

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL  
TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA  
SALA SEGUNDA DE DECISIÓN

M.P. Dr. Gerardo Iván Muñoz Hermida

Neiva, veintiséis (26) de marzo de dos mil veinte (2020)

ACCION : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: CIELO CÁRDENAS SERRATO  
DEMANDADO : NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL-  
FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL  
MAGISTERIO  
PROVIDENCIA : SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA  
RADICACIÓN : 41 001 33 33 003 2017 00350 01  
RAD. INTERNA: 2019-0033

Aprobado en Sala de la fecha. Acta No. 18

## 1. OBJETO A DECIDIR.

En virtud de lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, procede la Sala a decidir de fondo el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 5 de diciembre de 2018, proferida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Neiva, mediante la cual se denegaron las súplicas de la demanda.

## 2. LA DEMANDA.

### 2.1. De las pretensiones.

**CIELO CÁRDENAS SERRATO** actuando a través de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho consagrado en el artículo 138 del CPACA instaura demanda contra la **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO** con el fin que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución No. 372 del 22 de febrero de 2016, por medio del cual la Secretaría de Educación del Municipio de Neiva, reliquidó la pensión jubilación de la demandante previamente reconocida mediante Resolución No. 24655 del 18 de abril de 2004 (No. 2036 del 14 de abril de 2016), sin incluir la totalidad de los factores salariales devengados en el último año de servicios, en particular las **prima de servicios y bonificación mensual**.

A título de restablecimiento del derecho, se condene a la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del

Magisterio, a reconocer y pagar a la actora, la pensión de jubilación a que tiene derecho, indexando la primera mesada pensional y con la inclusión de la totalidad de los factores salariales devengados en el último año de servicios.

Así mismo solicita que las condenas sean reajustadas y actualizadas en los términos del artículo 195 del Código Contencioso Administrativo, hasta cuando se verifique su pago total, en aplicación de la fórmula establecida por la jurisprudencia.

De otra parte, presente se condene a la entidad demandada al pago de intereses moratorios sobre las cantidades liquidadas dispuestas en las sentencia, en los términos y cuantía fijados por el artículo 195 del C.C.A.

Finalmente, solicita se condene al pago de costas y agencias en derecho a la entidad demandada.

## 2.2. Hechos.

Pueden resumirse de la siguiente manera:

La señora CIELO CÁRDENAS SERRATO nació el 9 de noviembre de 1956 y cumplió los 55 años de edad el 9 de noviembre de 2011 y prestó sus servicios como docente por más de 20 años de servicios, desde el 1 de marzo de 1981 al 1 de octubre de 2015.

Que mediante Resolución No. 24655 del 18 de abril de 2004 la extinta CAJAL reconoció a favor de la señora CIELO CÁRDENAS SERRATO una pensión vitalicia de jubilación, supeditada al retiro definitivo del servicio, el cual se dio el 1 de octubre de 2015 de conformidad con el Decreto No. 0370 del 18 de septiembre de 2015 expedido por la Secretaría de Educación del Municipio de Neiva.

Con petición del 8 de enero de 2016 solicitó a la Secretaría de Educación del Municipio de Neiva, la reliquidación de la prestación con la inclusión de la totalidad de los factores salariales devengados en el último año de servicio.

Finalmente con **Resolución No. 372 del 22 de febrero de 2016** la Secretaría de Educación del Municipio de Neiva reconoció a favor de la señora CIELO CÁRDENAS SERRATO la reliquidación su pensión vitalicia de jubilación, con efectividad a partir del 2 de octubre de 2015, omitiendo la inclusión de la totalidad de los factores salariales devengados en el último año de servicio, específicamente **prima de servicios y bonificación mensual**

## 2.3. Normas Violadas y Concepto de la Violación.

Se enuncian como normas violadas el preámbulo y los artículos 2, 3, 4, 5, 6, 25, 29, 48, 53, 58, 121, 122, 123 inciso 2º y 209 de la Constitución Nacional; artículos 2, 3, 35, 36, 69 y numeral 2 del artículo 136 del Código Contencioso

Administrativo; artículo 1 de la Ley 33 de 1985; artículos 288 y 272 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 114 de la Ley 1395 de 2010.

Como concepto de violación, sostiene que en las entidades pública recae el deber de observar los precedentes jurisprudenciales reiterados en materia pensional, como lo es la sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010, que en relación a los factores salariales a tener en cuenta para calcular la pensión de las personas cobijadas por la Ley 33 de 1985, arribó a la conclusión que dicha norma, que fuera modificada por la Ley 62 de 1985, no enlista en forma expresa y taxativa los factores sobre los cuales se calcula el Ingreso Base de Liquidación de la pensión de jubilación, sino que permite la inclusión de todos aquellos que fueron devengados por el trabajador, previa deducción de los descuentos por aportes que dejaron de efectuarse, interpretación que permite efectivizar en mejor medida los derechos y garantías laborales.

### 3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA. (Fl. 56-61 C. 1Inst.)

Se opuso a **las pretensiones** y solicitó que se condene en costas a la parte actora, pues no son procedentes a la luz de la normativa aplicable al caso ni el acto acusado ha vulnerado el ordenamiento jurídico.

En relación con los hechos indicó que no le constan y deben probarse en el trámite, resaltando que en virtud del proceso de descentralización del servicio educativo en las entidades territoriales certificadas, el Ministerio de Educación Nacional (en adelante MEN) no tiene la facultad nominadora de los docentes oficiales y por tal razón no es la llamada a atender las pretensiones de la demandante.

Con base en lo anterior propuso las excepciones de: **a)** Falta de integración del contradictorio – listisconsorcio necesario de la Fiduprevisora S.A. como vocera y administradora del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (en adelante Fonprema); **b)** La relación jurídico-sustancial en cuanto a la expedición del acto administrativo se refiere no es de competencia del MEN; **c)** vinculación de la secretaría de educación que emitió el acto administrativo atacado – integración del contradictorio; **d)** inexistencia de la vulneración de principios legales; **e)** prescripción y **f)** innominada o genérica.

En concreto, dichas excepciones se sustentan en que el Fonprema es una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica pero con independencia patrimonial, contable y estadística y por lo mismo no hace parte del MEN, además que los recursos que lo integran son actualmente administrados por la Fiduciaria La Previsora S.A., quien en virtud del contrato de fiducia pública No. 083 de 1990 ejerce como vocera y representante judicial del patrimonio autónomo que allí se conformó con los bienes objeto del fideicomiso, por eso dicha sociedad es quien debe comparecer al proceso como lo permite el artículo 54 del CGP.

Añadió que si el MEN no tiene la facultad nominadora de los docentes estatales, mucho menos tiene competencia para expedir actos administrativos relacionados con las prestaciones sociales de dichos

servidores y ello puede evidenciarse en el presente asunto, pues en virtud de los artículos 3 de la Ley 91 de 1989 y 56 de la Ley 962 de 2005 tal función corresponde a las secretarías territoriales de educación, luego es la respectiva Secretaría de Educación Territorial quien también debe concurrir al proceso, pues entre otra cosas, es la nominadora de la actora, expidió el acto que le reconoció la pensión de jubilación y tiene en su poder su expediente administrativo.

Agregó que de todos modos, el acto acusado no es contrario al ordenamiento jurídico, habida cuenta que reconoció la prestación en aplicación de la normativa que rige la situación jurídica de la demandante, la cual dispone claramente que en la liquidación de la prestación solo pueden incluirse los factores que sirvieron de base para efectuar aportes para pensión, por eso la reliquidación deprecada es improcedente y así lo ratificó la Corte Constitucional en las sentencias C-258/13, SU-230/15 y SU-395/17, entre otras, al igual que lo hizo el Consejo de Estado a través de la sentencia de unificación del 28 de agosto de 2018, cuya primera regla y la sub-regla no son aplicables a los docentes oficiales porque expresamente lo indicó tal providencia, pero la segunda sub-regla sí los vincula porque frente a la misma no hizo exclusión.

#### **4. LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA.** (Fl. 85-87 C. 1Inst.)

El Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Neiva, mediante sentencia dictada en el marco de la audiencia inicial concentrada, llevado a cabo el día 5 de diciembre de 2018 resolvió:

*“PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda, en los cinco procesos objeto de esta audiencia, por la razones expuestas en la parte considerativa de esta proveído.*

*SEGUNDO: NO CONDENAR en costas a la parte accionante en ninguno de los procesos.*

*TERCERO: En firme este proveído, procédase al archivo de las diligencias, previa anotación en el software de gestión judicial siglo XXI (...).”*

Para llegar a tal decisión destacó que no hay discusión acerca del régimen pensional aplicable a los docentes antes de la expedición de la Ley 812 de 2003, esto es, la Ley 91 de 1989, la cual remite al régimen de la Ley 33 de 1985, pero que corresponde establecer el criterio constitucionalmente válido sobre los factores que han de incluirse en la liquidación pensional, para lo cual resaltó que de acuerdo a la sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010, el Consejo de Estado determinó que debían ser todos aquellos devengados habitual, periódicamente y constituyeran retribución directa del servicio, aplicando principios de favorabilidad y progresividad y una noción amplia de salario.

Expuso que la aplicación este criterio fue habida cuenta que las decisiones de la Corte Constitucional sobre la interpretación del IBL en el régimen de transición de la Ley 100 de 1993, según los cuales, no le son aplicables a los

docentes porque dichos servidores están excluidos de la referida norma y tal postura la ratificó expresamente el Consejo de Estado en la sentencia del 28 de agosto de 2018 en la primera regla y sub-regla establecidas en dicha providencia. No obstante, estimó que la segunda sub-regla, que establece que los factores a incluir en el IBL pensional son únicamente aquellos que además de tener fundamento constitucional y legal, están listados en la Ley 62 de 1985 y sobre los mismos se realizaron los respectivos aportes.

En el caso en concreto precisó que como el fundamento de la reliquidación deprecada por la demandante era el criterio vertido en la sentencia del 4 de agosto de 2010 y el mismo fue revaluado por la sentencia del 28 de agosto de 2018, las pretensiones no están llamadas a prosperar.

Para finalizar, no condena en costas.

## **5. EL RECURSO DE APELACIÓN.** *(Fl. 91-104 C. 1Inst.)*

Inconforme con la anterior decisión, la mandataria judicial de la demandante considera que el precedente de unificación del 28 de agosto de 2018 no es aplicable al *sub lite*: primero, porque allí expresamente se estableció que los docentes (afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio) que hayan ingresado al servicio antes de la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, están exceptuados del régimen de transición. Y segundo, porque la situación pensional de dicho gremio se rige por la Ley 91 de 1989, que a su vez, remite a la Ley 33 de 1985 y establece que la mesada se liquidará sobre el 75% de la totalidad de los factores salariales devengados en el año anterior al retiro del servicio.

En tal virtud, considera que el precedente jurisprudencial que debe sustentar la decisión, es el que se encontraba vigente en el momento de instaurar la demanda, en este caso los del 4 de agosto de 2010 y 25 de octubre de 2018. En tal virtud, solicita revocar la sentencia y acceder a las pretensiones de la demanda.

## **6. DE LOS ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN ESTA INSTANCIA.**

La parte **demandante**, reiteró los argumentos presentados en la **demanda y alzada** *(Fl. 14 a 26 C. 2Inst.)*.

La parte **demandada**, así como el representante del **Ministerio Público**, guardaron silencio *(Fl. 28 C. 2Inst.)*.

## **7. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Cumplidos con los trámites propios del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en el proceso y sin que exista causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a pronunciarse sobre el asunto de la referencia.

## 7.1. Asunto Jurídico a Resolver.

Consiste en determinar si se debe revocar la sentencia calendada 5 de diciembre de 2018 proferida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Neiva y como consecuencia de ello, declarar que a la parte demandante **-CIELO CÁRDENAS SERRATO-** le asiste derecho a la reliquidación de la pensión vitalicia de jubilación con la inclusión de la totalidad de los factores salariales devengados en el último año de servicios con anterioridad a la adquisición del status pensional.

Para tal efecto, se ha de establecer si la liquidación de la pensión de jubilación del actor por parte de la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio se encuentra sometida a los términos dispuestos en la Ley 812 de 2003 artículo 81 y su Decreto reglamentario 3752 de 2003, o en caso contrario por las Leyes 91 de 1989, 33 de 1985 y 62 de 1985.

## 7.2. Del fondo del Asunto.

### 7.2.1. Marco normativo.

La Ley 6 del 19 de febrero de 1945, por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial del trabajo, en el artículo 17 dispuso la pensión de jubilación para los empleados que hayan llegado a los cincuenta (50) años de edad y veinte (20) años de servicio continuo o discontinuo, de la siguiente forma:

*“Artículo 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 las dos terceras partes del promedio de sueldos o jornales devengados, sin bajar de treinta pesos (\$30.000) ni exceder de \$200 en cada mes. (...)*”

Existieron igualmente normas intermedias que modificaron la Ley 6 de 1945, en cuanto a las exigencias de la edad para acceder a la pensión vitalicia de jubilación en el sector público, el Decreto No. 3135 de 26 de diciembre de 1968, en el artículo 27 y el Decreto No. 1848 de 4 de diciembre de 1969, reglamentario del anterior, que elevaron para los varones de cincuenta (50) años de edad en que había previsto la ley 6 a cincuenta y cinco (55) años y conservando la edad de cincuenta (50) años para las mujeres.

El artículo 27 de Decreto No.3135 de 1968 señaló:

*“El empleado público o trabajador oficial que sirva veinte (20) años continuos o discontinuos y llegue a la edad de 55 años si es varón o 50 si es mujer, tendrá derecho a que por la respectiva entidad de previsión se le pague una pensión*

*mensual vitalicia de jubilación equivalente al 75% del promedio de los salarios devengados durante el último año de servicio.”*

El artículo 68 del Decreto 1848 de 1969 dispuso:

*“Todo empleado oficial que preste o haya prestado sus servicios durante veinte (20) años, continua o discontinuamente, en las entidades, establecimientos o empresas señaladas en el artículo 1º de este decreto, tiene derecho a gozar de pensión de jubilación al cumplir cincuenta y cinco (55) años de edad, si es varón, o cincuenta (50) años de edad, si es mujer. (...).”*

Por su parte, el Artículo 1º de la Ley 33 de 29 de enero de 1985, elevó la edad tope para alcanzar el estatus de jubilación a cincuenta y cinco (55) años de edad, excluyendo a los que trabajen en actividades especiales, así como a los que disfruten de regímenes especiales de pensiones o de los empleados que lleven quince años (15) o más de servicio a la fecha de entrada en vigencia de la ley, en la siguiente forma:

*“El empleado oficial que sirva o haya servido veinte (20) años continuos o discontinuos y llegue a la edad de cincuenta y cinco (55) años tendrá derecho a que por la misma 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 trabajen 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.*

**PARAGRAFO 1º.** (...)

**PARAGRAFO 2º.** *Para los empleados oficiales que en 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. (...).”*

Ahora bien, la Ley 91 de 29 de diciembre de 1989 “Por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio”, en su artículo 15 dispuso:

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

*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 efecto 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.*

## **2. Pensiones:**

*A. Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieran desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos.*

*Esta pensión seguirá reconociéndose por la Caja Nacional de Previsión Social conforme al Decreto 081 de 1976 y será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación.*

*B. Para los docentes vinculados a partir del 1 de enero de 1981, nacionales y nacionalizados, y para aquellos que se nombren a partir del 1o. de enero de 1990, cuando se cumplan los requisitos de ley, se reconocerá sólo una pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año. Estos pensionados gozarán del régimen vigente para los pensionados del sector público nacional y adicionalmente de una prima de medio año equivalente a una mesada pensional.*

## **3. Cesantías. (...)"**

De otra parte, mediante Ley 812 de 2003 se estableció:

**"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. (...)" (Subrayado fuera de texto)*

Finalmente, mediante el Acto Legislativo 01 de 2005, por medio del cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política, estableció en el párrafo transitorio 1° lo siguiente:

**"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". (Negrillas de la Sala)*

De tal manera, que para establecer el régimen aplicable a los docentes, resulta de vital importancia establecer la fecha de vinculación al servicio oficial de la docencia, en consecuencia, quienes se hubieren vinculado con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, se encuentran cobijados por el régimen pensional vigente con anterioridad, es decir, la Leyes 91 de 1989 y 33 de 1985, por el contrario, quienes se vinculen con posterioridad les resulta aplicable el régimen pensional de prima media establecido en las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003.

### 7.2.3. Marco jurisprudencial.

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, en sentencia de Unificación calendada 4 de agosto de 2010, radicación número: 25000-23-25-000-2006-07509-01(0112-09), en aras de garantizar los principios de igualdad material, primacía de la realidad sobre las formalidades y favorabilidad en materia laboral, y previos debates surtidos con apoyo en antecedentes históricos, normativos y jurisprudenciales, arribó a la conclusión que la Ley 33 de 1985 no indica en forma **taxativa** los factores salariales que conforman la base de liquidación pensional, sino que los mismos están simplemente enunciados y no impiden la inclusión de otros conceptos devengados por el trabajador durante el último año de prestación de servicios, como es el caso de las denominadas prima de vacaciones y la prima de navidad, exceptuando únicamente la indemnización de vacaciones y la bonificación por recreación.

En tal sentido, el máximo tribunal de la Jurisdicción Contencioso Administrativa precisó que por factores que constituyen salario se ha de entender como aquellas sumas que devenga el trabajador de manera habitual y periódica, como contraprestación directa por sus servicios, independientemente de la denominación que se les dé.

Posteriormente, se profiere sentencia de unificación de 28 de agosto de 2018 por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, a través de la cual se fijaron unas reglas y subreglas sobre el Ingreso Base de Liquidación para los empleados a quienes los cobijaba el **régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993**, así:

***“Fijación de la Regla Jurisprudencial sobre el IBL en el régimen de transición***

92. De acuerdo con lo expuesto, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo sienta la siguiente regla jurisprudencial:

***“El Ingreso Base de Liquidación del inciso tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 hace parte del régimen de transición para aquellas personas beneficiarias del mismo que se pensionen con los requisitos de edad, tiempo y tasa de reemplazo del régimen general de pensiones previsto en la Ley 33 de 1985”.***

93. Para este grupo de beneficiarios del régimen de transición y para efectos de liquidar el IBL como quedó planteado anteriormente, el Consejo de Estado fija las siguientes **subreglas**:

94. **La primera subregla** es que para los servidores públicos que se pensionen conforme a las condiciones de la Ley 33 de 1985, el periodo para liquidar la pensión es:

- Si faltare menos de diez (10) años para adquirir el derecho a la pensión, el ingreso base de liquidación será (i) el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciera falta para ello, o (ii) el cotizado durante todo el tiempo, el que fuere superior, actualizado anualmente con base en la variación del Índice de Precios al consumidor, según certificación que expida el DANE.

- Si faltare más de diez (10) años, el ingreso base de liquidación será el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante los diez (10) años anteriores al reconocimiento de la pensión, actualizados anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor, según certificación que expida el DANE.

(...)

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. (...)"

Sentencia que no se ocupó del estudio del régimen pensional de los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, al estar expresamente exceptuados del Sistema de Seguridad Social Integral, según lo normado en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993, razón por la cual **no son beneficiarios del régimen de transición** establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, como tampoco les aplica el artículo 21 de la citada ley, en materia de ingreso base de liquidación del monto de la mesada pensional, y así lo precisó la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado de manera expresa, en el sentido que la primera regla así como la primera subregla no cobija a los docentes afiliados al fondo.

No obstante lo anterior, respecto de la sentencia del 4 de agosto de 2010 manifestó:

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

Pronunciamiento a partir del cual, la segunda **subregla** fijada en la sentencia de unificación de 28 de agosto de 2018 sobre los factores que se deben tener en cuenta para liquidar las pensiones en el régimen general previsto en la Ley 33 de 1985, en el sentido que solo se incluyen aquellos sobre los que se haya realizado el aporte o cotización, viene siendo objeto de aplicación de manera general a quienes los cobija la referida Ley 33 de 1985.

Finalmente, en reciente jurisprudencia proferida por la Sala Plena de la Sección Segunda de la Sala de lo **Contencioso Administrativo del Consejo de Estado**, en **sentencia de unificación SUJ-014 -CE-S2 -2019 calendada 25 de abril de 2019**, radicación número: 680012333000201500569-01 (0935-2017) se modifica la posición adoptada desde el año 2010 con ocasión de la sentencia del 4 de agosto de 2010 respecto de la interpretación que se ha de efectuar de la Ley 33 de 1985 aplicable a los docentes del sector oficial, adoptando las siguientes reglas jurisprudenciales respecto al régimen pensional de los docentes así:

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

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

2. *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.”***

Resumiendo los requisitos pensionales de los docentes oficiales en el siguiente recuadro:

RÉGIMEN PENSIONAL DE LOS DOCENTES VINCULADOS AL SERVICIO PÚBLICO EDUCATIVO OFICIAL	
ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2005	
Régimen de pensión ordinaria de jubilación de la Ley 33 de 1985	Régimen pensional de prima media
Para los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales vinculados al servicio público	Para los docentes vinculados a partir de la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003.

**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA**

Nulidad y Restablecimiento del Derecho Rad. 41 001 33 33 003 2017 00350 01 Rad. Interna: 2019-0033

Demandante: CIELO CÁRDENAS SERRATO

Demandado: Nación-Ministerio de Educación Nacional-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

educativo oficial con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003.			
<b>Normativa aplicable</b>		<b>Normativa aplicable</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Literal B, numeral 2º del artículo 15 de la Ley 91 de 1989</li> <li>• Ley 33 de 1985</li> <li>• Ley 62 de 1985</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Artículo 81 de la Ley 812 de 2003</li> <li>• Ley 100 de 1993</li> <li>• Ley 797 de 2003</li> <li>• Decreto 1158 de 1994</li> </ul>	
<b>Requisitos</b>		<b>Requisitos</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Edad: <b>55 años</b> (H/M)</li> <li>✓ Tiempo de servicios: 20 años</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Edad: <b>57 años</b> (H/M)</li> <li>✓ Semanas de cotización: Artículo 33 Ley 100 de 1993 modificado por artículo 9 de la Ley 797 de 2003</li> </ul>	
<b>Tasa de remplazo - Monto</b>		<b>Tasa de remplazo - Monto</b>	
<u><b>75%</b></u>		<u><b>65% - 85%</b></u> <sup>1</sup> (Artículo 34 Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 10 de la Ley 797 de 2003).	
<b>Ingreso Base de Liquidación – IBL</b>		<b>Ingreso Base de Liquidación – IBL</b>	
<b>Periodo</b>	<b>Factores</b>	<b>Periodo</b>	<b>Factores</b>
<b>Último año de servicio docente</b>  <b>(literal B numeral 2º del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 / artículo 1º de la Ley 33 de 1985)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ asignación básica</li> <li>▪ gastos de representación</li> <li>▪ primas de antigüedad, técnica, ascensional y de capacitación</li> <li>▪ dominicales y feriados</li> <li>▪ horas extras</li> <li>▪ bonificación por servicios prestados</li> <li>▪ trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en día de descanso obligatorio <b>(Artículo 1º de la Ley 62 de 1985)</b></li> </ul>	El promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante los <b>10 años</b> anteriores al reconocimiento de la pensión  <b>(Artículo 21 de la Ley 100 de 1993)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ asignación básica mensual</li> <li>▪ gastos de representación</li> <li>▪ prima técnica, cuando sea factor de salario</li> <li>▪ primas de antigüedad, ascensional de capacitación cuando sean factor de salario</li> <li>▪ remuneración por trabajo dominical o festivo</li> <li>▪ bonificación por servicios prestados</li> <li>▪ remuneración por trabajo suplementario o de horas extras, o realizado en jornada nocturna</li> </ul>
	De acuerdo con el artículo 8º de la Ley 91 de 1989 los docentes a quienes se les aplica este régimen, gozan de un esquema propio de cotización sobre los factores enlistados.		<b>(Decreto 1158 de 1994)</b>

Estableciéndose así un nuevo criterio de interpretación a tener en cuenta para los servidores públicos que los cobija el régimen general previsto en la Ley 33 de 1985, como es el caso de los docentes vinculados con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2013, en relación a los factores salariales a tener en cuenta para la liquidación de las pensiones de jubilación, distinta a la que se aplicaba por la sección segunda a partir de la sentencia del 4 de agosto de 2010, en el sentido de tener en cuenta para el ingreso

<sup>1</sup> Estos límites pueden variar de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 100 de 1993.

base de liquidación, **únicamente** los factores sobre los cuales se haya efectuado cotizaciones o aportes, y que estén contenidos en el artículo 1 de la Ley 62 de 1985.

Reglas que resultan aplicables a todos los casos pendientes de solución en vía administrativa como en vía judicial a través de acciones ordinarias, exceptuándose únicamente los casos en los que operó el fenómeno de la cosa juzgada en garantía del principio de la seguridad jurídica, en aplicación del precedente en forma retrospectiva que se otorgó por la Sala Plena de la Sección Segunda a la sentencia de unificación del 25 de abril de 2019.

#### 7.2.4. De la obligatoriedad del precedente jurisprudencial.

En este punto resulta importante y necesario manifestar, por ser un argumento del recurso de apelación, que el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo es el Consejo de Estado **órgano de cierre de la jurisdicción Contencioso Administrativa**, y de conformidad con lo establecido en el artículo 271 de la Ley 1437 de 2011, por importancia jurídica, trascendencia económica o social, o por necesidad de unificar la jurisprudencia, podrá proferir sentencias así<sup>2</sup>:

- Por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en los asuntos pendientes de fallo, de oficio o a solicitud de parte, o por remisión de las secciones o subsecciones o de los tribunales, o a petición del Ministerio Público<sup>3</sup>.

- **Por las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado** en relación con los asuntos que provengan de las subsecciones de la corporación o de los tribunales, según el caso<sup>4</sup>.”

Precedente que resulta ser supremamente útil para decisiones futuras y preservar así la seguridad jurídica, el derecho de acceso a la administración de justicia, y el derecho a la igualdad para aquellas personas con similares supuestos fácticos objeto de discusión, la necesidad de dar una interpretación uniforme y consistente a la ley para que así los ciudadanos puedan delimitar autónomamente el ejercicio de sus libertades, así como, el principio de buena fe y la protección de la confianza legítima de los ciudadanos hacia la consistencia y uniformidad en la aplicación de la ley por los jueces.

En ese orden de ideas, el Consejo de Estado como órgano de cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, sus decisiones son últimas, intangibles e inmodificables<sup>5</sup>, razón por la cual, siendo la relación de la demandante con la entidad demandada aquellas que se encuentran bajo el conocimiento del Consejo de Estado, se ha de regir por la jurisprudencia de unificación **SUJ-014 -CE-S2 -2019** calendada 25 de abril de 2019, radicación número: 680012333000201500569-01 (0935-2017) proferida por la Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado, con relación a la interpretación

<sup>2</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Auto del primero (1) de febrero de dos mil trece (2013). Radicación número: 11001-03-27-000-2012-00045-00(19718). Consejero Ponente: Martha Teresa Briceño de Valencia.

<sup>3</sup> Art. 271 Inc. 1° C.P.A.C.A.

<sup>4</sup> Art. 271 Inc. 2° C.P.A.C.A.

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección “b”. Sentencia del tres (3) de febrero de dos mil nueve (2009). Expediente número: 11001-03-15-000-2009-01268-00(AC). Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve.

que ha de aplicarse al régimen pensional que cubre a los docentes vinculados con anterioridad a la vigencia de la Ley 812 de 2003.

### 7.2.5. Caso concreto.

Pretende la parte demandante se revoque la sentencia del 5 de diciembre de 2018 proferida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Neiva, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda, al considerar que teniendo en cuenta las pruebas allegadas se encuentra plenamente demostrado que la entidad demandada realizó la liquidación de la mesada pensional sin tener en cuenta la totalidad de los factores salariales devengados previo al año anterior a adquirir el status y porque no le es aplicable la sentencia de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado.

Al respecto, del material probatorio debidamente allegado al expediente, se puede colegir como debidamente acreditado, que mediante Resolución No. 24655 del 18 de abril de 2004 la extinta reconoció a favor de la señora CIELO CÁRDENAS SERRATO una pensión vitalicia de jubilación, supeditada al retiro definitivo del servicio, el cual se dio el 2 de octubre de 2015, de conformidad con el Decreto No. 0370 del 18 de septiembre de 2015, expedido por la Secretaría de Educación del Municipio de Neiva.

Con petición del 8 de enero de 2016 solicitó a la Secretaría de Educación del Municipio de Neiva, la reliquidación de la prestación con la inclusión de la totalidad de los factores salariales devengados en el último año de servicio.

Que mediante **Resolución No. 372 del 22 de febrero de 2016** expedida por el Secretario de Educación del Municipio de Neiva, en nombre y representación de la Nación, en ejercicio de las facultades conferidas por la Ley 91 de 1989, artículo 56 de la Ley 962 de 2005 y el Decreto 2831 de 2005, se reconoce y ordena el pago de una pensión mensual vitalicia de jubilación a favor de la señora CIELO CÁRDENAS SERRATO como docente de vinculación nacionalizado SF, efectiva a partir del 2 de octubre de 2015 fecha del retiro definitivo del servicio según el Decreto No. 0370 del 18 de septiembre de 2015 (fl 20). Para tal efecto se indica que laboró en el FNPSM desde el 1 de marzo de 1981 al 1 de octubre de 2015, para un total de 34 años, 7 meses de servicio.

Así mismo, se indica que la señora CIELO CÁRDENAS SERRATO adquirió el status de jubilada el 2 de octubre de 2015, y la mesada pensional **se liquidó** en un 75% del promedio de los **factores devengados en el último año de servicio** anterior al status, correspondiente a la **asignación básica, prima de vacaciones y prima de navidad** (Fl. 20 C. 1Inst.).

De tal manera que, la demandante CIELO CÁRDENAS SERRATO se vinculó al servicio público de educación desde el 1 de marzo de 1981 al 1 de octubre de 2015, es decir que su vinculación tuvo ocurrencia con anterioridad a la expedición de la Ley 812 de 2003, la cual se reitera en su artículo 81 estableció que 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 misma**, en ese sentido, sus prestaciones se han de regir por el marco jurídico existente antes del 27 de junio de 2003 fecha de entrada en vigencia de la Ley 812, es decir la Ley 91 de 1989, la cual a su vez remite al régimen vigente para los pensionados del sector público nacional establecido en la Ley 33 de 1985 vigente con anterioridad.

Únicamente los docentes que se vinculen a partir de la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, 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.

En ese orden de ideas, atendiendo a la normatividad que le resulta aplicable a la demandante, se tiene que el artículo 1 de la Ley 62 de 1985 por el cual se modifica el artículo 3 de la Ley 33 de 1985, dispone:

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

De tal manera que, la pensión de la demandante se liquida de acuerdo con las reglas previstas en el artículo 3º de la Ley 33 de 1985, modificado por el artículo 1º de la Ley 62 de 1985, el cual en su artículo 1º preceptúa:

*“ARTÍCULO 1°. Todos los empleados oficiales de una entidad afiliada a cualquier Caja de Previsión, deben pagar los aportes que prevean las normas de dicha Caja, ya sea que su remuneración se impute presupuestalmente como funcionamiento o como inversión.*

*Para los efectos previstos en el inciso anterior, la base de liquidación para los aportes proporcionales a la remuneración del empleado oficial, estará constituida por los siguientes factores, cuando se trate de empleados del orden nacional: **asignación básica, gastos de representación; primas de antigüedad, técnica, ascensional y de capacitación; dominicales y feriados; horas extras; bonificación por servicios prestados; y trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en día de descanso obligatorio**. En todo caso, las pensiones de los empleados oficiales de cualquier orden, siempre se liquidarán sobre los mismos factores que hayan servido de base para calcular los aportes.”*

Ahora bien, de conformidad con los comprobantes de pago obrantes a folios 22 a 42, expedido por la Secretaría de Educación del Municipio de Neiva, la demandante CIELO CÁRDENAS SERRATO, durante el último año de servicios anterior a la adquisición del status pensional, devengó los siguientes factores salariales **asignación básica, prima de vacaciones, prima de navidad, prima de servicios y bonificación mensual docentes D.C 1566**

cuya inclusión solicita la parte actora para efectos de la reliquidación de su pensión de jubilación.

Pretensión que **en principio** no tiene vocación de prosperidad, toda vez, que en cumplimiento del más reciente precedente jurisprudencial, los factores que hacen parte de la base de liquidación y sobre los cuales se deben hacer los aportes en el régimen general de pensiones de la Ley 33 de 1985, son **únicamente** los señalados de manera expresa en el mencionado artículo 1º de la Ley 62 de 1985, correspondientes a: **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.**

Evidenciándose así que los factores salariales devengados, cuya inclusión pretende la parte actora, el cual se encuentran certificados por la Secretaría de Educación del Municipio de Neiva, que no fueron reconocidos en el acto administrativo de reconocimiento de la pensión, verbigracia, la **prima de servicios**, no se encuentra entre los factores salariales mencionados en el artículo 1º de la Ley 62 de 1985, por ende, y conforme a la jurisprudencia de unificación del 25 de abril de 2019, no puede ser objeto de discusión en el ingreso base de liquidación para liquidar la pensión, por lo que se infiere que se liquidó acorde a la ley.

Ahora bien, en cuanto a la bonificación del Decreto 1566, que aparece certificada por la entidad demandada, en reciente jurisprudencia la Sección Quinta, en sede de tutela se abordó, la existen diversas interpretaciones frente al hecho de si puede haber reliquidación pensional de un docente por nuevos factores y en particular **bonificación creada mediante el Decreto 1566 de 2014**, señalando:

*“(...) 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.***

*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<sup>43</sup>, 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.*

*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 los aquellos sobre los que se hayan efectuado los respectivos aportes<sup>6</sup>. (...)*"

A partir del anterior contexto y en virtud del principio de favorabilidad laboral se considera del caso, efectuar una interpretación sistemática de las normas que rigen la materia, en consonancia con la sentencia de unificación de 25 de abril de 2019<sup>7</sup>, y para efectos de la reliquidación de la prestación, debe de tenerse en cuenta la bonificación creada mediante el Decreto 1566 de 2014, normativa según la cual constituye factor salarial para todos los efectos y percibió durante su último año de servicios, como en este caso.

También observa la Sala que al momento del reconocimiento de la pensión a través de la reconocida mediante Resolución No. 24655 del 18 de abril de 2004 se tuvo en cuenta para establecer la mesada pensional lo devengado por concepto de **prima de vacaciones y prima de navidad**, no se ordenará la reliquidación de la pensión sin tener en cuenta dichos factores, por cuanto ello ocasionaría la disminución de la mesada pensional que la demandante que percibe y se vulneraría así sus derechos fundamentales tales como el de seguridad social, la vida en condiciones dignas, a la salud, entre otros<sup>8</sup>, y no es objeto de debate.

## 8. CONCLUSIÓN.

Atendiendo a las prescripciones normativas y en cumplimiento del más reciente precedente jurisprudencial del máximo tribunal de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, encuentra la Sala que a la señora CIELO CÁRDENAS SERRATO, no le asiste derecho a la reliquidación de su pensión teniendo en cuenta la **totalidad** de los factores salariales devengados en el último año de servicios, como quiera el Ingreso Base de Liquidación que se encuentra regulado por las Leyes 33 y 62 de 1985, establece los factores

<sup>6</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN QUINTA, sentencia del treinta y uno (31) de octubre de dos mil diecinueve (2019), Radicación: 11001-03-15-000-2019-04192-00 MAGISTRADA PONENTE: ROCÍO ARAÚJO OÑATE.

<sup>7</sup> Sentencia de unificación **SUJ-014 -CE-S2 -2019** calendarada 25 de abril de 2019, radicación número: 680012333000201500569-01 (0935-2017) proferida por la Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado

<sup>8</sup> En sentencia del 25 de marzo de 2010 la Sección Segunda, Subsección A de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, radicación número: 25000-23-25-000-2000-07769-03(2066-06) en la cual, en aplicación del precedente plasmado por la Corte Constitucional, en sentencia C-197 del 7 de abril de 1999, señaló:

"(...) Es cierto que en la demanda no se solicitó el pago de la indemnización que por esta vía se ordena, pero no es menos cierto que en sede administrativa sí se pidió dicha prestación y la entidad demandada se ocupó de ella a través del acto demandado. Por consiguiente, **mal haría la Sala en asumir una actitud impróvida para denegar tal prestación, cuando con tan riguroso formalismo se estarían desconociendo derechos fundamentales del demandante, tales como el de la seguridad social, la vida en condiciones dignas y la salud, entre otros.** Por eso y aunque, se repite, tal prestación no fue solicitada en sede judicial, pues el actor pidió la pensión de invalidez y no la indemnización, resulta forzoso aplicar en este caso la doctrina constitucional plasmada en la sentencia C-197 del 7 de abril de 1999, que declaró exequible el numeral 4 del artículo 137 del Código Contencioso Administrativo, que enseña que cuando el fallador advierte que la administración ha violentado un derecho fundamental debe entrar a reconocerlo, en desarrollo del mandato contenido en el artículo 228 de la Carta, así no hubiese hecho parte de las normas violadas ni del concepto de la violación esgrimido en la demanda. El juez en estas circunstancias no puede ser un convidado de piedra, como tampoco un simple espectador de los dramas humanos ocasionados por la violencia que por años ha azotado a nuestra nación. **Por todo lo anterior, no se aplicará en este caso el principio de la justicia rogada que ha caracterizado por años a esta jurisdicción, sino que por el contrario es deber del juez decidir por fuera de lo pedido, con el fin de garantizarle al demandante sus derechos sustanciales,** los cuales deben prevalecer cuando los hechos expuestos en el libelo así lo determinen, de acuerdo con el viejo aforismo latino "Da mihi Factum, dabo tibi ius" (Dame los hechos y yo te daré el derecho). En esas condiciones no resulta proporcional que un ciudadano haya cumplido con su deber legal y constitucional de prestar un servicio a la patria y que por un simple formalismo una autoridad de la República no cumpla con los fines esenciales del estado, en cuanto a la protección que debe brindar a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra y demás derechos y libertades, más aún si al momento de impartir justicia evidencia la vulneración de un derecho fundamental de aplicación inmediata.(...)" (Negrilla y Subrayado de la Sala)

salariales sobre los cuales **debió realizar aportes o cotización**, salvo la **bonificación mensual dcto 1566** que si está incluidas dentro de los factores que hacen parte de la base de liquidación de conformidad con el artículo 1º de la Ley 62 de 1985 y en el aludido Decreto 1566 de 2014, sin que sea viable tener en cuenta lo percibido por concepto de prima de servicios, por cuanto no constituyen factores establecidos en las Leyes 33 y 62 de 1985 sobre los cuales ha debido efectuar aportes al sistema durante dicho periodo, y por lo tanto al no haber realizado cotizaciones sobre los mismos, no tiene derecho a su inclusión, razón por la cual se ha **REVOCAR PARCIALMENTE** la sentencia de primera instancia y en su lugar declarar la nulidad parcial de la **Resolución No. 372 del 22 de febrero de 2016** que despachó de manera desfavorable la solicitud de reliquidación de la pensión reconocida a la señora TERESA MANCHOLA PERDOMO, y como orden de restablecimiento, se ordenara la reliquidación de la pensión de vejez incluyendo también la **bonificación mensual docentes D.C 1566 de 2014 y asignación básica, prima de vacaciones y prima de navidad estas últimas ya reconocidas en dicho acto administrativo**, certificadas como devengadas en el año inmediatamente anterior a la adquisición del status pensional, **en la medida de los aportes realizados, atendiendo a lo dispuesto en la sentencia de unificación SUJ-014-CE-S2-2019 calendada el 25 de abril de 2019.**

### 8.1. De la Prescripción.

La prescripción de las mesadas pensionales se ha de regir conforme a lo dispuesto en los artículos 41 del Decreto 3135 de 1968 y 102 del Decreto 1848 de 1969 que establecen un término de tres años contados a partir de la petición, el cual ha sido establecido por el legislador para garantizar la materialización de los derechos de los trabajadores dentro de una oportunidad razonable e inmediata, y asegurar así la definición de un derecho dentro de un límite temporal, y no lo somete a una incertidumbre frente a reclamaciones futuras.<sup>9</sup>

En tal sentido, observa la Sala que mediante **Resolución No. 372 del 22 de febrero de 2016** reliquidó la pensión mensual vitalicia de vejez a favor de la señora **CIELO CÁRDENAS SERRATO**, efectiva a partir del 2 de octubre de 2015 (*Fl. 20 a 22*).

El **8 de enero de 2016** se presentó por parte del demandante derecho de petición ante la Secretaría de Educación del Municipio de Neiva, para obtener la reliquidación de la pensión de vejez teniendo en cuenta la totalidad de los factores salariales devengados en el último año efectivo de servicios anterior a su retiro definitivo del mismo (*Fl. 20*), interrumpiendo la prescripción por un lapso igual, tiempo durante el cual debía presentar la respectiva demanda, situación que aconteció el **13 de diciembre de 2017**, razón por la cual se ha de concluir que el fenómeno de la prescripción no tuvo operancia.

<sup>9</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección b. Sentencia del 22 de septiembre de 2011. Radicación número: 05001-23-31-000-2004-04969-01(2412-10). Consejera ponente: Bertha Lucía Ramírez de Páez.

## 9. COSTAS.

Como quiera que la decisión del a quo de condenar en costas en **primera instancia** no fue objeto de apelación por ninguna de las partes, la Sala no efectuará pronunciamiento alguno al respecto.

Ahora bien, en lo que respecta a las costas y agencias en derecho en la segunda instancia, advierte la Sala que en el trámite aquí surtido no se generaron, y por lo tanto no procede condena en costas, lo anterior en aplicación del artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, que entrega al juez la facultad de **disponer** sobre su condena, a partir del análisis de diversos aspectos dentro de la actuación procesal y principalmente que aparezcan **causadas y comprobadas**, descartándose así una apreciación objetiva que atienda únicamente a quien resulte vencido para que le sean impuestas; y el artículo 365 del Código General del Proceso, el cual luego de fijar las situaciones en las cuales procedería la condena en costas, establece en su numeral 8 que *“Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”*.

En consecuencia, no se dispondrá condena en costas a la parte demandada, como quiera que en el trámite de la segunda instancia, por cuanto no obra prueba de su causación.

## 10. DECISIÓN.

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

### FALLA

**PRIMERO: REVOCAR PARCIALMENTE** la sentencia proferida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Neiva el 5 de diciembre de 2018, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: DECLÁRESE NO PROBADAS** las excepciones propuestas por la entidad demandada denominadas *Prescripción, Buena fe, Legalidad de la actuación, Falta de legitimación en la causa por pasiva, Inexistencia del derecho a reclamar por parte del demandante, Genérica o innominada*, propuesta por la **NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL-FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**.

**TERCERO: DECLÁRESE** la nulidad parcial de los actos administrativos contenidos en **Resolución No. 372 del 22 de febrero de 2016** por medio de la cual se reliquida una pensión vitalicia de jubilación a un docente nacionalizado-SF, a la señora **CIELO CÁRDENAS SERRATO**, de conformidad con los considerandos previamente expuestos.

**CUARTO:** A título de restablecimiento del derecho **ORDENAR** a la **NACIÓN -MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**, que proceda a reconocer, liquidar y pagar a la señora **CIELO CÁRDENAS SERRATO** identificada con

cédula de ciudadanía No. 26.616.595, dentro del término legal que corresponda, las diferencias de las mesadas pensionales dejadas de pagar desde el **2 de octubre de 2015**, hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia liquidadas conforme si indicó en la parte motiva, es decir, adicionando a **la asignación básica, prima de vacaciones y prima de navidad estas últimas ya reconocidas**, una doceava parte de la **bonificación mensual docentes D.C 1566 de 2014**; lo anterior como factores salariales devengados en el año anterior a adquirir el estatus pensional, aplicando una tasa de reemplazo del 75%, **en la medida de los aportes realizados, atendiendo a lo dispuesto en la sentencia de unificación SUJ-014-CE-S2-2019 calendada el 25 de abril de 2019.**

Monto de la condena que se ajustará mes por mes, en los términos del artículo 178 del Código Contencioso Administrativo, acudiendo para ello a la siguiente fórmula:

$$R: Rh \frac{\text{índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

En donde el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo dejado de percibir por el accionante por concepto de la reliquidación pensional, desde la fecha a partir de la cual se hace exigible la obligación decretada hasta la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por el índice inicial vigente para la fecha en que debió hacerse el pago.

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

Efectuar el pago de las diferencias que surjan en las mesadas entre lo ya reconocido y lo ordenado en esta providencia a partir del **2 de octubre de 2015** y a futuro con base en la reliquidación de la base pensional.

Las diferencias que resulten de la reliquidación serán ajustadas en los términos del inciso 4 del Art., 187 del C.P.A.C.A. siguiendo para esto la fórmula dada en la parte motiva de esta providencia. Se reconocerán intereses conforme a lo dispuesto en el inciso 3 del artículo 192 y numeral 4 del Art. 195 del C.P.A.C.A., en cuanto se den los supuestos de hecho allí determinados.

**QUINTO:** A esta providencia se le dará el cumplimiento dentro de los términos establecidos en el inciso 2 del Art. 192 del C.P.A.C.A., en la forma mencionada en la parte motiva de esta providencia.

**SEXTO: DEVOLVER** la parte actora el saldo de lo consignado para gastos del proceso, si lo hubiere.

**SEPTIMO:** Sin condena en costas.

**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA**

Nulidad y Restablecimiento del Derecho Rad. 41 001 33 33 003 2017 00350 01 Rad. Interna: 2019-0033

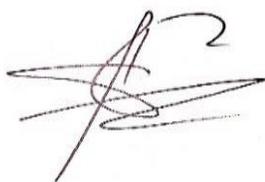
Demandante: CIELO CÁRDENAS SERRATO

Demandado: Nación-Ministerio de Educación Nacional-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

**OCTAVO:** En firme esta providencia, devuélvase al juzgado de origen, una vez hechas las anotaciones en el software de gestión.

**Notifíquese y Cúmplase**

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



**JOSE MILLER LUGO BARRERO**  
**Magistrado**

**BEATRÍZ TERESA GALVIS BUSTOS**  
**Magistrada (Ausente con permiso)**

**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA**

Nulidad y Restablecimiento del Derecho Rad. 41 001 33 33 003 2017 00350 01 Rad. Interna: 2019-0033

Demandante: CIELO CÁRDENAS SERRATO

Demandado: Nación-Ministerio de Educación Nacional-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

**República de Colombia****Rama Judicial****TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL HUILA****SALA SEGUNDA DE DECISIÓN**

M.P. DR. GERARDO IVAN MUÑOZ HERMIDA

**Aclaración de Voto****Dr. GERARDO IVAN MUÑOZ HERMIDA.**

Neiva, veintiséis (26) de marzo de dos mil veinte (2020).

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

ACTORA: CIELO CARDENAS SERRATO

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

PROVIDENCIA: SENTENCIA de segunda instancia

RADICACION: 41 001 33 33 003 2017 00350 01

Rad interna: 2019-0033

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 PARCIALMENTE la decisión del Juez de primera instancia, la cual había negado las súplicas de la demanda de reliquidar la pensión de jubilación incluyendo la totalidad de los factores salariales devengados para cuando adquirió el status pensional. Se concedió la reliquidación de la pensión incluyendo además de los factores ya reconocidos, la **bonificación mensual docentes D.C 123 de 2016**.

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>10</sup>, ya había amparado el derecho

<sup>10</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

fundamental al debido proceso y **ordenado incluir el factor salarial de la bonificación mensual para el sector docente que acreditó haberla devengado en el último año de servicios**, al considerar que con anterioridad la Sección Segunda ya había resuelto igual pretensión<sup>11</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 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>11</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.**