

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL



JUZGADO CUARENTA Y SIETE ADMINISTRATIVO  
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.  
SECCIÓN SEGUNDA

---

Bogotá D.C., cuatro (04) de mayo de dos mil veintitrés (2023)

Clase de Proceso : **Nulidad y Restablecimiento del Derecho**

Demandante : **ROSA CECILIA REYES DE GARZÓN, LUZ MARINA OLAYA DE ALARCÓN Y MARINA GRACIELA ANGEL URREGO**

Demandado : **NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FOMAG**

Radicación : **No. 11001-33-42-047-2020-00242-00**

Asunto : **Devolución descuentos en salud**

Como toda la actuación de la referencia se ha efectuado conforme a las reglas adjetivas que le son propias, sin que se observe causal alguna que invalide lo actuado, es procedente proferir decisión de mérito, para lo cual el **Juzgado Cuarenta y Siete Administrativo del Circuito de Bogotá**, en ejercicio legal de la Función Pública de administrar Justicia que le es propia, y con observancia plena al derecho aplicable, dicta la presente

**S E N T E N C I A**

**1.- ANTECEDENTES**

**1.1.- DEMANDA:**

**1.1.1 ASUNTO A DECIDIR Y COMPETENCIA**

Con fundamento en los artículos 187 y 189 del CPACA, procede el Despacho a decidir en primera instancia, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho regulada por el artículo 138 *ibidem*, promovido por las señoras **ROSA CECILIA REYES DE GARZÓN, LUZ MARINA OLAYA DE ALARCÓN Y MARINA GRACIELA ANGEL URREGO** actuando a través de apoderada especial, contra la **NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FOMAG**.

La parte demandante solicita las siguientes:

### 1.1.2 PRETENSIONES

1. Se declare la nulidad del acto presunto negativo originado por la falta de respuesta de la Nación – Ministerio de Educación Nacional- FOMAG, a la petición realizada por las accionantes el 01 de diciembre de 2017, en la que solicitaron la devolución y suspensión de los descuentos por salud realizados sobre las mesadas adicionales de junio y diciembre.
2. Como consecuencia de lo anterior, a título de restablecimiento del derecho, se condene a la accionada a reintegrar los valores descontados por concepto de salud, en las mesadas adicionales de cada año, desde que se causó la pensión hasta que se dicte el fallo y a suspender los referidos descuentos.
3. Indexar los valores resultantes, aplicando el IPC, conforme lo establecen los artículos 187 y 192 del CPACA.
4. Condenar en costas.

### 1.1.3. HECHOS

Los principales hechos el Despacho los resume así:

1. Las demandantes prestaron sus servicios como docentes para la Secretaría de Educación de Cundinamarca.
2. Al cumplir con los requisitos para pensión, la Nación – Ministerio de Educación Nacional, les reconoció pensión de jubilación.
3. En virtud de lo anterior, la Fiduciaria la Previsora, en calidad de administradora de los recursos del FOMAG empezó a realizar descuentos por concepto de salud, sobre las mesadas pensionales adicionales.
4. Con petición del 01 de diciembre de 2017, las accionantes solicitaron ante la Nación – Ministerio de Educación Nacional, la devolución y suspensión de los referidos descuentos.
5. La accionada no resolvió la petición.

### 1.1.4. Normas Violadas

#### Fundamentos de derecho.

Fueron señaladas como transgredidas, las siguientes disposiciones:

1. **CONSTITUCIONALES** Artículos 2, 4, 13, 25, 29, 48 inciso final, 49, 53 inciso 3 y 58.
2. **LEGALES:** Leyes 4 de 1966, 6 de 1945, 91 de 1989, 1250 de 2008 y 812 de 2003, Decretos 3135 de 1968, 1848 de 1969 y 1073 de 2003.

## 2. POSICIÓN DE LAS PARTES

### 2.1 Demandante:

La posición de la parte demandante se extrae del acápite de *concepto de violación*, contenido en libelo introductorio de la acción, así:

El apoderado de las demandantes, hizo una relación de la normatividad que regula el régimen prestacional de los docentes, en especial la que trata sobre los descuentos a las mesadas pensionales por concepto de salud.

Afirmó que el porcentaje máximo que paga un docente por ese concepto es el 12% de su pensión de acuerdo con lo establecido en las leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, por lo que en virtud de los artículos 50 y 142 de la ley 100 de 1993 no se les puede exigir dicho pago sobre sus mesadas adicionales.

Al respecto, cita jurisprudencia del Consejo de Estado del año 2005, en la que se explica que los descuentos para salud no pueden aplicarse sobre las mesadas reconocidas en virtud de los artículos 50 y 142 de la ley 100 de 1993, es decir, las adicionales, como quiera que la ley no autoriza, sobre estas, descuento alguno.

Asimismo, se refirió a una jurisprudencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, del año 2010, en la que la Corporación afirmó que no existe norma que faculte a la Fiduciaria la Previsora a realizar descuentos por concepto de salud sobre las mesadas adicionales de junio y diciembre.

Según la parte demandante, realizar descuentos sobre esas mesadas equivaldría a descontar en un solo periodo un porcentaje del 24%, el cual sobrepasa el autorizado por la ley, que es el 12%.

### 2.2. Demandada:

La entidad accionada contestó la demanda, en tiempo<sup>1</sup> oponiéndose a las pretensiones de la demanda así:

La apoderada judicial de la accionada hizo un recuento de la normatividad que regula los descuentos por concepto de salud sobre las mesadas pensionales que reciben los docentes oficiales.

---

<sup>1</sup> Cfr. Documento digital No. 28

Con fundamento en esa normatividad y en lo expresado por el Consejo de Estado en la sentencia de unificación SUJ-024-CE-S2-2021, son procedentes los descuentos con destino a salud de las mesadas adicionales, por cuanto los artículos 8 de la ley 91 de 1989 y 81 de la ley 812 de 2003 les impuso la obligación de contribuir al sistema.

### **3. TRAMITE PROCESAL**

La demanda se presentó ante la Oficina de Apoyo el día 15 de septiembre de 2020, asignada por reparto a esta sede judicial; luego de unos requerimientos realizados con autos de fechas 06 de noviembre de 2020, 12 de octubre de 2021 y 19 de abril de 2022, se admitió por auto calendado 18 de octubre de 2022, notificando a la autoridad accionada, la cual contestó la demanda en tiempo.

Surtidos los traslados de ley, mediante auto del 24 de enero de 2023, se tuvieron como prueba los documentos aportados; se prescindió del término probatorio; se fijó el litigio y se corrió traslado para que las partes presentaran sus alegaciones finales.

#### **3.1. Alegatos de Conclusión:**

##### **3.1.1. Parte actora**

La parte demandante no presentó alegatos de conclusión-

##### **3.1.2. Demandada:**

Con memorial remitido mediante mensaje de datos el 09 de febrero de 2023<sup>2</sup>, la entidad accionada presentó alegatos de conclusión, reiterando los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y asegurando que, no procede la suspensión ni la devolución de los aportes que solicita la parte actora, toda vez que ese aporte tiene como objetivo asegurar la sostenibilidad del sistema de seguridad social en salud – solidez y solvencia financiera-, de conformidad con el artículo 48 de la constitución política de Colombia.

#### **3.2. Ministerio Público:**

La Representante del Ministerio Público no emitió concepto alguno dentro del presente asunto.

---

<sup>2</sup> Cfr. Documento digital 32

Cumplido el trámite de Ley, sin que se observe causal de nulidad procesal, se decide mediante las siguientes

#### **4. CONSIDERACIONES**

##### **4.1. Problema Jurídico**

Conforme con lo señalado en la providencia de 18 de mayo de 2021<sup>3</sup>, el problema jurídico consiste en establecer “*si las demandantes tienen el derecho a la NACIÓN MINISTERIO DE EDUCACIÓN –FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO – FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A les reintegren los valores que por concepto de cotizaciones al sistema de salud que administra el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio les vienen descontando sobre las mesadas pensionales adicionales de junio y diciembre, equivalente al 12% de su monto, desde la fecha en que adquirieron el status de pensionadas y además se ordene la suspensión de tal deducción y, por consiguiente, son nulos los actos administrativos, acusados que les negaron esos pedimentos*”.

##### **4.2. Desarrollo del problema jurídico y solución de la controversia**

###### **Desarrollo normativo y jurisprudencial**

Los antecedentes que autorizan los descuentos que por aportes se deben realizar a los pensionados para cubrir asistencia médica, farmacéutica, quirúrgica y hospitalaria, los encontramos en los artículos 2 de la ley 4 de 1966<sup>4</sup>; 37 del Decreto 3135 de 1968<sup>5</sup>; y 90 del Decreto 1848 de 1969<sup>6</sup>.

En relación con las pensiones de los docentes, el numeral 5º del artículo 8º de la Ley 91 de 1989<sup>7</sup> prevé una deducción del 5% de cada mesada pensional, como parte integrante de los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, allí se incluyó el descuento de ese porcentaje para las mesadas adicionales.

Posteriormente, el artículo 12 de la Ley 812 de 2003<sup>8</sup> estableció que el valor total de la tasa de cotización por los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones

---

<sup>3</sup> Por la cual se incorporaron pruebas, se prescindió el término probatorio, se fijó el litigio y se corrió traslado para alegar de conclusión. Cfr. Documento digital No. 19

<sup>4</sup> «Por la cual se provee de nuevos recursos a la Caja Nacional de Previsión Social, se reajustan las pensiones de jubilación e invalidez y se dictan otras disposiciones

<sup>5</sup> Por la cual se dictan normas sobre materia pensional de los sectores público, oficial, semioficial y privado y se dictan otras disposiciones

<sup>6</sup> Por el cual se reglamenta el Decreto 3135 de 1968

<sup>7</sup> Por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

<sup>8</sup> «Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario

Sociales del Magisterio corresponderá a la suma de aportes que para salud y pensiones establezcan las Leyes 100 de 1993<sup>9</sup> y 797 de 2003<sup>10</sup>.

Es así como, el inciso 1º del artículo 204 de la Ley 100 de 1993, dispuso un aumento en el monto de cotización por concepto de salud, del 12% del salario base de cotización, el cual fue adoptado para el sector docente mediante el artículo 81 de la Ley 812 de 2003<sup>11</sup>.

Si bien ese descuento tiene el objetivo de sufragar los costos por los servicios de salud de sus beneficiarios, ello solo fue contemplado respecto a las mesadas ordinarias, pues, de acuerdo con lo previsto en el artículo 5 de la Ley 43 del 12 de diciembre de 1984<sup>12</sup>, no se podría hacer el descuento del 5% de que trata el ordinal 3º del artículo 90 del Decreto 1848 de 1969 a la mensualidad adicional de diciembre, la cual fue consagrada en el artículo 5 de la Ley 4 de 1976 y reiterada por el artículo 50 de la Ley 100 de 1993.

En cuanto a la mesada adicional de junio, se tiene que la misma fue creada con el artículo 142 de la Ley 100 de 1993.

Conforme lo dispuso el párrafo del artículo 1º del Decreto 1073 de 2002<sup>13</sup> no se podrán hacer descuentos sobre las mesadas adicionales previstas en los artículos 50<sup>14</sup> y 142<sup>15</sup> de la Ley 100 de 1993, sin embargo, como esa disposición fue anulada por el Consejo de Estado<sup>16</sup>, en la actualidad no hay disposición que prohíba la realización de descuentos sobre la mesada adicional de junio.

Por lo anterior, lo que adujo el Consejo de Estado fue que de conformidad con las disposiciones legales vigentes, no existe norma que impida hacer descuentos sobre la mesada adicional del mes de junio, quedando en firme la prohibición legal para

---

<sup>9</sup> Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones

<sup>10</sup> Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales

<sup>11</sup> Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario

<sup>12</sup> “por la cual se clasifican las organizaciones de pensionados por servicios prestados en el sector privado y en todos los órdenes del Poder Público y se dictan otras disposiciones”

<sup>13</sup> “Por el cual se reglamentan las leyes 71 y 79 de 1988 y se regulan algunos aspectos relacionados con los descuentos permitidos a las mesadas pensionales en el régimen”,

<sup>14</sup> Artículo 50: Mesada adicional: Los pensionados por vejez o jubilación, invalidez y sustitución o sobrevivencia continuarán recibiendo cada año, junto con la mesada del mes de Noviembre, en la primera quincena del mes de Diciembre, el valor correspondiente a una mensualidad adicional a su pensión

<sup>15</sup> Artículo 142: Mesada adicional para pensionados. Los pensionados por jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes, del sector público, oficial, semioficial, en todos sus órdenes, en el sector privado y del Instituto de Seguros Sociales, así como los retirados y pensionados de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional tendrán derecho al reconocimiento y pago de treinta (30) días de la pensión que le corresponda a cada uno de ellos por el régimen respectivo, que se cancelará con la mesada del mes de junio de cada año, a partir de 1994

<sup>16</sup> Sección Segunda - Subsección “A”. Providencia de 3 de febrero de 2005. Consejera Ponente: Dra. Ana Margarita

Olaya Forero (E). Radicado No. 11001-03-25-000-2002-00163-01 (3166-02).

efectuar el mencionado descuento sobre la mesada adicional del mes de diciembre, sin embargo, la Sala de Consulta y de Servicio Civil del Consejo de Estado, emitió concepto al respecto (Concepto No. 1064 del 16 de diciembre de 1997, M.P. Dr. Augusto Trejos Jaramillo), con los siguientes argumentos:

1. Las mesadas adicionales de junio y diciembre no son susceptibles del descuento del 12% con destino al pago de cotización de los pensionados al sistema general de seguridad social en salud, porque existe norma que así lo dispone para la correspondiente al mes de diciembre y con la de junio la norma no contempla la deducción como aporte para salud.
2. El descuento obligatorio en salud es del 12% mensual, por lo tanto, no puede efectuarse descuento en las mesadas adicionales de junio y de diciembre, porque equivaldría al 24% para cada uno de estos meses.

Con fundamento en lo anterior, esta instancia judicial venía reconociendo las pretensiones que iban encaminadas a la suspensión y reintegro de los valores descontados por concepto de salud sobre las mesadas adicionales, al considerar que se estaba realizando un doble descuento sobre ese concepto.

No obstante, en virtud de la **sentencia de unificación CE-SUJ-024-21 del 03 de junio de 2021**<sup>17</sup> en la que se concluyó que son procedentes los descuentos de aportes a salud del 12% previsto por el artículo 204 de la Ley 100 de 1993 de cada una de las mesadas pensionales de los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, incluso de las mesadas adicionales que reciban, por disposición de la Ley 812 de 2003 en cuanto así lo prevé y que remite al art. 204 de la Ley 100 de 1993, este Despacho debe acoger el precedente jurisprudencial, pues para el H. Consejo de Estado el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio tiene a su cargo la atención de las prestaciones sociales de los docentes nacionales y nacionalizados vinculados a la fecha de entrada en vigor de dicha ley, así como los que ingresaran con posterioridad, por lo que dentro de sus objetivos está el de garantizar la prestación de los servicios médico-asistenciales, para lo cual está constituido, entre otros, por los aportes que se deduzcan de las respectivas mesadas pensionales.

Asimismo, sostuvo que no es cierto que al realizar el descuento sobre la mesada adicional se efectúe un doble descuento en el mismo mes, dado que lo que se hace es una deducción del 12% sobre el 100% de lo que se recibe cada mes.

---

<sup>17</sup> Consejo de Estado. Sentencia de unificación del 03 de junio de 2021. Sección Segunda, C. P: William Hernández Gómez. Rad.: 66001-33-33-000-2015-00309-01(0632-18)CE-SUJ-024-21

#### **4.3. Caso concreto**

Las señoras **ROSA CECILIA REYES DE GARZÓN, LUZ MARINA OLAYA DE ALARCÓN Y MARINA GRACIELA ANGEL URREGO**, quienes son beneficiarias de pensión de jubilación, pretenden se ordene la suspensión y el reintegro de los descuentos realizados por concepto de salud sobre las mesadas pensionales adicionales que devengan.

De las pruebas allegadas al proceso se verifica que, sobre las mesadas pensionales recibidas por las demandantes, se les hacen unos descuentos por concepto de salud del 12%.

Asimismo, se constata que las demandantes perciben mesadas adicionales y sobre las mismas le es realizado el descuento por salud equivalente al 12%.

Teniendo en cuenta que de los extractos de pagos en el que se detallan los valores pagados por concepto de pensión de jubilación, se demuestra que en las nóminas recibidas devengas mesadas ordinarias y adicionales y sobre el valor total, se realiza la deducción del 12% por concepto de salud, no hay lugar a ordenar suspensión del descuento ni reintegro alguno por ese concepto respecto a las mesadas adicionales, como quiera que tal como lo sentó el H. Consejo de Estado en la sentencia de unificación CE-SUJ-024-21 del 03 de junio de 2021<sup>18</sup>, "*son procedentes los descuentos con destino a salud en el porcentaje del 12% señalado en el artículo 204 de la Ley 100 de 1993, así como las normas que lo modifiquen, de las mesadas adicionales de junio y diciembre de los docentes. Lo anterior por cuanto el artículo 8 de la Ley 91 de 1989 les impuso el deber de contribuir con el aporte del 5% al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, incluso con la deducción de las mesadas adicionales. Más adelante, la Ley 812 de 2003, en el artículo 81, incrementó el porcentaje al 12%, al hacer remisión a las disposiciones generales de la Ley 100 de 1993, particularmente a los porcentajes de los aportes señalados en el artículo 204 de la Ley 100 de 1993, los cuales se deducen de todas las mesadas pensionales, incluso de las adicionales*", máxime cuando fue claro al explicar que el descuento por concepto de salud consiste en una deducción del 12% del 100% de lo que se recibe cada mes.

En atención a lo anterior, este Despacho **negará la pretensión concerniente a** la suspensión y reintegro del descuento realizado por concepto de salud sobre las mesadas pensionales adicionales que devénganlas demandantes.

#### **4.4. Costas**

---

<sup>18</sup> Consejo de Estado. Sentencia de unificación del 03 de junio de 2021. Sección Segunda, C. P: William Hernández Gómez. Rad.: 66001-33-33-000-2015-00309-01(0632-18)CE-SUJ-024-21

Finalmente, la Instancia no condenará en costas teniendo en cuenta que el artículo 188 del C.P.A.C.A., no exige la condena en sí misma, sino el pronunciamiento por parte del operador judicial, en razón a lo anterior, este Despacho advierte que no encontró respecto a la parte vencida conducta reprochable, por tanto, no se hace necesaria la sanción.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado 47 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

### **F A L L A**

**PRIMERO: NIÉGUENSE** las pretensiones de la demanda incoadas por las señoras **ROSA CECILIA REYES DE GARZÓN, LIZ MARINA OLAYA DE ALARCÓN Y MARINA GRACIELA ANGEL URREGO**, contra la **NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FOMAG**, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Sin costas en la instancia.

**TERCERO: RECONOCER PERSONERÍA ADJETIVA**, a la abogada LISETH VIVIANA GUERRA GONZALEZ, identificada con C.C. 1.012.433.345 de Bogotá y portadora de la T.P 309.444 de C. S. J., para actuar como apoderada de la entidad accionada, de acuerdo con la sustitución de poder que le fue debidamente conferida<sup>19</sup>.

**CUARTO:** Una vez en firme esta sentencia, **ARCHÍVESE** el expediente, dejando las constancias del caso.

**NOTIFÍQUESE<sup>20</sup>, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

**CARLOS ENRIQUE PALACIOS ALVAREZ**  
Juez

MPG

---

<sup>19</sup> Cfr. Documento digital 32

<sup>20</sup> Parte demandante: [albertocardenasabogados@yahoo.com](mailto:albertocardenasabogados@yahoo.com)

Parte demandada: [notificacionesjudiciales@mineducacion.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@mineducacion.gov.co); [notjudicial@fiduprevisora.com.co](mailto:notjudicial@fiduprevisora.com.co); [procesosjudicialesfomag@fiduprevisora.com.co](mailto:procesosjudicialesfomag@fiduprevisora.com.co); [notjudicial@fiduprevisora.com.co](mailto:notjudicial@fiduprevisora.com.co)

Ministerio Público: [zmladino@procuraduria.gov.co](mailto:zmladino@procuraduria.gov.co)

Defensa Jurídica: [procesos@defensajuridica.gov.co](mailto:procesos@defensajuridica.gov.co); [procesosnacionales@defensajuridica.gov.co](mailto:procesosnacionales@defensajuridica.gov.co)

**Firmado Por:**  
**Carlos Enrique Palacios Alvarez**  
**Juez Circuito**  
**Juzgado Administrativo**  
**047**  
**Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,  
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **de4eac01985604dacfa361be491b3c3f798a13ff0ca597dca6fb74e10331f403**

Documento generado en 04/05/2023 03:26:40 PM

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