución No. 583 del 21 de septiembre de 2005, reconoció pensión vitalicia de jubilación a SEGUNDO ANASTASIO MUÑOZ ÑAÑEZ, por sus servicios prestados como docente NACIONAL –S.F.
- Que el docente se retiró del servicio a partir del 13 de enero de 2015, según Decreto No. 1308 del 14 de enero de 2014.
- SEGUNDO ANASTASIO MUÑOZ ÑAÑEZ solicitó la reliquidación de la pensión el 2 de febrero de 2015, siendo negada mediante Resolución No. 2081 del 8 de mayo de 2015 (fls. 20-23) al verificarse que laboró desde el 25 de enero de 1971 hasta el 12 de enero de 2015 para un total de 41 años, 4 meses y 29 días.

---

<sup>10</sup> La Corte Constitucional ha reconocido la gran responsabilidad que tienen los órganos situados en el vértice de las respectivas especialidades de la rama judicial, puesto que la labor de unificación de la jurisprudencia nacional implica una forma de realización del principio de igualdad. Sentencia T-123/95 citada en la Sentencia T-321/98.

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

- Los factores salariales tenidos en cuenta por la entidad demandada para determinar el ingreso base de liquidación fueron *la asignación básica y asignación adicional coordinador 20%*, y en la liquidación se le aplicó el 75% de los factores devengados en el último año de servicios, arrojando el valor de la mesada pensional en cuantía de \$2.444.813, efectiva a partir del 13 de enero de 2015.
- De acuerdo con los comprobantes de nómina allegados a folios 25-44, durante el último año de servicios, esto es, 13 de enero de 2014 a 13 de enero de 2015, el señor SEGUNDO ANASTASIO MUÑOZ ÑAÑEZ devengó los siguientes haberes laborales: *Asignación Adicional Coordinador 20%, pago sueldo de vacaciones, sueldo básico, prima de servicios, bonificación mensual 1 junio/14-31 diciembre/15, prima de vacaciones, prima de navidad,*

La Sala advierte que la pretensión del actor se refiere y se sustenta en que el acto demandado no se encuentra ajustado a derecho, al no haberse incluido en su pensión de jubilación **todos** por factores salariales *devengados* en el último año de servicios.

Considera la Sala, aplicando la normatividad y precedentes antes mencionados, que al estar demostrado que el demandante se vinculó como docente con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 812 del 2003, su derecho pensional se rige en su integridad por las Leyes 33 y 62 de 1985 y 91 de 1989, de las cuales se desprende que **solo** pueden incluirse en dicha prestación social los factores salariales señalados en tales normas y sobre los cuales haya realizado aportes al sistema pensional.

Se aclara que el Acto Legislativo 01 de 2005, que adicionó el artículo 48 de la Constitución Política, precisó que el régimen pensional de los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales vinculados al servicio público educativo oficial es el establecido para el Magisterio en las disposiciones legales vigentes con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, significando ello, que se encuentran cobijados por la Ley 91 de 1989, la cual estableció que los docentes nacionales que se nombren a partir del 1º de enero de 1990 gozarán del régimen vigente para los pensionados del sector público nacional, correspondiente a la Ley 33 de 1985, de conformidad con el cual el empleado público que cumpla los requisitos de edad y tiempo de servicios allí establecidos, esto es, 55 años y 20 años de servicio, tendrá derecho al pago de una pensión de jubilación equivalente al 75% del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio.

De tal manera que para establecer el régimen aplicable a los docentes vinculados con anterioridad a la Ley 812 de 2003, no se requiere demostrar si cumple con los requisitos establecidos para hacerse beneficiario del régimen de transición establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, pues, se reitera, no es aplicable a los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio por estar expresamente exceptuados en el Art. 279, sino que sencillamente se verifica el momento de la vinculación del docente con el sector educativo oficial.

Precisa la Sala, que en este caso el docente SEGUNDO ANASTASIO MUÑOZ ÑAÑEZ, devengó en el último año de servicios Asignación Adicional Coordinador 20%, pago sueldo de vacaciones, sueldo básico, prima de servicios, bonificación mensual 1 junio/14-31 diciembre/15, prima de vacaciones, prima de navidad, y que el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, mediante Resolución No. 2081 del 8 de mayo de 2015, reliquidó dicha pensión de jubilación en cuantía de \$2.444.813 a partir del 13 de enero de 2015, tomando como factores de liquidación la *asignación básica y asignación adicional coordinador 20%*.

Respecto a la ***prima de servicios, prima de navidad y de vacaciones*** que se reclama como factor salarial, encuentra la Sala que tales emolumentos no están previstos en las Leyes 33 y 62 de 1985, ni en el régimen especial previsto en la Ley 91 de 1989 y tampoco está acreditado que se hubieren cotizado sobre este factor.

Sin embargo, se advierte que el demandante devengó el concepto de bonificación mensual junio/14 - 31 diciembre/15 durante los meses de septiembre a diciembre de 2014 y como tal factor no fue incluido en la pensión de jubilación, la Sala sigue a resolver si debe ser incluida o no en el IBL del actor.

Como se verá a continuación, al tenor de lo previsto en el Decreto 1566 de 2014 y teniendo demostrado que se trata de este emolumento salarial y prestacional, la Sala dispone que si tiene efectos salariales y debió ser tenido en cuenta por la entidad demandada al momento de reconocer y liquidar la pensión al actor y es la razón por la cual se revocará la sentencia y se accederá parcialmente a lo pretendido en la demanda, a fin de ordenar la reliquidación de la pensión del actor incluyendo este factor salarial.

En efecto, el Decreto 1566 de 2014, creó esta bonificación mensual para el sector docente y le dio efectos salariales así:

**ARTÍCULO 1.** *Créase para los servidores públicos docentes y directivos docentes al servicio del Estado en los niveles de preescolar, básica y media, regidos por el Decreto Ley 2277 de 1979, el Decreto Ley 1278 de 2002 o el Decreto 804 de 1995, y pagados con cargo al Sistema General de Participaciones, una bonificación, que se reconocerá mensualmente a partir del primero (01) de junio de 2014 y hasta el treinta y uno (31) diciembre de 2015, mientras el servidor público permanezca en el servicio.*

*La bonificación que se crea mediante el presente Decreto constituirá factor salarial para todos los efectos legales y los aportes obligatorios sobre los pagos que se efectúen por ese concepto se realizarán de conformidad con las disposiciones legales vigentes...”*

Sobre este tema, la Sección Quinta del Consejo de Estado<sup>11</sup> al resolver una acción de tutela, amparó el derecho fundamental al debido proceso y ordenó incluir este factor salarial a un docente que acreditó haberla devengado en el último año de servicios, al considerar que con anterioridad la Sección Segunda<sup>12</sup> ya había resuelto igual pretensión y porque en virtud del principio de favorabilidad laboral y dando una interpretación sistemática a la situación pensional de los docentes, así debe procederse.

*“iii) Se recuerda que, el principio de favorabilidad en materia laboral, consagrado en los artículos 53 de la Constitución Política y 21 del Código Sustantivo del Trabajo, consiste en la obligación de todo servidor público de optar por la situación más favorable al empleado, en caso de duda en la aplicación e interpretación jurídicas. En palabras de la Corte Constitucional “la favorabilidad opera, entonces, no sólo cuando existe conflicto entre dos normas de distinta fuente formal, o entre dos normas de idéntica fuente, sino también cuando existe una sola norma que admite varias interpretaciones...”*

*76. Frente al caso concreto se tiene que, existen diversas interpretaciones frente al hecho de si puede haber reliquidación pensional de un docente por nuevos factores. Por tal motivo este juez constitucional, en virtud del principio de favorabilidad laboral, el cual es de obligatorio cumplimiento para todos los operadores judiciales, deberá resolver la duda en favor del trabajador, situación que conduce inexorablemente a afirmar que, para el caso concreto sí puede existir reliquidación pensional por factores adquiridos con posterioridad al estatus jurídico, de conformidad con el marco normativo especial de los docentes, en consonancia con el artículo 1º de la Ley 33 de 1985.*

*77. La postura en mención, no deviene irracional teniendo en cuenta que, si bien la referida prestación no se halla enlistada dentro del catálogo de factores previstos en el artículo 1 de la Ley 62 de 1985, porque que se creó por posterioridad, la misma constituye factor salarial para todos los efectos legales y los aportes obligatorios sobre los pagos que se efectúen por ese concepto se realizarán de conformidad con las disposiciones legales vigentes. Lo anterior, aunado al hecho que se corroboró del expediente ordinario que, para el momento en que el docente devengó la bonificación mensual, estaba vigente el Decreto que le dio origen y que había sido percibida durante su último año de servicios.*

<sup>11</sup> Sección Quinta. Sentencia del 31 de octubre de 2019. CP: Rocío Araújo Oñate. Rad. 11001-03-15-000-2019-04192-00.

<sup>12</sup> Subsección A. sentencia del 28 de junio de 2012 con No de radicado 13001-23-31-000-2005-01005-01

78. *Esta interpretación sigue las reglas de unificación sentadas por la Sección Segunda del Consejo de Estado en sentencia del 25 de abril de 2019, que estableció que 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 de 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.*

79. *A partir del anterior contexto y en virtud del principio de favorabilidad laboral se considera que se debe amparar el derecho fundamental del actor en aras de que el Tribunal accionado efectúe una interpretación sistemática de las normas que rigen la materia, en consonancia con la sentencia de unificación de 25 de abril de 2019, y como consecuencia, reliquide la pensión del señor Rave, teniendo en cuenta la bonificación creada mediante el Decreto 1566 de 2014, normativa según la cual constituye factor salarial para todos los efectos y que percibió durante su último año de servicios. En caso de que el Tribunal accionado constate que el docente no realizó los respectivos aportes al Sistema Pensional, le deberá efectuar los respectivos descuentos y se la deberá reconocer a futuro, es decir desde que la empezó a devengar y cotizar.*

En resumen, se revocará la sentencia de primera instancia que negó a las pretensiones de la demanda, en virtud del precedente y marco normativo expuestos, pues si bien solo es posible incluir en la pensión de jubilación de los docentes, los factores salariales que aportaron al sistema pensional en el último año de servicios, en este caso el docente acreditó haber devengado en este periodo la llamada *bonificación mensual docentes del Decreto 1566 de 2014* -entre los meses de septiembre y diciembre de 2014- y por tanto, tiene derecho a que se incluya como factor salarial en su pensión de jubilación desde el momento en que la devengó, en tanto que se trata de un emolumento creado con este específico efecto salarial pensional.

De las sumas reconocidas y en caso de que no se hubiere hecho, se deducirán los aportes que por este concepto no se hubieren efectuado en el tiempo de su causación, los cuales se actualizarán en la misma forma que se acabó de indicar para las diferencias de las mesadas causadas.

Finalmente, como quiera que el derecho pensional se causó a partir de la fecha de expedición del acto administrativo que reliquidó la pensión, esto es, 8 de mayo de 2015, y la demanda se presentó el 26 de enero de 2018<sup>13</sup>, es evidente que no se ha configurado la prescripción trienal de que tratan los artículos 41 del Decreto 3135 de 1968 y 102 del Decreto 1848 de 1969, y por ello, dicha exceptiva se declarará no probada, al igual que las demás excepciones propuestas por la demandada al no encontrar soporte sus argumentos.

---

<sup>13</sup> Folio 46

En consecuencia, se revocará la sentencia de primera instancia, teniendo en cuenta que **solo es posible incluir en la pensión de jubilación de estos empleados -docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio- los factores salariales que se indican en la Ley y sobre los cuales aportaron al sistema pensional en el último año de servicios en que adquirieron el status de pensionado y porque además no se probó que hubiere cotizado al sistema sobre los factores aquí reclamados, excepto la bonificación mensual creada mediante el Decreto 1566 de 2014, la cual si tiene efectos salariales pensionales.**

#### 4. CONDENA EN COSTAS

En cuanto a las costas<sup>14</sup>, la Sala acoge lo expuesto por el Consejo de Estado, en la medida que el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo entrega al juez la *facultad de disponer sobre su condena*, lo cual debe resultar de analizar diversos aspectos dentro de la actuación procesal, como lo es que aparezcan causados y comprobados los gastos en que pudo incurrir la parte vencedora del litigio, en consonancia con el artículo 365 del C.G.P.; descartándose así una apreciación objetiva que simplemente consulte quien resulte vencido para que le sean impuestas y pasando a un criterio objetivo-valorativo.

En recientes decisiones, el Consejo de Estado precisó que tal condena solo procede en cuanto aparezcan probados los gastos en que incurre la parte vencedora del proceso.<sup>15</sup>

En el caso examinado, no hubo condena en costas en primera instancia y en esta, como se accede parcialmente a las pretensiones, no se impondrán costas y porque, además, no existe prueba de gastos o expensas en que haya incurrido la parte actora, atendiendo los criterios antes señalados y lo previsto en el artículo 365 numerales 5 y 8 del CGP.

---

<sup>14</sup> Estas erogaciones económicas son aquellos gastos en que incurre una parte a lo largo del proceso en aras de sacar adelante la posición que detenta, tales como gastos ordinarios, cauciones, honorarios a auxiliares de la justicia, publicaciones, viáticos, entre otros; que encuadran en lo que se denomina como expensas. Así mismo, se comprenden los honorarios del abogado, que en el argot jurídico son las agencias en derecho. (Artículos 361 y ss. CGP).

<sup>15</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. **Sentencia del 8 de febrero de 2018**. C.P.: Rafael Francisco Suárez Vargas. Rad.: 25000-23-42-000-2012-00742-01(3695-16) y Sección Cuarta. **Sentencia del 28 de febrero de 2019**. C.P.: Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Rad.: 20001-23-33-000-2014-00022-01(22160). Igualmente, en reciente decisión la Sección Segunda. Subsección A., al resolver una acción de tutela, amparó el derecho de acceso a la administración de justicia y dejó sin efectos esa condena en costas. **Sentencia del 23 de enero de 2020**. C.P. Gabriel Valbuena Hernández. Rad.: 11001-03-15-000-2019-04677-00(AC)

## DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Huila, Sala Sexta de Decisión, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

## RESUELVE

**PRIMERO: REVOCAR** la sentencia proferida por el Juzgado Quinto Administrativo de Neiva, el 3 de mayo de 2019, que niega las pretensiones de la demanda.

**SEGUNDO: DECLARAR no probadas** las excepciones propuestas por la parte demandada.

**TERCERO: DECLARAR** la **nulidad parcial** de la Resolución No. 648 del 27 de enero de 2017.

**CUARTO: ORDENAR** a la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO que, a título de restablecimiento del derecho, reliquide la pensión de jubilación del demandante SEGUNDO ANASTASIO MUÑOZ ÑAÑEZ, incluyendo como factor salarial, además de los que fueron tenidos en cuenta inicialmente, la *bonificación mensual del Decreto 1566 de 2014*, devengada durante el último año de servicios anterior a la obtención del estatus de pensionado.

**QUINTO: CONDENAR** a la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO a pagar al señor SEGUNDO ANASTASIO MUÑOZ ÑAÑEZ la diferencia resultante de la reliquidación de la pensión de jubilación, a partir del 13 de enero de 2015 y en que esas cantidades que resulten a favor del actor se ajusten y actualicen en la forma señalada en la parte motiva de esta providencia y con la fórmula de matemática financiera allí precisada, debiéndose dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 192 del CPACA.

**SEXTO: AUTORIZAR** a la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO a deducir de las sumas reconocidas, si no lo ha hecho, los aportes que corresponden al actor por el nuevo factor devengado (bonificación mensual) y que no fueron retenidos al momento de su

causación, los cuales se actualizarán en la misma forma que se indicó para las diferencias de las mesadas causadas.

**SÉPTIMO: NEGAR** las demás pretensiones.

**OCTAVO: NO CONDENAR** en costas.

**NOVENO: ORDENAR** que una vez en firme esta providencia se remita el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones de rigor en el software de gestión.

**NOTIFÍQUESE**



**JOSÉ MILLER LUGO BARRERO**  
Magistrado Ponente



**BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS**  
Magistrada (Con Salvamento de voto)



**GERARDO IVÁN MUÑOZ HERMIDA**  
Magistrado (Con aclaración de voto)

República de Colombia



Rama Judicial

TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA

SALA SEXTA DE DECISIÓN

M.P. DR. JOSE MILLER LUGO BARRERO

### Aclaración de Voto

**Dr. GERARDO IVAN MUÑOZ HERMIDA.**

Neiva, dos (2) de abril de dos mil veinte (2020).

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

ACTOR: SEGUNDO ANASTASIO MUÑOZ NAÑEZ

DEMANDADO: Nación – Mineducación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio

PROVIDENCIA: SENTENCIA de segunda instancia

RADICACION: 41 001 33 33 005 2018 00015 01

Rad interna:

Con mi acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala, en esta oportunidad aunque APRUEBO el proyecto de la Sala de Decisión, en el sentido de REVOCAR la decisión del Juez de primera instancia, la cual había negado las súplicas de la demanda de reliquidar la pensión de jubilación, para en su lugar ordenar reliquidar la pensión incluyendo la bonificación mensual del Decreto 1566 de 201

Uno de los argumentos del pronunciamiento, consiste en que de acuerdo con la **sentencia de unificación de fecha 25 de abril de 2019**, las pensiones de los docentes afiliados a dicho Fondo vinculados con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley 812 de 2003, se deben liquidar incluyendo como partidas computables solamente los factores que hayan servido de base para los aportes durante el último año de servicios, sin poder incluir factores distintos a los señalados en la ley 33 y 62 de 1985, recalcando posteriormente que además de estar incluidos en la norma, se deben tener en cuenta solo aquellos factores que sirvieron de base para efectuar las cotizaciones.

No obstante lo anterior, y parodiando el análisis de la misma providencia de la cual se aclara el voto, se expone que la Sección Quinta del Consejo de Estado al resolver una acción de tutela<sup>1</sup>, ya había amparado el derecho fundamental al debido proceso y **ordenado incluir el factor salarial de la bonificación mensual para el sector docente que acreditó haberla**

---

<sup>1</sup> Sección Quinta, Consejo de Estado, Sentencia de 31 de octubre de 2019, C.P. Dra. Rocio Araujo Oñate, Rad. 1101 0315 000 2019 04192 00

**devengado en el último año de servicios**, al considerar que con anterioridad la Sección Segunda ya había resuelto igual pretensión<sup>2</sup> y en aplicación del principio de favorabilidad laboral, dando una interpretación sistemática a la situación pensional de los docentes.

Las Salas Sexta y Quinta venían condicionando el reconocimiento de factores salariales del magisterio incluidos en la Ley, con la circunstancia de **“siempre y cuando se hubiere cotizado”** luego con el condicionamiento **“en la medida de los aportes”**, y en el caso bajo análisis, se entiende que el empleador conforme a lo dispuesto en el decreto 1566 de 2014, realizó los descuentos y aportes obligatorios sobre los pagos que se efectúen por dicho concepto.

En esa medida y bajo esos criterios se aprueba el proyecto, bajo el entendido que en caso de que el empleador no hubiere realizado los descuentos y aportes correspondientes obligatorios, se debe adoptar la directriz expuesta en la cita jurisprudencial de la Sección Quinta del Honorable Consejo de Estado, de realizar los descuentos.

Pues, como características fundamentales de la Ley 100 de 1993, el artículo 13 dispone en el Literal a), que la **Afiliación** al sistema era **obligatoria** para todos los trabajadores dependientes o independientes. El siguiente Literal d), dispuso que la afiliación implicaba la **obligación** de efectuar los **aportes** que establecía la ley.

El artículo 22, dispuso las **obligaciones del Empleador**, a quien **responsabilizó del pago de los aportes** suyo y **del trabajador** a su servicio, **descontando del salario** al momento del pago **el monto de las cotizaciones obligatorias** y el de las voluntarias expresamente autorizadas por el afiliado, trasladándolas a la entidad elegida por el trabajador, dentro de los plazos determinados por el Gobierno.

Los aportes no consignados dentro de los plazos correspondientes generan intereses moratorios similares a los del impuesto de renta y complementarios, **a cargo del empleador**, incurriendo de igual manera en causal de mala conducta, conforme lo reglado por el artículo 22.

Que las entidades administradoras de los regímenes tienen que adelantar las acciones de cobro correspondientes sobre los incumplimientos de las obligaciones del empleador, constituyendo título ejecutivo las liquidaciones determinadas por la Administradora.

En la sentencia T-327 de 2017, la Honorable Corte Constitucional expuso que la seguridad social la define el artículo 48, como un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado y como una garantía irrenunciable de todas las personas,

---

<sup>2</sup> Subsección A Consejo de Estado, Sentencia 28 abril 2012 con Rad. 13001 2331 2005 01005 01

representada en la cobertura de las (i) pensiones, que se reflejan necesariamente en el pago de las prestaciones sociales.

Que la jurisprudencia constitucional ha sido consistente en forjar **la obligación del empleador** de afiliar al trabajador al sistema de Seguridad Social integral en pensiones, salud y riesgos profesionales y pagar las respectivas cotizaciones a cada uno de los regímenes.

Que a cargo del empleador recae la responsabilidad de cancelar los aportes a su cargo y **de los trabajadores**, obligación que **solo finaliza** cuando el trabajador cumpla las condiciones exigidas por la ley para la **obtención de su pensión mínima** de vejez; que **la omisión del empleador en el aporte de las cotizaciones al sistema, no puede ser imputada al trabajador, ni podrá derivarse de ésta consecuencias adversas**, como por ejemplo en la no obtención de la pensión mínima, la que se configura como una prestación económica que asegura las condiciones mínimas de subsistencia, poniendo en riesgo los derechos fundamentales al mínimo vital, dignidad humana y seguridad social del trabajador.

En la sentencia T-234 de 2018, la Honorable Corte Constitucional al estudiar los efectos de la omisión en el pago de las cotizaciones al sistema de pensiones a cargo del empleador por la no afiliación, resaltó de nuevo la irrenunciabilidad de la seguridad social, la que se debe garantizar a los colombianos, garantía constitucional consagrada a la vez en distintos instrumentos internacionales como la Declaración Americana de los Derechos de la Persona y en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre los derechos humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observando que la finalidad del derecho es amparar las consecuencias normales de la vejez, la viudez, la invalidez y ante la imposibilidad física o mental para proveerse su propio sustento que les asegure una vida en condiciones dignas.

Que el sistema general de seguridad social en pensiones colombiano, consagró un conjunto de prestaciones económicas con la finalidad de prevenir dichas contingencias propias de los seres humanos. Que las normas dictadas para cumplir ese fin reconocieron derechos pensionales para los afiliados a quienes les sobrevenga algunas de estas eventualidades, previo el cumplimiento de unos requisitos; siendo necesario que tanto empleadores como trabajadores cumplan con sus obligaciones legales para que les sean reconocidos sus derechos. Que en **cuanto a los empleadores**, de vital importancia la obligación en el ámbito del reconocimiento de prestaciones pensionales, el pago de los aportes al sistema de seguridad social del artículo 22 de la ley 100.

Que aunado a la obligación de realizar los aportes por parte del empleador, se encuentra la posibilidad de garantizar su cumplimiento a través de la **imposición de sanciones moratorias** y *“una consecuente obligación en*

*cabeza de las entidades administradoras de pensiones de los diferentes regímenes, en virtud de la cual deberán adelantar las acciones de cobro con motivo del incumplimiento de tales obligaciones, claro está cuando el trabajador se encuentre afiliado al sistema.”*

*Que para los empleadores se generan diferentes responsabilidades, entre ellas, “(...) que si el empleador afilió cumplidamente al trabajador **pero no hizo los pagos de las cotizaciones que debía**, se está frente a la figura del allanamiento a la mora por parte del fondo o administrador de pensiones, ya que a este el legislador le ha dado la oportunidad de a través de instrumentos legales, perseguir al pago de dichos aportes. De tal manera que las prestaciones económicas que se generen serán asumidas por el fondo o administradora con la posibilidad de acudir a los recursos judiciales o administrativos para lograr por parte del empleador moroso el pago de los aportes adeudados junto con los intereses a que haya lugar.”*

De los anteriores argumentos fundados en las decisiones de la Corte Constitucional, también replicados por el Honorable Consejo de Estado según la sentencia T-327 de 2017, se considera respetuosamente que debe ser un fundamento de la Sala de Decisión que si el educador en su remuneración obtuvo además de su asignación básica, alguno de los factores salariales que se encuentren enlistados en la ley 33 o 62 de 1985, sobre los cuales no se haya cumplido por parte del empleador o mejor del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio con los descuentos correspondientes, no debe ser atendible el predicado de no incluirlos dentro del ingreso base de liquidación, por cuanto dicha conducta sancionatoria en contra de la liquidación de la pensión de jubilación del educador equivaldría a castigarlo por una conducta de terceros, de la omisión de su empleador y pagador, por no cumplir con **los aportes de las cotizaciones al sistema, incurriendo en la conducta advertida por la Honorable Corte Constitucional, de no imputarle al trabajador, ni derivarle consecuencias adversas,** como lo expuso en la sentencia T-327 de 2017.

Cordialmente,



**GERARDO IVAN MUÑOZ HERMIDA**  
**Magistrado.**