

Honorables Magistrados
CONSEJO DE ESTADO
E.S.D.

REF.: ACCIÓN DE TUTELA
Accionante: ISABEL ORTIZ RAMIREZ
Accionados: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL PUTUMAYO
Vinculado: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO

ANGELICA TERESA BARBOSA CASTELLANOS, identificada con la cédula de ciudadanía 40.031.450 de Tunja, portadora de la tarjeta Profesional de Abogado No. 310.427 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, en calidad de apoderada judicial de la parte accionante, la señora **ISABEL ORTIZ RAMIREZ**, identificada con la cédula de ciudadanía número 36.182.490 expedida en Neiva, según poder adjunto, de la manera más respetuosa por medio del presente escrito, manifiesto que interpongo ante su despacho, **ACCIÓN DE TUTELA**, en contra del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL PUTUMAYO**, respecto del medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho con número de radicado 86001-3333-002-**2022-00292**-01, en el cual se profirió sentencia el 30 de abril de 2026, notificada el 04 de mayo de 2026, al vulnerar los derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y a la seguridad social.

Todo lo anterior, se encuentra configurado en la sentencia de segunda instancia proferida en el proceso de referencia, ya que se incurrió en desconocimiento del precedente y violación directa a la constitución política de Colombia.

CAPITULO I. DESIGNACIÓN DE LAS PARTES Y DE SUS APODERADOS O REPRESENTANTES

PARTE ACCIONANTE

- **ISABEL ORTIZ RAMIREZ**, según poder adjunto, mayor de edad, identificada con la cédula de ciudadanía No. 36.182.490 expedida en Neiva, quien obra como demandante dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho No. 86001-3333-002-**2022-00292**-01, en contra de la **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**.

La persona accionante, para los fines de esta acción constitucional, se encuentra representada por la suscrita apoderada **ANGELICA TERESA BARBOSA CASTELLANOS**, mediante poder especial legalmente conferido.

PARTE ACCIONADA

- **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL PUTUMAYO**, quien emitió la sentencia de segunda instancia.

CAPITULO II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

La acción de tutela, cuando tiene por finalidad controvertir actuaciones judiciales, sólo deviene procedente si en ellas el juez natural ha incurrido en causal de procedencia del amparo, entendiéndose por tal, aquella actividad jurisdiccional que carece de fundamento jurídico y que, por lo mismo, se muestra ostensiblemente arbitraria y caprichosa, y siempre y cuando el interesado no disponga de otros medios de defensa idóneos para la protección de sus derechos, puesto que, en el supuesto de haber contado o de contar con ellos, el mecanismo constitucional no tiene cabida, ya que tales formas ordinarias de defensa vienen a constituir el sendero por medio del cual debe obtenerse protección o el restablecimiento de los derechos superiores amenazados o efectivamente conculcados por los jueces.

Así las cosas, debe hacerse las siguientes precisiones fácticas frente al caso:

1. El día 21 de noviembre de 2022 se presentó medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**, para que se declarara la nulidad parcial de la Resolución No. Resolución No. 4614 de 21 de octubre de 2019, a través de la cual se reconoció y ordenó el pago de una pensión de jubilación a favor de mi poderdante.
2. A través de sentencia del 27 de junio de 2024, el **JUZGADO SEGUNDO (02) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MOCOA** negó las pretensiones de la Demanda bajo los siguientes argumentos:

Así las cosas, la pensión ordinaria de jubilación a la que tiene derecho la demandante, como docente nacional, es la prevista en el régimen general para los servidores públicos de la ley 33 de 1985, por lo tanto, en la base de liquidación de su pensión no se podían tomar en cuenta la totalidad de los factores devengados en el último año de servicios, pues estos factores no constituyen base de liquidación de los aportes, y por tanto, no se pueden incluir en la base de liquidación de la pensión, de acuerdo con el artículo 1º de la ley 62 de 1985.

3. El 20 de enero de 2025 la suscrita interpuso recurso de apelación en los siguientes términos:

“Pretendo con el presente recurso que se revoque en su totalidad la sentencia apelada a fin de que, en su lugar, se declare la nulidad parcial de la Resolución No. 4614 de 21 de octubre de 2019, y se ordene incluir en la base de liquidación de la pensión de mi poderdante, las horas extras, la bonificación pedagógica y el auxilio de movilización devengados durante el año inmediatamente anterior a la adquisición de su status pensional.”

Probado está dentro del plenario, tal y como lo manifiesta el A quo en la sentencia apelada, que el régimen pensional aplicable a mi mandante es el contemplado en la Ley 33 de 1985, por remisión expresa de la Ley 91 de 1989.

En la sentencia de unificación SUJ-014-CE-S2-2019 del 25 de abril de 2019, el Honorable Consejo de Estado estableció en relación con los factores de liquidación de la pensión:

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

(...)

“.. en cuanto a período y factores, Lo que quiere decir que el periodo es de un (1) año y los factores son únicamente los que se señalan en el artículo 1 de la ley 62 de 1985 que modificó el artículo 3 de la Ley 33 de 1985”

El Honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en sentencia de segunda instancia proferida el 07 de febrero de 2020 dentro del expediente 2017-00145-01, manifestó:

*“Advierte la sala que la prestación pensional reconocida a la actora debe incluir los factores salariales que refiere la Ley 62 de 1985 **y aquellas otras normas que establezcan que determinado factor salarial constituirá base de cotización al Sistema General de Pensiones.**”*
(negrilla y subrayas fuera de texto)

Dentro de los factores salariales que establece la Ley 62 de 1985 se encuentran incluidas las “horas extras”, razón por la cual deben ser tenidas en cuenta para el cómputo de la base de liquidación de la pensión de mi mandante pues las devengó durante el año anterior a la adquisición de su status pensional, de acuerdo con el certificado de salarios aportado como prueba con la demanda, el cual no fue objeto de tacha por la Demandada.

*En cuanto a la bonificación pedagógica, el Decreto 2354 de 19 de diciembre de 2018 creó la bonificación pedagógica para los docentes de los servicios educativos estatales; en el numeral 4 del artículo 3 se estableció que “**constituye factor salarial para todos los efectos legales**”, entre ellos para liquidar los aportes patronales y del afiliado para liquidar la seguridad social.*

Respecto del auxilio de transporte, La Ley 15 de 1959 en su artículo 2, estableció la creación del “auxilio patronal de transporte ... a cargo de los patronos en los Municipios donde las, condiciones del transporte así lo requieran a juicio del Gobierno, el pago del transporte desde el sector de su residencias hasta el sitio de su trabajo, para todos y cada uno de los trabajadores cuya remuneración no exceda de un mil quinientos pesos (\$1.500.00) mensuales...”

*Ahora bien, el Decreto 319 de 27 de febrero de 2020 **Por el cual se modifica la remuneración de los servidores públicos docentes y directivos docentes***

al servicio del Estado, en su artículo 9 estableció:

“ARTÍCULO 9. Auxilio de movilización. A partir del 1º de enero de 2020, los docentes y directivos docentes que trabajen en establecimientos educativos de los departamentos creados en el artículo [309](#) de la Constitución Política, o en establecimientos educativos que tenían la condición de estar ubicados en áreas rurales de difícil acceso, definidas como tales antes de la vigencia de la Ley [715](#) de 2001, recibirán durante los meses de labor académica un auxilio mensual de movilización de treinta y siete mil setecientos dos pesos (\$37.702) m/cte.”

Este auxilio sí debe tenerse en cuenta al momento de liquidar las prestaciones sociales tal como lo indica el artículo 7 de la Ley 1 de 1963:

“Artículo 7. Considerase incorporado al salario, para todos los efectos de liquidación de prestaciones sociales, el auxilio de transporte decretado por la ley 15 de 1959 y decretos reglamentarios.”

Se equivoca el juzgado de instancia al considerar que la obligación de efectuar aportes es una, pero los factores sobre los cuales se liquiden es otra distinta y queda a discreción de la Administración, situación que no es correcta, porque si la Ley 62 de 1985 y los decretos que crearon o establecieron determinado factor salarial, establecen claramente que constituirán base de cotización al sistema general de pensiones, significa que es obligación de la Administración efectuar los correspondientes descuentos sobre su valor para efectuar los aportes pensionales, de no hacerlo, estaría incurriendo en una falta en sus deberes y en una violación de la ley, carga que, de ser así, no tendría por qué ser asumida por mi poderdante al no incluirse este factor en el ingreso base de liquidación de su pensión de jubilación.

Teniendo en cuenta que el año status de la pensión de mi mandante es el comprendido entre el 21 de mayo de 2019 y el 21 de mayo de 2018, lapso de tiempo dentro del cual devengó asignación básica, horas extras, auxilio de movilización y bonificación pedagógica, tal y como se puede verificar en el certificado de salarios aportado con la demanda, se deben incluir estos factores dentro de la base de liquidación de la pensión.

De todo lo anterior se puede concluir que la entidad demandada liquidó la pensión de jubilación de mi poderdante, únicamente con la asignación básica, omitiendo incluir los demás factores salariales devengados y certificados por el Ente territorial, de los cuales la ley le otorga el derecho a que sean incluidos dentro del cálculo de su pensión.”

4. El **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL PUTUMAYO** confirmó la sentencia de primera instancia a través de la sentencia proferida el 30 de abril de 2026 negando así las pretensiones de la demanda.

CAPITULO III. REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA

Conforme a lo manifestado dentro de la sentencia C-590 de 2005, reiterada entre otras, las sentencias, SU-263 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio; SU-210 de 2017, M.P. José Antonio

Cepeda; SU-068 de 2018, M.P. Alberto Rojas Ríos; SU-184 de 2019, M.P. Alberto Rojas Ríos y SU-073 de 2020, M.P. Cristina Pardo Schlesinger, para que una decisión judicial pueda ser revisada en sede de tutela es necesario que previamente cumpla con los siguientes requisitos generales de procedencia:

“a. Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional. El juez constitucional no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional, so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones. En consecuencia, el juez de tutela debe indicar con toda claridad y de forma expresa por qué la cuestión que entra a resolver es genuinamente una cuestión de relevancia constitucional que afecta los derechos fundamentales de las partes.

b. Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio ius fundamental irremediable. Razón por la cual, constituye un deber del actor desplegar todos los mecanismos judiciales ordinarios que el sistema jurídico le otorga para la defensa de sus derechos. De no ser así, al asumirse la acción de tutela como un mecanismo de protección alternativo, se vaciaría de competencias a las distintas autoridades judiciales y se concentrarían indebidamente en la jurisdicción constitucional todas las decisiones inherentes a estas jurisdicciones.

c. Que se cumpla el requisito de la inmediatez, esto es, que la acción de tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración. De lo contrario, al permitir que la acción de tutela proceda meses o aún años después de proferida la decisión, se sacrificarían los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica, puesto que sobre todas las decisiones judiciales se cerniría una absoluta incertidumbre que las desdibujaría como mecanismos institucionales legítimos de resolución de conflictos.

d. Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe comprobarse que esta tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora.

e. Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial, siempre que esto hubiere sido posible.

f. Que no se trate de sentencias de tutela. Esto por cuanto los debates sobre la protección de los derechos fundamentales no pueden prolongarse de manera indefinida, mucho más si todas las sentencias proferidas son sometidas a un riguroso proceso de selección ante esta Corporación, proceso en virtud del cual las sentencias

no seleccionadas para revisión, por decisión de la sala respectiva, se tornan definitivas.”

En el presente caso encontramos que se da cumplimiento a todos los requisitos de procedencia, exigidos por jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Una vez verificado el cumplimiento integral de los requisitos generales, la procedencia del amparo contra una decisión judicial depende de que la misma haya incurrido en al menos una de las siguientes causales específicas

“a. Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.

b. Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.

c. Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.

d. Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.

f. Error inducido, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.

g. Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.

h. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado

i. Violación directa de la Constitución

1. Defecto fáctico por indebida aplicación de la Ley:

Mediante sentencia de unificación de 25 de abril de 2019 la Sección Segunda del Consejo de Estado se pronunció acerca del ingreso base de liquidación en el régimen pensional de los docentes vinculados al servicio público educativo oficial vinculados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, en los siguientes términos:

*“iv.- Regas de unificación sobre el IBL en pensión de jubilación y vejez de los docentes:
71.- De todo lo expuesto se extraen las siguientes reglas de unificación de la jurisprudencia en materia de régimen pensional de los docentes:*

72.- 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 de los servidores públicos del orden nacional previsto en la Ley 33 de 1985, los factores que se deben tener en cuenta son solo aquellos sobre los que se hayan efectuado los respectivos aportes, 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. (...)”

Con esta sentencia cobró vigencia la aplicación literal de las Leyes 33 y 62 de 1985 en lo que concierne a las pensiones de los docentes y la tesis de que para la liquidación de estas pensiones solo se deben incluir los factores salariales taxativamente previstos en el artículo 1 de la referida Ley 62 de 1985.

El artículo 1 de esa Ley establece:

“ARTÍCULO 1º. 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.”

Mi poderdante fue vinculada al Magisterio antes de la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, razón por la cual le fue reconocida una pensión de jubilación y tal y como consta en el certificado de salarios aportado con la demanda, mi poderdante para la fecha status de su pensión devengaba HORAS EXTRAS, las cuales no fueron tenidas en cuenta en la liquidación de su pensión, y cuya inclusión negó el juzgado de primera instancia, decisión confirmada por el Tribunal Administrativo del Putumayo, con pleno desconocimiento de la ley y del precedente, pues se niega a ordenar incluir en la liquidación de la pensión, un factor **taxativamente establecido en la Ley, como lo es las HORAS EXTRAS.**

El argumento empleado por el Tribunal Administrativo del Putumayo para confirmar la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda es el hecho de que:

“.. no existe prueba documental alguna que acreditara que se hubieren efectuado los descuentos respecto de los factores reclamados en la demanda, a efectos de una reliquidación pensional

Al respecto manifestó la Sala de lo Contencioso Administrativo del Honorable Consejo de Estado en sentencia de tutela de fecha 20 de abril de 2026:

“... 46. En concordancia con lo anterior, si bien la Sala no desconoce que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca argumentó su negativa en que en el medio de control en cuestión no se probó que, sobre sus factores le hubieran descontado para aportes a cotización, lo cierto es que, como se evidenció, la Sección Segunda de esta corporación ha ordenado en asuntos de similares condiciones fácticas y jurídicas a las entidades de previsión para que realicen las gestiones necesarias para el cobro de dichos aportes, en la eventualidad que no se hubieran efectuado.

47. Lo anterior por cuanto el incumplimiento en el recaudo de los aportes no era una carga que debiera soportar la administrada, toda vez que la obligación de liquidar, retener y girar los aportes al FOMAG correspondía exclusivamente a la entidad territorial empleadora. Por lo tanto, si un rubro tiene naturaleza salarial por mandato legal, la omisión de la entidad en su deber de recaudo no podía convertirse en una barrera para el acceso a la seguridad social. En consecuencia, la inexistencia de estas disposiciones legales que calificaban dichos pagos como factor salarial obligaba a su inclusión en la liquidación.”

2. Desconocimiento del precedente:

La Corte Constitucional en la Sentencia SU-053 del 2015 ha definido el precedente judicial como:

"La sentencia o el conjunto de ellas, anteriores a un caso determinado, que, por su pertinencia y semejanza en los problemas jurídicos resueltos, debe necesariamente considerarse por las autoridades judiciales al momento de emitir un fallo".

Asimismo, la doctrina ha definido como el mecanismo jurisdiccional que tiene su origen en el principio stare decisis o estar a lo decidido, el cual consiste en la aplicación de criterios adoptados en decisiones anteriores a casos que se presenten en situaciones posteriores y con circunstancias similares.

La Corte Constitucional también ha definido y clasificado el precedente judicial en dos categorías:

- (i) el precedente horizontal, el cual hace referencia a las decisiones proferidas por autoridades del mismo nivel jerárquico o, incluso, por el mismo funcionario;
- (ii) el precedente vertical, que se refiere a las decisiones adoptadas por el superior jerárquico o la autoridad encargada de unificar la jurisprudencia.

La Corte Suprema de Justicia en la providencia STL3199-2020 del 18 de marzo de 2020 dijo lo siguiente frente al precedente judicial:

“El precedente horizontal tiene fuerza vinculante, atendiendo no solo a los principios de buena fe, seguridad jurídica y confianza legítima, sino al derecho a la igualdad que rige en nuestra Constitución. Asimismo, el precedente vertical, al provenir de la autoridad encargada de unificar la jurisprudencia dentro de cada una de las jurisdicciones, limita la autonomía judicial del juez, en tanto debe respetar la postura del superior, a menos que de manera suficiente y coherente explique las razones que motivan a apartarse de la misma.”

La Corte Suprema de Justicia también indicó a través del fallo de tutela No. STL3199-2020 del 18 de marzo de 2020, M.P. Clara Cecilia Dueñas Quevedo, que para “abandonar” un precedente, se requiere la observancia de dos requisitos:

"El primero, refiere al requisito de transparencia, es decir, del cual se colige que “las cargas que se imponen para apartarse de un precedente, dependen de la autoridad que la profirió”. En efecto, el juez “en su providencia hace una referencia expresa al precedente conforme al cual sus superiores funcionales o su propio despacho han resuelto casos análogos, pues ‘sólo puede admitirse una revisión de un precedente si se

es consciente de su existencia'. El segundo, es decir, el requisito de suficiencia, tiene que ver con que el juez debe exponer razones suficientes y válidas, "a la luz del ordenamiento jurídico y los supuestos fácticos del caso nuevo que justifiquen el cambio jurisprudencial", es decir, que no basta con ofrecer argumentos contrarios a la posición de la cual se aparta, sino que debe demostrarse que el anterior precedente ha perdido vigencia para resolver asuntos futuros, bien sea por el cambio normativo o por la simple transformación social (...)" .

Por tanto, una vez identificada la jurisprudencia aplicable al caso, la autoridad judicial solo puede distanciarse de la misma mediante un proceso expreso de contraargumentación que explique las razones del disenso bien por: (i) ausencia de identidad fáctica, que impide aplicar el precedente al caso concreto, (ii) cambios normativos, (iii) transformaciones sociales que obligan a dar una nueva mirada a determinada cuestión, o (iv) divergencias hermenéuticas fundadas en la prevalencia de mejores y más sólidos argumentos que permiten un desarrollo más amplio de los derechos, libertades y garantías constitucionales. Así, la posibilidad de separarse del precedente emanado de las corporaciones judiciales de cierre de las respectivas jurisdicciones supone, en primer término, un deber de reconocimiento del mismo y, adicionalmente, de explicitación de las razones de su desconsideración en el caso que se juzga".

La Corte Constitucional explicó que, aún en casos en que las decisiones judiciales sean emitidas por salas de decisión diferentes al interior de un tribunal administrativo, se debe garantizar el derecho a la igualdad en el marco de la función judicial, pues se trata de una sola corporación.

La sentencia del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL PUTUMAYO** desconoció las siguientes sentencias proferidas por el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**:

- **Sentencia del 21 de septiembre de 2023, proferida dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho No. 25307333300320210006601.**
- **Sentencia del 12 de agosto de 2025, proferida dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho No. 25269333300220220018301.**
- **Sentencia del 15 de julio de 2025, proferida dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho No. 25269333300220230002701.**

En esos procesos mencionados anteriormente, a los demandantes se les reconoció la pensión de jubilación por haberse vinculado al Magisterio antes del 27 de junio de 2003, sin embargo,

en la liquidación de la pensión no se incluyeron como factores salariales las asignaciones adicionales de directivos docentes, la bonificación mensual, y la bonificación pedagógica. Es por ello que los docentes iniciaron el medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho, los cuales fueron conocidos en segunda instancia por el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**, quien ordenó la reliquidación de la pensión de jubilación.

Debe tenerse en cuenta que en el presente caso se pretende que se incluya dentro de la base de liquidación de la pensión, uno de los factores taxativamente establecidos en la Ley 62 de 1985 como son las HORAS EXTRAS.

Ahora bien, la sentencia de unificación SUJ-014-CE-S2-2019 del 25 de abril de 2019 presenta un vacío argumentativo porque en ella no se hizo pronunciamiento alguno a la bonificación mensual, la bonificación pedagógica y los sobresueldos de directivos docentes, pues en la regla de unificación dice lo siguiente:

“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.”

Como se argumentó, la sentencia de unificación citada presenta vacíos que están afectando los derechos fundamentales no solo de la señora **ISABEL ORTIZ RAMIREZ**, también los derechos de otros docentes que se han visto inmersos en una inadecuada liquidación de su pensión de jubilación, porque esta termina siendo liquidada solo con la asignación básica.

Es por ello que sentencias del **CONSEJO DE ESTADO** como la proferida el 23 de octubre de 2025, dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho No. 05001-23-33-000-2016-01737-01 estableció lo siguiente frente a la liquidación de la pensión de jubilación de los docentes:

“Por otro lado, la entidad demandada cuestionó la liquidación de la mesada, al sostener que debía efectuarse únicamente con los factores sobre los cuales se realizaron aportes y que se encuentran taxativamente previstos en el artículo 1 de la Ley 62 de 1985.

Sobre el particular, resulta pertinente acudir a la sentencia de unificación SUJ-014-CE-S2-2019 del 25 de abril de 2019, en la cual el Consejo de Estado sentó jurisprudencia respecto al «ingreso base de liquidación de la pensión ordinaria de jubilación de los docentes del servicio público oficial afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio».

En dicha providencia se estableció que el ingreso base de liquidación de la pensión ordinaria de jubilación de los docentes vinculados antes de la vigencia de la Ley 812 de 2003, como es el caso del actor, debe determinarse conforme a los siguientes parámetros:

El período correspondiente al año anterior a la consolidación del estatus pensional, esto es, al cumplimiento de los requisitos de edad y tiempo de servicios; o a la terminación del vínculo legal y reglamentario.

Los factores computables son exclusivamente los previstos en la Ley 62 de 1985, a saber: 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 nocturno.

A su vez, los Decretos 633 y 634 de 2007, el Decreto 1566 de 2014 y el Decreto 2354 de 2018 introdujeron y reglamentaron nuevos factores salariales aplicables a los docentes oficiales, los cuales también integran el ingreso base de liquidación, siempre que hayan servido de base para realizar aportes al sistema pensional. Dichos factores son: (i) asignación adicional para directivos docentes; (ii) bonificación mensual de docentes; y (iii) bonificación pedagógica.

Estos conceptos al haber sido incorporados expresamente en la normativa y configurarse como factores salariales sujetos a cotización, resultan computables para efectos del cálculo del IBL.”

Otra sentencia del **CONSEJO DE ESTADO** que se trae a colación es la proferida el 19 de junio de 2025, dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho No. 25000-23-42-000-2021-00493-01, en la cual se indicó lo siguiente:

Ahora bien, en relación con la liquidación de la pensión, debe tenerse en cuenta que el artículo 1 de la Ley 62 de 1985, que modificó la Ley 33 de 1985, dispuso que los factores que se debían tener en cuenta para tal efecto son «[la] asignación básica, [los] gastos de representación; [las] primas de antigüedad, técnica, ascensional y de capacitación; [los] dominicales y feriados; [las] horas extras; [la] bonificación por servicios prestados; y [el] trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en día de descanso obligatorio». La norma citada también previó que, «[e]n 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».

En ese sentido, para la definición del IBL, en atención a lo previsto en la referida norma, se han desarrollado dos interpretaciones en relación con los factores que se deben incluir en la liquidación de la pensión, como se explica a continuación:

(i) Una que concluye que el artículo 1 de la Ley 62 de 1985 estableció un listado taxativo de los factores que se pueden incluir en el IBL, siempre y cuando sobre ellos se hayan realizado aportes a seguridad social. Esto motivado en los antecedentes de la señalada disposición, que apuntaban a la necesidad de precisar los conceptos que debían servir de base para la liquidación de la pensión.

(ii) Otra que estima que ese listado no es excluyente, en tanto se admite la inclusión de otros conceptos en el IBL, bajo la condición de que hayan sido reconocidos normativamente como factores salariales por la autoridad competente, y servido de base para las cotizaciones a seguridad social; lo que atiende al contenido integral del artículo 1 de la Ley 62, que en su primera parte relacionó los principales factores a tener en cuenta, y, en la segunda, dejó a salvo la posibilidad de incluir los que hayan servido de base para calcular los aportes a seguridad social.

Así, la Sala aplicará la segunda postura, en la medida en que, bajo el principio de favorabilidad, integra las distintas partes de la norma, y permite un margen de protección reforzado para el derecho a la seguridad social, por ejemplo, cuando factores adicionales a los señalados en la Ley 62 de 1985 son considerados como base de cotización por normas especiales, sin poner en riesgo la sostenibilidad del sistema,

toda vez que debe verificarse y/o garantizarse que sobre aquellos se efectúen los aportes correspondientes.

Además, porque tal perspectiva está en consonancia con el Acto Legislativo 01 de 2005, en cuanto señala que «para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones», y con pronunciamientos de unificación, como la sentencia del 28 de agosto de 2018 de la Sala Plena de lo Contencioso-Administrativo del Consejo de Estado, en la que frente a la reglas aplicables a los destinatarios de la Ley 33 de 1985, por aplicación del régimen de transición de la Ley 100 de 1993, indicó que:

«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».

El **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL PUTUMAYO** no explicó las razones por las cuales se aparta de las sentencias proferidas tanto por los demás despachos judiciales del mismo nivel jerárquico como el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**, como de las sentencias emitidas por el **CONSEJO DE ESTADO**, tan solo hizo mención a la sentencia de unificación del 2019, tan solo indica que no existe prueba documental alguna que acredite que se hubieren efectuado descuentos respecto de los factores reclamados en la demanda.

3. Error inducido:

La **CORTE CONSTITUCIONAL** ha dicho que el error inducido:

"vía de hecho por consecuencia o el error inducido" se configura cuando una decisión judicial adoptada con respeto por el debido proceso; mediante una valoración probatoria plausible y conforme con los principios de la sana crítica; y, fundamentada en una interpretación razonable de la ley sustancial, tiene como resultado la violación de derechos fundamentales al haber sido determinada o influenciada por aspectos externos al pleito, consistentes en fallas originadas en órganos estatales.

Significa lo anterior, que se está en presencia de un "error inducido", fenómeno jurídico que de acuerdo con la Corte Constitucional se presenta "cuando la autoridad judicial es víctima de factores externos al proceso que lo determinan o influyen a tomar determinada decisión que resulta contraria a derecho o a la realidad fáctica del caso".

Así las cosas, el aquí accionante no tiene por qué verse afectado en sus derechos al debido proceso y acceso a la administración de justicia por una situación absolutamente ajena a él."

El error inducido entonces, se presenta cuando la autoridad judicial es víctima de factores externos al proceso que lo determinan o influyen a tomar determinada decisión que resulta contraria a derecho o a la realidad fáctica del caso.

En el presente caso se presenta un error inducido porque, en todo el transcurso del proceso judicial, en todas las actuaciones adelantadas por la Demandada, como la contestación de la demanda y los alegatos de conclusión, la entidad dijo que los factores salariales que se debían incluir en la liquidación de la pensión de jubilación son solo aquellos que sirvieron de base

para hacer cotizaciones a seguridad social y que se encuentran en la Ley 62 de 1985. Sin embargo, en ninguno de sus pronunciamientos hizo mención ni a las HORAS EXTRAS, ni al Comunicado No. 003 del 18 de febrero de 2020, emitido por el **FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**.

Resulta que el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN** elevó una consulta al **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA** con el fin de establecer como se debía liquidar la pensión de jubilación de los docentes, respecto de la aplicación sentencia de unificación del **CONSEJO DE ESTADO SUJ-014-CE-S2-2019**.

Por lo tanto, el 12 de diciembre de 2019 el **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA** emitió el concepto No. 20194000386161, en el cual determinó que las asignaciones adicionales para directivos docentes, la bonificación mensual y la bonificación pedagógica debe liquidarse teniendo en cuenta los aportes sobre los cuales cotizó el beneficiario y es por ello que el **FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO** emitió el **Comunicado No. 003 del 18 de febrero de 2020**, en el cual aclara que además de los factores salariales que se encuentran en la Ley 62 de 1985, en la liquidación de la pensión de jubilación de los docentes se debe incluir la bonificación mensual, la bonificación pedagógica y los sobresueldos para los directivos docentes.

¿Si el Comunicado No 003 del 18 de febrero de 2020 fue emitido en febrero del 2020, por qué la **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO** en los memoriales donde hacía pronunciamientos frente a los factores salariales omitió mencionarlo?

En la Sentencia de Unificación SU-261 de 2021, M.P. José Fernando Reyes Cuartas, se hace un análisis del defecto por error inducido en los siguientes términos:

“Por último, el *defecto por error inducido* se configura cuando el juez, a través de engaños, “es llevado a tomar una decisión arbitraria que afecta los derechos fundamentales”. En estos casos, se presenta una violación al debido proceso que no puede ser atribuible al funcionario judicial “en la medida que no lo puede apreciar, como consecuencia de la actuación inconstitucional de otros actores”. Para comprobar la existencia de un error inducido, se deben cumplir los dos requisitos establecidos por la jurisprudencia constitucional: i) que la decisión judicial se base en la apreciación de hechos o situaciones jurídicas, en cuya determinación los órganos competentes hayan violado derechos fundamentales y ii) que tenga como consecuencia un perjuicio *iusfundamental*”

Es claro que la **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO** tenía dudas frente a la liquidación de la pensión de jubilación de los docentes, es por ello que, al consultar al **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA**, esta última emitió su concepto y el **FOMAG** lo implementó a través del Comunicado No. 003 del 18 de febrero de 2020, en el cual hizo un análisis de la bonificación mensual, bonificación

pedagógica y sobresueldos de directivos docentes, cuyo contenido dice que estos tres factores salariales **sí constituyen factores para los aportes a seguridad social y ordenó que solo se liquidara la pensión de jubilación con los factores salariales sobre los cuales se cotizó**, eliminando la limitación que existía de que solo podían ser aquellos que se encuentran en el artículo 1 de la Ley 62 de 1985.

Por lo tanto, las apreciaciones hechas en el transcurso del proceso por la misma entidad que emitió el Comunicado No. 003 del 18 de febrero de 2020, no solo generó que el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL PUTUMAYO** emitiera una sentencia desconociendo que la misma Demandada incluye las bonificación mensual, bonificación pedagógica y sobresueldos de directivos docentes en las liquidaciones de las pensiones de jubilación de los docentes, sino que afectó el derecho a la seguridad social y el debido proceso de la docente **ISABEL ORTIZ RAMIREZ**.

4. Violación directa a la Constitución:

Como se dijo anteriormente, esta discusión gira en torno a unos derechos fundamentales, no se trata de una discusión meramente legal porque esa se dio en el curso del proceso judicial. La Corte Constitucional estableció el siguiente criterio:

“Tercero, la tutela no es una instancia o recurso adicional para reabrir debates meramente legales. Según la jurisprudencia constitucional, “la tutela contra providencias judiciales no da lugar a una tercera instancia, ni puede reemplazar los recursos ordinarios”, pues la competencia del juez de tutela se restringe “a los asuntos de relevancia constitucional y a la protección efectiva de los derechos [fundamentales] y no a problemas de carácter legal”. En ese orden de ideas, la tutela en contra de un auto o una sentencia exige valorar si la decisión se fundamentó en una actuación ostensiblemente arbitraria e ilegítima de la autoridad judicial, violatoria de las garantías básicas del derecho al debido proceso. Solo así se garantiza “la órbita de acción tanto de los jueces constitucionales como de los de las demás jurisdicciones”.

La sentencia T-013 del 2020, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, por medio de la cual la Corte Constitucional reconoce la importancia de salvaguardar los datos de la información laboral, indica lo siguiente:

“La historia laboral es un documento emitido por las administradoras de pensiones – sean públicas o privadas- que se nutre a partir de la información sobre los aportes a pensiones de cada trabajador. En ella se relaciona el tiempo laborado, el empleador y el monto cotizado. También se consignan datos específicos sobre el salario, la fecha de pago de la cotización, los días reportados e igualmente se pueden hacer anotaciones sobre cada uno de los períodos de aportes.

Así, la importancia de la historia laboral se acompasa con la doble faceta del derecho a la información, que, por un lado, es un derecho en sí mismo; y por otro, constituye un instrumento para el ejercicio de otros derechos, pues contiene información laboral sobre el trabajador y su empleador. Por ello, las personas tienen la facultad de conocer, actualizar y rectificar sus datos.

Sobre el particular, la Sala resalta que la importancia de estos documentos radica también en que tienen un registro de los pagos que se han efectuado a la

administradora de pensiones para que en un futuro se conceda el pago de una prestación. De esta forma, las certificaciones deben reflejar cada una de las sumas de dinero recibidas. Igualmente, se considera que la historia laboral es un instrumento para el ejercicio de otros derechos, pues de acuerdo con la información que contiene se reconocen o niegan prestaciones sociales como la pensión de vejez y se generan obligaciones entre los empleadores, los trabajadores y la administradora de pensiones. Por lo tanto, la información que reposa en las historias puede crear expectativas de derechos y su alteración puede vulnerarlos. En suma, la historia de cotizaciones de seguridad social contiene información relevante sobre la trayectoria laboral de una persona, pero también contiene detalles de pagos efectuados a la administradora de pensiones, con el objeto de acceder al reconocimiento de una prestación social.

A nivel jurisprudencial, esta Corporación sostiene de forma pacífica y constante que las administradoras de pensiones tienen la “obligación general de seguridad y diligencia en la administración y conservación de los datos personales y una obligación específica de corregir e indemnizar los perjuicios causados por el mal manejo de la información”. Así mismo, ha considerado que deben “emplear todos los medios técnicos y humanos que estén a su alcance para evitar su deterioro y pérdida”.

En relación con lo anterior, también debe decirse que el **FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO** tiene un formato único para la expedición de certificado de salarios que fue adoptado por todas las secretarías de Educación del país, salvo Bogotá. En esos certificados se enuncian los factores salariales devengados por los docentes, pero en ninguno dice sobre cuales factores salariales se efectuaron aportes.

Por ejemplo, en el certificado de salarios de la docente **ISABEL ORTIZ RAMIREZ** se evidencia lo siguiente:

V. SALARIOS DEVENGADOS		
FACTORES SALARIALES	DESDE:	01 - 01 - 2017
	HASTA:	31 - 12 - 2017
Asignación Básica		3.597.579.00
Auxilio Movilización		52.657.00
Pago Sueldo de Vacaciones		1.684.233.00
Prima de Navidad		3.794.359.00
Prima de Vacaciones Docentes		1.621.292.00
TOTAL		10.730.620.00
FACTORES SALARIALES		
FACTORES SALARIALES	DESDE:	01 - 01 - 2018
	HASTA:	31 - 12 - 2018
Asignación Básica		3.661.927.00
Auxilio Movilización		34.350.00
Bonificación Pedagógica		218.516.00
Pr. Com. Planes C, 12, 13 y 14 D 3277		78.710.00
Pago Sueldo de Vacaciones		2.479.383.00
Prima de Navidad		4.199.046.00
Prima de Vacaciones Docentes		1.970.622.00
TOTAL		12.527.664.00
FACTORES SALARIALES		
FACTORES SALARIALES	DESDE:	01 - 01 - 2019
	HASTA:	31 - 12 - 2019

Formato (483, 1) - Certificado de Salarios FPM FmPsthr: 483M0000 Página 1 de 1

Asignación Básica	3.919.869,00
Asueto Motivación	35.865,00
HE J.Umca G.12,13 y14 D.2277	334.028,00
Pago Sustitución de Vacaciones	3.732.151,00
Prima de Navidad	4.456.643,00
Prima de Vacaciones Docentes	3.136.190,00
TOTAL	13.417.846,00

VI DATOS DE QUIEN CERTIFICA

Nombre Completo
García Yaku Gela

Tipo de Documento CC X CE Número de Documento 82305408

Cargo
Técnico Operativo

01/11/2022
FECHA EXPEDICIÓN


FIRMA DEL FUNCIONARIO QUIEN CERTIFICA

CONTINUACION CERTIFICACION SALARIAL
NOMBRE: ORTIZ RAMIREZ ISABEL

ANEXO HORAS EXTRAS
AÑO 2018

CONTINUACION CERTIFICACION SALARIAL
NOMBRE: ORTIZ RAMIREZ ISABEL

ANEXO HORAS EXTRAS
AÑO 2018

MES	VALOR
Julio	51.140,00
Septiembre	76.710,00
Octubre	51.140,00
Noviembre	26.570,00

AÑO 2019

MES	VALOR
Junio	53.444,00
Julio	334.028,00
Agosto	40.083,00
Septiembre	26.722,00
Octubre	80.166,00
Noviembre	106.698,00
Diciembre	106.698,00
TOTAL	632.776,00

Estado: No A. Fecha: 06/04/2022 Fecha: 06/04/2022

Herramienta: (S.S.T) - Certificado de Salarios (PM) Fin/Fecha: 06/04/2022 Página 2 de 2

A continuación, se presenta otro modelo de certificado de salarios de otro docente:

III. SITUACION LABORAL		
9. TIPO VINCULACION		10. REGIMEN DE CESANTIAS
NACIONAL <input checked="" type="checkbox"/> NACIONALIZADO <input type="checkbox"/>	TERRITORIAL - DECRETO 196/95	LEY 812/2003 (PROVISIONALIDAD -PERIODO DE PRUEBA-
	DEPARTAMENTAL <input type="checkbox"/> MUNICIPAL <input type="checkbox"/> DISTRITAL <input type="checkbox"/> FUENTE FINANCIACION: RECURSOS PROPIOS <input type="checkbox"/> FINANCIADOS <input type="checkbox"/> CONFINANCIADOS <input type="checkbox"/>	DEPARTAMENTAL <input type="checkbox"/> MUNICIPAL <input type="checkbox"/> DISTRITAL <input type="checkbox"/> CON PASIVO: SI <input type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/>
11. FUENTE DE RECURSOS: SGP: <input checked="" type="checkbox"/> RECURSOS PROPIOS: <input type="checkbox"/>		ANUALIDAD <input checked="" type="checkbox"/> RETROACTIVIDAD <input type="checkbox"/>
12. CARGO:	DOCENTE <input checked="" type="checkbox"/> RECTOR <input type="checkbox"/> COORDINADOR <input type="checkbox"/> SUPERVISOR <input type="checkbox"/> DIRECTOR RURAL <input type="checkbox"/> PREESCOLAR <input type="checkbox"/> DIRECTOR DE NUCLEO <input type="checkbox"/> OTRO <input type="checkbox"/> <small>Vinculado en este nivel antes de 1984</small> Cual?	
13. NIVEL:	PREESCOLAR <input type="checkbox"/> PRIMARIA <input checked="" type="checkbox"/> SECUNDARIA <input type="checkbox"/> MEDIA <input type="checkbox"/> CICLO COMPLEMENTARIO <input type="checkbox"/>	
14. ACTIVO:	NO <input checked="" type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/>	
15. TIPO DE NOMBRAMIENTO:	PROPIEDAD <input type="checkbox"/> PERIODO DE PRUEBA <input type="checkbox"/> PROVISIONALIDAD <input checked="" type="checkbox"/> PLANTA TEMPORAL <input type="checkbox"/>	
IV. ESCALAFON		
16. GRADO DE ESCALAFÓN:	<input type="text" value="2A"/>	17. No. A.A. <input type="text" value="2184"/>
19. FECHA DE EFECTOS	<input type="text" value="01/01/2019"/>	18. FECHA A.A. <input type="text" value="13/05/2019"/>
CON ESPECIALIZACIÓN <input type="checkbox"/>	SIN ESPECIALIZACIÓN <input checked="" type="checkbox"/>	
MAESTRÍA <input type="checkbox"/>	DOCTORADO <input type="checkbox"/>	
V. SALARIOS DEVENGADOS		
FACTORES SALARIALES		DESDE: 01 - 06 - 2017
		HASTA: 30 - 06 - 2017
		Junio
Asignacion Basica		1,768,850.00
Bonif. Mensual Docentes		35,377.00
Bonificacion dificil Acceso		162,380.00
Pago Sueldo de Vacaciones		751,761.00
Prima de Servicios		902,113.00
TOTAL		3,620,481.00
Fecha de expedición: 12.06.2024		
Humano-(283,1)- Certificado de Salarios FPM		
FmtFecha dd/MM/yyyy		
Página 13 de 22		

A continuación, se muestra otro formato de certificado de salarios obtenido directamente de la plataforma HUMANO EN LÍNEA, que es el aplicativo donde actualmente se administra la información de los docentes:

DICIEMBRE				
Factores / Cargo	Valor	Estado	Fecha Aprobación	Observaciones
DIAL EFECTIVAMENTE LABORADOS	30,00	Aprobado Final	10/10/2024 8:43:11 a. m.	Reportar Inconstitucional
PAGO BONIFICACION DC 1566-1278	30.257,00	Aprobado Final	10/10/2024 8:43:14 a. m.	Reportar Inconstitucional
PAGO SUELDO EN VACACIONES	3.570.344,00	Aprobado Final	10/10/2024 8:43:11 a. m.	Reportar Inconstitucional
SALDO ACTUAL	5.804.489,00	Aprobado Final	10/10/2024 8:43:11 a. m.	Reportar Inconstitucional
SUELDO BASICO	3.389.210,00	Aprobado Final	10/10/2024 8:43:14 a. m.	Reportar Inconstitucional
PRIMA DE NAVIDAD	4.418.233,00	Aprobado Final	10/10/2024 8:43:14 a. m.	Reportar Inconstitucional

2024
Aprobado

Desde 01/01/2024 Hasta 31/01/2024

ENERO				
Factores / Cargo	Valor	Estado	Fecha Aprobación	Observaciones
DIAL EFECTIVAMENTE LABORADOS	30,00	Aprobado Final	10/10/2024 8:43:11 a. m.	Reportar Inconstitucional
PAGO BONIFICACION DC 1566-1278	30.248,00	Aprobado Final	10/10/2024 8:43:14 a. m.	Reportar Inconstitucional
PAGO SUELDO EN VACACIONES	3.115.690,00	Aprobado Final	10/10/2024 8:43:11 a. m.	Reportar Inconstitucional
SALDO ACTUAL	4.438.479,00	Aprobado Final	10/10/2024 8:43:14 a. m.	Reportar Inconstitucional
SUELDO BASICO	3.444.822,00	Aprobado Final	10/10/2024 8:43:11 a. m.	Reportar Inconstitucional

PASTO
Aprobado

Como se observó en las anteriores certificaciones de salarios adoptados por la **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**, en ninguna dice o se puede determinar sobre cuales factores salariales se hicieron aportes a seguridad social.

Es deber de la **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO** suministrar la información correcta y veraz de los aportes a seguridad social de sus afiliados, pues al no hacerlo se está violando el derecho a la seguridad social de la accionante, tal como quedó evidenciado en la sentencia T-013 del 2020, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Se trae a colación otro apartado de la Sentencia de Unificación SU-261 de 2021, M.P. José Fernando Reyes Cuartas:

En estos casos, se presenta una violación al debido proceso que no puede ser atribuible al funcionario judicial “en la medida que no lo puede apreciar, como consecuencia de la actuación inconstitucional de otros actores...”

Dicho de otra forma, el defecto por *error inducido* ocurre cuando una providencia judicial en apariencia no tiene defectos endógenos, pues fue adoptada con respeto al principio del debido proceso, con base en los elementos probatorios que obran en el expediente y con fundamento en una interpretación razonable de la ley. No obstante, la decisión presenta vicios exógenos pues, aunque fue proferida bajo la influencia de aspectos correctamente aportados al proceso, estos fueron irregulares o equivocados. Luego la sentencia se fundamenta en elementos adecuadamente aportados al proceso, pero con información falsa, equivocada o imprecisa que ocasiona la vulneración de los derechos fundamentales.”

El debido proceso se vio afectado porque la **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL**

MAGISTERIO pese a tener conocimiento de que a través del Comunicado No. 003 del 18 de febrero de 2020 se estableció que la bonificación mensual, la bonificación pedagógica y los sobresueldos de directivos docentes constituyen factores salariales sobre los cuales se hacen cotizaciones a seguridad social, en transcurso de las dos instancias del proceso indicó que se deben tener en cuenta solo los factores salariales sobre los cuales se cotizó y que se encuentran en el artículo 1 de la Ley 62 de 1985, omitiendo informar que ella misma ordenó la inclusión de los factores salariales mencionados, a pesar de existir la sentencia de unificación del **CONSEJO DE ESTADO SUJ-014-CE-S2-2019**.

Y aun cuando se indica que se deben tener en cuenta solo los los factores salariales sobre los cuales se cotizó y que se encuentran en el artículo 1 de la Ley 62 de 1985, omite aceptar el error cometido al momento de liquidar la prestación de la Actora pues no incluyó en la base de liquidación de la pensión de jubilación las HORAS EXTRAS DEVENGADAS, las cuales se encuentran debidamente relacionadas en la certificación salarial aportada.

CAPITULO IV. PETICIÓN

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, de manera respetuosa le solicito al Consejo de Estado en su rol de juez constitucional acceda a las siguientes peticiones:

1. Se amparen los derechos fundamentales de mi poderdante, vulnerados con la sentencia emitida por el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL PUTUMAYO**, dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho con número de radicado 86001-3333-002-**2022-00292-01**.
2. Que se deje sin efectos la sentencia del 30 de abril de 2026, proferida por el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL PUTUMAYO**, dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho radicado 86001-3333-002-**2022-00292-01**.
3. Que se ordene al **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL PUTUMAYO** emitir una sentencia que resuelva conforme a derecho el recurso de apelación presentado en contra de la sentencia de primera instancia proferida por el **JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MOCOA**.

CAPITULO V. PRUEBAS Y ANEXOS

1. Poder debidamente otorgado por la accionante.
2. Copia de mi cédula de ciudadanía y tarjeta profesional de abogado.
3. Cédula de ciudadanía de mi mandante.
4. Copia de la sentencia proferida por el **JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MOCOA** dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho No. 86001-3333-002-**2022-00292-01**.
5. Copia del recurso de apelación presentado por la suscrita en contra de la sentencia de primera instancia.

6. Copia de la sentencia de segunda instancia emitida por el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL PUTUMAYO**.
7. Comunicado No. 003 del 18 de febrero de 2020 expedido por el **FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**.
8. Sentencia del 21 de septiembre de 2023, proferida dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho No. 25307333300320210006601.
9. Sentencia del 12 de agosto de 2025, proferida dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho No. 25269333300220220018301.
10. Sentencia del 15 de julio de 2025, proferida dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho No. 25269333300220230002701.
11. Sentencia del 23 de octubre de 2025, proferida por el **CONSEJO DE ESTADO** dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho No. 05001-23-33-000-2016-01737-01.
12. Sentencia del 19 de junio de 2025, proferida por el **CONSEJO DE ESTADO** dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho No. 25000-23-42-000-2021-00493-01.
13. Copia de la demanda inicial con sus anexos.

CAPITULO VI. COMPETENCIA

Es esta honorable Corporación competente para conocer del asunto, por la naturaleza de los hechos y la jerarquía de la autoridad accionada, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1382 de 2000.

CAPITULO VII. JURAMENTO

Bajo la gravedad del juramento manifiesto que me ratifico de todo lo dicho y que ni mi poderdante ni la suscrita hemos intentado otra acción de tutela sobre los mismos hechos y derechos.

CAPITULO VIII. NOTIFICACIONES

✓ **Parte Accionante:** Tanto mi mandante como el suscrito apoderado las recibiremos en la Carrera 30 # 25A - 85 de la ciudad de Bogotá D.C., celular 3156830684, E-mail: atbc3010@hotmail.com.

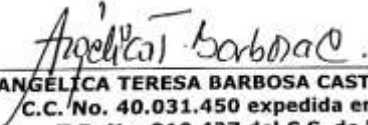
✓ **Parta Accionada:**

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL PUTUMAYO: Carrera. 9 # 21-108, Mocoa, Putumayo. Correo electrónico: srtadmpu@cendoj.ramajudicial.gov.co.

✓ **Vinculado:**

NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, Calle 43 No. 57 - 14, Centro Administrativo Nacional (CAN), Buzón de notificaciones judiciales: notificacionesjudiciales@mineducacion.gov.co y/o **FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**, Calle 72 No. 10 - 03 Pisos 4, 5, 8, 9 de la ciudad Bogotá D.C.

Atentamente,


ANGÉLICA TERESA BARBOSA CASTELLANOS
C.C. No. 40.031.450 expedida en Tunja
T.P. No. 310.427 del C.S. de la J.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
IDENTIFICACIÓN PERSONAL
CÉDULA DE CIUDADANÍA

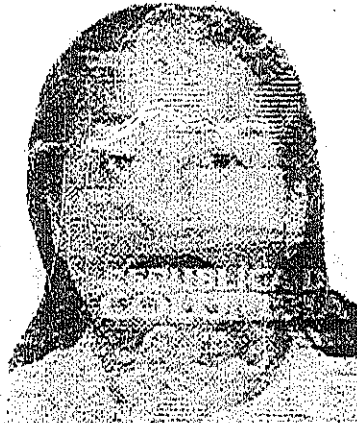
NÚMERO 36.182.490

ORTIZ RAMIREZ

APELLIDOS

ISABEL

NOMBRES



Isabel Ortiz R
FIRMA



ÍNDICE DERECHO

FECHA DE NACIMIENTO 20-MAY-1964

PUERTO RICO
(CAQUETA)

LUGAR DE NACIMIENTO

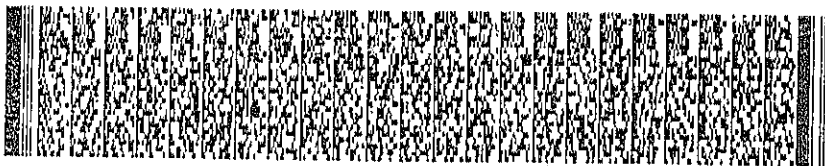
1.60
ESTATURA

O+
G.S. RH

F
SEXO

07-FEB-1985 NEIVA
FECHA Y LUGAR DE EXPEDICIÓN

Alexander Vega Rocha
REGISTRADOR NACIONAL
ALEXANDER VEGA ROCHA



A-6401800-01132095-F-0036182490-20200213

0070093822A 1

53567984



PODER

Desde Isabel Ortiz <isabelortizramires@gmail.com>

Fecha Mié 03/06/2026 16:49

Para atbc3010@hotmail.com <atbc3010@hotmail.com>

📎 1 archivo adjunto (21 KB)

PODER TUTELA ISABEL ORTIZ.docx;

**HONORABLES MAGISTRADOS
CONSEJO DE ESTADO**
E.S.D.

ISABEL ORTIZ RAMIREZ, identificada con la cédula de ciudadanía número 36.182.490 expedida en Neiva, comedidamente manifiesto a Usted que **CONFIERO PODER**, especial, amplio y suficiente a la Doctora **ANGELICA TERESA BARBOSA CASTELLANOS**, identificada con la cédula de ciudadanía No. **40.031.450** expedida en Tunja, Abogada portadora de la Tarjeta Profesional No. **310.427** del Consejo Superior de la Judicatura, para que en mi nombre y representación inicie y lleve hasta su terminación el trámite de **ACCION DE TUTELA** en contra del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL PUTUMAYO**, a fin de que se amparen mis derechos fundamentales al *debido proceso*, a la *igualdad*, a la *seguridad social* y las garantías judiciales y la tutela judicial efectiva, consagradas en la Constitución Política de Colombia, vulnerados por la accionada con la Sentencia de 30 de abril de 2026, notificada el día 04 e mayo de 2026, proferida dentro del proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho identificado con el radicado No. 86001-3333-002-2022-00292-01 adelantado en contra de La Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

La apoderada queda ampliamente facultada para recibir, desistir, transigir, sustituir, conciliar, renunciar, reasumir y, en general, todas las acciones tendientes a obtener la defensa de mis derechos de conformidad con el artículo 77 del C.G. del P. sin que pueda decir en algún momento que actúa sin poder suficiente, de acuerdo a los documentos que se aporten.

Sírvase en consecuencia reconocer personería a mi apoderada.

Atentamente,

ISABEL ORTIZ RAMIREZ
C.C. 36.182.490 expedida en Neiva

REPUBLICA DE COLOMBIA
IDENTIFICACION PERSONAL
CEDULA DE CIUDADANIA

NUMERO **40.031.450**
BARBOSA CASTELLANOS

APELLIDOS
ANGELICA TERESA

NOMBRES
Angelica T. Barbosa C.

FIRMA




INDICE DERECHO

FECHA DE NACIMIENTO **30-OCT-1970**
TUNJA
(BOYACA)
LUGAR DE NACIMIENTO

1.54 **A+** **F**
ESTATURA G.S. RH SEXO

04-JUL-1989 TUNJA
FECHA Y LUGAR DE EXPEDICION

Carlos Ariel Sanchez Torres
REGISTRADOR NACIONAL
CARLOS ARIEL SANCHEZ TORRES



A-1500150-00016481-F-0040031450-20080624 0000591128A 1 1150007660

REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL

CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
TARJETA PROFESIONAL DE ABOGADO



NOMBRES: **ANGELICA TERESA**
APELLIDOS: **BARBOSA CASTELLANOS**

PRESIDENTE CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
EDGAR CARLOS SANABRIA MELO

Edgar Carlos Sanabria Melo
CONSEJO SECCIONAL

UNIVERSIDAD: **CORP. U. IDEAS**
CEDULA

FECHA DE GRADO: **15/06/2018**
FECHA DE EXPEDICION: **09/07/2018**

BOGOTA
TARJETA N°

40031450 **09/07/2018** **310427**

República de Colombia



Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Mocoa

San Miguel Agreda de Mocoa, veintisiete (27) de junio de dos mil veinticuatro (2024).

Radicación : 860013333002 2022-00292 00
Demandante : **ISABEL ORTIZ RAMIREZ**
Demandado : NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN -
FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES
SOCIALES DEL MAGISTERIO
Medio de Control : Nulidad y restablecimiento del derecho

Grupo etario: 0 personas menores de 18 años; 1 mayores de 18 y menores de 60; y, 0 sin información de edad – No informan etnia, identidad sexual o capacidad diversa.

Procede el Despacho a dictar sentencia dentro del presente proceso que, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, formuló, a través de apoderado judicial, la señora ISABEL ORTIZ RAMIREZ, identificada con la cédula de ciudadanía No. 36.182.490, en contra de la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO.

Se estudia el asunto bajo la siguiente estructura:

I. SÍNTESIS DEL PROCESO

1.1 DEMANDA

Del escrito de la demanda se extraen las declaraciones y condenas que a continuación se exponen:

“1. Declarar la nulidad parcial de la Resolución No. 4614 de 21 de octubre de 2019 proferida por la Nación - Ministerio de Educación Nacional - Fondo Nacional De Prestaciones Sociales Del Magisterio, mediante la cual se reconoce y ordena el pago de una pensión de jubilación a favor de mi poderdante; respecto del valor establecido como cuantía de la pensión, a efectos de incluir en la base de liquidación de la pensión la totalidad de los factores salariales percibidos durante el año inmediatamente anterior a la adquisición del status de pensionado.

Radicación : 860013333002 2022-00292 00
Demandante : ISABEL ORTIZ RAMIREZ
Demandado : NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FNPSM
Medio de control : Nulidad y restablecimiento del derecho

“CONDENAS 1.(que) Se condene a LA NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, a incluir como base de liquidación de la pensión de Jubilación, además de los ya incluidos (Asignación Básica), el promedio de todos los factores salariales devengados por mi mandante en el año anterior al status de pensionado, esto es, ASIGNACION BASICA, AUXILIO DE MOVILIZACION, BONIFICACION PEDAGOGICA, HORAS EXTRAS COM. PLANTA G. 12, 13 y 14 D.2277, PRIMA DE NAVIDAD, PRIMA DE VACACIONES, con efectos fiscales a partir del momento en que cumplió los requisitos para el reconocimiento de su pensión.

2. Que se condene a los demandados a reconocer y pagar a mi mandante las diferencias de las mesadas generadas a partir del nuevo valor de la pensión, con la inclusión de la totalidad de los factores salariales percibidos por el pensionado, desde la fecha de status hasta cuando se verifique la inclusión en nómina del nuevo valor que por esta acción se llegare a reconocer.

3. Condenar a LA NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, a reconocer, liquidar y pagar los intereses de mora, sobre las sumas adeudadas, conforme a lo establecido en el Artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

4. Condenar a la demandada a reconocer, liquidar y pagar sobre las sumas adeudadas a mi mandante, los ajustes del valor de dichas sumas, conforme al índice de precios al consumidor -IPC- de conformidad con lo previsto en el artículo 187 del C. de P.A. y de lo C.A.

5. Condenar a la entidad demandada que de estricto cumplimiento a la sentencia conforme lo dispone el artículo 189 y 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

6. Condenar en costas a la demandada tal y como lo dispone el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”

1.2. FUNDAMENTOS FACTICOS

Los hechos que sirven como base de las pretensiones contenidas en la demanda, son, en síntesis, los siguientes:

“1. Mi mandante es docente del servicio público de educación del Departamento del Putumayo, financiado con el Sistema General de Participaciones.

2. A mi mandante, por haber cumplido con todos y cada uno de los requisitos establecidos en la ley, el FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, ordenó el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación mediante Resolución No.4614 de 21 de octubre de 2019.

3. Dentro de la liquidación de la Pensión a mi mandante no le incluyeron la totalidad de los factores salariales, devengados, conforme al año base de su liquidación, violando derechos adquiridos y la normatividad que regula la materia.

4. Mi mandante ingresó al Servicio Público de Educación antes de la expedición de la ley 812 de 2003, esto es, desde el 15 de enero de 1996, por consiguiente y conforme lo dice la ley 812 artículo 81, las normas prestacionales que deben aplicarse son las vigentes y que regulaban el tema antes de la fecha de su expedición: ley 91 de 1989, ley 33 de 1985 y ley 4 de 1966.

5. Mi mandante durante el año anterior al status de pensionado percibió los siguientes factores salariales: ASIGNACION BASICA, AUXILIO DE MOVILIZACION, BONIFICACION PEDAGOGICA, HORAS EXTRAS COM. PLANTA G.12, 13 y 14 D.2277, PRIMA DE NAVIDAD, PRIMA DE VACACIONES, los cuales deben tenerse en cuenta en su totalidad al momento de calcular el valor de la mesada pensional reconocida.”

Radicación : 860013333002 2022-00292 00
Demandante : ISABEL ORTIZ RAMIREZ
Demandado : NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FNPSM
Medio de control : Nulidad y restablecimiento del derecho

1.3 POSICIÓN DE LA PARTE DEMANDADA (CONSTESTACIÓN DE LA DEMANDA)

La abogada ÁNGELA VIVIANA MOLINA MURILLO, actuando calidad de apoderada del Ministerio de Educación Nacional, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio contestó la demanda argumentando que el artículo 1 de la ley 62 de 1985, establece la obligación que existe frente al pago de los aportes y de forma taxativa señaló que los factores que conforman la base de liquidación a saber, 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, finalmente dicho artículo señaló que la base de liquidación de la pensión corresponderá a los factores que hayan servido de base para calcular los aportes.

Concluye que, para efectos de la liquidación pensional de los docentes, se debe tener en cuenta la fecha de vinculación o ingreso al servicio educativo oficial de cada docente para así establecer cual resulta el régimen aplicable y entonces 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 1° de la ley 62 de 1985, y por lo tanto, no se puede incluir ningún factor diferente a los enlistados en el mencionado artículo.
- b. Los docentes vinculados a partir de la entrada en vigencia de la ley 812 de 2003, afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, les aplica el régimen pensional de prima media establecido en las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, con los requisitos previstos en dicho régimen, con excepción de la edad que será de 57 años para hombres y mujeres. Los factores que se deben incluir en el ingreso base de liquidación son los previstos en el Decreto 1158 de 1994 sobre los que se efectuaron las respectivas cotizaciones.

Así se tiene que en el tema de reliquidación la jurisprudencia del Consejo de Estado en concordancia con el art 48 constitucional y el Acto Legislativo 01 de 2005, Para la

Radicación : 860013333002 2022-00292 00
Demandante : ISABEL ORTIZ RAMIREZ
Demandado : NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FNPSM
Medio de control : Nulidad y restablecimiento del derecho

liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones.

El departamento del Putumayo, por intermedio de su apoderado, abogado CESAR ANDRES ROSERO DE LA CRUZ, argumenta que se requiere que se declare la falta de legitimación en la causa por pasiva frente al Departamento del Putumayo – Secretaría de Educación, al considerar que no es la Entidad a quien le corresponde reconocer y pagar la pensión de jubilación de la Docente MAXIMINA MOSQUERA DAZA, (sic) puesto que, esta responsabilidad recae en el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio.

1.4. ANTECEDENTES (TRÁMITE PROCESAL SURTIDO)

La demanda fue presentada ante el Centro de Servicios Judicial de Mocoa mediante acta¹ de secuencia No. 490 del 21/nov./2022, y repartida para su conocimiento a esta judicatura.

Cumplidos los requisitos establecidos en la norma para el escrito de acción, mediante auto² del dieciocho (18) de enero dos mil veintitrés (2023), se admitió la demanda, y se ordenó la notificación a las entidades demandadas y a los demás sujetos procesales.

La notificación personal de la demanda³, se surtió en los términos del artículo 199 de la ley 1437 de 2011, el 2 de febrero de 2023.

La audiencia inicial programada en auto⁴ del seis (06) de septiembre dos mil veintitrés (2023) y se desarrolló⁵ el 21 de septiembre de 2023, acta 105-2023, dentro de la cual se fijó el litigio y se decretaron pruebas y se programó su audiencia para el día veintitrés (23) de mayo de dos mil veintitrés (2023).

En la mencionada Audiencia, se determinó que el asunto puede someterse al trámite de la sentencia anticipada, considerando que es un asunto de puro derecho y se han reunido todas las pruebas necesarias para dictar sentencia a través de las pruebas documentales, así se ordena a correr traslado para alegar de conclusión. Ante lo cual el 27 de septiembre de 2023 el MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL - FONDO NACIONAL DE

¹ 0002ActaReparto

² 0005AutoAdmiteDemanda2022 - 00292

³ 0007NotificacionPersonal 2022-292

⁴ 0014AutoFijaAudienciaInicial22-292 y 2022-282

⁵ 0020ActaAudienciaInicial

Radicación : 860013333002 2022-00292 00
Demandante : ISABEL ORTIZ RAMIREZ
Demandado : NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FNPSM
Medio de control : Nulidad y restablecimiento del derecho

PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, presentó ALEGATOS DE CONCLUSION en los siguientes términos:

“(…) teniendo en cuenta que los aquí demandantes obtuvieron su pensión bajo el amparo de la ley 33 de 1985 la cual es aplicable a todos los empleados oficiales de cualquier orden incluidos los docentes, que dicha ley definió el monto de la pensión de jubilación en el 75% del promedio que sirvió de base para los aportes el último año de servicio, y que indica en su artículo primero que el empleado oficial que sirva o haya servido veinte (20) años continuos o discontinuos y llegue a la edad de cincuenta y cinco (55) tendrá derecho a que por la respectiva Caja de Previsión se le pague una pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio, se reitera, se establece que será el salario promedio que sirvió de base para los aportes, razón por la cual se deberá entender que es esta premisa la aplicable a los casos que aquí se tratan, por lo que no hay lugar a realizar ningún otro tipo de reconocimiento más allá de los factores que fueron tenidos en cuenta, pues son estos sobre los que se hicieron los respectivos aportes, tal cual, lo señala la norma citada.

“Finalmente, resalto al Despacho que la Sentencia de Unificación emitida por la Sala plena dentro del proceso con radicado No. 2012-00143-01 del 28 de agosto de 2018, señaló reglas y sub reglas a efectos de realizar la liquidación pensional e indicó que la sub regla uno no le es aplicable a los docentes pues estos, fueron exceptuados del sistema integral de seguridad social por virtud del artículo 279 de la ley 100 de 1993.

“Sin embargo, no pasa lo mismo con la sub regla número dos, pues se advierte que la misma es aplicable para todos los servidores públicos y no hace distinción alguna, dicha sub regla establece que los factores salariales que se deben incluir en el IBL para la pensión de vejez de los servidores públicos son únicamente aquellos sobre los que se hayan efectuado aportes o cotizaciones al sistema de pensiones.

“En ese sentido, podría entenderse que esta Sentencia de unificación (2018) ha modificado claramente la postura del Honorable Consejo de Estado quien en sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010, consideró que 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, por ende, para establecer la cuantía de las pensiones de los servidores públicos debían incluirse todos los factores percibidos de manera habitual, como contraprestación por sus servicios.

“Es así como dicha posición ha sido reevaluada pues en dicho pronunciamiento se consideró que la tesis adoptada en la referida sentencia de unificación de la Sección Segunda, del 4 de agosto de 2010, va en contravía del principio de solidaridad en materia de seguridad social, en el entendido que 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.

“En el mismo sentido y siguiendo con la línea trazada, el Honorable Consejo de estado, con Ponencia del Dr. Cesar Palomino Cortés, profirió sentencia de unificación SUJ-014 del 25 de abril de 2019, en donde se refirió puntualmente al tema de factores salariales del personal docente y en general el régimen pensional de los mismos, determinando que dependiendo la fecha de vinculación al servicio oficial docente, esto es, antes de la entrada en vigencia de la ley 812 de 2003, se entenderán que pertenecen al régimen establecido en la ley 33 de 1985 y quienes se hayan vinculado en vigencia de la dicha norma se les aplicará el régimen de prima media fijado en la ley 100 de 1993; no obstante lo anterior, en uno u otro caso, los factores que se deben incluir en el IBL son los previstos en la ley 62 de 1985 y la ley 1158 de 1994, según el régimen al que pertenezca, sin incluir factores diferentes a los allí en listados y en todo caso sólo sobre los que se efectuaron las respectivas cotizaciones. Razón por la cual esta demás incluir factores salariales adicionales a los que ya fueron tenidos en cuenta en el acto de reconocimiento” (...).

El demandante presenta sus alegatos en el sentido de que el régimen pensional aplicable a los docentes oficiales se determina dependiendo de la fecha de su ingreso o vinculación al

Radicación : 860013333002 2022-00292 00
Demandante : ISABEL ORTIZ RAMIREZ
Demandado : NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FNPSM
Medio de control : Nulidad y restablecimiento del derecho

servicio educativo, pues si el docente fue vinculado antes del 27 de junio de 2003, fecha de entrada en vigencia de la ley 812 de 2003. Para el caso a la demandante, le es aplicable la ley 91 de 1989, la cual establece que los docentes 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. En cambio, si el docente fuese vinculado a partir del 27 de junio de 2003, le son aplicables las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003.

Concluye que, teniendo en cuenta que el año status de la pensión de la demandante, es el comprendido entre el 21 de mayo de 2018 y el 21 de mayo de 2019, lapso de tiempo dentro del cual devengó asignación básica, auxilio de movilización, horas extras, bonificación pedagógica, prima de Navidad y prima de vacaciones, tal y como se puede verificar en el certificado de salarios aportado con la demanda, se deben incluir estos factores dentro de la base de liquidación de la pensión.

1.5. NORMAS VIOLADAS

El demandante establece como normas violadas, las siguientes:

1. La ley 812 de 2003 artículo 81
2. La ley 100 de 1993.
3. la ley 797 de 2003.

1.6. PRUEBAS

PARTE DEMANDANTE (CON LA DEMANDA)

1. Copia de la cédula de ciudadanía del demandante.
2. Resolución No. 4614 de 21 de octubre de 2019.
3. Certificado de los salarios devengados correspondientes a los años 2017 a 2019. (fecha de adquisición del estatus pensional).

Radicación : 860013333002 2022-00292 00
Demandante : ISABEL ORTIZ RAMIREZ
Demandado : NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FNPSM
Medio de control : Nulidad y restablecimiento del derecho

PARTE DEMANDADA (CON LA CONSTESTACIÓN DE LA DEMANDA)

La demandada no aporta pruebas adicionales.

DECRETADAS DE OFICIO Y RECOLECTADAS DENTRO DEL TRÁMITE PROCESAL

1. Expediente administrativo de la señora ISABEL ORTIZ RAMIREZ, remitido por la Secretaría de Educación Departamental del Putumayo.

1.7. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Surtida la etapa probatoria se dio traslado a los sujetos procesales para que alegaran de conclusión.

PARTE DEMANDANTE

La parte demandante, dentro de su escrito de alegaciones, expuso que los docentes son exceptuados del régimen general de pensiones.

PARTE DEMANDADA

NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN -FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO.

La Entidad demandada, hizo referencia a la normatividad aplicable al caso, así como a los pronunciamientos que las altas cortes han vertido respecto de la reliquidación de las pensiones, considerando que por regla general se encuentran sometidas a las normas vigentes al momento de la causación, so pena de violentar la Constitución de 1991, explicando que la regla financiera que establece el reconocimiento de las pensiones, conforme a los factores establecidos en la ley y sobre los cuales se han realizado aportes y/o cotizaciones oportunamente, ha sido elevada a rango constitucional, y el artículo 48 inciso 12, en virtud del principio de sostenibilidad financiera del sistema pensional, que implica que las pensiones se liquidan con base en los aportes que se realizan.

Radicación : 860013333002 2022-00292 00
Demandante : ISABEL ORTIZ RAMIREZ
Demandado : NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FNPSM
Medio de control : Nulidad y restablecimiento del derecho

Consideró necesario resaltar el pronunciamiento del H. Consejo de Estado en Sentencia del 25 de abril de 2019, en la que se unificó el criterio sobre los factores que se deben tener en cuenta para el reconocimiento y pago de las pensiones de las jubilaciones de los afiliados al FOMAG, advirtiendo que dentro del presente caso no se acreditó que sobre todos los factores devengados en el último año de servicios se hubiesen efectuado aportes, por lo que no pueden ser tenidos en cuenta para la liquidación de pensiones de jubilación, siendo entonces, que el acto demandado goza de plena validez jurídica.

Así la abogada LINA PAOLA REYES HERNÁNDEZ actuando calidad de apoderada del Ministerio de Educación Nacional, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, se permitió presentar ALEGATOS DE CONCLUSIÓN del proceso de la referencia en los siguientes términos:

(...) “teniendo en cuenta que los aquí demandantes obtuvieron su pensión bajo el amparo de la ley 33 de 1985 la cual es aplicable a todos los empleados oficiales de cualquier orden incluidos los docentes, que dicha ley definió el monto de la pensión de jubilación en el 75% del promedio que sirvió de base para los aportes el último año de servicio, y que indica en su artículo primero que el empleado oficial que sirva o haya servido veinte (20) años continuos o discontinuos y llegue a la edad de cincuenta y cinco (55) tendrá derecho a que por la respectiva Caja de Previsión se le pague una pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio, se reitera, se establece que será el salario promedio que sirvió de base para los aportes, razón por la cual se deberá entender que es esta premisa la aplicable a los casos que aquí se tratan, por lo que no hay lugar a realizar ningún otro tipo de reconocimiento más allá de los factores que fueron tenidos en cuenta, pues son estos sobre los que se hicieron los respectivos aportes, tal cual, lo señala la norma citada.

“Finalmente, resalto al Despacho que la Sentencia de Unificación emitida por la Sala plena dentro del proceso con radicado No. 2012-00143-01 del 28 de agosto de 2018, señalo reglas y sub reglas a efectos de realizar la liquidación pensional e indicó que la sub regla uno no le es aplicable a los docentes pues estos, fueron exceptuados del sistema integral de seguridad social por virtud del artículo 279 de la ley 100 de 1993.

“Sin embargo, no pasa lo mismo con la sub regla número dos, pues se advierte que la misma es aplicable para todos los servidores públicos y no hace distinción alguna, dicha sub regla establece que los factores salariales que se deben incluir en el IBL para la pensión de vejez de los servidores públicos son únicamente aquellos sobre los que se hayan efectuado aportes o cotizaciones al sistema de pensiones.

“En ese sentido, podría entenderse que esta Sentencia de unificación (2018) ha modificado claramente la postura del Honorable Consejo de Estado quien en sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010, consideró que 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, por ende, para establecer la cuantía de las pensiones de los servidores públicos debían incluirse todos los factores percibidos de manera habitual, como contraprestación por sus servicios.

“Es así como dicha posición ha sido reevaluada pues en dicho pronunciamiento se consideró que la tesis adoptada en la referida sentencia de unificación de la Sección Segunda, del 4 de agosto de 2010, va en contravía del principio de solidaridad en materia de seguridad social, en el entendido que 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.

Radicación : 860013333002 2022-00292 00
Demandante : ISABEL ORTIZ RAMIREZ
Demandado : NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FNPSM
Medio de control : Nulidad y restablecimiento del derecho

“En el mismo sentido y siguiendo con la línea trazada, el Honorable Consejo de estado, con Ponencia del Dr. Cesar Palomino Cortés, profirió sentencia de unificación SUJ-014 del 25 de abril de 2019, en donde se refirió puntualmente al tema de factores salariales del personal docente y en general el régimen pensional de los mismos, determinando que dependiendo la fecha de vinculación al servicio oficial docente, esto es, antes de la entrada en vigencia de la ley 812 de 2003, se entenderán que pertenecen al régimen establecido en la ley 33 de 1985 y quienes se hayan vinculado en vigencia de la dicha norma se les aplicará el régimen de prima media fijado en la ley 100 de 1993; no obstante lo anterior, en uno u otro caso, los factores que se deben incluir en el IBL son los previstos en la ley 62 de 1985 y la ley 1158 de 1994, según el régimen al que pertenezca, sin incluir factores diferentes a los allí en listados y en todo caso sólo sobre los que se efectuaron las respectivas cotizaciones. Razón por la cual esta demás incluir factores salariales adicionales a los que ya fueron tenidos en cuenta en el acto de reconocimiento.”

1.8. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público no conceptuó en este proceso.

II. CONSIDERACIONES PARA RESOLVER

2.1 SANEAMIENTO DE LA ACTUACIÓN

Tramitada la presente acción y dado que, como resultado de la revisión procesal ordenada en el artículo Art. 25 ley 1285 de 2009 -Modificatoria de la ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia-, no se observa causal de nulidad, impedimento alguno o irregularidad que pueda invalidar lo actuado, se procede a decidir la controversia suscitada entre las partes.

2.2 COMPETENCIA

Es competente este despacho para conocer del presente asunto en primera instancia de conformidad con lo expresado en el artículo 155, numeral 3 de la ley 1437 de 2011. De la misma manera, este Despacho es competente debido a la cuantía conforme lo establece el artículo 157 de la misma norma.

2.3 PROBLEMA JURÍDICO

El Despacho formula el problema jurídico frente al cual se expresará la tesis que soporte la respuesta judicial más acertada, en los siguientes términos:

Radicación : 860013333002 2022-00292 00
Demandante : ISABEL ORTIZ RAMIREZ
Demandado : NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FNPSM
Medio de control : Nulidad y restablecimiento del derecho

¿Es procedente declarar la nulidad parcial del acto administrativo contenido en Resolución No. 4614 de 21 de octubre de 2019 proferida por la Nación Ministerio de Educación Nacional Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, mediante la cual se reconoce y ordena el pago de una pensión de jubilación a favor de la señora ISABEL ORTIZ RAMIREZ sin incluir en el IBL la totalidad de factores salariales, devengados durante el año de obtención del status pensional?

En consecuencia, y a título de restablecimiento del derecho, habrá de determinarse si procede ordenar a la entidad demanda a:

1. incluir como base de liquidación de la pensión de Jubilación, además de los ya incluidos (Asignación Básica), el promedio de todos los factores salariales devengados por la señora ISABEL ORTIZ RAMIREZ, en el año anterior al status de pensionado, esto es, ASIGNACION BASICA, AUXILIO DE MOVILIZACION, BONIFICACION PEDAGOGICA, HORAS EXTRAS COM. PLANTA G. 12, 13 y 14 D.2277, PRIMA DE NAVIDAD, PRIMA DE VACACIONES, con efectos fiscales a partir del momento en que cumplió los requisitos para el reconocimiento de su pensión.

1. condenar a LA NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, a incluir como base de liquidación de la pensión de Jubilación, además de los ya incluidos (Asignación Básica), el promedio de todos los factores salariales devengados en el año anterior al status de pensionado.

2. Condenar a los demandados a reconocer y pagar a la señora ISABEL ORTIZ RAMIREZ, las diferencias de las mesadas generadas a partir del nuevo valor de la pensión, con la inclusión de la totalidad de los factores salariales percibidos por el pensionado, desde la fecha de status hasta cuando se verifique la inclusión en nómina del nuevo valor que por esta acción se llegare a reconocer.

2. Condenar a pagar los intereses de mora, sobre las sumas adeudadas, conforme a lo establecido en el Artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Lo anterior, junto con las indexaciones e intereses a que haya lugar y de acuerdo como fue solicitado en la demanda.

Radicación : 860013333002 2022-00292 00
Demandante : ISABEL ORTIZ RAMIREZ
Demandado : NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FNPSM
Medio de control : Nulidad y restablecimiento del derecho

2.4.- TESIS DEL DESPACHO.

Este Despacho considera que las pretensiones de la demanda, no están llamadas a prosperar, habida cuenta que no se avizora causal de la cual se pueda deducir la existencia de un vicio que provoque nulidad sobre el acto administrativo acusado, esto en razón a que si bien se encuentra probado que ciertos factores salariales han sido efectivamente devengados por el demandante dentro del último año de prestación de servicios, no obra dentro del plenario prueba conducente, pertinente ni útil, que permita inferir que aquellos reclamados por la parte actora hubieran sido efectivamente cotizados al sistema pensional.

La Tesis expuesta, se sustentará en los términos que a continuación se expresa.

3.- FUNDAMENTOS PARA LA DECISIÓN

Teniendo en cuenta que el presente asunto guarda relación con la reliquidación de una asignación pensional de la señora ISABEL ORTIZ RAMIREZ como docente del orden nacional, se realiza el tratamiento normativo y jurisprudencial en el siguiente sentido:

3.1.- FUNDAMENTO NORMATIVO

El artículo 279 de la ley 100 de 1993 prescribe:

“ARTICULO. 279.- Excepciones. El sistema integral de seguridad social contenido en la presente ley no se aplica a los miembros de las fuerzas militares y de la Policía Nacional, ni al personal regido por el Decreto ley 1214 de 1990, con excepción de aquél que se vincule a partir de la vigencia de la presente ley, ni a los miembros no remunerados de las corporaciones públicas.

“Así mismo, se exceptúa a los afiliados al fondo nacional de prestaciones sociales del magisterio, creado por la ley 91 de 1989, cuyas prestaciones a cargo serán compatibles con pensiones o cualquier clase de remuneración. Este fondo será responsable de la expedición y pago de bonos pensionales en favor de educadores que se retiren del servicio, de conformidad con la reglamentación que para el efecto se expida. (Negrillas y subrayado fuera de texto)”

A su vez, el inciso primero del artículo 81 de la ley 812 de 2003 establece:

“ARTICULO. 81.- 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.”

Radicación : 860013333002 2022-00292 00
Demandante : ISABEL ORTIZ RAMIREZ
Demandado : NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FNPSM
Medio de control : Nulidad y restablecimiento del derecho

Con anterioridad a la ley 812 de 2003, el régimen prestacional de los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales es el contemplado en la ley 115 de 1994 (ley General de Educación), cuyo artículo 115 dispone:

*“**ARTICULO. 115.-** El ejercicio de la profesión docente estatal se regirá por las normas del régimen especial del Estatuto Docente y por la presente Ley. El régimen prestacional de los educadores estatales es el establecido en la ley 91 de 1989, en la ley 60 de 1993 y en la presente ley. (Negrillas y subrayado fuera de texto)”*

El artículo 15 de la ley 91 de 1989, por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, a la cual se remite la ley General de Educación Nacional, dispuso lo siguiente en tratándose del régimen prestacional de los educadores estatales:

*“**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.”

De conformidad con la disposición legal transcrita, se tiene que, tratándose de pensiones, se aplicarán las normas vigentes aplicables para los empleados públicos del orden nacional.

Al respecto, es pertinente poner de presente la sentencia del 23 de febrero de 2006, proferida por la Subsección "B" de la Sección Segunda del Consejo de Estado, M.P. Dr. Tarsicio Cáceres Toro, que al respecto manifiesta:

"La ley 91 de 1989 comprende muchos mandatos; entre ellos se destacan para el caso: A.) En su art. 1; entre otros, contempla los docentes territoriales y señala como tales a quienes fueron nombrados antes de enero 1 de 1976 sin el cumplimiento del requisito del art. 10 de la ley 43 de 1975, que se refiere a los designados por fuera de las plantas de personal allí

Radicación : 860013333002 2022-00292 00
Demandante : ISABEL ORTIZ RAMIREZ
Demandado : NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FNPSM
Medio de control : Nulidad y restablecimiento del derecho

determinadas, lo cual es entendible frente a la nacionalización educativa consagrada en la ley 43 de 1975. Pero, se anota que también se han tenido como tales, inicialmente, a los educadores vinculados a los entes territoriales antes de la nacionalización educativa (que luego se convirtieron en nacionalizados) y, ahora, después de ésta, a quienes fueron nombrados por las autoridades territoriales por fuera de las plantas de personal aprobadas por la Nación y que pagaban con fondos de los F.E.R., por lo que las obligaciones surgidas de ellos corrieron a cargo de las entidades locales. B). En su artículo 15, estableció normas prestacionales para los docentes, así: -) Para los docentes nacionalizados que figuren vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989, en el artículo 15, numeral 1, se dispone que para efectos de las prestaciones económicas y sociales (una de las cuales es la pensión de Jubilación), mantendrán el régimen prestacional que han venido gozando en cada entidad territorial, de conformidad con las normas vigentes; ahora, éstas soto pueden ser las legales por mandato constitucional y, se anota que en materia de pensión de jubilación (ordinaria) antes de esta ley dichos docentes se encontraban bajo el imperio de la ley 33 de 1985, con la transición en edad pensional que allí se consagra exceptivamente.”

De conformidad con lo señalado en las Leyes 812 de 2003 y 114 de 1994 y en lo previsto en la jurisprudencia citada, el régimen pensional aplicable para efectos de liquidar la pensión de jubilación analizada en el sub judice es el señalado en las Leyes 33 y 62 de 1985.

En cuanto a la liquidación de la mesada pensional, los artículos 1 y 3 de la ley 33 de 1985 señalan el monto de la pensión y los factores que Integran el ingreso base de liquidación. Así, respecto del monto, el artículo 1º señaló que el mismo sería del 75% del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio y respecto de los factores salariales, el artículo 3º consagró una lista de los mismos que irían a componer el ingreso base de liquidación.

Posteriormente, el artículo 1º de la ley 62 de 1985 modificó el inciso 2 del artículo 3º de la citada ley 33 del mismo año, adicionando tres factores salariales a la lista allí consignada, así: primas de antigüedad, ascensional y de capacitación.

3.2.- FUNDAMENTO JURISPRUDENCIAL

El H. Consejo de Estado en Sentencia de Unificación SUJ-014 -CE-S2 -2019 del 25 de abril de 2019, cambió la forma de liquidar las pensiones de jubilación reconocidas por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, en virtud de la ley 33 de 1985 en el sentido de 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 para los servidores públicos del orden nacional previsto en la ley 33 de 1985, los factores que se deben tener en cuenta para la liquidación de la pensión son solo los factores sobre los que se hayan efectuado los respectivos aportes de acuerdo con el artículo 1º de la

Radicación : 860013333002 2022-00292 00
Demandante : ISABEL ORTIZ RAMIREZ
Demandado : NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FNPSM
Medio de control : Nulidad y restablecimiento del derecho

ley 62 de 1985, y por lo tanto, no se puede incluir ningún factor diferente a los enlistados en el mencionado artículo.

Sostiene que el Acto Legislativo 01 de 2005 “Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política” en el Parágrafo transitorio 1º, dispuso lo siguiente:

“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 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 de la ley 812 de 2003”.

El régimen pensional para los servidores públicos del orden nacional a la entrada en vigencia de la ley 91 de 1989, era el previsto en la ley 33 de 1985. Por lo tanto, el régimen aplicable a los docentes vinculados a partir del 01 de enero de 1981, nacionales y nacionalizados y para aquellos que se nombren a partir del 01 de enero de 1990, por remisión de la misma ley 91 de 1989, es el previsto en la citada ley 33 de 1985.

De acuerdo con el artículo 1º de la ley 33 de 1985:

“El empleado oficial que sirva o haya servido veinte (20) años continuos o discontinuos y llegue a la edad de cincuenta y cinco (55) tendrá derecho a que por la respectiva Caja de Previsión se le pague una pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio”.

El literal B del numeral 2 del artículo 15 de la ley 91 de 1989, no fijó condiciones ni requisitos especiales para el goce de la pensión de jubilación docente. La misma norma dispuso que los docentes tienen derecho a una pensión de jubilación, cuando cumplan los requisitos de ley, equivalente al 75% sobre el salario mensual promedio del último año de servicio docente. Los requisitos de ley en cuanto a edad y tiempo de servicios son los señalados en el artículo 1º de la ley 33 de 1985.

Las pensiones de los docentes se liquidan 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 artículo 1º de la ley 62 de 1985, establece la obligación de pagar los aportes, así:

- i) los factores que conforman la base de liquidación de los aportes proporcionales a la remuneración del empleado del orden nacional que son: asignación básica, gastos de representación; primas de antigüedad, técnica, ascensional y de capacitación; dominicales y feriados; horas extras; bonificación por servicios prestados; y trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en día de descanso obligatorio y;

Radicación : 860013333002 2022-00292 00
Demandante : ISABEL ORTIZ RAMIREZ
Demandado : NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FNPSM
Medio de control : Nulidad y restablecimiento del derecho

- ii) la base de liquidación de la pensión, que en todo caso corresponderá a “los mismos factores que hayan servido de base para calcular los aportes”⁶.

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 1° de la ley 62 de 1985.

Luego entonces, los factores que deben incluirse en la base de la liquidación de la pensión de jubilación de los docentes bajo el régimen general de la ley 33 de 1985 son: asignación básica, gastos de representación; primas de antigüedad, técnica, ascensional y de capacitación; dominicales y feriados; horas extras; bonificación por servicios prestados; y trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en día de descanso obligatorio.

De conformidad con la norma transcrita, el aporte de la Nación como empleadora y el de los docentes como trabajadores, a partir de la entrada en vigencia de la ley 91 de 1989, se fijó de la siguiente manera:

Para el personal afiliado al Fondo: el 5% del sueldo básico mensual. Para la Nación: el 8% mensual liquidado sobre los factores salariales que forman parte del rubro de pago por servicios personales de los docentes.

Los factores salariales que conforman la base de liquidación del aporte del 8% de la Nación, sostiene el Consejo de Estado son, únicamente los señalados en el artículo 1° de la ley 62 de 1985 que modificó el artículo 3° de la ley 33 de 1985 y como quiera que el régimen pensional aplicable a los docentes vinculados antes de la vigencia de la ley 812 de 2003 y bajo la preceptiva de la ley 91 de 1989, es la ley 33 de 1985, debe tenerse en cuenta para la liquidación de 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, solo los factores sobre los cuales se hayan efectuado los respectivos aportes de acuerdo con el artículo 1° de la ley 62 de 1985 y por lo tanto, no se puede incluir ningún factor diferente a los enlistados

⁶ LEY 62 DE 1985 "Por la cual se modifica el artículo 3° de la ley 33 del 29 de enero de 1985"

"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".

Radicación : 860013333002 2022-00292 00
Demandante : ISABEL ORTIZ RAMIREZ
Demandado : NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FNPSM
Medio de control : Nulidad y restablecimiento del derecho

en el mencionado artículo, abandonando la postura interpretativa contenida en la sentencia del 4 de agosto de 2010 del Consejo de Estado, según la cual, en la base de liquidación de la pensión de jubilación ordinaria de los docentes se incluían todos los factores salariales devengados durante el último año de servicios.

Concluye el Consejo de Estado que los docentes están exceptuados del Sistema General de Pensiones, por lo que no les aplica el artículo 36 de la ley 100 de 1993 y como consecuencia, el derecho a la pensión de jubilación de los docentes vinculados a partir del 1 de enero de 1981 nacionales y nacionalizados y de los nombrados a partir del 1 de enero de 1990, de acuerdo con las leyes 91 de 1989 y 33 de 1985, se rige por las siguientes reglas:

- a. Edad: 55 años
- b. Tiempo de servicios: 20 años
- c. Tasa de remplazo: 75%
- d. Ingreso Base de Liquidación: Este componente comprende:
 - i) el período del último año de servicio docente y
 - ii) los factores que hayan servido de base para calcular los aportes previstos en la ley 62 de 1985, que son: asignación básica, gastos de representación; primas de antigüedad, técnica, ascensional y de capacitación; dominicales y feriados; horas extras; bonificación por servicios prestados; y trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en día de descanso obligatorio.

Entonces, es claro que a los docentes vinculados con anterioridad a la ley 812 de 2003, por estar exceptuados de la aplicación de la ley 100 de 1993, se les aplica en materia de factores salariales las leyes 33 y 62 de 1985 y por consiguiente, en las pensiones que se rigen conforme a lo dispuesto en las leyes 33 y 62 de 1985, solo se deben tener en cuenta los factores salariales expresamente señalados en ella y sobre los cuales fueron realizados aportes, interpretación que replica el principio de sostenibilidad financiera elevado a rango constitucional.

El Consejo de Estado al unificar el tema de los factores salariales en la liquidación de la pensión de los docentes, adopta también el criterio interpretativo contenido en la sentencia de unificación del Consejo de Estado de fecha 28 de agosto de 2018, proferida dentro del proceso 52001- 23- 33-000-2012-00143-01, que modificó la postura que dicho Tribunal había adoptado respecto al carácter enunciativo de los factores salariales consignados en la ley 33 de 1985, oportunidad en la que fue expuesto lo siguiente:

"A juicio de la Sala Plena, la tesis que adoptó la Sección Segunda de la Corporación, en la sentencia de unificación de fecha 4 de agosto de 2010 radicado 25000-23-25-000-2006-07509-01, 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

Radicación : 860013333002 2022-00292 00
Demandante : ISABEL ORTIZ RAMIREZ
Demandado : NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FNPSM
Medio de control : Nulidad y restablecimiento del derecho

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.

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

La referida modificación tiene como fundamento garantizar que lo recibido por un trabajador a título de pensión, corresponda a lo cotizado al Sistema de Seguridad Social, para evitar que este se continúe desestabilizando, postura que se debe aplicar y se encuentra acorde por razones de orden constitucional, respecto del carácter enunciativo de los factores salariales, por lo que en todo caso se deberán tener en cuenta únicamente aquellos factores sobre los cuales fueron realizados aportes también a los empleados cuya pensión se rige por las leyes 33 y 62 de 1985 por excepción, criterio que se acompasa con el contenido de las sentencias C-258 de 2013, SU-230 de 2015, SU-427 de 2016 y SU-395 de 2017 de la Corte Constitucional.

En conclusión, si la vinculación del docente se llevó a cabo antes de la entrada en vigencia de la ley 812 de 2003 (entre el 15 de enero de 1996 y el 20 de mayo de 2019), el régimen pensional que lo cobija es el señalado en la ley 91 de 1989. No obstante, se ha indicado que el régimen de estos funcionarios corresponde al mismo que se aplica a los empleados públicos del orden nacional, de tal manera que la reliquidación pensional se encuentra regulada en las leyes 33 y 62 de 1985 y como consecuencia para el cómputo de la pensión del demandante, sólo se pueden tener en cuenta los factores salariales que hayan servido como base para la realización de aportes al sistema de seguridad en pensiones fundamentándose en que a los docentes vinculados antes del 27 de junio de 2003, como es el presente caso, se les aplica de manera simultánea la ley 91 de 1989 por criterios de especialidad y la ley 33 de 1985 la cual es la vigente para los servidores del sector público nacional, en la que se indica que las pensiones están a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y que todos los empleados oficiales deben pagar los aportes que indique la Caja de Previsión a la cual esté afiliada la entidad a la que se

Radicación : 860013333002 2022-00292 00
Demandante : ISABEL ORTIZ RAMIREZ
Demandado : NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FNPSM
Medio de control : Nulidad y restablecimiento del derecho

encuentran adscritos y enlistó los factores por los que estaría conformada la base de liquidación para los aportes proporcionales a la remuneración.

4.- EL CASO CONCRETO

Atendiendo las particularidades propias del caso sometido a estudio y el anterior recuento tanto normativo como jurisprudencial, se tiene que la señora ISABEL ORTIZ RAMIREZ, presto su servicio como docente entre el 15 de enero de 1996 y el 20 de mayo de 2019.

Así las cosas, lo primero que el despacho debe tener en cuenta, es que su vinculación como docente nacional, se produjo antes de la vigencia de la ley 812 de 2003, y, por lo tanto, el régimen aplicable al caso es el previsto en la ley 91 de 1989.

Teniendo en cuenta que la definición que trae el artículo 1° de la ley 91 de 1989, la señora ISABEL ORTIZ RAMIREZ, era docente nacional y de conformidad con el artículo 2° de la citada ley, las prestaciones sociales de los docentes nacionales y nacionalizados vinculados antes de la promulgación de la ley 91 de 1989 serán atendidos por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio; y, serán automáticamente afiliados al Fondo, los docentes nacionales y nacionalizados que se encuentren vinculados a la fecha de promulgación de la ley. Lo que quiere decir que si bien es cierto la resolución por medio de la cual se reconoció la pensión de jubilación del docente fue expedida por la Secretaría de Educación del Departamento del Putumayo, el mismo estaba vinculado al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Es así que el demandante en su condición de docente Nacional vinculado al FOMAG, tenía derecho a una pensión ordinaria de jubilación bajo el régimen previsto en la ley 33 de 1985, de acuerdo con el literal B del numeral 2 del artículo 15 de la ley 91 de 1989, razón por la cual en virtud a la regla fijada en la sentencia proferida por el H. Consejo de Estado referida anteriormente, para el ingreso base de liquidación de la pensión de jubilación, los factores que debían tenerse en cuenta en la base de la liquidación pensional, de acuerdo con el artículo 1° de la ley 62 de 1985, eran solo aquellos sobre los que se hubieran efectuado los aportes, esto es:

- Asignación básica mensual
- Gastos de representación
- Prima técnica, cuando sea factor de salario
- Primas de antigüedad, ascensional de capacitación cuando sean factor de salario
- Remuneración por trabajo dominical o festivo
- Bonificación por servicios prestados

Radicación : 860013333002 2022-00292 00
Demandante : ISABEL ORTIZ RAMIREZ
Demandado : NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FNPSM
Medio de control : Nulidad y restablecimiento del derecho

- Remuneración por trabajo suplementario o de horas extras, o realizado en jornada nocturna

Se tiene entonces que mediante Resolución No. 4614 del 21 de octubre de 2019, a través de la cual la Secretaría de Educación del Departamento del Putumayo actuando en nombre y representación de la Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, reconoció la pensión de jubilación a favor de la señora ISABEL ORTIZ RAMIREZ, con apego a lo establecido por la ley 91 de 1989.

Ahora bien, el demandante argumenta que no fueron incluidos todos los factores efectivamente devengados en el último año de servicios prestados, sin embargo, la solicitud que ha formulado la actora por vía judicial, pretende tener como prueba unos documentos que dan cuenta de su historia laboral, donde se aprecian los factores salariales devengados por ella misma, sobre los cuales se realizaron las respectivas cotizaciones, sin que se allegue prueba idónea que permita evidenciar sobre qué factores se realizaron los correspondientes aportes.

Conforme se ha expuesto, se aplicará al caso en estudio los lineamientos establecidos por la sentencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado de SUJ-014 -CE-S2 -2019 del 25 de abril de 2019, en el sentido de 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 para los servidores públicos del orden nacional previsto en la ley 33 de 1985, los factores que se deben tener en cuenta para la liquidación de la pensión son solo los factores sobre los que se hayan efectuado los respectivos aportes de acuerdo con el artículo 1° de la ley 62 de 1985, y por lo tanto, no se puede incluir ningún factor diferente a los enlistados en el mencionado artículo.

Bajo este entendido, de la revisión de las certificaciones aportadas dentro del desarrollo del presente medio de control, se ha logrado determinar que no se encuentra demostrado de manera fehaciente que sobre la totalidad de los factores devengados por el docente, se hayan realizado cotizaciones, tampoco se ha determinado que la entidad demandada haya realizado los aportes para pensión sobre los factores reclamados, en el entendido de que no se encontraban enlistados en la ley 62 de 1985 y en ese sentido, el índice base de cotización solo es congruente frente a los factores salariales reconocidos en el acto administrativo que reconoce el derecho que actualmente se encuentra bajo examen, como quiera que, tal como fue expuesto en el recuento normativo de esta providencia, la actual interpretación sobre los

Radicación : 860013333002 2022-00292 00
Demandante : ISABEL ORTIZ RAMIREZ
Demandado : NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FNPSM
Medio de control : Nulidad y restablecimiento del derecho

factores salariales de la ley 33 de 1985 deja de lado su carácter enunciativo y por ende es posible concluir que los factores reclamados no pueden ser tenidos en cuenta, pues no se encuentra dentro del listado fijado por el legislador para la liquidación de las pensiones y además por cuanto sobre dichos factores, la parte actora no acreditó que fueron realizados aportes.

Así las cosas, la pensión ordinaria de jubilación a la que tiene derecho la demandante, como docente nacional, es la prevista en el régimen general para los servidores públicos de la ley 33 de 1985, por lo tanto, en la base de liquidación de su pensión no se podían tomar en cuenta la totalidad de los factores devengados en el último año de servicios, pues estos factores no constituyen base de liquidación de los aportes, y por tanto, no se pueden incluir en la base de liquidación de la pensión, de acuerdo con el artículo 1º de la ley 62 de 1985.

En virtud de lo anterior, la demandante no tiene derecho a la reliquidación de su pensión ordinaria de jubilación tomando como ingreso base de liquidación la totalidad de los factores devengados en el último año que prestó sus servicios, incluyendo aquellos sobre los que no se efectuaron los aportes al sistema y no están previstos en la ley 62 de 1985, como se solicitó en la demanda.

En Virtud de lo anterior expuesto, no le asiste el derecho a la reliquidación pensional solicitada por el demandante, lo que lleva a que con este tratamiento se brinde una respuesta negativa al problema jurídico planteado por esta judicatura.

COSTAS PROCESALES

No se condenará en costas en esta instancia, de conformidad con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, adicionado por el artículo 47 de la ley 2080 de 2021, por considerar que dentro del presente asunto existe fundamento legal objeto de revisión judicial, además de la existencia de un cambio jurisprudencial luego de interpuesta la demanda.

Radicación : 860013333002 2022-00292 00
Demandante : **ISABEL ORTIZ RAMIREZ**
Demandado : NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FNPSM
Medio de control : Nulidad y restablecimiento del derecho

Por lo expuesto, el **JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MOCOA**, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO. - DENEGAR las pretensiones de la demanda que en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho instauró la señora **ISABEL ORTIZ RAMIREZ** identificada con la cédula de ciudadanía No. 36.182.490, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del **FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO – FOMAG FIDUPREVISORA S.A.**

SEGUNDO. – ACEPTAR la designación realizada a la abogada LINA PAOLA REYES HERNANDEZ, identificada con Cédula de ciudadanía número 1.118.528.863, de Yopal, titular de la tarjeta profesional número 278.713 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderada de la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, con las facultades conferidas en el memorial⁷ poder allegado al expediente el día 27 de septiembre de 2023.

TERCERO. - Sin condenas en costas en esta instancia.

CUARTO. Ejecutoriada ésta sentencia, la Secretaría devolverá a los interesados el remanente de la suma que se ordenó pagar para gastos ordinarios del proceso si los hubiere, dejándose constancia de dicha entrega. Luego archivará el expediente.

COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JIMMY VILIMAN PATIÑO T.

Juez. -

⁷ 0016AlegatosConclusiónFiduprevisora

Señor
JUEZ SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MOCOA
E.S.D.

Ref.: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO No. **2022-00292**

Demandante: ISABEL ORTIZ RAMIREZ

Demandado: NACION – MEN – FONPREMAG

ANGELICA TERESA BARBOSA CASTELLANOS, obrando en mi condición de apoderada de la Demandante, respetuosamente le manifiesto que, encontrándome dentro de la oportunidad legal, interpongo RECURSO DE APELACIÓN en contra de la sentencia proferida dentro del trámite de la referencia el 27 de junio de 2024, notificada al suscrito el 18 de diciembre de 2024, lo que hago en los siguientes términos:

Pretendo con el presente recurso que se revoque en su totalidad la sentencia apelada a fin de que, en su lugar, se declare la nulidad parcial de la Resolución No. 4614 de 21 de octubre de 2019, y se ordene incluir en la base de liquidación de la pensión de mi poderdante, las horas extras, la bonificación pedagógica y el auxilio de moviliación devengados durante el año inmediatamente anterior a la adquisición de su status pensional.

Probado está dentro del plenario, tal y como lo manifiesta el A quo en la sentencia apelada, que el regimen pensional aplicable a mi mandante es el contemplado en la Ley 33 de 1985, por remisión expresa de la Ley 91 de 1989.

En la sentencia de unificación SUJ-014-CE-S2-2019 del 25 de abril de 2019, el Honorable Consejo de Estado estableció en relación con los factores de liquidación de la pensión:

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

(...)

“.. en cuanto a período y factores, Lo que quiere decir que el periodo es de un (1) año y los factores son únicamente los que se señalan en el artículo 1 de la ley 62 de 1985 que modificó el artículo 3 de la Ley 33 de 1985”

El Honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en sentencia de segunda instancia proferida el 07 de febrero de 2020 dentro del expediente 2017-00145-01, manifestó:

*“Advierte la sala que la prestación pensional reconocida a la actora debe incluir los factores salariales que refiere la Ley 62 de 1985 **y aquellas otras normas que establezcan que determinado factor salarial constituirá base de cotización al Sistema General de Pensiones.**” (negrilla y subrayas fuera de texto)*

Dentro de los factores salariales que establece la Ley 62 de 1985 se encuentran incluidas las “horas extras”, razón por la cual deben ser tenidas en cuenta para el cómputo de la base de liquidación de la pensión de mi mandante pues las devengó durante el año anterior a la adquisición de su status pensional,

de acuerdo con el certificado de salarios aportado como prueba con la demanda, el cual no fue objeto de tacha por la Demandada.

En cuanto a la bonificación pedagógica, el Decreto 2354 de 19 de diciembre de 2018 creó la bonificación pedagógica para los docentes de los servicios educativos estatales; en el numeral 4 del artículo 3 se estableció que “**constituye factor salarial para todos los efectos legales**”, entre ellos para liquidar los aportes patronales y del afiliado para liquidar la seguridad social.

Respecto del auxilio de transporte, La Ley 15 de 1959 en su artículo 2, estableció la creación del “auxilio patronal de transporte ... a cargo de los patronos en los Municipios donde las, condiciones del transporte así lo requieran a juicio del Gobierno, el pago del transporte desde el sector de su residencias hasta el sitio de su trabajo, para todos y cada uno de los trabajadores cuya remuneración no exceda de un mil quinientos pesos (\$1.500.00) mensuales...”

Ahora bien, el Decreto 319 de 27 de febrero de 2020 **Por el cual se modifica la remuneración de los servidores públicos docentes y directivos docentes al servicio del Estado, en su artículo 9 estableció:**

“ARTÍCULO 9. Auxilio de movilización. A partir del 1º de enero de 2020, los docentes y directivos docentes que trabajen en establecimientos educativos de los departamentos creados en el artículo 309 de la Constitución Política, o en establecimientos educativos que tenían la condición de estar ubicados en áreas rurales de difícil acceso, definidas como tales antes de la vigencia de la Ley 715 de 2001, recibirán durante los meses de labor académica un auxilio mensual de movilización de treinta y siete mil setecientos dos pesos (\$37.702) m/cte.”

Este auxilio sí debe tenerse en cuenta al momento de liquidar las prestaciones sociales tal como lo indica el artículo 7 de la Ley 1 de 1963:

“Artículo 7. Considerase incorporado al salario, para todos los efectos de liquidación de prestaciones sociales, el auxilio de transporte decretado por la ley 15 de 1959 y decretos reglamentarios.”

Se equivoca el juzgado de instancia al considerar que la obligación de efectuar aportes es una, pero los factores sobre los cuales se liquiden es otra distinta y queda a discreción de la Administración, situación que no es correcta, porque si la Ley 62 de 1985 y los decretos que crearon o establecieron determinado factor salarial, establecen claramente que constituirán base de cotización al sistema general de pensiones, significa que es obligación de la Administración efectuar los correspondientes descuentos sobre su valor para efectuar los aportes pensionales, de no hacerlo, estaría incurriendo en una falta en sus deberes y en una violación de la ley, carga que, de ser así, no tendría por qué ser asumida por mi poderdante al no incluirse este factor en el ingreso base de liquidación de su pensión de jubilación.

Teniendo en cuenta que el año status de la pensión de mi mandante es el comprendido entre el 21 de mayo de 2019 y el 21 de mayo de 2018, lapso de tiempo dentro del cual devengó asignación básica, horas extras, auxilio de movilización y bonificación pedagógica, tal y como se puede verificar en el certificado de salarios aportado con la demanda, se deben incluir estos factores dentro de la base de liquidación de la pensión.

De todo lo anterior se puede concluir que la entidad demandada liquidó la pensión de jubilación de mi poderdante, únicamente con la asignación básica, omitiendo incluir los demás factores salariales

devengados y certificados por el Ente territorial, de los cuales la ley le otorga el derecho a que sean incluidos dentro del cálculo de su pensión.

Sobre el tema manifestó el Honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca:

“Respecto de la bonificación mensual es preciso aclarar que fue creada por el artículo 1 de los Decretos 126 de 2016 y 983 de 2017, y se debe incluir como factor salarial, pues los mencionados preceptos le concedieron la naturaleza salarial y dispusieron que sobre ella se debían hacer aportes obligatorios de conformidad con la legislación vigente.

Dicho artículo dispuso en los decretos referidos lo siguiente:

“ARTICULO 1: (...) La bonificación que se crea mediante el presente Decreto constituirá factor salarial para todos los efectos legales y los aportes obligatorios sobre los pagos que se efectúen por este concepto se realizarán de conformidad con las disposiciones legales vigentes.”


“Ahora bien, en el expediente no se encuentra acreditado si respecto a dicha bonificación mensual se realizaron o no aportes a pensión. Sin embargo, ello no es óbice para incluirla en la pensión de jubilación puesto que los numerales 4 y 5 del artículo 5 de la Ley 91 de 1989 establecen como objetivos del FNPSM, los siguientes:

“4. Velar para que la Nación cumpla en forma oportuna con los aportes que le corresponden e igualmente transfiera los descuentos de los docentes.

5. Velar para que todas las entidades deudoras del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, cumplan oportunamente con el pago de sus obligaciones.”

“Así las cosas, en caso de que se haya presentado omisión en realizar los aportes, lo cierto es que ello constituye un yerro del empleador, por tanto, las consecuencias no se pueden imputar al trabajador, por lo que dicho factor debe ser considerado a efectos de reconocer la pensión de jubilación de la demandante, sin que sea procedente ordenar descuento alguno por concepto de cotizaciones sobre este.” (Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “E”, Sentencia del 02 de septiembre de 2024, MP Dr. Jaime Alberto Galeano Garzón, proceso No. 2022-00430-01).

Cordialmente,


ANGÉLICA TERESA BARBOSA CASTELLANOS
C.C. No. 40.031.450 expedida en Tunja
T.P. No. 310.427 del C.S. de la J.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL PUTUMAYO
SALA DE DECISIÓN**



Mocoa, treinta (30) de abril de dos mil veintiséis (2026).

Magistrado Ponente: Marco Antonio Muñoz Mera

RADICACIÓN: 86001333300220220029201
DEMANDANTE: ISABEL ORTIZ RAMÍREZ
DEMANDADO: NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN -
FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES
SOCIALES DEL MAGISTERIO - FOMAG
VINCULADOS: FIDUCIARIA PREVISORA S.A. -
FIDUPREVISORA Y DEPARTAMENTO DEL
PUTUMAYO
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL
DERECHO

Tema: - *Reliquidación pensión - Docente*
- *Factores salariales*

SENTENCIA

De conformidad con lo previsto en el artículo 63 A de la Ley 270 de 1996 (adicionado por el artículo 16 de la Ley 1285 de 2009), la Sala Plena de esta Corporación, mediante Acuerdo No. 0003 del 2 de septiembre de 2024, estableció un orden temático para la elaboración y estudio preferente de los proyectos de sentencia. Asimismo, mediante acuerdo No. 001 del 28 de noviembre de 2025, este Tribunal, adicionó el acuerdo No. 003 del 2 de septiembre de 2024, en el sentido priorizar la elaboración y estudio de los proyectos de sentencia sin sujeción al orden cronológico de turnos, como es el caso del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, donde se analiza la reliquidación pensional.

La Sala de Decisión, dentro del término de Ley, procede a decidir lo que en derecho corresponda frente a la apelación presentada por la parte demandada, contra la sentencia de 27 de junio de 2024, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Mocoa, que resolvió negar a las suplicas de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1.1 Síntesis de la demanda¹

Con la demanda se pretende declarar la nulidad parcial de la Resolución 4614 de 21 de octubre de 2019, mediante la cual se reconoció y ordenó el pago de una pensión de jubilación a favor de la señora Isabel Ortiz Ramírez, respecto del valor de la cuantía de la pensión, con el fin de incluir en la base de liquidación de la pensión la totalidad de los factores salariales percibidos durante el año inmediatamente anterior a la adquisición del status de pensionado.

¹ Índice 03 / Índice 03, “4ED_0001Demandapdf(.pdf)” / Samai

Como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho, solicitó las siguientes condenas en contra de la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio:

- Incluir como base de liquidación de la pensión de Jubilación el promedio de todos los factores salariales devengados por la actora durante el año anterior a la adquisición del estatus de pensionado, con efectos fiscales a partir del momento en que cumplió los requisitos para el reconocimiento de su pensión.
- Reconocer y pagar, en favor de la demandante, las diferencias de las mesadas generadas a partir del nuevo valor de la pensión, con la inclusión de la totalidad de los factores salariales percibidos por el pensionado, desde la fecha del estatus de pensionado hasta cuando se verifique la inclusión en nómina del nuevo valor que se llegare a reconocer.
- Reconocer, liquidar y pagar los intereses de mora, sobre las sumas adeudadas, conforme a lo establecido en el Artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- Reconocer, liquidar y pagar sobre las sumas adeudadas, los ajustes del valor de dichas sumas, conforme al índice de precios al consumidor (IPC), de conformidad con lo previsto en el artículo 187 del C. de P. A. y de lo C. A.

1.2 Hechos

Como hechos relevantes de la demanda, en síntesis, se expusieron los siguientes:

- Manifestó que, desde el 15 de enero de 1996, la señora Isabel Ortiz Ramírez fue docente del servicio público de educación del Departamento del Putumayo, financiado con el Sistema General de Participaciones.
- Señaló que, mediante Resolución 4614 de 21 de octubre de 2019, se ordenó el reconocimiento y pago de una pensión de jubilación, en favor de la demandante. No obstante, en dicha liquidación no se incluyó la totalidad de los factores salariales devengados.
- Debido a que la actora ingresó al servicio público de Educación con anterioridad a la expedición de la Ley 812 de 2003, le resultaba aplicable las normas prestacionales contenidas en las Leyes 91 de 1989, Ley 33 de 1985 y 4 de 1966.
- Durante el año anterior a la adquisición del estatus pensional, la señora Ortiz Ramírez percibía los siguientes factores salariales: Asignación básica, auxilio de movilización, bonificación pedagógica, horas extras, prima de navidad y prima de vacaciones.

1.3 La sentencia apelada²

² Índice 03 / Índice 03, “24ED_0023SentenciaPrimera(.pdf)” / Samai

El juez de primera instancia encontró acreditado que la señora Isabel Ortiz Ramírez prestó su servicio como docente desde el 15 de enero de 1996 al 20 de mayo de 2019, por lo cual, su vinculación como docente nacional se produjo con anterioridad a la vigencia de las Leyes 812 de 2003 y, por tanto, resultaba aplicable el régimen previsto en las Leyes 91 de 1989 y 33 de 1985.

Señaló que, en virtud del artículo 1º de la Ley 62 de 1985, constituían factores salariales los siguientes conceptos: Asignación básica mensual; gastos de representación; prima técnica, cuando sea factor de salario; primas de antigüedad; ascensional de capacitación, cuando sean factor de salario; remuneración por trabajo dominical o festivo; bonificación por servicios prestados; remuneración por trabajo suplementario, de horas extras o realizado en jornada nocturna.

Asimismo, sostuvo que, según la regla fijada por el Consejo de Estado, los factores que debían tenerse en cuenta para la base de liquidación pensional eran, únicamente, aquellos sobre los cuales se hubiere efectuado aportes.

Refirió que, si bien las certificaciones aportadas al proceso permitían evidenciar los factores salariales devengados por la docente, no se lograba demostrar que sobre los mismos se hubieren realizado las correspondientes cotizaciones. Máxime, en el entendido de que no se encontraban enlistados en la Ley 62 de 1985 y, por consiguiente, el índice base de cotización solo era congruente frente a los factores salariales reconocidos en el acto administrativo demandado.

Por tanto, consideró que la Resolución 46 de 21 de octubre de 2019, por medio de la cual se reconoció la pensión de jubilación a favor de la señora demandante, se expidió con apego a lo establecido por la Ley 91 de 1989.

Por lo anterior, negó las pretensiones de la demanda y se abstuvo de realizar condena en costas.

1.4 El recurso de apelación – Demandante³

Citó una sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para precisar que la prestación pensional debía incluir los factores salariales establecidos en la Ley 62 de 1985 y aquellas otras normas que establecieran que determinado factor salarial constituía la base de cotización al Sistema General de Pensiones.

Señaló que las horas extra y la bonificación pedagógica habían sido reconocidos como factores salariales, en virtud de la Ley 62 de 1985 y el Decreto 2354 de 19 de diciembre de 2018, respectivamente.

Igualmente, citó la Ley 15 de 1959, el Decreto 319 de 27 de febrero de 2020 y el artículo 7 de la Ley 1 de 1063 para establecer que el auxilio de transporte debía ser incorporado para efectos de liquidación de prestaciones sociales.

Afirmó que el juzgador de primera instancia se equivocó al estimar una distinción entre la obligación de efectuar aportes y los factores sobre los cuales se debía hacer la liquidación. Última circunstancia que no debía quedar a discreción de la administración.

³ Índice 03 / Índice 018, “39_MemorialWeb_Recurso-APELACIONISABELORT(.pdf)” / Samai

Indicó que la demandante no podía asumir la carga de efectuar los correspondientes descuentos a efectos de realizar los aportes pensionales, en tanto que ello le correspondía hacer a la administración.

Sostuvo que la entidad demandada liquidó la pensión de jubilación de la señora Isabel Ortiz Ramírez, únicamente sobre la asignación básica, omitiendo los demás factores salariales devengados y certificados por el ente territorial.

Por lo anterior, solicitó que se revocara la sentencia de primera instancia y, en consecuencia, se accediera a las pretensiones de la demanda.

1.5 Actuación en segunda instancia

Mediante acta de 3 de febrero de 2025⁴, el asunto fue remitido al Tribunal Administrativo de Putumayo, el cual, con auto de 20 de marzo de 2025⁵, admitió el recurso de apelación por haber reunido los requisitos legales.

Así mismo, dentro del lapso comprendido entre la notificación del auto que concedió la apelación y la ejecutoria del que admitió el trámite en segunda instancia, el Ministerio Público y la parte demandada se abstuvieron de pronunciarse respecto del recurso de apelación interpuesto por la actora, conforme a lo regulado en el numeral 3º del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

De otra parte, de conformidad con el numeral 5 del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, modificado por artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, se prescindió del traslado para alegatos de conclusión.

II. CONSIDERACIONES

2.1 Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 152 del C.P.A.C.A., esta Corporación es competente para decidir en segunda instancia el medio de control que se estudia.

2.2 Problema jurídico

De acuerdo con los argumentos del recurso de apelación expuestos por la parte demandante, al Tribunal le corresponde determinar si es procedente ordenar la reliquidación de la pensión de jubilación de la señora Isabel Ortiz Ramírez, con el fin de incluir todos los factores salariales devengados.

3. Análisis Jurídico.

Para dar respuesta al problema jurídico y para soportar la decisión judicial que más adelante se tomará, se procede a estudiar los argumentos jurídicos, fácticos, probatorios y el caso concreto de la siguiente manera:

3.1 Marco normativo y jurisprudencial

⁴ Índice 02, “1_Acta0041Reparto23333(.pdf)” / Samai

⁵ Índice 05, “6Autoadmiterec_AUTOADMITERECURSO202(.pdf)” / Samai

Factores salariales en la liquidación del IBL de las pensiones regidas bajo las Leyes 33 y 62 de 1985

Este grupo de servidores se rige por la Ley 91 de 1989 y, por extensión, por el régimen general de los empleados públicos nacionales contenido en la Ley 33 de 1985⁶. Al respecto, el Consejo de Estado unificó el criterio señalando 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 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."*

Bajo ese entendido, en principio, los factores computables únicamente son aquellos aportados según la Ley 62 de 1985, esto es, la asignación básica, gastos de representación, primas de antigüedad, técnica, ascensional y de capacitación, horas extras, entre otros.

No obstante, dicho enlistado fue ampliado con la Sentencia de Unificación SUJ-014-CE-S2-2019⁷, de la siguiente manera:

"33.2 Este régimen pensional del sector público nacional, no sería otro que el contenido en las Leyes 33 de 1985, 62 de 1985 y la Ley 71 de 1988.

33.3 Así, la liquidación de la pensión jubilación por aportes deberá efectuarse con base en el 75% del promedio de los salarios y factores devengados en el último año anterior a la causación del estatus pensional, sobre los que hubiere cotizado, y que figuren enlistados en la Ley 62 de 1985 -atendiendo las previsiones de la sentencia de unificación de 25 de abril de 2019; pero también los establecidos en disposiciones posteriores a los que se les haya dado carácter salarial, como por ejemplo los Decretos 63315 y 634 de 200716, la bonificación mensual de docentes y directivos docentes (Decreto 1566 de 2014) y la bonificación pedagógica (Decreto 2354 de 2018)."

Así las cosas, si bien se ha establecido que la liquidación o reliquidación pensional debe ajustarse de forma exclusiva a los factores previstos en la ley —devengados durante el último año de servicio y efectivamente cotizados—, lo cierto es que el Consejo de Estado ha admitido la inclusión de rubros adicionales como la asignación adicional, la bonificación mensual y la bonificación pedagógica, bajo la condición *sine qua non* de que sobre estos se hubieren realizado las deducciones de ley para seguridad social.

Sobre este punto, es pertinente precisar que la Alta Corporación ha sido enfática en señalar que la inclusión de los factores salariales en la liquidación de la pensión de jubilación se encuentra supeditada a que, respecto de dichos emolumentos, se hubieren efectuado las correspondientes cotizaciones:

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

⁶ Por la cual se dictan algunas medidas en relación con las Cajas de Previsión y con las prestaciones sociales para el Sector Público

⁷ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda – Subsección A Consejero Ponente: Luis Eduardo Mesa Nieves Bogotá, D.C., dieciséis (16) de Octubre de dos mil veinticinco (2025) Radicación: 15001 23 33 000 2021 00138 01 (3086-2022).

factores que se deben tener en cuenta para la liquidación de la pensión ordinaria de jubilación de los docentes del servicio público oficial afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio vinculados antes de la vigencia de la Ley 812 de 2003, fijando la siguiente regla:

- *En la liquidación de la pensión ordinaria de jubilación de los docentes vinculados antes de la vigencia de la Ley 812 de 2003, que gozan del mismo régimen de pensión ordinaria de jubilación para los servidores públicos del orden nacional previsto en la Ley 33 de 1985, los factores que se deben tener en cuenta son solo los factores sobre los que se hayan efectuado los respectivos aportes (...)*

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

64. De acuerdo con el Acto Legislativo 01 de 2005 "Para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones". Los docentes no están exceptuados de esta disposición para el goce de la pensión ordinaria de jubilación. Por lo que, en el ingreso base de liquidación de esta pensión solo pueden ser tenidos en cuenta los factores sobre los que se aporta y que están contenidos en el artículo 1o de la Ley 62 de 1985 (...)"⁸.

Lo anterior implica una exigencia ineludible que se extiende al ámbito de los docentes vinculados bajo el régimen anterior a la Ley 812 de 2003, en el sentido de que, para la liquidación de pensión de jubilación, no basta acreditar el carácter salarial de los factores devengados, sino también demostrar que respecto de los mismos se realizaron efectivamente las cotizaciones.

4. Caso concreto

La parte actora sustentó su recurso en que, para efectos de la liquidación de la pensión de jubilación reconocida a su favor, debían incluirse todos los factores salariales devengados. Enfatizando en que las horas extra, la bonificación pedagógica y el auxilio de transporte ostentaban reconocimiento legal y jurisprudencial, y respecto de las cuales correspondía a la administración efectuar los descuentos pertinentes para los aportes pensionales, carga que no podía ser asumida por la demandante.

A la luz del marco normativo y jurisprudencial expuesto en el acápite precedente, resulta indiscutible que, como factores salariales, las horas extra fueron expresamente previstas en el artículo 1º de la Ley 62 de 1985, mientras que la bonificación pedagógica también le ha sido reconocida dicha índole por vía jurisprudencial.

No obstante, como ya se explicó, los factores salariales —cuya inclusión a la liquidación de pensión de jubilación se pretende— deben: (i)

⁸ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA, veinticinco (25) de abril de dos mil diecinueve (2019), Rad.: 68001-23-33-000-2015-00569-01(0935-17)SUJ-014-CE-S2-19

corresponder a ingresos efectivamente devengados; (ii) ostentar un carácter remuneratorio; y (iii) ser respecto de los cuales **se hubieren realizado las cotizaciones respectivas**.

En el presente asunto, al plenario se aportó el Formato Único para la Expedición de Certificado de salarios⁹, en el cual consta que la señora Isabel Ortiz Ramírez devengó como factor salarial: la asignación básica, auxilio de movilización, bonificación pedagógica, horas extra, prima de navidad, prima de servicios y prima de vacaciones. Respecto de los cuales, mediante la Resolución 4614 de 21 de octubre de 2019¹⁰ —reconocimiento de pensión de jubilación a favor de la señora Ortiz Ramírez—, únicamente se incluyó el “salario básico” para liquidación de pensión de jubilación.

Lo anterior, tal y como lo advirtió el *A quo*, sin allegar otros soportes que permitieran acreditar que sobre todos los factores efectivamente pagados por el empleador se efectuaron aportes a pensión. Pues, en efecto, **el certificado de salarios obrantes en el proceso da cuenta únicamente de los valores devengados por la demandante durante sus años de servicio. Se reitera, que no existe prueba documental alguna que acreditara que se hubieren efectuado los descuentos respecto de los factores reclamados en la demanda, a efectos de una reliquidación pensional**. Motivo por el cual, tanto las súplicas de la demanda como los argumentos de la apelación no tienen vocación de prosperidad.

En ese sentido, no se desconoce la naturaleza salarial de los factores devengados por la actora, y si bien la realización de los respectivos aportes constituía una obligación a cargo del empleador —la cual no podía trasladarse a la docente—, lo cierto es que dicha circunstancia no eximía a la parte demandante de acreditar, en virtud de su carga probatoria (Artículo 167 del C.G.P), que dichos aportes fueron efectivamente realizados sobre los factores devengados.

En virtud de lo anterior, se confirmará la decisión del juez de primer grado, de acuerdo a lo esbozado previamente.

III. CONDENA EN COSTAS.

En cumplimiento de lo consagrado en el artículo 188 del CPACA¹¹, en concordancia con el artículo 365 del CGP, se condenará en costas en esta instancia a la parte demandante, comoquiera que los argumentos de apelación no prosperaron.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL PUTUMAYO**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: Confirmar la sentencia de 27 de junio de 2024, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Mocoa, conforme con

⁹ Índice 03 / Primera instancia: Índice 3 – “11ED_0010_ContestacionDem(.pdf)” – Pág. 32 a 33 /Samai

¹⁰ Índice 01 archivo 02 páginas 12 a 14 /Samai

¹¹ Adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021.

las razones expuestas en este proveído.

SEGUNDO: CONDENAR en costas a la parte demandante, de conformidad con la parte motiva.

TERCERO: EJECUTORIADO este fallo, devuélvase el expediente al juzgado de origen, dejando las respectivas constancias en el sistema de información Samai.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue discutida y aprobada en sesión de la fecha,

Firmado electrónicamente en Samai
MARCO ANTONIO MUÑOZ MERA
Magistrado

Firmado electrónicamente en Samai
GLORIA EUGENIA DOMÍNGUEZ BETANCUR
Magistrada

Firmado electrónicamente en Samai
MANUEL ALÍ RODRÍGUEZ MUSTAFÁ
Magistrado

Esta decisión se generó con firma electrónica en la plataforma SAMAI, con plena validez y efectos jurídicos, según la Ley 527 de 1999 y el Decreto 2364 de 2012. Para comprobar su validez e integridad lo puede hacer a través de la siguiente dirección electrónica:

<http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8086/Vistas/documentos/validador>



Al contestar por favor cite:
Radicado No.: 20200170687441
Fecha: 18-02-2020

COMUNICADO N° 003-2020

PARA: SECRETARIAS DE EDUCACIÓN CERTIFICADAS
DE: FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO
FECHA: 18 DE FEBRERO DE 2020
ASUNTO: APLICACIÓN SENTENCIA DE UNIFICACIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO SUJ-014-CE-S2-2019

Debido a las solicitudes de concepto elevadas por las Secretarías de Educación en relación con la aplicación de la Sentencia de Unificación SUJ-014-CE-S2-2019 proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado el 25 de abril de 2019, el FOMAG efectúa algunas precisiones y aclaraciones sobre los siguientes temas:

A. FACTORES PARA LIQUIDAR PENSIONES

La Sentencia de Unificación establece los factores con los que se deben liquidar las pensiones de los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, dependiendo de su fecha de vinculación, así:

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

a. En la liquidación de la pensión ordinaria de jubilación de los docentes vinculados antes de la vigencia de la Ley 812 de 2003, que gozan del mismo régimen de pensión ordinaria de jubilación para los servidores públicos del

Oficina Principal
Bogotá D.C.: Calle 72 No. 10-03
Línea de Atención Nacional: 01 8000 91 90 15
Línea Directa Atención al Cliente: +57 (1) 516 9031
www.fomag.gov.co





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. (...)

En ese orden de ideas, para los docentes vinculados antes de la fecha de entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, los factores que se deben tener en cuenta para la liquidación del ingreso base de liquidación de pensión son los siguientes (Artículo 1º de la Ley 62 de 1985):

- asignación básica
- gastos de representación
- primas de antigüedad, técnica, ascensional y de capacitación
- dominicales y feriados
- horas extras
- bonificación por servicios prestados
- trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en día de descanso obligatorio

Por otra parte, para los docentes vinculados después de la fecha de entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, los factores que se deben tener en cuenta para la liquidación del ingreso base de liquidación de pensión son los siguientes (Decreto 1158 de 1994):

- asignación básica mensual
- gastos de representación
- prima técnica, cuando sea factor de salario
- primas de antigüedad, ascensional de capacitación cuando sean factor de salario
- remuneración por trabajo dominical o festivo
- bonificación por servicios prestados



- remuneración por trabajo suplementario o de horas extras, o realizado en jornada nocturna

Ahora bien, teniendo en cuenta las consultas elevadas por las Secretarías de Educación en relación con la inclusión de factores de sobresueldo, bonificación mensual y bonificación pedagógica, el Ministerio de Educación Nacional elevó consulta al Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP, con el fin de determinar su obligatoriedad para efectos de la liquidación de las pensiones de los docentes.

Al respecto, la DAFP mediante concepto No. 20194000386161 del 12 de diciembre de 2019, determinó lo siguiente:

“ (...)

1. La Asignación Adicional para Directivos Docentes:

Las asignaciones Adicionales para directivos docentes, fueron creada en los Decreto 633 y 634 de 2007, para los directivos docentes regidos por los decretos 2277 de 1979 y 1278 de 2002.

Las Asignaciones Adicionales consisten en 1) un reconocimiento adicional por desempeñar cargos de directivos docentes, ii) un reconocimiento adicional por número de jornadas y por jornada única, y iii) un reconocimiento adicional por gestión.

Actualmente, estos beneficios adicionales están consagrados en el Decreto 1016 de 2019, para los docentes regulados por el Decreto ley 2277 de 1979, el cual, en artículo 50, establece las condiciones para el reconocimiento y pago de la asignación adicional, indicando que las asignaciones adicionales se tendrán en cuenta, además de lo señalado en el Decreto 691 de 1994, modificado por el Decreto 1158 de 1994, para el cálculo del ingreso base de cotización al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Por su parte, estos beneficios adicionales, para los docentes regulados por el Decreto ley 2277 de 1979, están consagrados actualmente en el Decreto 1017 de 2019, que contempla asignaciones adicionales para : i) educadores no escalonados, ii) asignación básica mensual de Instructor de INEM o ITA, iii) asignación adicional para directivos docentes, iv) reconocimiento adicional por número de jornadas y por jornada única, v) reconocimiento adicional por gestión, vi) Asignación adicional para Supervisor o Inspector Nacional, Director de Núcleo Educativo y Vicerrector y vii) asignación adicional para docentes de preescolar.

Así mismo, el literal c) del artículo 9 del Decreto 1017 de 2019, dentro de las condiciones para el reconocimiento de la asignación adicional, consagra que las asignaciones

Oficina Principal

Bogotá D.C.: Calle 72 No. 10-03

Línea de Atención Nacional: 01 8000 91 90 15

Línea Directa Atención al Cliente: +57 (1) 516 9031

www.fomag.gov.co



adicionales se tendrán en cuenta, además de lo señalado en el Decreto 691 de 1994 modificado por el Decreto 1158 de 1994, para el cálculo del ingreso base de cotización al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

En igual sentido, el Decreto 1018 de 2019, para directivos docentes etnoeducadores, consagra una asignación adicional para i) directivos docentes, u) reconocimiento adicional por número de jornadas y por jornada única y reconocimiento adicional por gestión.

El literal c) del artículo 6 del citado decreto, dentro de las condiciones para el reconocimiento de la asignación adicional, establece que las asignaciones adicionales se tendrán en cuenta, además de lo señalado en el Decreto 691 de 1994 modificado por el Decreto 1158 de 1994, para el cálculo del ingreso base de cotización al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Por lo tanto, las asignaciones adicionales a que se refieren los Decretos 1016, 1017 y 1018 de 2019, constituyen factor salarial, para el cálculo del ingreso base de cotización al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

2. Bonificación mensual:

El Decreto 1566 de 2014, creó para los servidores públicos docentes y directivos docentes al servicio del Estado en los niveles de preescolar, básica y media, regidos por los Decretos Ley 2277 de 1979, 1278 de 2002 o el Decreto 804 de 1995 y pagados con cargo al Sistema General de Participaciones, una bonificación, que se reconocerá mensualmente a partir del 10 de junio de 2014 y hasta 31 diciembre de 2014, mientras el servidor público permanezca en el servicio.

El inciso segundo del artículo 10 del citado decreto, consagraba que la bonificación que se crea mediante el mencionado Decreto constituirá factor salarial para todos los efectos legales y los aportes obligatorios sobre los pagos que se efectúen por ese concepto, se realizarán de conformidad con las disposiciones legales vigentes. Así mismo, señalaba que el valor de la bonificación se tendrá en cuenta para liquidar el incremento salarial de 2015.

Para el año 2015, la bonificación mensual creada en el Decreto 1566 de 2014, se incorporó a la asignación básica mensual señalada en los decretos 1116, 1060 y 1092 de 2015 y se crea la bonificación mensual para el año 2015 en el Decreto 1272.

Para el año 2016, la bonificación mensual creada en el Decreto 1272 de 2015, se incorporó a las asignaciones básicas fijadas en los decretos 120, 122 y 121 de 2016 y se crea una bonificación mensual en el Decreto 123 de 2016.

Para el año 2017, la bonificación mensual creada en el Decreto 123 de 2016, se incorporó a las asignaciones básicas fijadas en los decretos 980, 981 y 982 de 2017 y se crea una bonificación mensual en el Decreto 983 de 2017.

Oficina Principal

Bogotá D.C.: Calle 72 No. 10-03

Línea de Atención Nacional: 01 8000 91 90 15

Línea Directa Atención al Cliente: +57 (1) 516 9031

www.fomag.gov.co



Para el año 2018, la bonificación mensual creada en el Decreto 983 de 2017, se incorporó a las asignaciones básicas fijadas en los decretos 316, 317 y 319 de 2018 y crea una bonificación mensual en el Decreto 322 de 2018.

Para el año 2019, la bonificación mensual creada en el Decreto 322 de 2018, se incorporó a las asignaciones básicas fijadas en los decretos 1016, 1017 y 1018 de 2019 y crea una bonificación mensual en el Decreto de 2019.

En todos los decretos antes señalados se reitera que la bonificación mensual constituirá factor salarial para todos los efectos legales y los aportes obligatorios sobre los pagos que se efectúen por ese concepto, se realizarán de conformidad con las disposiciones legales vigentes.

Se precisa que esta bonificación se crea fruto de la concertación y para dar cumplimiento a una nivelación salarial acordada y que no resultaría lógico que el año que está creada por separado no constituya factor para liquidar la seguridad social y al año siguiente que hace parte de la asignación básica si lo constituya.

3. Bonificación Pedagógica:

La Bonificación Pedagógica fue en el Decreto 2354 de 2018, para los docentes y directivos docentes de las plantas de personal de docentes oficiales de las entidades territoriales certificadas en educación y constituye factor salarial para todos los efectos legales, entre ellos para liquidar los aportes patronales y del afiliado para la seguridad social.

Es de anotar que los anteriores beneficios fueron creados por Gobierno Nacional en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ordinarias; estas últimas previstas en la Ley 4a de 1992, que señala las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos (incluido el personal docente), de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales.

Ahora bien, la Ley 62 de 1985 y el Decreto 1158 de 1994, a los cuales hace referencia la Sentencia de Unificación del Consejo de Estado SUJ-014-CE-52-2019, son anteriores a las normas salariales que crearon las "asignaciones adicionales", la "bonificación mensual" y la "bonificación pedagógica", como elemento o factor de salario para todos los efectos legales, incluido los pagos al sistema de seguridad social por concepto de aportes pensionales y de salud; lo cual explica que tales beneficios no hayan sido considerados ni incluidos expresamente en el texto de la anotada sentencia. (...)"

Con todo lo anterior, la DAFP concluyó que "la pensión se debe liquidar, teniendo en cuenta únicamente los aportes sobre los cuales cotizó el beneficiario".



En ese orden de ideas, en el evento en que los proyectos de acto administrativo contengan factores diferentes a los enunciados, FOMAG procederá a negar la aprobación del acto y lo devolverá para que sea ajustado conforme a lo ordenado por la Sentencia de Unificación y lo indicado en el concepto del Departamento Administrativo de la Función Pública.

B. EFECTOS RETROSPECTIVOS DE LA SENTENCIA

En relación sobre los casos a los que se debe aplicar la Sentencia de Unificación citada, el mismo Consejo de Estado establece que tendrá efectos retrospectivos así:

"(...) 74. En esta oportunidad y retomando lo indicado la Sala Plena de la Corporación, se acudirá al método de aplicación en forma retrospectiva del precedente, disponiendo para ello, que las reglas jurisprudenciales que se han fijado en este pronunciamiento se acojan de manera obligatoria en todos los casos pendientes de solución tanto en vía administrativa como en vía judicial a través de acciones ordinarias; salvo los casos en los que ha operado la cosa juzgada que, en virtud del principio de seguridad jurídica, resultan inmodificables. (...)"

Orden que fue reiterada en la parte resolutoria del fallo que dispuso:

"Segundo: Advertir a la comunidad en general que las consideraciones expuestas en esta providencia en relación con los temas objeto de unificación, constituyen precedente obligatorio en los términos de los artículos 10 y 102 de la Ley 1437 de 2011, para todos los casos en discusión tanto en vía administrativa como judicial, toda vez que los efectos de la presente sentencia de unificación son retrospectivos, en atención a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia."

En ese orden de ideas, todas las solicitudes de reconocimiento de pensión que cuenten con acto administrativo expedido por la Secretaría de Educación que no haya sido notificado y ejecutoriado antes del 25 de abril de 2019 deben contener únicamente los factores enunciados en la Sentencia de Unificación por lo que en el evento en que se reciba un acto administrativo con factores adicionales será devuelto por el FOMAG para que sea ajustado conforme a lo ordenado por el Consejo de Estado.

Todos aquellos actos administrativos ejecutoriados con anterioridad al 25 de abril de 2019 serán tramitados en la medida que su contenido concuerde con lo incluido en la hoja de revisión proferida por el FOMAG.

Oficina Principal

Bogotá D.C.: Calle 72 No. 10-03

Línea de Atención Nacional: 01 8000 91 90 15

Línea Directa Atención al Cliente: +57 (1) 516 9031

www.fomag.gov.co



Al contestar por favor cite:
Radicado No.: **20200170687441**
Fecha: **18-02-2020**

Por otra parte, todas las solicitudes de NVEZ deben tener en cuenta lo dispuesto por la Sentencia de Unificación, así se haya aprobado previamente por el FOMAG la inclusión de factores diferentes a los señalados en ella.

En cuanto a las consultas sobre la aplicación a quienes causaron el derecho con anterioridad a la fecha de la Sentencia de Unificación, el FOMAG aclara que conforme lo dispuesto en la parte resolutive del fallo, mientras no haya habido pronunciamiento administrativo o judicial en firme antes del 25 de abril de 2019 se debe liquidar con base en los factores señalados en la sentencia, así el derecho a la pensión se haya causado con anterioridad.

Adicionalmente, en el evento en que se solicite una reliquidación de pensión, la misma se revisará teniendo en cuenta los criterios de la Sentencia de Unificación.

En cuanto a los fallos judiciales, los ejecutoriados con anterioridad al 25 de abril de 2019 deben ser liquidados de acuerdo con lo expresado en su parte resolutive. Sin embargo, si la Secretaría de Educación llegare a conocer de un fallo posterior a dicha fecha proferido por cualquier Juez o Tribunal Administrativo y habiendo liquidado el IBL con factores adicionales a los señalados en la Sentencia de Unificación, debe informarse de dicha situación al FOMAG con el fin de interponer los recursos ordinarios o extraordinarios procedentes.

Cordial saludo,

SANDRA MARÍA DEL CASTILLO ABELLA
Directora de Prestaciones Económicas

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN "B"

Bogotá D.C., Veintiuno (21) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

Magistrado Ponente: **Dr. ALBERTO ESPINOSA BOLAÑOS**

Referencia : 25307-33-33-003-2021-00066-01

Demandante : **Félix Uvaldo Cifuentes León**

Demandado : **Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG)**

Asunto : *Reliquidación pensión / Inclusión factor salarial nivel directivo*

Segunda Instancia

Procede la Sala, dentro del término legal¹, a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, señor **Félix Uvaldo Cifuentes León**, en contra de la sentencia calendada treinta (30) de enero de dos mil veintitrés (2023), proferida por el Juzgado Tercero (3°) Administrativo Oral del Circuito de Girardot, a través de la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

1.1. Las pretensiones

Mediante apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la parte actora, en síntesis, demandó:

a.- Que se declare la **nulidad parcial** de la Resolución No. 001741 del 1º de diciembre de 2020, mediante la cual se reconoce y ordena el pago de una pensión de jubilación.

b.- Que, consecuencia de la anterior declaración, **a título de restablecimiento del derecho**, se condene al extremo pasivo a:

i.- Incluir en la base de liquidación de la pensión de jubilación, de lo devengado en el año anterior al estatus de pensionado, además de los factores salariales ya incluidos - asignación básica, bonificación mensual y bonificación pedagógica-, el correspondiente a la *asignación adicional coordinador 20%*, con efectos fiscales a partir del momento en que cumplió los requisitos prestacionales.

ii.- Reconocer y pagar las diferencias de las mesadas generadas a partir del nuevo valor de la prestación, con la inclusión de la totalidad de los factores salariales percibida, desde la fecha del estatus pensional hasta el ingreso efectivo en nómina.

¹ Previsto en el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021 -modificatorio del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011-, en su numeral 7º, que dispone: "(...) 7. La sentencia se dictará dentro de los veinte (20) días siguientes. En ella se ordenará devolver el expediente al juez de primera instancia para su obediencia y cumplimiento. (...)"

Segunda Instancia

iii.- Reconocer, liquidar y pagar los intereses de mora sobre los valores adeudados de conformidad con el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011.

iv.- Reconocer, liquidar y pagar sobre las sumas adeudada, los ajustes de valor conforme al índice de precios al consumidor acorde lo previsto en el artículo 187 *ejusdem*.

c.- Que se dé cumplimiento a la sentencia en los términos de ley.

d.- Se condene en costas procesales y agencias en derecho.

1.2. Los hechos jurídicamente relevantes en que se fundan las pretensiones de la demanda, en síntesis, son los siguientes:

a.- Que el señor FÉLIX UVALDO CIFUENTES LEÓN es docente oficial al servicio público de educación del Departamento de Cundinamarca, financiado con el Sistema General de Participaciones.

b.- Que, cumplidos con los requisitos de ley, la Secretaría de Educación de Cundinamarca ordenó el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación mediante Resolución No. 001741 del 1º de diciembre de 2020.

1.3. Teoría del caso – posición jurídica de las partes**1.3.1. Parte demandante**

Indicó que el régimen pensional de los docentes vinculados al servicio estatal antes de la fecha de entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, es el contenido en la Ley 91 de 1989; entre tanto, aquellos vinculados de manera posterior, es el régimen dispuesto en las Leyes 100 de 1993, 797 de 2003 y las demás normas que lo regulen, con el requisito de edad unificado en 57 años para hombres y mujeres. Siendo el caso de la parte demandante la normativa indicada inicialmente.

Solicitó, una vez traída a colación la unificación de jurisprudencia del Consejo de Estado del veinticinco (25) de abril de dos mil diecinueve (2019), la inclusión de la *asignación adicional coordinador 20%* en el ingreso base de liquidación de la pensión de jubilación.

1.3.2. Nación – Ministerio de Educación Nacional – FOMAG

Indicó que, el régimen prestacional de los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales es el aplicado a todos los empleados públicos regidos por la Ley 33 de 1985, en los términos del artículo 1º, en consecuencia, se les debe liquidar su pensión con el 75% de los factores que hayan servido de base para calcular los aportes durante al último año de servicio.

Segunda Instancia

Expresó que la jurisprudencia del Consejo de Estado señaló en reiteradas ocasiones, que el régimen de transición de la Ley 100 de 1993 comprende la edad, el tiempo y el monto del régimen pensional al que se venía cotizando, entendiendo este último no sólo como un porcentaje, sino como un conjunto de conceptos, que incluye la manera y el tiempo de liquidación que disponía cada régimen pensional, así como los factores a tener en cuenta al momento de realizar el reconocimiento de la pensión.

Finalmente, pone de presente que sólo deben tenerse en cuenta, para liquidar la mesada pensional, los dineros efectivamente cotizados al fondo pensional a fin de no afectar los principios de sostenibilidad financiera, fiscal y económica; así como resaltar la buena fe que ha tenido la administración pues, de manera voluntaria, reliquidó la pensión de vejez, buscando proteger los derechos laborales.

1.4. La sentencia de primera instancia

A través de la sentencia calendada treinta (30) de enero de dos mil veintitrés (2023), proferida por el Juzgado Tercero (3°) Administrativo Oral del Circuito de Girardot, se negaron las pretensiones de la demanda y se abstuvo de condenar en costas procesales, consideró:

“(...)

Se encuentra demostrado que el señor FÉLIX UVALDO CIFUENTES LEÓN fue vinculado a la Secretaria de Educación de Cundinamarca el 26 de agosto de 1985 y se le reconoció y ordenó el pago de la pensión de jubilación a través de Resolución No. 001741 de 1º de diciembre de 2020, por la suma de \$2'985.077 efectiva a partir del 11 de septiembre de 2019, teniendo en cuenta para su liquidación: i) la asignación básica mensual, ii) bonificación mensual y iii) la bonificación pedagógica.

Ahora bien, si bien es cierto que dentro de dicha liquidación no se incluyó la suma devengada por concepto de “AA-Asignación Adicional Coordinador 20%”, conforme se relacionó en el Formato Único para la expedición de certificado de salarios¹¹ expedida por la Secretaria de Educación de Cundinamarca, también lo es que en atención a la primera regla establecida por la sentencia de unificación del 25 de abril de 2019 el H. Consejo de Estado para la liquidación de las pensiones de los docentes vinculados antes de la vigencia de la Ley 812 de 2003, 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 como consecuencia no se puede incluir ningún factor diferente a los enlistados en el mencionado artículo.

En este orden de ideas, observamos que la prestación denominada “Asignación Adicional Coordinador 20%”, no se encuentra enlistada en los factores establecidos por el artículo 1º de la Ley 62 de 1985, además no fueron incluidas por el legislador para que sobre ella se hicieran aportes a pensiones y el demandante no demostró en el proceso que sobre estas se hubieran efectuado aportes, razón por la cual no pueden ser incluida en la base de liquidación pensional.

(...)” (Énfasis del texto)

1.5. Fundamento del recurso

La parte demandante, señor **Félix Uvaldo Cifuentes León**, interpuso recurso de apelación en escrito radicado el 9 de febrero de 2023 –mediante correo electrónico–

Segunda Instancia

solicitando se revoque la sentencia proferida en primera instancia para, en su lugar, acceder a las pretensiones de la demanda, argumentó:

“(…)

Con el presente recurso pretendido que se revoque la sentencia proferida, a fin de que se incluya como base de la liquidación de la pensión de jubilación, además de los factores salariales ya incluidos, la **asignación adicional de coordinador 20%**, con efectos fiscales a partir del momento en que cumplió con los requisitos para su pensión.

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 mencionados en 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. Los docentes vinculados a partir de la entrada en vigor 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.

Conforme a lo anterior, el Consejo de Estado ha considerado que de **no tenerse en cuenta el sobresueldo como parte de la asignación básica o sueldo, afectaría notablemente el IBL del docente y disminuiría sus ingresos al momento de ser reconocida la pensión**, pues generó la expectativa de ser incluido, cuando la docente percibe este valor, lo hace como parte de la remuneración y no como un factor independiente.

El artículo 13 del Decreto 051 de 1999, estableció que quienes desempeñen cargos directivos docentes percibirán un porcentaje adicional calculado sobre la asignación básica que le corresponda, según el grado que ostente en el Escalafón Nacional Docente. La norma no previó que este valor o porcentaje fuese considerado como un factor independiente a la asignación básica, sino un porcentaje para estimar o calcularla cuando el docente ejerza alguno de los empleos que dan lugar a dicho reconocimiento.

El sobresueldo no se incluye en el concepto de asignación básica porque al momento en que el docente deja de ejercer la función que le permite el reconocimiento, inmediatamente cesa su pago, mientras que si estuviese incluido en un solo concepto sería inmodificable y daría lugar a un desmejoramiento salarial. La interpretación que se propone no desconoce la reciente jurisprudencia del Consejo de Estado, pues no se trata de un nuevo factor que se pretenda incluir sino un componente de la asignación básica de un educador que labora en un cargo directivo.

No se explican las razones que se plantean según las cuales se desconoce el principio de sostenibilidad de las pensiones, en tanto que este sobresueldo hace parte de la asignación básica del docente.

La Ley 91 de 1989 estableció en el artículo 8º un esquema de cotizaciones o aportes de la Nación como empleadora, y de los docentes como trabajadores, distinto al de los empleados públicos del orden nacional. En el mencionado artículo 8º, que contiene los recursos con los que se financia el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, se incluyeron en los numerales 1 y 3, el 5% del sueldo básico mensual del personal afiliado al Fondo, y el 8% equivalente al aporte de la Nación sobre **“los factores salariales que forman parte del rubro de pago por servicios personales de los docentes”** respectivamente.

(…)”. (Énfasis del texto)

El *a quo* concedió el recurso de apelación, en el efecto suspensivo, mediante auto adiado veintiocho (28) de marzo de dos mil veintitrés (2023).

El extremo pasivo, Nación – Ministerio de Educación Nacional – FOMAG, en memorial radicado el 13 de abril de 2023 -mediante correo electrónico- se pronunció sobre la apelación incoada, exponiendo asuntos sobre el régimen prestacional aplicable a los educadores nacionales, de los factores salariales y efectos de la jurisprudencia proferida sobre el tema, reiterando los argumentos esgrimidos al contestar la demanda.

1.6. Del procedimiento en segunda instancia

En proveído con calenda veintinueve (23) de junio de dos mil veintitrés (2023), se dispuso proceder de conformidad con el numeral 67 de la Ley 2080 de 2021, que modificó el artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, esto es, admitiéndose el recurso de apelación incoado y una vez surtido el trámite correspondiente, se ingresara el expediente para proferir la sentencia del caso en concreto.

De esta forma, una vez visto el informe secretarial al Despacho², y evidenciadas las últimas actuaciones en el sistema de gestión electrónica SAMAI, se pone de presente que tanto las partes como la Agencia del Ministerio Público guardaron silencio.

2. CONSIDERACIONES

2.1. El problema jurídico

El problema jurídico por resolver se contrae a determinar si es dable revocar la sentencia de primera instancia por la cual se negaron las pretensiones, y en su lugar, reliquidar la pensión de jubilación al señor **Félix Uvaldo Cifuentes León** incluyéndose el factor *asignación adicional coordinador 20%* en los términos pretendidos.

2.2. Los hechos probados

a.- El Secretario de Educación de Cundinamarca mediante Resolución No. 001741 del 1º de diciembre de 2020 reconoció y ordenó el pago de una pensión de jubilación al señor **Félix Uvaldo Cifuentes León**, fruto de la solicitud radicada el 18 de noviembre de 2019 bajo el No. 2019-PENS-820158, efectiva a partir del **11 de septiembre de 2019**, donde se resalta de las consideraciones:

“(…)

Que según Registro Civil de Nacimiento se establece que el docente nació el **10 de septiembre de 1964** y cuenta con más de 55 años de edad.

Que de acuerdo con los certificados de tiempo de servicio allegados se establece que el educador prestó y ha venido prestando sus servicios así:

ENTIDAD	DESDE	HASTA	DÍAS
FONPREMAG	26 de agosto de 1985	10 de septiembre de 2019	12.255
TOTAL DÍAS LABORADOS A LA FECHA DE STATUS			12.255
TIEMPO LABORADO	AÑOS	MESES	DÍAS
	34	0	15

Que el docente adquirió el estatus de jubilado el **10 de septiembre de 2019**, fecha en la que se encontraba afiliado al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Que los factores salariales que sirvieron como base de liquidación son:

(…)

Factores Salariales	Valores
Asignación Básica Mensual	\$3'835.026

² 26 de julio de 2023.

Segunda Instancia

Bonificación Mensual	\$115.051
Bonificación Pedagógica	\$30.026
Ingreso Base de Liquidación	\$3'980.102
Mesada Pensional	\$2'985.077

Que la mesada pensional corresponde al 75% del promedio de factores salariales devengados en el último año de servicio anterior al estatus.

(...)

Que son disposiciones aplicables entre otras: **Decreto 3135 de 168, Decreto 1848 de 1969, Ley 71 de 1988, Ley 91 de 1989.**

Que esta pensión se reajustará anualmente de conformidad con lo dispuesto en la Ley 71 de 1988 y el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, aplicable en virtud de la Ley 238 de 1995.

(...)” (Énfasis del texto)

b.- Del formato único para la expedición de certificado de salarios, consecutivo No. A.H.V.-SAL 3298-2019179262 expedido el 18 de octubre de 2019, se evidencian los factores salariales devengados desde el 1º de enero de 2015 al 30 de septiembre de 2019, donde se expondrán los correspondientes a los períodos comprendidos entre el 1º de enero de 2018 al 30 de septiembre de 2019.

FACTORES SALARIALES	DESDE:	01-01-2018
	HASTA:	31-12-2018
AA – Asignación Adicional Coordinador 20%	750.237,00	
Asignación Básica	3'641.927,00	
Bonif. Mensual Docentes	109.258,00	
Bonificación Pedagógica	218.516,00	
Prima de Navidad	4'884.335,00	
Prima de Servicios	2'250.711,00	
Prima de Vacaciones Docentes	2'344.490,00	
TOTAL	14'199.494,00	

Factores Salariales	DESDE:	01-01-2019
	HASTA:	30-09-2019
AA – Asignación Adicional Coordinador 20%	807.518,00	
Asignación Básica	3'919.989,00	
Bonif. Mensual Docentes	117.600,00	
Bonificación Pedagógica	431.199,00	
Prima de Servicios	2'431.659,00	
TOTAL	7'707.965,00	

2.3. La solución al problema jurídico

2.3.1. Del régimen jurídico y jurisprudencia aplicable

La Ley 812 de 2003³ previó en su artículo 81 lo siguiente:

“(...)”

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.

(...)”

³ Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario.

Segunda Instancia

De acuerdo con la norma transcrita, los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales que se encontraran vinculados al servicio público oficial antes de su entrada en vigencia, esto es, el 26 de junio de 2003, su régimen prestacional es el establecido por el Magisterio y en las disposiciones vigentes y los vinculados con posterioridad en materia pensional se regirán por las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, con los requisitos ahí previstos, salvo la edad para pensión, pues esta corresponde a 57 años tanto para hombres y mujeres.

Esta regulación fue ratificada por el párrafo transitorio 1° del Acto Legislativo 001 de 2005, al disponer:

“(…)

Parágrafo transitorio 1°. 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

(…)”

La Sección Segunda – Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, profirió Sentencia de Unificación No. SUJ-014-CE-S2-2019 de 25 de abril de 2019, bajo el radicado No. 68001-23-33-000-2015-00569-01 (0935-17), en la cual amplía, y/o complementa, lo ya establecido en materia de liquidación pensional de los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio⁴. En este pronunciamiento precisó que solo los vinculados con anterioridad a la Ley 812 de 2003 se regirán por la Ley 91 de 1989.

“(…)”

95. La Sala Plena considera importante precisar que la regla establecida en esta providencia, así como la primera subregla, no cobija a los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, pues fueron exceptuados del Sistema Integral de Seguridad Social por virtud del artículo 279 de la Ley 100 de 1993 y su régimen pensional está previsto en la Ley 91 de 1989⁵. Por esta razón, estos servidores no están cobijados por el régimen de transición.

El artículo 15 de la Ley 91 de 1989 “Por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio”, en cuanto al derecho pensional de los docentes, dispone:

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

(…)”

2. Pensiones:

(…)”

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 1 de enero de 1990, cuando se cumplan los requisitos de ley, se reconocerá sólo una pensión de jubilación equivalente al **75% del salario mensual promedio del último año**. Estos pensionados gozarán del

⁴ Fijó el alcance a las reglas establecidas en sentencia de unificación del 28 de agosto de 2018, proceso No. 2012-00143, Magistrado Ponente César Palomino Cortés.

⁵ Ley 100 de 1993. “Artículo 279. **EXCEPCIONES.** El Sistema Integral de Seguridad Social contenido en la presente Ley no se aplica [...] a los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, creado por la Ley 91 de 1989, cuyas prestaciones a cargo serán compatibles con pensiones o cualquier clase de remuneración. Este Fondo será responsable de la expedición y pago de bonos pensionales en favor de educadores que se retiren del servicio, de conformidad con la reglamentación que para el efecto se expida [...]”.

Segunda Instancia

régimen vigente para los pensionados del sector público nacional y adicionalmente de una prima de medio año equivalente a una mesada pensional.
(...)"

Solo los docentes que se vinculen a partir de la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003 (26 de junio de 2003) tendrán los derechos del régimen pensional de prima media establecido en las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, por así disponerlo el artículo 81 de la Ley 812 de 2003, el cual señala:

“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
(...)"

Es decir, si la vinculación al servicio docente fue con anterioridad a dicha fecha, en lo referente al régimen pensional se les aplica la normativa anterior a la Ley 812 de 2003, esto es, como se dijo, la Ley 91 de 1989 (artículo 15).

(...)" (Énfasis de la Sala).

La norma vigente antes de la entrada en vigor la Ley 812 de 2003 es la Ley 91 de 1989 que, en materia pensional, 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:

(...)

2. Pensiones:

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 hubieren 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.

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

(...)"

En ese sentido, los docentes vinculados a partir del 1º de enero de 1990 tienen derecho a una pensión de jubilación en cuantía equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año de servicios, de acuerdo con las normas vigentes para el sector público, estas son, las Leyes 33 y 62 de 1985.

En tratándose de docentes que cuentan con cotizaciones en el sector público y privado, deberá acudirse a las disposiciones de la Ley 71 de 1988 y su Decreto Reglamentario 2709 de 2004, que prevé el reconocimiento de la pensión de jubilación por aportes, así:

"(...)

Segunda Instancia

Artículo 7.- Reglamentado por el Decreto Nacional 2709 de 1994. A partir de la vigencia de la presente ley, los empleados oficiales y trabajadores que acrediten veinte (20) años de aportes sufragados en cualquier tiempo y acumulados en una o varias de las entidades de previsión social que hagan sus veces, del orden nacional, departamental, municipal, intendencial, comisarial o distrital y en el Instituto de los Seguros Sociales, tendrán derecho a una pensión de jubilación siempre que cumplan sesenta (60) años de edad o más si es varón y cincuenta y cinco (55) años o más si es mujer (...)"

Respecto al monto y los factores a considerar para liquidar la prestación, el referido decreto en sus artículos 6º y 8º estableció que sería del 75% del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicios, salvo las excepciones contenidas en la ley.

No obstante lo anterior, y respecto de la asignación adicional que perciben los coordinadores correspondiente al 20%, el Consejo de Estado ha emitido varios pronunciamientos posteriores a la sentencia de unificación en mención, para precisar que, si bien este factor no se encuentra taxativamente dispuesto en el listado previsto en la norma, este emolumento corresponde a un sobresueldo que es establecido por decretos proferidos en desarrollo de la Ley 4ª de 1992, y por lo tanto hace parte de la asignación básica.

En este sentido, la Alta Corporación en providencia del 3 de diciembre de 2020, con ponencia del M.P. Dr. Gabriel Valbuena Hernández, proferida dentro del expediente radicado bajo el No. 810012333000-2014-00029-01, señaló:

"(...)

En consecuencia el único factor salarial que deberá tenerse en cuenta **para determinar el ingreso base de liquidación de la pensión de jubilación a que tiene derecho el demandante es la asignación básica y la asignación adicional coordinador 20% (sobresueldo)**, de acuerdo con la regla establecida respecto del ingreso base de liquidación de la pensión de jubilación de los docentes oficiales vinculados antes de la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003 según la cual los factores que deben tenerse en cuenta son únicamente aquellos sobre los que se hubieran efectuado los aportes, de acuerdo con el artículo 1 de la Ley 62 de 1985.

Debe decirse que, si bien este último ítem no se encuentra taxativamente dispuesto en el listado que se relacionó, lo cierto es que se ha reiterado por esta Subsección que los sobresueldos corresponden a prestaciones reguladas dentro del marco de la ley, teniendo en cuenta que fueron establecidos en sendos decretos proferidos dentro de la ley marco, que es la Ley 4ª de 1992, teniendo en cuenta que el sobresueldo hace parte de la asignación básica dado que no se trata de una prima, ni de un factor extralegal, y se ha dispuesto para ciertos docentes cuando desarrollan determinadas labores tales como el de preescolar, directivos y coordinadores.

Por lo anterior, se confirmará la decisión de declarar nula la Resolución 5531 del 16 de diciembre de 2013 y en su lugar se ordenará el reconocimiento pensional con base en el 75% del promedio de lo devengado en el último año de servicio, en concordancia con lo dispuesto por la Ley 62 de 1985, con efectividad a partir del 14 de abril de 2012, fecha de adquisición del estatus pensional.

(...)" (Énfasis de la Sala)

Posición reiterada en providencia del 25 de agosto de 2022, con ponencia del M.P. Dr. Rafael Francisco Suárez, dentro del proceso radicado bajo el No. 660012333000-2019-00076-01 en los siguientes términos:

Segunda Instancia

“(…)

Contrastados los factores enlistados en la disposición con los devengados por la actora durante el mencionado periodo, comprendido entre el 27 de junio de 2016 y el 27 de junio de 2017, — asignación adicional coordinador 20%, asignación básica, «HE adultos Lic. Y Prof. 2A con especialización (d.127)», sueldo de vacaciones, prima de servicios, prima de navidad y prima de vacaciones docentes—, se concluye que los únicos factores salariales que coinciden son la asignación básica y las horas extras, razón por la cual, en principio, serían los únicos a incluir en la base de liquidación, de conformidad con la sentencia de unificación.

Sin embargo, advierte la Sala que la asignación adicional que devengó la demandante durante el año anterior a la adquisición del derecho, pese a no estar señalada de manera expresa en el listado de la Ley 62 de 1985, debe ser incluida, por disposición de los respectivos decretos anuales de salarios expedidos por el Gobierno nacional para el personal docente.

En efecto, como lo recordó esta Sala en anterior oportunidad, de tiempo atrás, los sucesivos decretos por los cuales se fija la remuneración de los servidores públicos sometidos al régimen especial del Estatuto Docente — Decreto Ley 2277 de 1978— y del Estatuto de Profesionalización Docente — Decreto Ley 1278 de 2002— han establecido unas asignaciones adicionales para los directivos docentes, de acuerdo con las funciones asignadas y las jornadas en que laboren, las cuales deben ser tenidas en cuenta para el cálculo del ingreso base de cotización al Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio.

(…) Pues bien, en el sub lite, el certificado de salarios expedido por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio²⁴ da cuenta de que la demandante, durante el año anterior a la consolidación del derecho, devengó asignación adicional coordinador 20%, asignación básica, «HE adultos Lic. Y Prof. 2A con especialización (d.127)», sueldo de vacaciones, prima de servicios, prima de navidad y prima de vacaciones docentes.

Por consiguiente, de conformidad con las respectivas disposiciones de cada uno de los decretos citados, la mencionada asignación adicional debe tenerse en cuenta para el cálculo del ingreso base de cotización al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. En ese sentido, es deber de la entidad empleadora efectuar las respectivas cotizaciones.

Por ello, aunque en el plenario no existe prueba de que sobre dicha asignación se hayan efectuado aportes, comoquiera que el certificado de salarios expedido por la entidad no contiene dicha información, ello no obsta para ordenar su inclusión en la liquidación de la pensión de la demandante, por cuanto constituye factor salarial para efectos pensionales.

Lo anterior no desvirtúa la regla de unificación fijada por la sentencia del 25 de abril de 2019, en tanto allí se definió que los factores que se deben tener en cuenta para liquidar la pensión de los docentes vinculados antes de la vigencia de la Ley 812 de 2000, como es el caso de la demandante, son aquellos sobre los que se hayan efectuado las respectivas cotizaciones, de acuerdo con el artículo 1 de la Ley 62 de 1985, el cual dispone, en su inciso final, que «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 (...)

En conclusión, el ingreso base para la liquidación de la pensión de la demandante estará integrado por la asignación básica, las horas extras y la asignación adicional coordinador 20%. Por consiguiente, se modificará la sentencia apelada en el sentido de precisar que a la actora le asiste derecho a que en la liquidación de su pensión de jubilación se incluya, además de los factores ordenados por el a quo, la «asignación básica adicional coordinador 20%» que devengó durante el año anterior a la adquisición del estatus pensional.

(…)” (Énfasis de la Sala).

2.3.3. Del caso en concreto

De lo expuesto hasta el momento, se observa que la parte demandante pretende, como de la alzada, se incluya el factor *asignación adicional coordinador 20%* dentro de la liquidación de la pensión de jubilación reconocida, haber que efectivamente percibió en el último año como se evidencia del literal b.- en el acápite probatorio.

Segunda Instancia

Ahora bien, ya establecido que el señor **Félix Uvaldo Cifuentes León** fue vinculado previamente a la vigencia de la Ley 812 de 2003, lo que implica que la liquidación de la prestación se realizó con fundamento en las Leyes 33 y 62 de 1985, cuestión que no es objeto de debate; lo que es dable determinar en esta etapa si el factor pretendido debe ser parte de los haberes comprendidos al momento de establecer la mesada pensional.

De esta forma, y si bien el referido factor no se encuentra enlistado de manera taxativa, lo cierto es que, de conformidad con la jurisprudencia aplicable y que fue descrita en el acápite anterior, para la Corporación resulta procedente la inclusión de este emolumento en la liquidación de la pensión reconocida en favor del señor **Félix Uvaldo Cifuentes León**, en tanto esta asignación de adicional por ostentar la calidad o condición de coordinador, corresponde a una prestación regulada dentro del marco de la ley 4ª de 1992, por lo que hace parte de la asignación básica, y no de una prima o factor extra legal.

En consecuencia, habrá de revocarse la sentencia apelada, y en su lugar se declarará la nulidad parcial de la Resolución No. 001741 del 1º de diciembre de 2020, mediante la cual se reconoce y ordena el pago de una pensión de jubilación en favor del señor **Félix Uvaldo Cifuentes León**; como consecuencia de lo anterior, se ordenará a la entidad demandada, la inclusión en la base de liquidación de la prestación, la asignación adicional de coordinador correspondiente al 20%, sumada a los factores que ya le fueron incluidos al efectuarse el reconocimiento pensional.

Las sumas por reconocer deberán ser actualizadas a la fecha de la liquidación de la pensión. Así entonces, para efecto del ajuste de la condena, el valor presente (R) se determinará multiplicando el valor histórico (Rh), que es la diferencia dejada de percibir por el demandante por concepto de pensión de jubilación desde la fecha en que ésta se hizo exigible hasta la ejecutoria de la presente sentencia, con inclusión de los reajustes legales correspondientes a dicho período, por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE (vigente al último día del mes en que se ejecutorie esta sentencia) por el índice inicial (vigente al último día del mes en que se causó el derecho).

Además, por tratarse de pagos de tracto sucesivo la fórmula se aplicará separadamente, mes por mes para cada mesada pensional, comenzando desde la fecha de su causación y para las demás mesadas teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada una de ellas.

Se advierte que, en el presente caso no se configura prescripción alguna, teniendo en cuenta que la pensión de jubilación en favor del señor **Félix Uvaldo Cifuentes León** se

Segunda Instancia

reconoció mediante Resolución No. 001741 del 1º de diciembre de 2020, y la demanda se presentó ante la jurisdicción el año de 2021.

Ahora, ha de indicarse que, con el fin de guardar los principios de sostenibilidad fiscal, en relación a los descuentos por aportes, es necesario señalar que en el sistema pensional colombiano, los aportes a la seguridad social en pensiones son la base para determinar el monto de las mismas, por lo que es apenas razonable que una vez reliquidada la pensión incluyendo el factor salarial acá reconocido, y si este no se tuvo en cuenta en su momento para la respectiva cotización, deben darse los correspondientes descuentos sobre aquello por lo cual no se aportó durante toda la vida laboral del pensionado, debidamente indexados.

En esta instancia no habrá lugar a condena en costas, no reunirse los presupuestos exigidos en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA - SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN "B"**; administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

F A L L A:

PRIMERO. – REVOCAR la sentencia calendada treinta (30) de enero de dos mil veintitrés (2023), proferida por el Juzgado Tercero (3º) Administrativo Oral del Circuito de Girardot, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia. En consecuencia, la parte resolutive de la providencia será del siguiente tenor literal:

“(…)

PRIMERO: DECLARAR la nulidad parcial de la Resolución No. 001741 del 1º de diciembre de 2020, mediante la cual se reconoce y ordena el pago de una pensión de jubilación en favor del señor **Félix Uvaldo Cifuentes León**, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta decisión.

SEUNDO: Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, se **ORDENA** a la entidad demandada **Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG)**, a que incluya en la base de liquidación de la prestación, la asignación adicional de coordinador correspondiente al 20% que devengó el actor, sumada a los factores que ya le fueron incluidos al efectuarse el reconocimiento pensional. Sumas que deberán ser actualizadas conforme se señaló en la parte considerativa de la sentencia.

Se autoriza a la entidad a efectuar los respectivos descuentos respecto de los aportes que en su momento no se efectuaron, en aras de garantizar el principio de sostenibilidad fiscal.

TERCERO. - No condenar en costas a la parte vencida.

CUARTO. - Ejecutoriada la presente providencia, por la Secretaría de la Sección devuélvase al interesado el remanente de la suma que se ordenó pagar para gastos ordinarios del proceso, si los hubiere y archívese el expediente dejando las constancias del caso.

QUINTO. - Notifíquese la sentencia de conformidad con el artículo 203 de la ley 1437 de 2011.
“(…)”

Segunda Instancia

SEGUNDO. – Sin condena en costas, en esta instancia.

TERCERO. – Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría de la Subsección, procédase a **DEVOLVER** el expediente al Juzgado de origen, previa las anotaciones y constancias a que haya lugar.

-.NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.-

Aprobado según consta en Acta de la fecha.



ALBERTO ESPINOSA BOLAÑOS
Magistrado



LUIS GILBERTO ORTEGÓN ORTEGÓN
Magistrado



JOSÉ RODRIGO ROMERO ROMERO
Magistrado



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN "F"

Bogotá D.C., doce (12) de agosto de dos mil veinticinco (2025)

Magistrado Ponente: **Dr. LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA**

REFERENCIAS:

Radicación: 25269-33-33-002-2022-00183-01
Demandante: **GLADIS MARÍA RODRÍGUEZ SUÁREZ**
NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL –
Demandado: FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL
MAGISTERIO
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Correspondió a la Sala de Decisión Subsección "F" de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en uso de sus facultades legales, el conocimiento para emitir sentencia de segunda instancia del presente proceso tramitado a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Se procede entonces a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia proferida el **15 de octubre de 2024**, por el **Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Facatativá**, que negó las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1.1. Pretensiones

La señora **Gladis María Rodríguez Suárez** acudió a la Jurisdicción, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con el fin de que se declare la nulidad parcial de la Resolución núm. 1943 del 15 de diciembre de 2015.

Como consecuencia de las anteriores declaraciones y a título de restablecimiento del derecho se pretende se condene a la demandada a lo siguiente: **(i)** reliquidar la pensión de jubilación de la señora Rodríguez Suárez con la inclusión de los emolumentos denominados asignación básica, prima de navidad, prima de vacaciones, bonificación mensual y sobresueldo ordenanza con efectos fiscales a partir de la adquisición del status jurídico de pensionada, **(ii)** se pague las diferencias entre lo pagado y lo ordenado en la sentencia, **(iii)** se paguen los intereses moratorios a que haya lugar, **(iv)** se indexe la condena, **(v)** se dé cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 189 y 192 del CPACA y **(vi)** se condene en costas a la demanda.

1.2. Hechos y omisiones

Los hechos en que se apoyan las anteriores declaraciones y condenas se resumen de la siguiente manera:

- Indicó que la señora **Gladis María Rodríguez Suárez** es una docente oficial.

- Manifestó que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio [en adelante **Fomag**] reconoció a la accionante su pensión de jubilación por medio de la Resolución núm. 1943 de 15 de diciembre de 2015, la cual no fue liquidada con la totalidad de los emolumentos devengados en el año anterior a la adquisición de su status de pensionada.
- Aseveró que en el año anterior a la adquisición de su status jurídico de pensionada devengó los siguientes emolumentos: asignación básica, prima de navidad, prima de vacaciones. Bonificación mensual y sobresueldo ordenanza.

1.3. Normas violadas y concepto de la violación

Considera la parte demandante como violadas las siguientes disposiciones:

Constitucionales: artículos 29 y 85 superiores.

Legales: Ley 812 de 2003, Ley 91 de 1989, Ley 715 de 2001, Ley 33 y 62 de 1985

Sostuvo que con la expedición del acto administrativo acusado, la entidad accionada desconoció el contenido de las Leyes 33 y 62 de 1985, normas que determinan que la prestación debe ser liquidada con el 75% del promedio de los factores certificados en el último año de servicio.

Agrega que existen rubros constitutivos de salario sobre los cuales, aunque no se realizaron descuentos por aportes a seguridad social, nada impide que sean considerados para el cálculo del monto pensional, puesto que el listado que trae consigo la Ley 62 de 1985 es de carácter enunciativo y no taxativo.

Así mismo, acudió a la sentencia de 7 de febrero de 2020 en la que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca indicó que no solo se deben incluir los emolumentos señalados en la Ley 62 de 1985, sino *“aquellas otras normas que establezcan que determinado factor salarial constituirá base de cotización al Sistema General de Pensiones”*.

En virtud de lo señalado solicitó se ordene la inclusión de todo lo devengado en el año anterior a la adquisición de su status jurídico de pensionada.

1.4. Contestación de demanda

De la revisión del proveído de 5 de julio de 2023¹ se advierte que el Juez de primera instancia tuvo por no contestada la demanda por parte de la Nación – Ministerio de Educación – Fomag, decisión esta que no fue objeto de recurso.

II. DECISIÓN JUDICIAL OBJETO DE IMPUGNACIÓN

El Juzgado 2° Administrativo del Circuito Judicial de Facatativá, negó las pretensiones de la demanda², en los siguientes términos:

Previa relación del régimen pensional docente, la Juez de primera instancia señaló que se encuentra probado que la accionante fue vinculada en propiedad al servicio público docente en el municipio de Caparrapí – Cundinamarca, mediante Decreto núm. 503 de fecha 14 de febrero de 1983, desde el 4 de marzo de 1983, lo cual indica que el régimen pensional

¹ Archivo 008 del expediente electrónico

² Archivo 015 del expediente electrónico.

aplicable es la Ley 33 de 1985 y previa verificación del cumplimiento de los requisitos señalados para ello, indicó que su pensión debe ser liquidada en cuantía del “75% y con el IBL constituido por el período del último año de servicio docente, y los factores que sirvieran de base para aportes, que se encuentren contemplados en la Ley 62 de 1985”.

Señaló que la pensión de la accionante, reconocida por medio de la Resolución núm. 1943 de 15 de diciembre de 2015, fue liquidada con los emolumentos denominados asignación básica, prima de navidad y prima de vacaciones y que una vez verificado el certificado de factores salariales devengados por la señora Rodríguez Suárez en el año anterior a la adquisición de su status jurídico de pensionada, encontró que percibió, además de los ya relacionados e incluidos en su pensión, la bonificación mensual, prima de servicios y sobresueldo Ordenanza 13 de 1947, por lo que concluyó que “[n]o se observa entonces que de los factores devengados por la demandante durante el último año previo a alcanzar su estatus pensional, quedare por fuera de la liquidación de la pensión alguno de los enlistados en la Ley 62 de 1985, pues, contrario a ello, en la Resolución núm. 001943 del 15 de diciembre de 2015, se incluyeron factores como prima de navidad y prima de vacaciones, los cuales al día de hoy, si se debiera resolver sobre el reconocimiento de pensión de jubilación de docente con vinculación anterior a la vigencia de la Ley 812 de 2003, como es del caso, no debieran incluirse en la base para la liquidación pensional”.

En virtud del análisis efectuado procedió a denegar las pretensiones de la demanda. Se abstuvo de condenar en costas.

III. RAZONES DEL RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la decisión adoptada el apoderado de la parte demandante interpuso recurso de apelación.

Señaló que si bien la sentencia de unificación SUJ-014-CE-S2-2019 del 25 de abril de 2019 del Consejo de Estado, se señaló que solo pueden incluirse los factores de la Ley 62 de 1985, desconoció que a través de muchas normas “se han incluido otros factores salariales como la bonificación pedagógica, la bonificación mensual y la prima de vacaciones”.

Indicó que la prima de vacaciones fue creada por el Decreto 1381 de 1997 “y estableció que se regiría por lo señalado por el Decreto Ley 1045 de 1978, cuyo artículo 45 estableció que esta prima se consideraba factor salarial para liquidar la pensión”, aunado a que sobre dicho factor fueron realizados aportes con destino a la pensión.

Respecto de la bonificación mensual, advirtió que se encuentra regulada por el Decreto 1566 de 2014, en el que se señala que es un factor salarial.

En lo que toca al sobresueldo del 20% sostuvo que debe ser incluida en la liquidación de la pensión “puesto que no es posible aplicar la excepción de inconstitucionalidad de la Ordenanza 13 de 1947, toda vez que se expidió cuando las Asambleas Departamentales gozaban de competencia para la creación de elementos de salario, como el caso del sobresueldo, tal como lo ha entendido igualmente la Administración central del Departamento de Cundinamarca al dar paso al pago de dicho elemento”.

Solicita se revoque la sentencia de primera instancia, y se proceda a “relíquidar la pensión de jubilación del accionante, incluyendo como factor salarial la bonificación mensual y el sobresueldo Ordenanza 13 de 1947 – 20% en proporción a los tiempos cotizados entre el 11 de septiembre de 2014 y 11 de septiembre de 2015”.

IV. ALEGATOS FINALES DE LAS PARTES

Mediante auto de 7 de abril de 2025³, se admitió el recurso interpuesto por la parte accionante y en consideración a que las partes no elevaron solicitud probatoria alguna, se dio aplicación a lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011.

El señor Agente del Ministerio Público destacado ante esta Corporación no emitió concepto y las partes no allegaron escrito alguno.

V. CONSIDERACIONES

5.1. Competencia

Conforme lo dispone el artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en concordancia con lo establecido en el artículo 328 del Código General del Proceso, y siendo que la sentencia objeto de recursos de apelación fue proferida en primera instancia por el **Juzgado 2° Administrativo del Circuito Judicial de Facatativá**, esta Sala de Subsección del Tribunal Administrativo de Cundinamarca es competente para decidir el asunto en segunda instancia.

5.2. Problema jurídico

Una vez examinado el contexto del litigio, la Sala considera que en la presente oportunidad el problema jurídico, se contrae en establecer, si la docente **Gladis María Rodríguez Suárez** tiene derecho a que la pensión mensual vitalicia de jubilación, de que es titular, sea reliquidada teniendo en cuenta la bonificación mensual y el sobresueldo ordenanza devengados durante el año anterior a la adquisición de su status jurídico de pensionada.

Es menester precisar que esta Instancia Judicial no se pronunciará sobre los argumentos tendientes a la inclusión de la prima de vacaciones expuestos por el apoderado de la parte accionante, como quiera que dicho emolumento ya fue integrado a la liquidación inicial.

5.3 Tesis de la Sala

Esta Sala de Decisión revocará la sentencia de primera instancia y ordenará en su lugar la reliquidación de la pensión de jubilación de la accionante para incluir, además de los emolumentos ya tomados en cuenta en el reconocimiento inicial - asignación básica mensual, prima de navidad y prima de vacaciones-, la bonificación mensual en tanto el Decreto 1566 de 2014 indicó que constituirá factor salarial para todos los efectos legales y refiere además en forma concreta a los aportes obligatorios sobre estas sumas, aportes que no son otros que aquellos con destino a salud o en pensión. Se denegará la inclusión del sobresueldo, no solo porque no es un factor salarial sino por la inconstitucionalidad sobreviniente de la cual fue objeto.

5.4. Normatividad aplicable

5.4.1. Pensión de jubilación docente: evolución normativa regular.

El artículo 3 del Decreto 2277 de 1979⁴ determinó que los educadores oficiales que prestan sus servicios en entidades oficiales del orden Nacional, Departamental, Distrital y Municipal, son empleados oficiales de régimen especial, no obstante, debe decirse que en materia

³ Índice 4 de la consulta de Samai.

⁴ Por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente.

pensional nunca gozaron de un régimen previsto específicamente para el gremio docente, hasta la expedición de la Ley 91 de 1989⁵.

Así, en principio, los docentes oficiales fueron destinatarios de la pensión de jubilación prevista por la Ley 6 de 1945⁶, según la cual, quien acumulara 20 años de servicio y llegara a 50 años de edad, tendría derecho a una pensión vitalicia de jubilación liquidada con el setenta y cinco por ciento (75%) del “promedio de los sueldos devengados durante el último año”.

Posteriormente, sus derechos pensionales fueron regidos por la Ley 33 de 1985⁷, norma que consagró el derecho a obtener una pensión de jubilación para aquellos que acumularan 20 años de servicio y cumplieran 55 años de edad, liquidada con el setenta y cinco por ciento (75%) “del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio”.

Sobre el particular, el Consejo de Estado ha determinado que “la especialidad del régimen [docente] comprende aspectos de administración de personal y algunas regulaciones en materia salarial y prestacional”⁸, sin que ello signifique “que tengan un régimen pensional diferente o especial, pues para que exista debe estar definido en norma expresa y tener condiciones propias en cuanto a edad, tiempo de servicio y cuantía de la mesada, es decir, no está[n] exento[s] de la aplicación de la Ley 33 de 1985, pues no está[n] cobijado[s] por un régimen especial de pensiones”.

La Ley 91 de 1989⁹ creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y estableció el régimen prestacional aplicable a todos sus afiliados, dentro del cual fue previsto, de manera específica, un régimen de pensión ordinaria de jubilación, según el cual, dicho personal gozaría del régimen pensional del sector público nacional, de la siguiente manera:

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

(...)

2. Pensiones:

- 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 hubieren 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 1 de enero de 1990, cuando se cumplan los requisitos de Ley, se reconocerá sólo una pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año. Estos pensionados gozarán del régimen vigente para los pensionados del sector público nacional y adicionalmente de una prima de medio año equivalente a una mesada pensional.”

Esas condiciones pensionales no variaron con el advenimiento del Sistema General de Seguridad Social Integral contenido en la Ley 100 de 1993¹⁰, normativa que, a voces del artículo 279 *eiusdem*, exceptuó de su aplicación a los docentes afiliados al **FOMAG**, razón

⁵ Por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

⁶ Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial de trabajo.

⁷ Por la cual se dictan algunas medidas en relación con las Cajas de Previsión y con las prestaciones sociales para el Sector Público.

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”, Sentencia de 7 de marzo de 2013, Expediente núm. 68001-23-31-000-2003-00650-01, M.P. Dr. Luis Rafael Vergara Quintero.

⁹ Por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

¹⁰ Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

por la cual, es posible afirmar que aun en vigencia del Sistema General de Pensiones, los docentes oficiales conservaron las prerrogativas previstas en la Ley 91 de 1989.

Todo permaneció así hasta la expedición de la Ley 812 de 2003, que vino a escindir el régimen pensional de jubilación de los docentes oficiales.

En efecto, el artículo 81 de esa norma estableció que el régimen prestacional de los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales que se encontraban vinculados al servicio público educativo oficial sería “el establecido para el Magisterio en las disposiciones vigentes con anterioridad a la entrada en vigencia de [esa] ley”, sin embargo, enseguida dispuso que los docentes oficiales vinculados a partir de su entrada en vigencia (27 de junio de 2003), deben ser afiliados al **FOMAG**, y tendrán los derechos del régimen pensional de prima media establecido en las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003¹¹, “con los requisitos previstos en él, con excepción de la edad de pensión de vejez que será de 57 años para hombres y mujeres”.

Esa disposición, fue avalada por el Acto Legislativo 01 de 2005¹² y elevada así a cláusula superior, tal como quedó consignado en el parágrafo transitorio 1° del artículo 48 de la Constitución Política.

Así las cosas, es patente que el desarrollo normativo regular del régimen pensional docente trajo una suerte de clasificación entre los afiliados al **FOMAG**, que atiende, fundamentalmente, a la fecha de ingreso al servicio, así:

i. Docentes vinculados antes del 27 de junio de 2003.

Normas aplicables: Ley 91 de 1989 y Ley 33 de 1985.

Requisito de edad: 55 años.

Requisito de tiempo o semanas: 20 años de servicio.

Monto: 75%.

IBL – Componente temporal: último año anterior a la adquisición del derecho a pensión, en consideración de la compatibilidad del ejercicio de la docencia con el goce de la pensión de jubilación prevista por el artículo 5° del Decreto Ley 224 de 1972¹³; o último año de prestación de servicios, según corresponda.

ii. Docentes vinculados a partir del 27 de junio de 2003.

Normas aplicables: Ley 100 de 1993 y Ley 797 de 2003.

Requisito de edad: 57 años.

Requisito de tiempo de servicios: según corresponda de acuerdo con el artículo 33 de la Ley 100 de 1993.

Monto: el que resulte de aplicar las reglas previstas en el artículo 34 de la Ley 100 de 1993, según corresponda en el tiempo.

IBL – Componente temporal: últimos 10 años o toda la vida laboral, de acuerdo con el artículo 21 de la Ley 100 de 1993.

Visto lo anterior, en lo sucesivo, la Sala abordará el estudio relativo a los emolumentos que conforman el ingreso base de liquidación de dichas prestaciones, asunto que, tradicionalmente ha ofrecido mayores inconvenientes interpretativos.

5.4.2. Integración del ingreso base de liquidación de las pensiones del personal docente afiliado al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. – Componentes materiales de liquidación.

¹¹ 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.

¹² Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política.

¹³ Por el cual se dictan normas relacionadas con el ramo docente.

El ingreso base de liquidación de las pensiones corresponde, en nuestro medio jurídico, a un elemento técnico de cálculo que se expresa en un valor cierto, al cual le es aplicada una tasa porcentual de reemplazo para obtener la cuantía dineraria inicial a la que asciende determinada prestación pensional. Dicho ingreso de liquidación se sirve de dos instrumentos que lo conforman, a saber: **i. Una unidad temporal**, que refiere al periodo preciso con el cual debe ser consolidado el ingreso base de liquidación, verbigracia: 6 meses, 1 año, 10 años, o toda la vida laboral; y **ii. Unos factores materiales**, que se concretan en emolumentos salariales o prestacionales que la autoridad competente ha señalado como integrante de la base de liquidación de aportes al sistema pensional, o de la pensión misma.

Como se dijo, el Tribunal ahora abordará el análisis concerniente a los factores llamados a integrar la base de liquidación de las pensiones de los afiliados al **FOMAG**, atendiendo la existencia de varios regímenes aplicables.

Sobre el particular la Sala advierte que, con anterioridad, el Consejo de Estado había determinado que los docentes oficiales destinatarios de la Ley 91 de 1989 configuraban sus derechos pensionales de acuerdo con las reglas establecidas en la Ley 33 de 1985, y la interpretación que de dicha norma efectuó en sentencia proferida por la Sección Segunda de esa Corporación el 4 de agosto de 2010¹⁴, según la cual, las pensiones de los beneficiarios de la Ley 33 de 1985 debían ser liquidadas con inclusión de todos aquellos emolumentos que tengan el carácter de factor salarial, independientemente de su denominación.

No obstante, dicha regla fue reevaluada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, Tribunales que, en orden a determinar el ingreso base de liquidación de las pensiones reconocidas al amparo del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, dispusieron acoger la previsión establecida por el inciso doce del artículo 48 superior (adicionado por el Acto Legislativo 1 de 2005), en el sentido de determinar que “[p]ara la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones”¹⁵

La pauta hermenéutica identificada, fue finalmente extendida a los docentes afiliados al **FOMAG** mediante sentencia de unificación proferida el 25 de abril de 2019 por la Sección Segunda del Consejo de Estado¹⁶, oportunidad en la que esa Corporación consideró:

“51. En criterio de la Sala, 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.

52. Luego entonces, los factores que deben incluirse en la base de la liquidación de la pensión de jubilación de los docentes bajo el régimen general de la Ley 33 de 1985 son: asignación básica, gastos de representación; primas de antigüedad, técnica, ascensional y de capacitación; dominicales y feriados; horas extras; bonificación por servicios prestados; y trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en día de descanso obligatorio.”
(Resalta la Sala)

En tal virtud, y con el objeto de identificar los factores que deben integrar el ingreso base de liquidación de las pensiones de jubilación los docentes destinatarios de las Leyes 91 de

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia de 4 de agosto de 2010, Expediente núm. 25000-23-25-000-2006-07509-01(0112-09), C.P. Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila.

¹⁵ Para el efecto, ver:

- Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia SU-23 de 5 de abril de 2018, M.P. Dr. Carlos Bernal Pulido.
- Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia SU-230 de 29 de abril de 2015, M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
- Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 28 de agosto de 2018, Expediente núm. 52001-23-33-000-2012-00143-01, C.P. Dr. César Palomino Cortés.

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia SUJ-014-CE-S2-19 de 25 de abril de 2019, Expediente núm. 68001-23-33-000-2015-00569-01(0935-17), C.P. Dr. César Palomino Cortés.

1989, y 33 y 62 de 1985; y también de aquellos docentes vinculados con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, la Sección Segunda del Consejo de Estado dispuso fijar las siguientes reglas de unificación jurisprudencial:

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

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

a. En la liquidación de la pensión ordinaria de jubilación de los docentes vinculados antes de la vigencia de la Ley 812 de 2003, que gozan del mismo régimen de pensión ordinaria de jubilación para los servidores públicos del orden nacional previsto en la Ley 33 de 1985, los factores que se deben tener en cuenta son solo aquellos sobre los que se hayan efectuado los respectivos aportes de acuerdo con el artículo 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.” (Énfasis del original)

Ahora bien, la Corte Constitucional en sentencia SU-226 de 2019, indicó que “[e]l incumplimiento de las obligaciones del empleador o de las entidades administradoras en materia de pensiones no es imputable ni oponible al trabajador, por lo cual las consecuencias negativas de estas omisiones no podrán serle adversas y nunca serán razón suficiente para enervar el acceso a una prestación pensional, pues estas dos partes (el empleador y las entidades administradoras) están llamadas a hacer uso de los instrumentos legales y administrativos dirigidos a cumplir o a exigirse mutuamente el acatamiento de sus deberes”¹⁷.

En ese sentido, en tratándose del ingreso base de liquidación de las pensiones de jubilación de los docentes afiliados al FOMAG, la Subsección acoge la tesis según la cual, las pensiones deben ser liquidadas únicamente con inclusión de todos los emolumentos que constituyen factores legales o reglamentarios de cotización al sistema. En tal virtud, en aquellos casos en que el empleador no haya efectuado cotizaciones sobre estos, se impone ordenar el reajuste pensional respectivo, junto con el pago de las diferencias dinerarias no prescritas resultantes.

5.4.3. Conclusiones frente al régimen pensional docente

Como compendio de todo lo antedicho, la Sala se permite derivar las siguientes conclusiones, a manera de subreglas de interpretación normativa:

- i. El ingreso base de liquidación de las pensiones de jubilación de los docentes afiliados al **FOMAG**, en su **aspecto temporal**, refiere a la norma aplicable a la fecha de ingreso o vinculación al servicio educativo oficial. Así, quienes se rigen por la Ley 91 de 1989, tienen derecho a que su pensión se liquide con el ingreso base correspondiente al lapso de 1 año, que puede ser el anterior a la adquisición del estatus jurídico de pensionado¹⁸ o, si el beneficiario ya se hubiere retirado, el último año de prestación de servicios. Por otra parte, quienes se rigen por la Ley 812 de 2003 y ostentan los

¹⁷ Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia SU-226 de 23 de mayo de 2019, M.P. Dra. Diana Fajardo Rivera.

¹⁸ En consideración a la compatibilidad entre pensiones y salario docente prevista por el art. 5 del Decreto Ley 224 de 1972.

derechos de régimen de prima media, tienen derecho a una pensión liquidada sobre los últimos 10 años o toda la vida laboral, de acuerdo con el artículo 21 de la Ley 100 de 1993.

- ii. Los docentes beneficiarios del régimen pensional previsto en la Ley 91 de 1989, tienen derecho a una pensión liquidada sobre los factores de cotización enlistados en las Leyes 33 y 62 de 1985 y en las normas de tipo legislativo o reglamentario que las modifiquen o adicionen.
- iii. Los docentes destinatarios de la Ley 812 de 2003, tienen derecho a que su pensión de jubilación sea liquidada sobre los factores de cotización señalados en el Decreto 1158 de 1994 y en las normas de tipo legislativo o reglamentario que modifiquen o adicionen ese listado.
- iv. En todo caso, las pensiones de jubilación de los docentes afiliados al **FOMAG**, deben ser liquidadas únicamente con inclusión de todos los emolumentos que constituyen factores legales o reglamentarios de cotización al sistema. En tal virtud, en aquellos casos en que el empleador no haya efectuado cotizaciones sobre estos, se impone ordenar el reajuste pensional respectivo, junto con el pago de las diferencias dinerarias no prescritas resultantes. Lo anterior, siguiendo lo señalado por la Corte Constitucional sentencia SU-226 de 2019, citada líneas atrás.

Respecto del pago de las cotizaciones a pensión debe tenerse en cuenta que el Consejo de Estado en sentencia de 28 de julio de 2022 señaló que “*En todo caso, es el empleador el responsable por la totalidad del aporte «aun en el evento de que no hubiere efectuado el descuento al trabajador» y agregó que «el incumplimiento de estos últimos [deducciones y traslados con destino al ente de previsión social] no debe ser asumido por el trabajador que aspira a consolidar su derecho pensional, en la plenitud de las condiciones que concede la ley»*”, por lo que la Sala concluye en esta oportunidad que, si un empleador omite la realización de los aportes con destino a pensión respecto de factores que cuentan con fuente legal para ello, su omisión no puede ser adjudicada al trabajador.

5.5. Análisis crítico del caso en concreto

Descendiendo al *sub exámine*, recuerda la Sala que, en la presente oportunidad, la docente **Gladis María Rodríguez Suárez** pretende la reliquidación de la pensión de jubilación que disfruta teniendo en cuenta el setenta y cinco por ciento (75%) del promedio de todos los factores salariales devengados durante el año anterior a la adquisición de su status jurídico de pensionada.

El *a quo* negó la reliquidación pensional solicitada, como quiera que los factores salariales que se deben incluir en la base pensional corresponden a aquellos señalados en la Ley 62 de 1985 y los solicitados por la demandante no se encuentran en dicho listado.

La **parte demandante** interpuso recurso de apelación parcial afirmando que la prestación de la docente **Rodríguez Suárez** debe liquidarse con la inclusión de la bonificación mensual y el sobresueldo ordenanza. Lo anterior, insistiendo en que no se puede limitar la liquidación de una pensión a los factores señalados en la Ley 62 de 1985 por cuanto existen emolumentos que tienen carácter salarial dispuesto en la normativa que los crea.

Así, planteado el alcance de la *litis* en segunda instancia en este aspecto, la Sala procede a efectuar el análisis crítico que corresponde, según estudio normativo realizado y de acuerdo con el material probatorio allegado al expediente.

En el caso de autos se tiene probado que la docente **Gladis María Rodríguez Suárez** nació el 11 de septiembre de 1960¹⁹ y que prestó sus servicios como docente desde el 4 de marzo de 1983²⁰ hasta el 5 de octubre de 2016²¹.

Según el contenido de la Resolución núm. 1943 del 15 de diciembre de 2015²², se advierte que la demandante adquirió el status de pensionada el 11 de septiembre de 2015, momento en el que se encontraba afiliada al **FOMAG**.

Así mismo, con la resolución en cita, se encuentra acreditado que la Secretaría de Educación de Cundinamarca, en nombre y representación del FOMAG, reconoció una pensión mensual vitalicia de jubilación docente a favor de la demandante en cuantía de \$2.406.072 correspondiente al “75% del promedio de factores salariales devengados en el último año de servicios anterior al status”²³, liquidación en la que se incluyó la asignación básica mensual, prima de navidad y prima de vacaciones, y se hizo efectiva a partir del 12 de septiembre de 2015.

Ahora, corresponde señalar que, conforme al “Formato Único para Expedición de Certificado de Salarios” expedido por la Secretaría de Educación de Cundinamarca, se advierte que, durante el año anterior a la adquisición de su status de pensionado (12 de septiembre de 2014 al 11 de septiembre de 2015), el demandante percibió los siguientes emolumentos: **i)** asignación básica, **ii)** bonificación mensual, **iii)** prima de navidad, **iv)** prima de servicios, **v)** prima de vacaciones y **vi)** sobresueldo 20%²⁴.

Pues bien, valorado el acervo probatorio allegado al expediente, y en consideración a la fecha de vinculación al servicio, resulta evidente que la docente **Rodríguez Suárez** es destinataria del régimen pensional de jubilación previsto en la Ley 91 de 1985, que a su vez remite a las Leyes 33 y 62 de 1985, motivo por el cual, conforme al análisis normativo y jurisprudencial efectuado con antelación, la Sala concluye que tiene derecho a que su pensión de jubilación sea liquidada sobre los factores de cotización señalados en las Leyes 33 y 62 de 1985 y en las normas de tipo legislativo o reglamentario que modifiquen o adicionen ese listado como las que establecieron ese carácter para la bonificación decreto. En este punto, debe resaltarse que los emolumentos por incluir corresponden a los enlistados de forma expresa en dichas normas, sin que sea procedente tener en cuenta todo lo devengado.

Conforme a lo anterior, advierte esta Colegiatura que, de lo devengado en el año anterior a la adquisición de su status jurídico de pensionado, los emolumentos que no fueron tenidos en cuenta por la entidad y que fueron solicitados en el recurso de apelación, corresponden a bonificación mensual y sobresueldo, frente a los cuales corresponde efectuar las siguientes precisiones:

- **Bonificación mensual:** emolumento previsto en el artículo 1º del Decreto 1566 de 2014, en el que se indica que “constituirá factor salarial para todos los efectos legales y los aportes obligatorios sobre los pagos que se efectúen por ese concepto se realizarán de conformidad con las disposiciones legales vigentes”. Si bien la norma no establece que el emolumento tendrá incidencia en la pensión, lo cierto es que refiere que constituirá factor salarial para todos los efectos legales y refiere además en forma

¹⁹ Folio 12 del archivo 002 del expediente electrónico.

²⁰ Fl 16 del archivo 002 del expediente electrónico.

²¹ Fl 17 del archivo 002 del expediente electrónico, fecha tomada de la emisión de la certificación, ya que no se advierte fecha de retiro.

²² Fl 12-14 del archivo 002 del expediente electrónico.

²³ Folio 13 del archivo 002 del expediente electrónico

²⁴ Folio 14 del Archivo 012 del expediente electrónico

concreta a los aportes obligatorios sobre estas sumas, aportes que no son otros que aquellos con destino a salud o en pensión.

Conforme lo expuesto, pese a que el empleador no efectuó cotizaciones sobre este emolumento y siguiendo lo señalado por la Corte Constitucional sentencia SU-226 de 2019, se ordenará su inclusión en la base de liquidación de la prestación.

- **Sobresueldo 20%:** este emolumento fue creado por medio de la Ordenanza 13 de 1947 expedida por la Asamblea de Cundinamarca, que dispuso: “[l]os empleados y obreros del Departamento que hayan cumplido veinte años o más, al servicio de Cundinamarca, que no hayan sido pensionados y que se hallen en ejercicio de sus funciones con una antigüedad no menor de cinco años, sin solución de continuidad, tendrán derecho a un aumento del veinte por ciento del sueldo o jornal que devenguen. La Gobernación procederá a liquidar en el presupuesto las partidas correspondientes, quedando ampliamente facultada para hacer las operaciones del caso, a fin de dar cumplimiento a esta disposición, la cual regirá desde el día primero de julio próximo. (...)”.

Así las cosas, se observa que en ningún aparte de la norma se establece que dicho emolumento será objeto de cotización. Aunado a ello conviene tener presente que tal ordenanza fue objeto de derogatoria tácita en virtud de la expedición del Acto Legislativo 01 de 1968 tal y como lo señaló el Consejo de Estado en sentencia de 5 de mayo de 2022²⁵, veamos:

En efecto, como se puede evidenciar, ha operado el fenómeno del decaimiento²⁶ respecto de la Ordenanza 13 de 1947²⁷, dado que fue tácitamente derogada por el artículo 11 del Acto Legislativo 01 de 1968²⁸, concretamente, porque desaparecieron las circunstancias fácticas que determinaron la expedición del acto, en este caso, la desaparición del mundo jurídico de las normas constitucionales que sirvieron de sustento para la expedición del acto acusado.

Así las cosas, si bien es cierto es innegable que el acto acusado produjo efectos durante el tiempo en que estuvo vigente²⁹, de ahí que se haya efectuado el presente estudio de legalidad, el cual arrojó como resultado la imposibilidad de su declaratoria de nulidad «por el cargo alegado en la demanda»; también lo es que, se insiste, actualmente se encuentra derogado tácitamente por el Acto Legislativo 01 de 1968 y la Constitución Política de 1991.

Como corolario de todo lo anterior, considera la Sala que los argumentos expuestos por la recurrente tienen vocación de prosperidad parcial, en lo que respecta a la inclusión de la bonificación decreto, por lo que se hace necesario revocar la decisión de primer grado que negó las pretensiones de la demanda, y en su lugar, declarar la nulidad parcial del acto

²⁵ Consejo de Estado, Sección Segunda, 5 de mayo de 2022, MP Dra Sandra Lisette Ibarra Vélez Rad: 250002325000201000909 02.

²⁶ Código Contencioso Administrativo. “(...) ARTICULO 66. PERDIDA DE FUERZA EJECUTORIA. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos: 1. Por suspensión provisional. 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho. 3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la administración no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos. 4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto. 5. Cuando pierdan su vigencia. (...)”.

²⁷ O “(...) Por la cual se destina una partida, se dispone su distribución, se ordena un crédito-traslado y se deroga en todas sus partes el artículo 7º de la Ordenanza número 28 de 1946 y se dicta otras disposiciones (...)”

²⁸ “(...) Artículo 11. El Artículo 76 de la Constitución Nacional quedará así: (...) 9 a Determinar la estructura de la administración nacional mediante la creación de Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos, y fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales; (...)”

²⁹ 42 Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 7 de diciembre de 2016 (Exp. 11001032500020120057100 (2139-2012) Consejera Ponente: Dra. Sandra Lisette Ibarra Vélez. «...la Corporación ha sostenido mayoritariamente, que la circunstancia que el acto administrativo demandado haya sido derogado o hubiere operado la figura del decaimiento, no impide el juicio de legalidad del mismo, en tanto éste debe realizarse según las circunstancias vigentes al momento de su expedición y habida consideración de que tanto la derogatoria como el decaimiento sólo opera hacia el futuro y no afecta su validez. Además, pueda que sus disposiciones se encuentren produciendo efectos, aun después de su derogatoria o decaimiento, haciéndose viable el estudio de su legalidad. Entonces, pese a ocurrir la derogatoria o el decaimiento del acto administrativo enjuiciado, hay lugar a estudiar de fondo el asunto, puesto que: i) pueda que el acto administrativo haya producido efectos y que los mismos aún estén surtiéndose; y ii) la ocurrencia del decaimiento no afecta la presunción de legalidad del acto y su control debe hacerse frente a las circunstancias de hecho y de derecho vigentes al momento de su expedición. Visto desde otra óptica, la presunción de legalidad de la que gozan los actos administrativos tan sólo puede ser desvirtuada por el juez competente, por lo que, la derogatoria, el decaimiento o pérdida de ejecutoriedad no conlleva implícito el juicio de validez de los mismos.».

demandado y ordenar que dicho emolumento sea promediado en la base de liquidación de la prestación.

Esta Sala se abstendrá de realizar pronunciamiento respecto de la prima de servicios por cuanto no hace parte del recurso de apelación que motiva la presente decisión.

5.6 Prescripción.

Esta Colegiatura advierte que en la presente oportunidad se configuró el fenómeno prescriptivo, en razón a que la pensión de la demandante fue reconocida mediante Resolución núm. 1943 de 15 de diciembre de 2015, a partir del 12 de septiembre de 2015 y dado que la demanda fue radicada solo hasta 25 de julio de 2022³⁰; se entiende que las mesadas que pudieran causarse con anterioridad al **25 de julio de 2019** se encuentran afectadas por la prescripción.

5.7 Indexación.

Las cantidades que resulten en favor de la parte demandante, se ajustarán en su valor conforme al inciso final del artículo 187 del CPACA, dando aplicación a la siguiente fórmula:

$$R = Rh \times \frac{\text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$$

En la que el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo dejado de percibir por la parte demandante de la correcta liquidación de su pensión, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente a la fecha de ejecutoria de esta providencia, entre el índice vigente a la fecha en que se causaron las sumas adeudadas, teniendo en cuenta los aumentos o reajustes producidos o decretados durante dicho período.

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

5.8 Costas.

De otra parte, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA y el numeral 8 del artículo 365 del CGP, la Sala se abstendrá de condenar en costas en esta instancia en razón a que no se encuentran probadas.

6. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, el **Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección F**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley

RESUELVE

PRIMERO. – REVÓCASE el numeral primero de la sentencia proferida el quince (15) de octubre de dos mil veinticuatro (2024), dictada por el Juzgado Segundo (2º) Administrativo del Circuito Judicial de Facatativá, dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho instaurado por la señora **Gladis María Rodríguez Suárez** contra la **Nación –**

³⁰ FI 2 del archivo 001 del expediente electrónico.

Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia, y en su lugar dispone:

PRIMERO. - DECLÁRASE la nulidad parcial de la **Resolución núm. 1943 del 15 de diciembre de 2015**, en tanto no incluyó en el ingreso base de liquidación de la pensión de la demandante el factor denominado **“bonificación mensual”**.

SEGUNDO. – Como consecuencia de las anteriores declaraciones, y a título de restablecimiento del derecho, **CONDÉNASE a la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio**, a lo siguiente:

A. RELIQUIDAR, la pensión de vejez de la señora **Gladis María Rodríguez Suárez**, identificada con cédula de ciudadanía núm. 20.666.549; prestación que además de los factores devengados en el año anterior a la adquisición de su status jurídico de pensionada ya tenidos en cuenta - asignación básica mensual, prima de navidad y prima de vacaciones-, deberá incluir el **emolumento denominado bonificación mensual**.

B. PAGAR a la demandante las sumas correspondientes a las diferencias pensionales originadas en la reliquidación que aquí se ordena, a partir **25 de julio de 2019 por prescripción trienal** de conformidad con la fórmula expresada en la parte motiva de esta providencia”.

SEGUNDO. – CONFÍRMASE el numeral segundo de la sentencia de quince (15) de octubre de dos mil veinticuatro (2024) en tanto no condenó en costas.

TERCERO.- DECLÁRASE que no hay lugar a condena en costas en esta instancia.

CUARTO. - NIÉGANSE las demás pretensiones de la demanda, de acuerdo con las consideraciones que anteceden.

QUINTO.- DÉSE CUMPLIMIENTO a la presente providencia dentro de los términos establecidos en los artículos 187 a 195 del CPACA.

SEXTO.- En firme esta sentencia, por la Secretaría de la Subsección **devuélvase** el proceso al Juzgado de origen, previas las anotaciones y constancias que correspondan.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

(La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha)

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA
Magistrado

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
PATRICIA SALAMANCA GALLO
Magistrada

AUSENTE CON EXCUSA
BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJAS
Magistrada

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los magistrados que conforman la Sala de la Sección Segunda, Subsección “F” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN "F"**

Bogotá D.C., quince (15) de julio de dos mil veinticinco (2025)

Magistrado Ponente: **Dr. LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA**

REFERENCIAS:

Radicación: 25269-33-33-002-2023-00027-01
Demandante: **JOSUÉ ISIDRO TORRES PÉREZ**
NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL –
Demandado: FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL
MAGISTERIO
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Correspondió a la Sala de Decisión Subsección "F" de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en uso de sus facultades legales, el conocimiento para emitir sentencia de segunda instancia del presente proceso tramitado a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Se procede entonces a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia proferida el **16 de octubre de 2024**, por el **Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Facatativá**, que negó las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1.1. Pretensiones

El señor **Josué Isidro Torres Pérez** acudió a la Jurisdicción, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con el fin de que se declare la nulidad de la Resolución núm. 0232 del 25 de enero de 2016.

Como consecuencia de las anteriores declaraciones y a título de restablecimiento del derecho se pretende se condene a la demandada a lo siguiente: **(i)** reliquidar la pensión de jubilación del señor Josué Isidro Torres Pérez con la inclusión de los emolumentos denominados asignación básica, bonificación mensual, sobresueldo ordenanza, prima de vacaciones y prima de navidad con efectos fiscales a partir de la adquisición del status jurídico de pensionado, **(ii)** se pague las diferencias entre lo pagado y lo ordenado en la sentencia, **(iii)** se paguen los intereses moratorios a que haya lugar, **(iv)** se indexe la condena, **(v)** se dé cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 189 y 192 del CPACA y **(vi)** se condene en costas a la demanda.

1.2. Hechos y omisiones

Los hechos en que se apoyan las anteriores declaraciones y condenas se resumen de la siguiente manera:

- Indicó que **Josué Isidro Torres Pérez** es un docente oficial.

- Manifestó que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio [en adelante **Fomag**] reconoció al accionante su pensión de jubilación por medio de la Resolución núm. 0232 del 25 de enero de 2016.
- Aseveró que en el año anterior a la adquisición de su status jurídico de pensionado devengó los siguientes emolumentos: asignación básica, bonificación mensual, sobresueldo ordenanza, prima de vacaciones y prima de navidad.

1.3. Normas violadas y concepto de la violación

Considera la parte demandante como violadas las siguientes disposiciones:

Constitucionales: artículos 29 y 85 superiores.

Legales: Ley 812 de 2003, Ley 91 de 1989, Ley 715 de 2001, Ley 33 y 62 de 1985

Sostuvo que con la expedición del acto administrativo acusado, las entidades accionadas, desconocieron el contenido de las Leyes 33 y 62 de 1985, normas que determinan que la prestación debe ser liquidada con el 75% del promedio de los factores certificados en el último año de servicio.

Agrega que existen rubros constitutivos de salario sobre los cuales, aunque no se realizaron descuentos por aportes a seguridad social, nada impide que sean considerados para el cálculo del monto pensional, puesto que el listado que trae consigo la Ley 62 de 1985 es de carácter enunciativo y no taxativo.

Así mismo, acudió a la sentencia de 7 de febrero de 2020 en la que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca indicó que no solo se deben incluir los emolumentos señalados en la Ley 62 de 1985, sino *“aquellas otras normas que establezcan que determinado factor salarial constituirá base de cotización al Sistema General de Pensiones”*.

En virtud de lo señalado solicitó se ordene la inclusión de la bonificación pedagógica y la prima de servicios.

1.4. Contestación de demanda

El Departamento de Cundinamarca¹ se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda en tanto no es la responsable por ellas y porque a la accionante no le asiste derecho a obtener la reliquidación pretendida.

Indicó que el reconocimiento y pago de la prestación que solicita el accionante sea reliquidada, está a cargo del Fomag y no del Departamento de Cundinamarca para lo cual acudió al Decreto 1272 de 2018 y concluyó que *“las secretarías de educación son, tan solo, el medio para el trámite y pago de las prestaciones sociales del magisterio, pero en modo alguno son las llamadas a responder con su patrimonio, pues se trata, simplemente, del ejercicio desconcentrado de una función legal que se encuentra en cabeza del FOMAG”*.

En lo que respecta a la pretensión de reliquidación de la pensión, resaltó que no es procedente por cuanto a la pensión de jubilación de los docentes les es aplicable la Ley 33 de 1985, por lo que los factores que deben incluirse para su liquidación son los señalados en la Ley 62 de 1985 y los que solicita la parte accionante no se encuentran enlistados en dicha normativa.

¹ Archivo 011 del expediente electrónico.

Como medios exceptivos de defensa propuso los denominados “falta manifiesta de legitimación en la causa por pasiva del Departamento de Cundinamarca – Secretaría de Educación”, “cobro de lo no debido” y “prescripción”.

Por medio de proveído de 8 de abril de 2024, el Juzgado 2° Administrativo de Facatativá tuvo por no contestada la demanda por parte de la Nación – Ministerio de Educación – Fomag².

II. DECISIÓN JUDICIAL OBJETO DE IMPUGNACIÓN

El Juzgado 2° Administrativo del Circuito Judicial de Facatativá, negó las pretensiones de la demanda³, en los siguientes términos:

Previa relación del régimen pensional docente, la Juez de primera instancia señaló que se encuentra probado que el accionante fue vinculado en propiedad al servicio público docente en el municipio de San Juan de Rioseco – Cundinamarca, mediante Decreto núm. 805 de fecha 15 de abril de 1986, desde el 15 de mayo de 1986, lo cual indica que el régimen pensional aplicable es la Ley 33 de 1985 y previa verificación del cumplimiento de los requisitos señalados para ello, indicó que su pensión debe ser liquidada en cuantía del “75% y con el IBL constituido por el período del último año de servicio docente, y los factores que sirvieran de base para aportes, que se encuentren contemplados en la Ley 62 de 1985”.

Señaló que la pensión del accionante, reconocida por medio de la Resolución núm. 0232 del 25 de enero de 2016, fue liquidada con los emolumentos denominados asignación básica, prima de navidad y prima de vacaciones y que una vez verificado el certificado de factores salariales devengados por el señor Torres Pérez en el año anterior a la adquisición de su status jurídico de pensionado, encontró que percibió, además de los ya relacionados e incluidos en su pensión, la bonificación mensual, prima de servicios y sobresueldo Ordenanza 13 de 1947, por lo que concluyó que “[n]o se observa entonces que de los factores devengados por la demandante durante el último año previo a alcanzar su estatus pensional, quedare por fuera de la liquidación de la pensión alguno de los enlistados en la Ley 62 de 1985, pues, contrario a ello, en la Resolución No. 000232 del 25 de enero de 2016, se incluyeron factores como prima de navidad y prima de vacaciones, los cuales al día de hoy, si se debiera resolver sobre el reconocimiento de pensión de jubilación de docente con vinculación anterior a la vigencia de la Ley 812 de 2003, como es del caso, no debieran incluirse en la base para la liquidación pensional”.

En virtud del análisis efectuado procedió a denegar las pretensiones de la demanda. Se abstuvo de condenar en costas.

III. RAZONES DEL RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la decisión adoptada el apoderado de la parte demandante interpuso recurso de apelación.

Expuso que el Juez de primera instancia no debió sujetar las pretensiones a la verificación de si los factores devengados que se pretenden sean incluidos en la pensión, se encuentran o no enlistados en la Ley 62 de 1985, máxime cuando “anualmente se expiden actos administrativos que regulan las asignaciones salariales de los docentes”.

Señaló que si bien la sentencia de unificación SUJ-014-CE-S2-2019 del 25 de abril de 2019 del Consejo de Estado, se señaló que solo pueden incluirse los factores de la Ley 62 de

² Archivo 019 del expediente electrónico.

³ Archivo 026 del expediente electrónico.

1985, desconoció que a través de muchas normas “*se han incluido otros factores salariales como la bonificación pedagógica, la bonificación mensual y la prima de vacaciones*”.

Indicó que la prima de vacaciones fue creada por el Decreto 1381 de 1997 “*y estableció que se regiría por lo señalado por el Decreto Ley 1045 de 1978, cuyo artículo 45 estableció que esta prima se consideraba factor salarial para liquidar la pensión*”, aunado a que sobre dicho factor fueron realizados aportes con destino a la pensión.

Respecto de la bonificación mensual, advirtió que se encuentra regulada por el Decreto 1566 de 2014, en el que se señala que es un factor salarial.

En lo que toca al sobresueldo del 20% sostuvo que debe ser incluida en la liquidación de la pensión “*puesto que no es posible aplicar la excepción de inconstitucionalidad de la Ordenanza 13 de 1947, toda vez que se expidió cuando las Asambleas Departamentales gozaban de competencia para la creación de elementos de salario, como el caso del sobresueldo, tal como lo ha entendido igualmente la Administración central del Departamento de Cundinamarca al dar paso al pago de dicho elemento*”.

Solicita se revoque la sentencia de primera instancia, y se proceda a “*reliquidar la pensión de jubilación del accionante, incluyendo como factor salarial la bonificación mensual y el sobresueldo Ordenanza 13 de 1947 – 20% en proporción a los tiempos cotizados entre el 09 de noviembre de 2014 y el 09 de noviembre de 2015*”.

IV. ALEGATOS FINALES DE LAS PARTES

Mediante auto de 31 de marzo de 2025⁴, se admitió el recurso interpuesto por la parte accionante y en consideración a que las partes no elevaron solicitud probatoria alguna, se dio aplicación a lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011.

El señor **Agente del Ministerio Público** destacado ante esta Corporación no emitió concepto y las partes no allegaron escrito alguno.

V. CONSIDERACIONES

5.1. Competencia

Conforme lo dispone el artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en concordancia con lo establecido en el artículo 328 del Código General del Proceso, y siendo que la sentencia objeto de recursos de apelación fue proferida en primera instancia por el **Juzgado 2° Administrativo del Circuito Judicial de Facatativá**, esta Sala de Subsección del Tribunal Administrativo de Cundinamarca es competente para decidir el asunto en segunda instancia.

5.2. Problema jurídico

Una vez examinado el contexto del litigio, la Sala considera que en la presente oportunidad el problema jurídico, se contrae en establecer, si el docente **Josué Isidro Torres Pérez** tiene derecho a que la pensión mensual vitalicia de jubilación, de que es titular, sea reliquidada teniendo en cuenta la bonificación mensual y el sobresueldo ordenanza devengados durante el año anterior a la adquisición de su status jurídico de pensionado.

⁴ Índice 4 de la consulta de Samai.

Es menester precisar que esta Instancia Judicial no se pronunciará sobre los argumentos tendientes a la inclusión de la prima de vacaciones expuestos por el apoderado de la parte accionante, como quiera que dicho emolumento ya fue integrado a la liquidación inicial.

5.3 Tesis de la Sala

Esta Sala de Decisión revocará la sentencia de primera instancia y ordenará en su lugar la reliquidación de la pensión de jubilación del accionante para incluir, además de los emolumentos ya tomados en cuenta en el reconocimiento inicial - asignación básica mensual, prima de navidad y prima de vacaciones-, la bonificación mensual en tanto el Decreto 1566 de 2014 indicó que constituirá factor **salarial** para todos los efectos legales y refiere además en forma concreta a los aportes obligatorios sobre estas sumas, aportes que no son otros que aquellos con destino a salud o en pensión. Se denegará la inclusión del sobresueldo, no solo porque no es un factor salarial sino por la inconstitucionalidad sobreviniente de la cual fue objeto.

5.4. Normatividad aplicable

5.4.1. Pensión de jubilación docente: evolución normativa regular.

El artículo 3 del Decreto 2277 de 1979⁵ determinó que los educadores oficiales que prestan sus servicios en entidades oficiales del orden Nacional, Departamental, Distrital y Municipal, son empleados oficiales de régimen especial, no obstante, debe decirse que en materia pensional nunca gozaron de un régimen previsto específicamente para el gremio docente, hasta la expedición de la Ley 91 de 1989⁶.

Así, en principio, los docentes oficiales fueron destinatarios de la pensión de jubilación prevista por la Ley 6 de 1945⁷, según la cual, quien acumulara 20 años de servicio y llegara a 50 años de edad, tendría derecho a una pensión vitalicia de jubilación liquidada con el setenta y cinco por ciento (75%) del *“promedio de los sueldos devengados durante el último año”*.

Posteriormente, sus derechos pensionales fueron regidos por la Ley 33 de 1985⁸, norma que consagró el derecho a obtener una pensión de jubilación para aquellos que acumularan 20 años de servicio y cumplieran 55 años de edad, liquidada con el setenta y cinco por ciento (75%) *“del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio”*.

Sobre el particular, el Consejo de Estado ha determinado que *“la especialidad del régimen [docente] comprende aspectos de administración de personal y algunas regulaciones en materia salarial y prestacional”*⁹, sin que ello signifique *“que tengan un régimen pensional diferente o especial, pues para que exista debe estar definido en norma expresa y tener condiciones propias en cuanto a edad, tiempo de servicio y cuantía de la mesada, es decir, no está[n] exento[s] de la aplicación de la Ley 33 de 1985, pues no está[n] cobijado[s] por un régimen especial de pensiones”*.

La Ley 91 de 1989¹⁰ creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y estableció el régimen prestacional aplicable a todos sus afiliados, dentro del cual fue previsto, de manera específica, un régimen de pensión ordinaria de jubilación, según el

⁵ Por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente.

⁶ Por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

⁷ Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial de trabajo.

⁸ Por la cual se dictan algunas medidas en relación con las Cajas de Previsión y con las prestaciones sociales para el Sector Público.

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”, Sentencia de 7 de marzo de 2013, Expediente núm. 68001-23-31-000-2003-00650-01, M.P. Dr. Luis Rafael Vergara Quintero.

¹⁰ Por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

cual, dicho personal gozaría del régimen pensional del sector público nacional, de la siguiente manera:

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

(...)

2. Pensiones:

- 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 hubieren 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 1 de enero de 1990, cuando se cumplan los requisitos de Ley, se reconocerá sólo una pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año. Estos pensionados gozarán del régimen vigente para los pensionados del sector público nacional y adicionalmente de una prima de medio año equivalente a una mesada pensional.”*

Esas condiciones pensionales no variaron con el advenimiento del Sistema General de Seguridad Social Integral contenido en la Ley 100 de 1993¹¹, normativa que, a voces del artículo 279 *ejusdem*, exceptuó de su aplicación a los docentes afiliados al **FOMAG**, razón por la cual, es posible afirmar que aun en vigencia del Sistema General de Pensiones, los docentes oficiales conservaron las prerrogativas previstas en la Ley 91 de 1989.

Todo permaneció así hasta la expedición de la Ley 812 de 2003, que vino a escindir el régimen pensional de jubilación de los docentes oficiales.

En efecto, el artículo 81 de esa norma estableció que el régimen prestacional de los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales que se encontraban vinculados al servicio público educativo oficial sería “*el establecido para el Magisterio en las disposiciones vigentes con anterioridad a la entrada en vigencia de [esa] ley*”; sin embargo, enseguida dispuso que los docentes oficiales vinculados a partir de su entrada en vigencia (27 de junio de 2003), deben ser afiliados al **FOMAG**, y tendrán los derechos del régimen pensional de prima media establecido en las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003¹², “*con los requisitos previstos en él, con excepción de la edad de pensión de vejez que será de 57 años para hombres y mujeres*”.

Esa disposición, fue avalada por el Acto Legislativo 01 de 2005¹³ y elevada así a cláusula superior, tal como quedó consignado en el párrafo transitorio 1° del artículo 48 de la Constitución Política.

Así las cosas, es patente que el desarrollo normativo regular del régimen pensional docente trajo una suerte de clasificación entre los afiliados al **FOMAG**, que atiende, fundamentalmente, a la fecha de ingreso al servicio, así:

i. Docentes vinculados antes del 27 de junio de 2003.

Normas aplicables: Ley 91 de 1989 y Ley 33 de 1985.

Requisito de edad: 55 años.

¹¹ Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

¹² 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.

¹³ Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política.

Requisito de tiempo o semanas: 20 años de servicio.

Monto: 75%.

IBL – Componente temporal: último año anterior a la adquisición del derecho a pensión, en consideración de la compatibilidad del ejercicio de la docencia con el goce de la pensión de jubilación prevista por el artículo 5º del Decreto Ley 224 de 1972¹⁴; o último año de prestación de servicios, según corresponda.

ii. Docentes vinculados a partir del 27 de junio de 2003.

Normas aplicables: Ley 100 de 1993 y Ley 797 de 2003.

Requisito de edad: 57 años.

Requisito de tiempo de servicios: según corresponda de acuerdo con el artículo 33 de la Ley 100 de 1993.

Monto: el que resulte de aplicar las reglas previstas en el artículo 34 de la Ley 100 de 1993, según corresponda en el tiempo.

IBL – Componente temporal: últimos 10 años o toda la vida laboral, de acuerdo con el artículo 21 de la Ley 100 de 1993.

Visto lo anterior, en lo sucesivo, la Sala abordará el estudio relativo a los emolumentos que conforman el ingreso base de liquidación de dichas prestaciones, asunto que, tradicionalmente ha ofrecido mayores inconvenientes interpretativos.

5.4.2. Integración del ingreso base de liquidación de las pensiones del personal docente afiliado al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. – Componentes materiales de liquidación.

El ingreso base de liquidación de las pensiones corresponde, en nuestro medio jurídico, a un elemento técnico de cálculo que se expresa en un valor cierto, al cual le es aplicada una tasa porcentual de reemplazo para obtener la cuantía dineraria inicial a la que asciende determinada prestación pensional. Dicho ingreso de liquidación se sirve de dos instrumentos que lo conforman, a saber: *i. Una unidad temporal*, que refiere al periodo preciso con el cual debe ser consolidado el ingreso base de liquidación, verbigracia: 6 meses, 1 año, 10 años, o toda la vida laboral; y *ii. Unos factores materiales*, que se concretan en emolumentos salariales o prestacionales que la autoridad competente ha señalado como integrante de la base de liquidación de aportes al sistema pensional, o de la pensión misma.

Como se dijo, el Tribunal ahora abordará el análisis concerniente a los factores llamados a integrar la base de liquidación de las pensiones de los afiliados al **FOMAG**, atendiendo la existencia de varios regímenes aplicables.

Sobre el particular la Sala advierte que, con anterioridad, el Consejo de Estado había determinado que los docentes oficiales destinatarios de la Ley 91 de 1989 configuraban sus derechos pensionales de acuerdo con las reglas establecidas en la Ley 33 de 1985, y la interpretación que de dicha norma efectuó en sentencia proferida por la Sección Segunda de esa Corporación el 4 de agosto de 2010¹⁵, según la cual, las pensiones de los beneficiarios de la Ley 33 de 1985 debían ser liquidadas con inclusión de todos aquellos emolumentos que tengan el carácter de factor salarial, independientemente de su denominación.

No obstante, dicha regla fue reevaluada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, Tribunales que, en orden a determinar el ingreso base de liquidación de las pensiones reconocidas al amparo del régimen de transición previsto en el artículo 36

¹⁴ Por el cual se dictan normas relacionadas con el ramo docente.

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia de 4 de agosto de 2010, Expediente núm. 25000-23-25-000-2006-07509-01(0112-09), C.P. Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila.

de la Ley 100 de 1993, dispusieron acoger la previsión establecida por el inciso doce del artículo 48 superior (adicionado por el Acto Legislativo 1 de 2005), en el sentido de determinar que “[p]ara la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones”¹⁶

La pauta hermenéutica identificada, fue finalmente extendida a los docentes afiliados al **FOMAG** mediante sentencia de unificación proferida el 25 de abril de 2019 por la Sección Segunda del Consejo de Estado¹⁷, oportunidad en la que esa Corporación consideró:

“51. En criterio de la Sala, 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.

52. Luego entonces, los factores que deben incluirse en la base de la liquidación de la pensión de jubilación de los docentes bajo el régimen general de la Ley 33 de 1985 son: asignación básica, gastos de representación; primas de antigüedad, técnica, ascensional y de capacitación; dominicales y feriados; horas extras; bonificación por servicios prestados; y trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en día de descanso obligatorio.”
(Resalta la Sala)

En tal virtud, y con el objeto de identificar los factores que deben integrar el ingreso base de liquidación de las pensiones de jubilación los docentes destinatarios de las Leyes 91 de 1989, y 33 y 62 de 1985; y también de aquellos docentes vinculados con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, la Sección Segunda del Consejo de Estado dispuso fijar las siguientes reglas de unificación jurisprudencial:

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

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

a. En la liquidación de la pensión ordinaria de jubilación de los docentes vinculados antes de la vigencia de la Ley 812 de 2003, que gozan del mismo régimen de pensión ordinaria de jubilación para los servidores públicos del orden nacional previsto en la Ley 33 de 1985, los factores que se deben tener en cuenta son solo aquellos sobre los que se hayan efectuado los respectivos aportes de acuerdo con el artículo 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.” (Énfasis del original)

Ahora bien, la Corte Constitucional en sentencia SU-226 de 2019, indicó que “[e]l incumplimiento de las obligaciones del empleador o de las entidades administradoras en materia de pensiones no es imputable ni oponible al trabajador, por lo cual las consecuencias negativas de estas omisiones no podrán serle adversas y nunca serán razón suficiente para enervar el acceso a una prestación pensional, pues estas dos partes (el empleador y las entidades administradoras) están

¹⁶ Para el efecto, ver:

- Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia SU-23 de 5 de abril de 2018, M.P. Dr. Carlos Bernal Pulido.
- Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia SU-230 de 29 de abril de 2015, M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
- Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 28 de agosto de 2018, Expediente núm. 52001-23-33-000-2012-00143-01, C.P. Dr. César Palomino Cortés.

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia SUJ-014-CE-S2-19 de 25 de abril de 2019, Expediente núm. 68001-23-33-000-2015-00569-01(0935-17), C.P. Dr. César Palomino Cortés.

*llamadas a hacer uso de los instrumentos legales y administrativos dirigidos a cumplir o a exigirse mutuamente el acatamiento de sus deberes*¹⁸.

En ese sentido, en tratándose del ingreso base de liquidación de las pensiones de jubilación de los docentes afiliados al FOMAG, la Subsección acoge la tesis según la cual, las pensiones deben ser liquidadas únicamente con inclusión de todos los emolumentos que constituyen factores legales o reglamentarios de cotización al sistema. En tal virtud, en aquellos casos en que el empleador no haya efectuado cotizaciones sobre estos, se impone ordenar el reajuste pensional respectivo, junto con el pago de las diferencias dinerarias no prescritas resultantes.

5.4.3. Conclusiones frente al régimen pensional docente

Como compendio de todo lo antedicho, la Sala se permite derivar las siguientes conclusiones, a manera de subreglas de interpretación normativa:

- i. El ingreso base de liquidación de las pensiones de jubilación de los docentes afiliados al **FOMAG**, en su **aspecto temporal**, refiere a la norma aplicable a la fecha de ingreso o vinculación al servicio educativo oficial. Así, quienes se rigen por la Ley 91 de 1989, tienen derecho a que su pensión se liquide con el ingreso base correspondiente al lapso de 1 año, que puede ser el anterior a la adquisición del estatus jurídico de pensionado¹⁹ o, si el beneficiario ya se hubiere retirado, el último año de prestación de servicios. Por otra parte, quienes se rigen por la Ley 812 de 2003 y ostentan los derechos de régimen de prima media, tienen derecho a una pensión liquidada sobre los últimos 10 años o toda la vida laboral, de acuerdo con el artículo 21 de la Ley 100 de 1993.
- ii. Los docentes beneficiarios del régimen pensional previsto en la Ley 91 de 1989, tienen derecho a una pensión liquidada sobre los factores de cotización enlistados en las Leyes 33 y 62 de 1985 y en las normas de tipo legislativo o reglamentario que las modifiquen o adicionen.
- iii. Los docentes destinatarios de la Ley 812 de 2003, tienen derecho a que su pensión de jubilación sea liquidada sobre los factores de cotización señalados en el Decreto 1158 de 1994 y en las normas de tipo legislativo o reglamentario que modifiquen o adicionen ese listado.
- iv. En todo caso, las pensiones de jubilación de los docentes afiliados al **FOMAG**, deben ser liquidadas únicamente con inclusión de todos los emolumentos que constituyen factores legales o reglamentarios de cotización al sistema. En tal virtud, en aquellos casos en que el empleador no haya efectuado cotizaciones sobre estos, se impone ordenar el reajuste pensional respectivo, junto con el pago de las diferencias dinerarias no prescritas resultantes. Lo anterior, siguiendo lo señalado por la Corte Constitucional sentencia SU-226 de 2019, citada líneas atrás.

Respecto del pago de las cotizaciones a pensión debe tenerse en cuenta que el Consejo de Estado en sentencia de 28 de julio de 2022 señaló que *“En todo caso, es el empleador el responsable por la totalidad del aporte «aun en el evento de que no hubiere efectuado el descuento al trabajador» y agregó que “el incumplimiento de estos últimos [deducciones y traslados con destino al ente de previsión social] no debe ser asumido por el trabajador que aspira a consolidar su derecho pensional, en la plenitud de las condiciones que concede la ley”, por lo que se concluye en esta oportunidad que, si un empleador omite la realización de los aportes con destino a*

¹⁸ Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia SU-226 de 23 de mayo de 2019, M.P. Dra. Diana Fajardo Rivera.

¹⁹ En consideración a la compatibilidad entre pensiones y salario docente prevista por el art. 5 del Decreto Ley 224 de 1972.

pensión respecto de factores que cuentan con fuente legal para ello, su omisión no puede ser adjudicada al trabajador.

5.5. Análisis crítico del caso en concreto

Descendiendo al *sub exámine*, recuerda la Sala que, en la presente oportunidad, el docente **Josué Isidro Torres Pérez** pretende la reliquidación de la pensión de jubilación que disfruta teniendo en cuenta el setenta y cinco por ciento (75%) del promedio de todos los factores salariales devengados durante el año anterior a la adquisición de su status jurídico de pensionado.

El *a quo* negó la reliquidación pensional solicitada, como quiera que los factores salariales que se deben incluir en la base pensional corresponden a aquellos señalados en la Ley 62 de 1985 y los solicitados por el demandante no se encuentran en dicho listado.

La **parte demandante** interpuso recurso de apelación parcial afirmando que la prestación del docente **Torres Pérez** debe liquidarse con la inclusión de la bonificación mensual y el sobresueldo ordenanza. Lo anterior, insistiendo en que no se puede limitar la liquidación de una pensión a los factores señalados en la Ley 62 de 1985 por cuanto existen emolumentos que tienen carácter salarial dispuesto en la normativa que los crea.

Así, planteado el alcance de la *litis* en segunda instancia en este aspecto, la Sala procede a efectuar el análisis crítico que corresponde, según estudio normativo realizado y de acuerdo con el material probatorio allegado al expediente.

En el caso de autos se tiene probado que el docente **Josué Isidro Torres Pérez** nació el 9 de noviembre de 1960²⁰ y que prestó sus servicios como docente desde el 15 de abril de 1986²¹ hasta el 9 de noviembre de 2015²².

Según el contenido de la Resolución núm. 0232 del 25 de enero de 2016²³, se advierte que el demandante adquirió el status de pensionado el 9 de noviembre de 2015, momento en el que se encontraba afiliado al **FOMAG**.

Así mismo, con la resolución en cita, se encuentra acreditado que la Secretaría de Educación de Cundinamarca, en nombre y representación del FOMAG, reconoció una pensión mensual vitalicia de jubilación docente a favor del demandante en cuantía de \$2.401.939 correspondiente al “75% del promedio de factores salariales devengados en el último año de servicios anterior al status”²⁴, liquidación en la que se incluyó la asignación básica mensual, prima de navidad y prima de vacaciones, y se hizo efectiva a partir del 10 de noviembre de 2015.

Ahora, corresponde señalar que, conforme al “Formato Único para Expedición de Certificado de Salarios” expedido por la Secretaría de Educación de Cundinamarca, se advierte que, durante el año anterior a la adquisición de su status de pensionado (9 de noviembre de 2015), el demandante percibió los siguientes emolumentos: **i)** asignación básica, **ii)** bonificación mensual, **iii)** prima de navidad, **iv)** prima de servicios, **v)** prima de vacaciones y **vi)** sobresueldo 20%²⁵.

²⁰ Folio 11 del archivo 002 del expediente electrónico.

²¹ Fl 38 del archivo 012 del expediente electrónico.

²² Fl 12 del archivo 002 del expediente electrónico.

²³ Fl 12-14 del archivo 002 del expediente electrónico.

²⁴ Folio 13 del archivo 002 del expediente electrónico

²⁵ Folio 37 Archivo 012 del expediente electrónico

Pues bien, valorado el acervo probatorio allegado al expediente, y en consideración a la fecha de vinculación al servicio, resulta evidente que el docente **Torres Pérez** es destinatario del régimen pensional de jubilación previsto en la Ley 91 de 1985, que a su vez remite a las Leyes 33 y 62 de 1985, motivo por el cual, conforme al análisis normativo y jurisprudencial efectuado con antelación, la Sala concluye que tiene derecho a que su pensión de jubilación sea liquidada sobre los factores de cotización señalados en las Leyes 33 y 62 de 1985 y en las normas de tipo legislativo o reglamentario que modifiquen o adicionen ese listado como las que establecieron ese carácter para la bonificación decreto y la prima de vacaciones. En este punto, debe resaltarse que los emolumentos por incluir corresponden a los enlistados de forma expresa en dichas normas, sin que sea procedente tener en cuenta todo lo devengado.

Conforme a lo anterior, advierte esta Colegiatura que, de lo devengado en el año anterior a la adquisición de su status jurídico de pensionado, los emolumentos que no fueron tenidos en cuenta por la entidad y que fueron solicitados en el recurso de apelación, corresponden a bonificación mensual y sobresueldo, frente a los cuales corresponde efectuar las siguientes precisiones:

- **Bonificación mensual:** emolumento previsto en el artículo 1º del Decreto 1566 de 2014, en el que se indica que *“constituirá factor salarial para todos los efectos legales y los aportes obligatorios sobre los pagos que se efectúen por ese concepto se realizarán de conformidad con las disposiciones legales vigentes”*. Si bien la norma no establece que el emolumento tendrá incidencia en la pensión, lo cierto es que refiere que constituirá factor salarial para todos los efectos legales y refiere además en forma concreta a los aportes obligatorios sobre estas sumas, aportes que no son otros que aquellos con destino a salud o en pensión.

Conforme lo expuesto, pese a que el empleador no efectuó cotizaciones sobre este emolumento y siguiendo lo señalado por la Corte Constitucional sentencia SU-226 de 2019, se ordenará su inclusión en la base de liquidación de la prestación.

- **Sobresueldo 20%:** este emolumento fue creado por medio de la Ordenanza 13 de 1947 expedida por la Asamblea de Cundinamarca, que dispuso: *“[l]os empleados y obreros del Departamento que hayan cumplido veinte años o más, al servicio de Cundinamarca, que no hayan sido pensionados y que se hallen en ejercicio de sus funciones con una antigüedad no menor de cinco años, sin solución de continuidad, tendrán derecho a un aumento del veinte por ciento del sueldo o jornal que devenguen. La Gobernación procederá a liquidar en el presupuesto las partidas correspondientes, quedando ampliamente facultada para hacer las operaciones del caso, a fin de dar cumplimiento a esta disposición, la cual regirá desde el día primero de julio próximo. (...)”*.

Así las cosas, se observa que en ningún aparte de la norma se establece que dicho emolumento será objeto de cotización. Aunado a ello conviene tener presente que tal ordenanza fue objeto de derogatoria tácita en virtud de la expedición del Acto Legislativo 01 de 1968 tal y como lo señaló el Consejo de Estado en sentencia de 5 de mayo de 2022²⁶, veamos:

²⁶ Consejo de Estado, Sección Segunda, 5 de mayo de 2022, MP Dra Sandra Lisette Ibarra Vélez Rad: 250002325000201000909 02.

En efecto, como se puede evidenciar, ha operado el fenómeno del decaimiento²⁷ respecto de la Ordenanza 13 de 1947²⁸, dado que fue tácitamente derogada por el artículo 11 del Acto Legislativo 01 de 1968²⁹, concretamente, porque desaparecieron las circunstancias fácticas que determinaron la expedición del acto, en este caso, la desaparición del mundo jurídico de las normas constitucionales que sirvieron de sustento para la expedición del acto acusado.

Así las cosas, si bien es cierto es innegable que el acto acusado produjo efectos durante el tiempo en que estuvo vigente³⁰, de ahí que se haya efectuado el presente estudio de legalidad, el cual arrojó como resultado la imposibilidad de su declaratoria de nulidad «por el cargo alegado en la demanda»; también lo es que, se insiste, actualmente se encuentra derogado tácitamente por el Acto Legislativo 01 de 1968 y la Constitución Política de 1991.

Como corolario de todo lo anterior, considera la Sala que los argumentos expuestos por la recurrente tienen vocación de prosperidad parcial, en lo que respecta a la inclusión de la bonificación decreto, por lo que se hace necesario revocar la decisión de primer grado que negó las pretensiones de la demanda, y en su lugar, declarar la nulidad parcial del acto demandado y ordenar que dicho emolumento sea promediado en la base de liquidación de la prestación.

Esta Sala se abstendrá de realizar pronunciamiento respecto de la prima de servicios por cuanto no hace parte del recurso de apelación que motiva la presente decisión.

5.6 Prescripción.

Esta Colegiatura advierte que en la presente oportunidad se configuró el fenómeno prescriptivo, en razón a que la pensión de la demandante fue reconocida mediante Resolución núm. 0232 del 25 de enero de 2016, a partir del 10 de noviembre de 2015 y dado que la demanda fue radicada solo hasta 14 de diciembre de 2022³¹; se entiende que las mesadas que pudieran causarse con anterioridad al **14 de diciembre de 2019** se encuentran afectadas por la prescripción.

5.7 Indexación.

Las cantidades que resulten en favor de la parte demandante, se ajustarán en su valor conforme al inciso final del artículo 187 del CPACA, dando aplicación a la siguiente fórmula:

$$R = Rh \times \frac{\text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$$

²⁷ Código Contencioso Administrativo. “(...) ARTICULO 66. PERDIDA DE FUERZA EJECUTORIA. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos: 1. Por suspensión provisional. 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho. 3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la administración no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos. 4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto. 5. Cuando pierdan su vigencia. (...)”

²⁸ O “(...) Por la cual se destina una partida, se dispone su distribución, se ordena un crédito-traslado y se deroga en todas sus partes el artículo 7º de la Ordenanza número 28 de 1946 y se dicta otras disposiciones (...)”

²⁹ “(...) Artículo 11. El Artículo 76 de la Constitución Nacional quedará así: (...) 9 a Determinar la estructura de la administración nacional mediante la creación de Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos, y fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales; (...)”

³⁰ 42 Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 7 de diciembre de 2016 (Exp. 11001032500020120057100 (2139-2012) Consejera Ponente: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez. «...la Corporación ha sostenido mayoritariamente, que la circunstancia que el acto administrativo demandado haya sido derogado o hubiere operado la figura del decaimiento, no impide el juicio de legalidad del mismo, en tanto éste debe realizarse según las circunstancias vigentes al momento de su expedición y habida consideración de que tanto la derogatoria como el decaimiento sólo opera hacia el futuro y no afecta su validez. Además, pueda que sus disposiciones se encuentren produciendo efectos, aun después de su derogatoria o decaimiento, haciéndose viable el estudio de su legalidad. Entonces, pese a ocurrir la derogatoria o el decaimiento del acto administrativo enjuiciado, hay lugar a estudiar de fondo el asunto, puesto que: i) pueda que el acto administrativo haya producido efectos y que los mismos aún estén surtiéndose; y ii) la ocurrencia del decaimiento no afecta la presunción de legalidad del acto y su control debe hacerse frente a las circunstancias de hecho y de derecho vigentes al momento de su expedición. Visto desde otra óptica, la presunción de legalidad de la que gozan los actos administrativos tan sólo puede ser desvirtuada por el juez competente, por lo que, la derogatoria, el decaimiento o pérdida de ejecutoriedad no conlleva implícito el juicio de validez de los mismos.»

³¹ Fl 5 del archivo 001 del expediente electrónico.

En la que el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo dejado de percibir por la parte demandante de la correcta liquidación de su pensión, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente a la fecha de ejecutoria de esta providencia, entre el índice vigente a la fecha en que se causaron las sumas adeudadas, teniendo en cuenta los aumentos o reajustes producidos o decretados durante dicho período.

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

5.8 Costas.

De otra parte, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA y el numeral 8 del artículo 365 del CGP, la Sala se abstendrá de condenar en costas en esta instancia en razón a que no se encuentran probadas.

6. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, el **Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección F**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley

RESUELVE

PRIMERO. – REVÓCASE los numerales primero y segundo de la sentencia proferida el dieciséis (16) de octubre de dos mil veinticuatro (2024), dictada por el Juzgado Segundo (2º) Administrativo del Circuito Judicial de Facatativá, dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho instaurado por el señor **Josué Isidro Torres Pérez** contra la **Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio**, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia, y en su lugar dispone:

PRIMERO. - DECLÁRASE la nulidad parcial de la **Resolución núm. 0232 del 25 de enero de 2016**, en tanto no incluyó en el ingreso base de liquidación de la pensión de la demandante el factor denominado **“bonificación mensual”**.

SEGUNDO. – Como consecuencia de las anteriores declaraciones, y a título de restablecimiento del derecho, CONDÉNASE a la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, a lo siguiente:

A. **RELIQUIDAR**, la pensión de vejez del señor **Josué Isidro Torres Pérez**, identificado con cédula de ciudadanía núm. 3.162.867; prestación que además de los factores devengados en el año anterior a la adquisición de su status jurídico de pensionado ya tenidos en cuenta - asignación básica mensual, prima de navidad y prima de vacaciones-, deberá incluir el emolumento denominado **bonificación mensual**.

B. **PAGAR** al demandante las sumas correspondientes a las diferencias pensionales originadas en la reliquidación que aquí se ordena, a partir **14 de diciembre de 2019 por prescripción trienal** de conformidad con la fórmula expresada en la parte motiva de esta providencia”.

SEGUNDO. – CONFÍRMASE el numeral tercero de la sentencia de dieciséis (16) de octubre de dos mil veinticuatro (2024) en tanto no condenó en costas.

TERCERO.- DECLÁRASE que no hay lugar a condena en costas en esta instancia.

CUARTO. - NIÉGANSE las demás pretensiones de la demanda, de acuerdo con las consideraciones que anteceden.

QUINTO.- DÉSE CUMPLIMIENTO a la presente providencia dentro de los términos establecidos en los artículos 187 a 195 del CPACA.

SEXTO.- En firme esta sentencia, por la Secretaría de la Subsección **devuélvase** el proceso al Juzgado de origen, previas las anotaciones y constancias que correspondan.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

(La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha)

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA
Magistrado

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
PATRICIA SALAMANCA GALLO
Magistrada

AUSENTE CON EXCUSA
BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJAS
Magistrada

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los magistrados que conforman la Sala de la Sección Segunda, Subsección "F" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A

CONSEJERO PONENTE: JUAN CAMILO MORALES TRUJILLO

Bogotá D.C., veintitrés (23) de octubre de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho – Ley 1437 de 2011
Radicado: 05001-23-33-000-2016-01737-01 (1835-2025)
Demandante: Horacio Quintero Duque
Demandado: Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio

Tema: Reconocimiento de pensión de jubilación de docente – Ley 33 de 1985 – compatibilidad entre la prestación y el salario que devenga como docente oficial

Decisión: Confirmar la sentencia de primera instancia en cuanto al reconocimiento de la la pensión de jubilación prevista en la Ley 33 de 1985, compatible con el salario de docente oficial

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia de primera instancia del 16 de mayo de 2025 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia.

I. ANTECEDENTES

Demanda

1. El señor Horacio Quintero Duque instauró demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho con el objeto de que se declare la nulidad de las Resoluciones 004676 del 28 de abril de 2015 y 011259 del 10 de septiembre de 2015, por medio de las cuales se negó el reconocimiento de la pensión de jubilación y se resolvió el recurso de reposición que confirmó la negativa.

2. A título de restablecimiento del derecho solicitó (i) reconocer la citada prestación, equivalente al 75% de los salarios y primas percibidas en el año anterior a la fecha en que adquirió el estatus pensional; (ii) pagar las mesadas causadas desde que adquirió el derecho, de manera indexada, más los intereses moratorios y comerciales que se generen; (iii) dar cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 189, 192 y 195 del CPACA; y (iv) condenar en costas a la parte demandada.

3. Como hechos relevantes, expuso que nació el 6 de septiembre de 1959 y que se vinculó al servicio educativo del departamento del Quindío, en calidad de docente en propiedad, entre el 20 de febrero de 1978 y el 21 de julio de 1994.



4. Posteriormente, prestó sus servicios docentes en (i) el municipio de Manzanares (Caldas) del 21 de julio de 1994 al 1 de septiembre de 1995; y del 2 al 7 de septiembre de 1995; y (ii) el municipio de Itagüí (Antioquía) del 6 de julio de 2009 al 21 de abril de 2010.

5. Relató que el 9 de marzo de 2011 se posesionó como docente en provisionalidad en el municipio de Medellín, cargo que continuaba ejerciendo a la fecha de presentación de la demanda.

6. En el concepto de violación argumentó que los actos acusados infringieron las normas en que debía fundarse¹, teniendo en cuenta que el señor Quintero Duque se vinculó al servicio oficial docente con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, por lo que el régimen aplicable para el reconocimiento y pago de su pensión de vejez es el consagrado en la Ley 33 de 1985.

Contestación de la demanda

7. La Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio se opuso a las pretensiones de la demanda, al considerar que los actos administrativos demandados están amparados por la presunción de legalidad.

8. En ese sentido sostuvo que no existe prueba alguna de que dichos actos se hayan expedido con infracción de las normas que lo sustentan, sin competencia, de forma irregular, con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, mediante motivación falsa o con desviación de poder.

9. Asimismo, indicó que que la liquidación de la pensión de jubilación no debía basarse en el 75% del promedio devengado durante el último año de servicios, sino en los factores salariales sobre los cuales el actor efectuó sus cotizaciones.

10. Como excepciones propuso: ineptitud de la demanda; falta de agotamiento de la vía gubernativa; inexistencia de la obligación; cobro de no debido; compensación; y la genérica o innominada.

11. Por último, solicitó la vinculación de la entidad Previsora S. A., en su calidad de vocera y administradora del patrimonio autónomo del FOMAG.

Trámite en primera instancia

12. Por medio del auto del 20 de junio de 2017 se negó la solicitud de vincular a la fiduciaria La Previsora, porque la encargada de reconocer y pagar la prestación es el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

¹ Artículos 29 de la Constitución Política; 1 de la Ley 24 de 1947, parágrafo 2; Ley 114 de 1973; 1 de la Ley 33 de 1985; 15 de la Ley 91 de 1988; 81 de la Ley 812 de 2003; Decreto 3752 de 2003.



13. En la audiencia inicial celebrada el 17 de febrero de 2018, el Tribunal declaró no probadas las excepciones denominadas «ineptitud de la demanda» y «no agotamiento de la vía gubernativa», propuestas por la accionada. Decisión que no fue objeto de recursos.

Sentencia apelada

14. El Tribunal Administrativo de Antioquia mediante sentencia del 16 de mayo de 2025 declaró la nulidad de los actos acusados y, en consecuencia, condenó a la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio a reconocer y pagar al señor Horacio Quintero Duque la pensión de jubilación prevista en la Ley 33 de 1985.

15. En la providencia declaró no probadas las excepciones propuestas por la entidad demandada, a saber: inexistencia de la obligación; cobro de lo no debido; compensación; y la genérica o innominada.

16. Como fundamento principal, sostuvo que el demandante se encontraba amparado por lo previsto en el artículo 81 de la Ley 812 de 2003, dado que su primera vinculación al servicio docente oficial ocurrió el 20 de febrero de 1978, es decir, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 812 de 2003. En consecuencia, el régimen aplicable era el consagrado en la Ley 33 de 1985, que exige como requisitos haber cumplido 55 años y acreditar 20 años de servicios.

17. Precisó que, aunque hubo solución de continuidad en las vinculaciones previas al 27 de junio de 2003, con su ingreso al servicio educativo oficial adquirió el derecho a beneficiarse del régimen propio de los educadores oficiales.

18. Al estudiar el caso concreto, evidenció que el demandante cumplió los 55 años de edad el 6 de septiembre de 2014, momento para el cual acreditaba más de 20 años de servicio docente, distribuidos así: 17 años, 5 meses y 24 días mediante nombramiento en propiedad; y el tiempo restante en calidad de docente en provisionalidad.

19. Asimismo, el *a quo* señaló que mediante la Resolución 2539 del 6 de marzo de 2017 se reconoció una pensión de vejez al actor con fundamento en la Ley 100 de 1993, razón por la cual ordenó al FOMAG reliquidar la prestación reconocida en los términos de las Leyes 91 de 1989 y 33 de 1985, esto es, en cuantía del 75 % del promedio de la asignación básica y la bonificación mensual docente devengadas en el año inmediatamente anterior a la consolidación del estatus pensional.

20. En relación con los factores salariales que integran el ingreso base de liquidación, el *a quo* precisó que correspondían a aquellos previstos en el artículo 1 de la Ley 62 de 1985 y en decretos posteriores, respecto de los cuales se hubieran efectuado aportes.

21. En cuanto a la prescripción, determinó que no se había configurado, dado que el demandante adquirió el *status* el 6 de septiembre de 2014, la solicitud de



reconocimiento pensional se radicó el 17 de febrero de 2015 y la demanda fue presentada el 28 de julio de 2016.

22. Finalmente, se abstuvo de condenar en costas a la entidad demandada.

Recurso de apelación

23. La apoderada de la entidad accionada interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia argumentando que a la parte actora no le resulta aplicable el régimen previsto «en el artículo 7 de la Ley 71 de 1989», dado que su primera vinculación al servicio educativo oficial ocurrió en el año 2011.

24. Igualmente, mencionó que el demandante no cumplía los requisitos para ser beneficiario del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, por cuanto al 1 de abril de 1994 no acreditaba la edad ni el tiempo de servicios exigidos.

25. Afirmó que los periodos laborados mediante contratos de prestación de servicios no configuran una relación laboral, salvo prueba de «subordinación o dependencia ante el contratante»; y aun declarada judicialmente, tal relación no convierte al contratista en empleado público.

26. Puso de presente que existió solución de continuidad de acuerdo con lo previsto en el artículo 10 del Decreto 1045 de 1978 pero no estableció esto de qué manera es relevante para efectos de la solución del caso concreto, e indicó que la pensión reconocida resulta incompatible con el salario que percibe la actora como docente oficial, en atención a la prohibición de recibir doble asignación del tesoro público consagrada en el artículo 128 de la Constitución Política.

27. Sostuvo que la mesada pensional debe liquidarse únicamente con los factores sobre los cuales se efectuaron aportes y que se encuentran enlistados en el artículo 1 de la Ley 62 de 1985.

28. En cuanto a la prescripción, la recurrente se limitó a señalar que el legislador estableció para las mesadas pensionales un término de prescripción de 3 años, que se interrumpe con la presentación de la solicitud de reconocimiento, sin formular petición concreta ni precisar su incidencia en el caso.

29. Por último, objetó la condena² en costas al considerar que esta no es de carácter objetivo.

II. TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA

² Se advierte que, tal como se indicó en el recuento del fallo de primera instancia, no se condenó en costas a la entidad.



30. En auto del 28 de julio de 2025, se admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada³.

31. En sus alegatos⁴, el actor solicitó modificar el ordinal tercero de la parte resolutive del fallo, en el sentido de incluir en la liquidación de la mesada pensional la totalidad de los factores salariales devengados en el año anterior a la consolidación del estatus jurídico, y ordenar el pago de la prima de junio. De forma subsidiaria, pidió confirmar la decisión pero acogiendo las exigencias presentadas en la solicitud de aclaración del 5 de junio de 2025.

32. El agente del ministerio público en concepto 469-2025 del 5 de agosto de 2025⁵ solicitó confirmar la sentencia de primera instancia, al estimar que el demandante es beneficiario de la pensión de jubilación prevista en la Ley 33 de 1985, dado que su vinculación al servicio docente se produjo con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003 y, además, cumple con los requisitos de edad y tiempo de servicios exigidos por la norma.

33. La parte demandada guardó silencio en esta fase procesal.

III. CONSIDERACIONES

Competencia

34. De conformidad con lo previsto en el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), modificado por los artículos 615 del Código General del Proceso (CGP) y 26 de la Ley 2080 de 2021, el Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de apelación.

Problema jurídico

35. De conformidad con los reparos planteados en la apelación, corresponde a la Sala determinar si el señor Horacio Quintero Duque tiene derecho a pensionarse de acuerdo con el régimen especial de los docentes, el cual permite la compatibilidad con el salario; adicionalmente, deberá establecerse si el *a quo* erró al incluir dentro del ingreso base de liquidación factores distintos de los contenidos en el artículo 1 de la Ley 62 de 1985 y respecto de los cuales no se acreditaron aportes; y finalmente, habrán de analizarse los reproches relativos a la solución de continuidad, la prescripción y las costas procesales.

Análisis del problema jurídico

36. La Sala confirmará la sentencia de primera instancia, al verificarse que el actor se vinculó a la docencia oficial antes del 27 de junio de 2003, fecha de entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, y que reúne los requisitos previstos

³ Índice 4 del aplicativo SAMAI.

⁴ Índice 9 del aplicativo SAMAI.

⁵ Índice 11 del aplicativo SAMAI.



en el artículo 1 de la Ley 33 de 1985 para acceder a la pensión de jubilación, compatible con el salario que percibe en ejercicio de la docencia oficial.

37. De igual manera, se desestimarán los reparos relativos a la liquidación de la mesada y a las costas, pues el Tribunal limitó el ingreso base de liquidación a la asignación básica y la bonificación mensual docente y exoneró a la parte demandada del pago de costas procesales.

38. Como cuestión preliminar, la Sala aclara que el conocimiento del juez de segunda instancia se delimita por los cargos concretos del recurso de apelación (principios de congruencia y de limitación), conforme lo establecen los artículos 320 y 328 del CGP. A su vez, el artículo 147 del CPACA prevé que el recurso de apelación contra sentencias debe interponerse dentro de los 10 días siguientes a la notificación del fallo.

39. En este caso, el actor no interpuso recurso de apelación dentro del término legal y, aunque en sus alegatos de conclusión solicitó la modificación de los factores salariales que integraron el ingreso base de liquidación de la mesada pensional reconocida, tales argumentos no pueden ser analizados, pues los alegatos no constituyen un escenario idóneo para suplir la omisión en la presentación de la apelación.

40. En relación con los planteamientos expuestos en la solicitud de aclaración presentada el 5 de junio de 2025⁶, se observa que esta fue negada mediante auto del 11 de junio del mismo año, razón por la cual no corresponde a la Sala emitir un pronunciamiento adicional.

41. Igualmente, se advierte que la entidad demandada no explicó la incidencia que la alegada solución de continuidad, conforme al artículo 10 del Decreto 1045 de 1978, tendría en el reconocimiento de la prestación, ni desarrolló con precisión el alcance del fenómeno prescriptivo de las mesadas pensionales. Al no cumplir la carga mínima de argumentación, tales reproches no constituyen cargos concretos contra lo resuelto en primera instancia que justifique su revocatoria.

42. Los reparos relacionados con los supuestos períodos laborados mediante contratos de prestación de servicios y con la condena en costas no guardan correspondencia con el marco fáctico ni con lo decidido en primera instancia, toda vez que las certificaciones obrantes en el expediente acreditan una vinculación exclusivamente legal y reglamentaria y el *a quo* dispuso exonerar a la parte demandada del pago de costas procesales.

43. Se recuerda que el recurso de apelación tiene como objeto plantear reparos concretos a la sentencia, y no se puede desnaturalizar para discutir aspectos que no fueron objeto de la fijación del litigio, ni para hacer reproches que no guardan relación con la decisión objeto del recurso, por lo que se invita a las partes a hacer un correcto uso de este.

⁶ Índice 53 del aplicativo SAMAI del Tribunal.



44. A continuación, la Sala relacionará los hechos probados con fundamento en los documentos que obran en el expediente, que la llevan a las conclusiones que se han enunciado:

- i) El señor Horacio Quintero Duque nació el 6 de septiembre de 1959⁷ y prestó sus servicios como docente en el sector público en los siguientes periodos:

Tipo de vinculación	Entidad empleadora	Desde - Hasta	Tiempo de servicios
Decreto 81 ⁸ (nombramiento en propiedad)	Secretaría de Educación Departamental del Quindío	20/02/78 al 21/07/94	5.996 días
Acto administrativo 322 ⁹ (nombramiento en propiedad)	Municipio de Manzanares	21/07/94 al 01/09/95	408 días
Acto administrativo 361 ¹⁰ (nombramiento en propiedad)	Municipio de Manzanares	02/09/95 al 05/09/95	4 días
Decreto 535 ¹¹ (nombramiento en provisionalidad)	Secretaría de Educación Municipal de Itagüí	06/07/09 al 21/04/10	290 días
Resolución 02254 ¹² (nombramiento en provisionalidad)	Secretaría de Educación Municipal de Medellín	09/03/11 al 28/07/11	142 días
Resolución 10167 ¹³ (nombramiento en provisionalidad)	Secretaría de Educación Municipal de Medellín	29/07/11 al 13/12/11	138 días
Resolución 15878 ¹⁴ (nombramiento en provisionalidad)	Secretaría de Educación Municipal de Medellín	14/12/11 al 09/02/12	58 días
Resolución 02329 ¹⁵ (nombramiento en provisionalidad)	Secretaría de Educación Municipal de Medellín	10/02/12 al 15/08/18 ¹⁶	2.379 días
			9.415 días, equivalentes a 25 años, 9 meses y 20 días.

45. De acuerdo con el artículo 81 de la Ley 812 de 2003, el párrafo transitorio 1 del artículo 48 de la Constitución Política (adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2005) y la Sentencia de Unificación SUJ-014-CE-S2-

⁷ Folios 20 a 21, índice 49 del aplicativo Samai del Tribunal. Link del expediente digital.

⁸ Folio 46, *ibidem*.

⁹ Folio 47, *ibidem*.

¹⁰ Folio 47, *ibidem*.

¹¹ Folio 48, *ibidem*.

¹² Folio 49, *ibidem*.

¹³ Folio 49, *ibidem*.

¹⁴ Folio 49, *ibidem*.

¹⁵ Folio 49, *ibidem*.

¹⁶ Fecha de expedición de la certificación laboral.



19 del 25 de abril de 2019, el régimen pensional de los docentes vinculados al servicio educativo oficial antes de la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003 (27 de junio de 2003) es el previsto en la Ley 91 de 1989, que habilita la remisión a la Ley 33 de 1985 o a la Ley 71 de 1988.

46. En el presente asunto, se encuentra acreditado que el señor Quintero Duque ingresó al servicio público docente el 20 de febrero de 1978, mediante nombramiento en propiedad en la Secretaría de Educación Departamental del Quindío, razón por la cual el régimen aplicable es el previsto en la Ley 91 de 1989 y, de forma concreta, el consagrado en la Ley 33 de 1985, dado que la totalidad de los tiempos de servicio acreditados corresponde al sector público.

47. La Sala precisa que, contrario a lo afirmado por la parte demandada, el acceso al régimen pensional de la Ley 33 de 1985 no está condicionado al cumplimiento de los requisitos de transición previstos en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, pues la pensión de jubilación puede reconocerse por dos vías normativas, y en este caso, el fundamento es la vinculación a la docencia oficial antes del 27 de junio de 2003 (artículo 81 de la Ley 812 de 2003).

48. Asimismo, se evidencia que el actor cumplió los requisitos exigidos para acceder a la pensión de jubilación el 6 de septiembre de 2014, fecha en la que alcanzó 55 años y ya acreditaba 21 años, 10 meses y 11 días de servicios docentes.

49. Por otro lado, la entidad demandada cuestionó la liquidación de la mesada, al sostener que debía efectuarse únicamente con los factores sobre los cuales se realizaron aportes y que se encuentran taxativamente previstos en el artículo 1 de la Ley 62 de 1985.

50. Sobre el particular, resulta pertinente acudir a la sentencia de unificación SUJ-014-CE-S2-2019 del 25 de abril de 2019, en la cual el Consejo de Estado sentó jurisprudencia respecto al «ingreso base de liquidación de la pensión ordinaria de jubilación de los docentes del servicio público oficial afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio».

51. En dicha providencia se estableció que el ingreso base de liquidación de la pensión ordinaria de jubilación de los docentes vinculados antes de la vigencia de la Ley 812 de 2003, como es el caso del actor, debe determinarse conforme a los siguientes parámetros:

- (i) El período correspondiente al año anterior a la consolidación del estatus pensional, esto es, al cumplimiento de los requisitos de edad y tiempo de servicios; o a la terminación del vínculo legal y reglamentario.
- (ii) Los factores computables son exclusivamente los previstos en la Ley 62 de 1985, a saber: 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 nocturno.

52. A su vez, los Decretos 633 y 634 de 2007, el Decreto 1566 de 2014 y el Decreto 2354 de 2018 introdujeron y reglamentaron nuevos factores salariales aplicables a los docentes oficiales, los cuales también integran el ingreso base de liquidación, siempre que hayan servido de base para realizar aportes al sistema pensional. Dichos factores son: (i) asignación adicional para directivos docentes; (ii) bonificación mensual de docentes; y (iii) bonificación pedagógica.

53. Estos conceptos al haber sido incorporados expresamente en la normativa y configurarse como factores salariales sujetos a cotización, resultan computables para efectos del cálculo del IBL.

54. Al comparar los factores salariales percibidos por el señor Quintero Duque entre el 6 de septiembre de 2013 y el 5 de septiembre de 2014, año inmediatamente anterior a la consolidación de su estatus pensional, con los enlistados en las disposiciones aplicables, se advierte que solo percibió la asignación básica y la bonificación mensual docente.

55. Por consiguiente, no le asiste razón a la entidad demandada al afirmar que el Tribunal incurrió en error al incluir factores distintos de los taxativamente previstos en el artículo 1 de la Ley 62 de 1985, pues lo cierto es que la decisión de primera instancia se limitó a reconocer como computables la asignación básica y la bonificación mensual docente, en concordancia con la normativa aplicable y la jurisprudencia unificada del Consejo de Estado.

56. Finalmente, la accionada alegó la incompatibilidad entre la prestación reconocida y el salario que percibe el actor como docente oficial. Sobre el particular, si bien en la sentencia de primera instancia no se emitió un pronunciamiento expreso sobre ese aspecto, implícitamente se reconoció dicha compatibilidad al ordenar el pago de la mesada desde la causación del derecho (6 de septiembre de 2014), momento para el cual el demandante continuaba desempeñándose como docente.

57. Por lo tanto, esta Sala analizará lo concerniente a la compatibilidad entre la mesada pensional y el salario, dados los términos en que se reconoció el derecho.

58. Sobre el particular, el artículo 128 de la Constitución Política establece la prohibición de recibir más de una asignación que provenga del erario; sin embargo, el artículo 19 de la Ley 4.^a de 1992 previó algunas excepciones a esa regla, entre las cuales se incluyen las asignaciones «que a la fecha de entrar en vigencia [dicha] ley beneficien a los servidores oficiales docentes pensionados».

59. En relación con esta norma, la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado ha precisado que «no solo cubre a los docentes pensionados con anterioridad a su entrada en vigencia sino también a los que accedan a la pensión ordinaria y/o gracia con posterioridad, dado que es



precisamente su condición de pensionados la que les permite acceder a los beneficios consagrados en normas anteriores [...]»¹⁷.

60. En ese sentido, el artículo 5 del Decreto 224 de 1972 dispone que el ejercicio de la docencia es compatible con el goce de la pensión de jubilación. Por tanto, los maestros vinculados al servicio educativo oficial antes de la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, cuyo régimen pensional no es el consagrado en las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, pueden recibir simultáneamente la pensión de jubilación y el salario derivado del ejercicio de la labor docente.

61. Es pertinente poner de presente que la Corte Constitucional, en la sentencia C – 1157 de 2003, declaró la inexecutable del artículo 45 del Decreto 1278 de 2002, en el que se estableció la incompatibilidad entre el ejercicio de la docencia y la pensión de vejez.

62. En consecuencia, al tratarse de un servidor beneficiario de la Ley 91 de 1989, y por remisión de esta, del régimen de la Ley 33 de 1985, su mesada pensional es compatible con el salario que devenga como docente oficial, como de manera tácita lo reconoció el *a quo* para el caso del accionante.

63. Por lo expuesto, se confirmará íntegramente la decisión apelada.

Condena en costas

64. La modificación del artículo 188 del CPACA, efectuada por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, derivó en diversos entendimientos por parte de esta corporación frente a la procedencia de la condena en costas. A pesar de lo anterior, de una lectura armónica y útil de la norma se colige que la aludida reforma de ninguna manera significó un apartamiento o alteración del criterio objetivo que gobierna esta materia.

65. La pretensión del legislador, con la reforma introducida por la Ley 2080 de 2021, fue instar la condena en costas cuando la demanda carezca manifiestamente de fundamento legal, respecto de asuntos donde se ventile un interés público; creando así una excepción a la regla general, según la cual no procede dicha imposición en este tipo de procesos. Ahora bien, tratándose de los demás asuntos, como es el caso de los trámites de nulidad y restablecimiento del derecho, lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA se mantiene incólume; en ese sentido la sentencia dispondrá sobre la condena en costas sobre la parte vencida en el proceso.

66. Por lo tanto, la eventual condena se impondrá a la parte vencida; la liquidación y ejecución se regirá conforme al artículo 366 del CGP teniendo en cuenta la remisión contenida en el primer inciso del artículo 188 del CPACA.

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 14 de agosto de 2009, expediente 05001-23-31-000-2004-03824-01 (2170-2008).



67. En consecuencia, no son atendibles los argumentos de la apelación por lo que se mantendrá incólume la condena en costas en primera instancia y se impondrán en segunda instancia al FOMAG, por cuanto se niegan totalmente las peticiones del recurso de apelación. Para tal efecto, de conformidad con el artículo 366 del CGP, las agencias en derecho serán fijadas por el magistrado ponente de la primera instancia y las expensas serán liquidadas por la Secretaría del Tribunal Administrativo de Antioquia.

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

IV. RESUELVE

PRIMERO. CONFIRMAR la sentencia proferida el 16 de mayo de 2025 por el Tribunal Administrativo de Antioquia.

SEGUNDO. CONDENAR en costas de segunda instancia a la entidad demandada, de acuerdo con lo establecido en la parte motiva de la presente providencia.

TERCERO. Una vez ejecutoriada esta providencia, por Secretaría, **REALIZAR** las anotaciones correspondientes y **RETORNAR** el expediente al tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JUAN CAMILO MORALES TRUJILLO
Consejero de Estado

JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ
Consejero de Estado

LUIS EDUARDO MESA NIEVES
Consejero de Estado

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente a través de la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.



Radicación: 25000-23-42-000-2021-00493-01 (5527-2023)

Demandante: Edelmira Ángel Álvarez

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

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN B**

Magistrada ponente: ELIZABETH BECERRA CORNEJO

Bogotá D.C., diecinueve (19) de junio de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000-23-42-000-2021-00493-01 (5527-2023)
Demandante: Edelmira Ángel Álvarez
Demandado: Nación - Ministerio de Educación Nacional - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio

Tema: pensión de jubilación docente. **Subtema 1.** Vinculación docente antes de la Ley 812 de 2003. **Subtema 2.** Aplicación de la Ley 71 de 1988.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia proferida el 30 de mayo de 2023 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección F, mediante la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

I. SÍNTESIS DEL CASO

La señora Edelmira Ángel Álvarez solicitó la nulidad del acto administrativo a través del cual la entidad accionada le negó el reconocimiento y pago de una pensión de jubilación. Afirmó que es beneficiaria del régimen pensional previsto en la Ley 33 de 1985, toda vez que se vinculó al servicio docente con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 812 de 2003.

II. ANTECEDENTES

2.1. La demanda

1. Por medio de escrito presentado el 12 de julio de 2021¹, la señora Edelmira Ángel Álvarez por conducto de apoderado, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en contra de la Nación - Ministerio de Educación Nacional - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio², según las pretensiones, hechos y fundamentos de derecho que a continuación se sintetizan³.

¹ Samai, gestión en otros despachos, 25000234200020210049300, índice 01.

² En adelante FOMAG.

³ Samai, gestión en otros despachos, 25000234200020210049300, índice 02, documento 2_ALDESPACHOPORREPARTO_1DEMANDAEDELMIRAALV(.PDF), carpeta Cuaderno principal, documento 2_ALDESPACHOPORREPARTO_1DEMANDAEDELMIRAALV, págs. 2 a 11.



2.1.1. Pretensiones

2. La parte accionante solicitó que se declare la nulidad de la Resolución 000368 del 11 de marzo de 2021, por medio de la cual la Secretaría de Educación del Departamento de Cundinamarca, en representación del FOMAG, negó el reconocimiento y pago de una pensión de jubilación a la señora Edelmira Ángel Álvarez.
3. A título de restablecimiento, pidió que se ordene a la parte demandada reconocer y pagar una pensión de jubilación a favor de la accionante en cuantía equivalente al 75% del promedio de todos los factores salariales devengados durante el último año de servicios anterior al cumplimiento del estatus pensional, sin exigir el retiro del servicio.
4. Solicitó que se condene al pago de las mesadas dejadas de cancelar desde la fecha de consolidación del estatus pensional hasta el día en que se haga efectivo aquel, sumas que deberán ajustarse de acuerdo con el IPC; y de los intereses de mora por los valores adeudados, de conformidad con el artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA). También, que se dé cumplimiento al fallo según los artículos 189 y 192 del CPACA; y se condene en costas a la parte vencida como lo señala el artículo 188 del *ibidem*.

2.1.2. Hechos

5. La Sala los sintetiza así:
6. La señora Edelmira Ángel Álvarez nació el 1 de octubre de 1962 y cotizó a COLPENSIONES desde el 1 de marzo de 1996 hasta el 31 de diciembre de 1997.
7. La accionante prestó sus servicios como docente, así:
 - Al municipio de Zipaquirá —Cooperativa COEZIPA—, del 14 de febrero de 2001 al 30 de octubre de 2001.
 - Al departamento de Cundinamarca —OPS—, del 11 de febrero de 2002 al 10 de mayo de 2002; luego por 32 días; después durante 146 días; y por último un lapso de 143 días.
 - Al departamento de Cundinamarca del 26 de enero de 2004 al 15 de enero de 2006; y del 16 de enero de 2006 al «30 de junio de 2021».
8. La demandante ingresó al servicio público educativo el «01 de septiembre de 2003», esto es, antes del 27 de junio de 2003, fecha de la entrada en vigor de la Ley 812 de 2003, la cual incorporó a los docentes a la Ley 100 de 1993.
9. Sostuvo que el 15 de diciembre de 2020 la señora Edelmira Ángel Álvarez acreditó los requisitos exigidos por la Ley 33 de 1985, para ser acreedora de una pensión de jubilación, toda vez que tiene más de 55 años de edad y 20 de servicios.
10. A través de la Resolución 000368 del 11 de marzo de 2021, la Secretaría de Educación de Cundinamarca, en representación del FOMAG, le negó a la demandante el reconocimiento y pago de una pensión de jubilación, bajo el argumento de que no cumplía con los requisitos previstos por la Ley 100 de 1993 para tal fin.



2.1.3. Normas violadas y concepto de la violación

- Constitución Política, artículos 1, 2, 3, 4, 6, 13, 25, 29, 53 y 58.
- Ley 33 de 1985.
- Ley 62 de 1985.
- Ley 91 de 1989, artículo 15.
- Ley 100 de 1993, artículo 279.
- Ley 812 de 2003, artículo 81.
- Acto Legislativo 01 de 2005.
- Decreto 2285 de 1955.
- Decreto 224 de 1972.
- Decreto 1042 de 1978.
- Decreto 1045 de 1948.
- Decreto 2277 de 1979.

11. Sostuvo que el acto administrativo acusado vulnera de manera directa la Constitución Política y la ley, comoquiera que desconoce la normativa que rige el régimen pensional de los docentes.

12. Relató que, de acuerdo con el artículo 15 de la Ley 91 de 1989, los docentes vinculados a partir del 1 de enero de 1981, nacionales o nacionalizados, y aquellos nombrados desde el 1 de enero de 1990 tenían derecho, mientras cumplieran con los requisitos, a una pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año y gozarían del régimen vigente para los pensionados del sector público nacional.

13. Indicó que, con posterioridad, la Ley 812 de 2003 en el artículo 81 dispuso que a los docentes vinculados antes de la entrada en vigor de tal norma, les es aplicable el régimen pensional previsto en las leyes 33 y 62 de 1985. En cambio, aquellos educadores que ingresen por primera vez al magisterio oficial a partir del 27 de junio de 2003 deben afiliarse al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y sus derechos pensionales se rigen por las leyes 100 de 1993 y 797 de 2003.

14. Señaló que el Consejo de Estado en sentencia de unificación del 25 de abril de 2019⁴ definió (i) que los factores a tenerse en cuenta para la liquidación de la pensión de jubilación de los docentes vinculados antes de la entrada en vigor de la Ley 812 de 2003, son aquellos sobre los que se hubiesen efectuado los aportes concernientes, enlistados en el artículo 1 de la Ley 62 de 1985, comoquiera que se les aplica el régimen previsto en la Ley 33 de 1985. Mientras que, (ii) para el caso de los vinculados a partir de la Ley 812 de 2003, afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, están cobijados por el régimen pensional de prima media establecido en las leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, de manera tal que los factores a incluir son los señalados en el Decreto 1158 de 1994, sobre los que se realizaron las respectivas cotizaciones.

15. Afirmó que la señora Edelmira Ángel Álvarez se vinculó al servicio docente oficial con anterioridad al 27 de junio de 2003, razón por la cual es beneficiaria del régimen

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, sentencia de unificación del 25 de abril de 2019, Rad. 68001-23-33-000-2015-00569-01.



Radicación: 25000-23-42-000-2021-00493-01 (5527-2023)

Demandante: Edelmira Ángel Álvarez

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

pensional previsto en la Ley 91 de 1989. Al respecto, adujo que debían tenerse en cuenta los periodos en los que la accionante estuvo vinculada a través de órdenes de prestación de servicio, toda vez que estos pueden computarse para efectos pensionales, de conformidad con lo expuesto por el Consejo de Estado en la sentencia de unificación del 25 de agosto de 2016⁵.

2.2. Contestación de la demanda

2.2.1. La Nación - Ministerio de Educación Nacional - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio se opuso a las pretensiones de la demanda, por las siguientes consideraciones⁶:

16. El artículo 81 de la Ley 812 de 2003 estableció que, a partir de su entrada en vigor —27 de junio de 2003—, a los docentes oficiales les era aplicable el régimen pensional de prima media dispuesto en las leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, a excepción del requisito de edad para la pensión de vejez, que sería de 57 años para hombres y mujeres. Asimismo, previó que para el caso de los docentes oficiales vinculados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 812 de 2003, aplicaría el régimen prestacional de la Ley 91 de 1989.

17. El artículo 7 de la Ley 71 de 1988 previó que tienen derecho a una pensión de jubilación por aportes quienes al cumplir 60 años o más si es varón, o 55 años o más si es mujer, acrediten en cualquier tiempo, 20 años o más de cotizaciones en el ISS y en una o varias de las entidades de previsión social del sector público. Dicha pensión debe liquidarse con el 75% del salario que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicios, según el artículo 6 *ibidem*.

18. Manifestó que el acto administrativo acusado, que negó el reconocimiento de una pensión de jubilación a favor de la demandante se profirió en estricto seguimiento de las normas aplicables al caso, toda vez que su vinculación a la docencia oficial fue posterior a la entrada en vigor de la Ley 812 de 2003.

19. Solicitó que no se acceda a las pretensiones de la demanda, pues la accionante no cumple con los requisitos exigidos para tal fin, esto es, tener 57 años de edad y 1.300 semanas de servicios.

2.3. Sentencia de primera instancia

20. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección F, profirió sentencia el 30 de mayo de 2023, a través de la cual accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda. En tal sentido, (i) declaró la nulidad del acto acusado; (ii) condenó a la entidad accionada a reconocer y pagar una pensión de jubilación a favor de la accionante, de conformidad con la Ley 71 de 1988; y (iii) se abstuvo de condenar en costas a la parte vencida. La providencia se fundó en los siguientes argumentos⁷:

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, sentencia de unificación jurisprudencial CE-SUJ2-005-16 del 25 de agosto de 2016. Radicado número 23001-23-33-000-2013-00260-01(0088-2015).

⁶ Samai, gestión en otros despachos, 25000234200020210049300, índice 16, archivo 19_RECIBEMEMORIALES_MEMORIAL_RV_CONTESTACION_DEM, documento CONTESTACIÓN DEMANDA – EDELMIRA ANGEL ALVAREZ.

⁷ Samai, gestión en otros despachos, 25000234200020210049300, índice 56, documento 65_SENTENCIA.



21. El artículo 279 de la Ley 100 de 1993 excluyó de su aplicación al personal docente afiliado al FOMAG, que está cobijado por el régimen pensional previsto en el artículo 15 de la Ley 91 de 1989, el cual estableció que los docentes vinculados a partir del 1 de enero de 1981, nacionales o nacionalizados, y aquellos nombrados a partir del 1 de enero de 1990, tenían derecho, mientras cumplan con los requisitos, a una pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año y gozarían del régimen vigente para los pensionados del sector público nacional.

22. Posteriormente, el artículo 81 de la Ley 812 de 2003 estableció que, a partir de su entrada en vigor, a los docentes oficiales les era aplicable el régimen pensional de prima media dispuesto en las leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, a excepción del requisito de edad para la pensión de vejez, que sería de 57 años para hombres y mujeres.

23. Asimismo, el referido artículo 81 señaló que para el caso de los docentes oficiales vinculados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 812 de 2003, aplicaría el régimen prestacional de la Ley 91 de 1989, que, por la remisión de esta, es el contenido en las leyes 33 de 1985 o 71 de 1988.

24. Respecto al tema, el Consejo de Estado en sentencia de unificación del 25 de abril de 2019 definió (i) que los factores a tenerse en cuenta para la liquidación de la pensión de jubilación de los docentes vinculados antes de la entrada en vigor de la Ley 812 de 2003, son aquellos sobre los que se hubiesen efectuado los aportes concernientes, enlistados en el artículo 1 de la Ley 62 de 1985, comoquiera que se les aplica el régimen previsto en la Ley 33 de 1985. Mientras que, (ii) para el caso de los vinculados a partir de la entrada en vigor de la Ley 812 de 2003, afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, a quienes les aplica el régimen pensional de prima media establecido en las leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, los factores a incluir son los señalados en el Decreto 1158 de 1994, sobre los que se realizaron las respectivas cotizaciones.

25. Por otra parte, el Consejo de Estado⁸ en su jurisprudencia ha señalado que los tiempos laborados bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios públicos docentes, deben ser tenidos en cuenta para efectos pensionales.

26. En el caso particular, destacó que, según los documentos que obran en el expediente, la demandante nació el 1 de octubre de 1962 y prestó sus servicios en calidad de docente, así:

- Laboró a través de órdenes de prestación de servicios (OPS), (i) del 14 de febrero de 2001 al 30 de octubre de 2001; (ii) desde el 11 de febrero de 2002 hasta el 10 de mayo de 2002; (iii) del 14 de mayo de 2002 al 14 de junio de 2002; (iv) desde el 8 de julio de 2002 hasta el 30 de noviembre de 2002; y (v) del 14 de julio de 2003 al 5 de diciembre de 2003.
- Vinculada en provisionalidad y afiliada al FOMAG, del 16 de enero de 2004 al 15 de enero de 2006.

⁸ Citó: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia del 11 de febrero de 2021. Radicado número 54001-23-33-000-2012-00047-01(1990-2014). M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas.



Radicación: 25000-23-42-000-2021-00493-01 (5527-2023)

Demandante: Edelmira Ángel Álvarez

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

- Vinculada en propiedad y afiliada al FOMAG, desde el 16 de enero de 2006 hasta el 30 de enero de 2021.

27. El Tribunal sostuvo que como la accionante se vinculó al servicio de la docencia el 14 de febrero de 2001, es decir, antes del 27 de junio de 2003, es beneficiaria del régimen prestacional de la Ley 91 de 1989, por virtud de la Ley 812 de 2003; y por tal razón no se le aplica lo dispuesto en las leyes 100 de 1993 y 797 de 2003.

28. Afirmó que la demandante no cumple con el requisito de los 20 años de servicio público exigidos por la Ley 33 de 1985, que reclama, puesto que acredita haber laborado durante 18 años, 10 meses y 8 días; razón por la cual no puede reconocerse su derecho pensional a partir de la referida ley.

29. Resaltó que, para el reconocimiento de la prestación pretendida, la señora Edelmira Ángel Álvarez requiere la suma de tiempos públicos y privados, siendo la Ley 71 de 1988 la norma que permite tal acumulación para obtener la pensión de jubilación por aportes, con 20 años de cotizaciones.

30. Señaló que conforme se probó, la demandante «prestó sus servicios al sector privado» por un total de 1 año, 8 meses y 1 día, de la siguiente manera:

- Al Instituto Técnico Pedagógico, del 1 de marzo de 1996 al 30 de noviembre de 1996.
- A Bernal de Lozano NOH, desde el 1 de febrero de 1997 hasta el 31 de diciembre de 1997.

31. Adujo que, de acuerdo con lo anterior, al 30 de enero de 2021 —última fecha de servicio certificada— la accionante había laborado como docente a los sectores público y privado: 20 años, 6 meses y 5 días.

32. Concluyó que la demandante adquirió el estatus pensional el 21 de julio de 2020, instante en el que tenía más de 55 años de edad y 20 de cotizaciones. Por ende, le asiste el derecho al reconocimiento y pago de una pensión de jubilación, a partir del 22 de julio de 2020, equivalente al 75% del promedio de los factores cotizados en el último año de servicios.

33. Aclaró que dicho reconocimiento está condicionado al retiro del servicio, comoquiera que si bien la accionante ingresó a la docencia antes de la entrada en vigor de la Ley 812 de 2003, lo que en principio le permitía continuar laborando y percibir la pensión simultáneamente, perdió tal prerrogativa el 16 de enero de 2006, cuando fue escalafonada, conforme con el literal b) del artículo 63 del Decreto Ley 1278 de 2002, vigente para ese momento; mismo que estableció la incompatibilidad entre el ejercicio de cargos en el sector educativo estatal con el goce de la pensión de jubilación.

34. En cuanto al ingreso base de liquidación, definió que se debe incluir, además de la asignación básica, la bonificación mensual docente⁹, la bonificación pedagógica¹⁰ y la prima de vacaciones¹¹; factores que se ajustan a las reglas del Consejo de Estado,

⁹ «Creada a través del Decreto 1022 del 6 de junio de 2019».

¹⁰ «Su origen deviene del Decreto 2354 del 19 de diciembre de 2018».

¹¹ «Creada por el Decreto 1381 de 1997».



toda vez que existen normas que establecen que constituyen base de cotización al Sistema General de Pensiones.

35. Precisó que, si bien el FOMAG es el responsable del reconocimiento y pago de la pensión de jubilación, podrá requerir al municipio de Zipaquirá y al departamento de Cundinamarca para que realicen los aportes que les correspondían como empleadores y no efectuaron, por el periodo en que la accionante se desempeñó como docente bajo OPS.

36. Finalmente, decidió no condenar en costas a la parte demandada, al no evidenciarse que hubiese actuado con mala fe.

2.4. Recurso de apelación

37. La parte accionada apeló la sentencia de primera instancia, para que se revoque, bajo los siguientes argumentos¹²:

38. El artículo 81 de la Ley 812 de 2003 dispuso que a partir de su entrada en vigor a los docentes oficiales les era aplicable el régimen pensional de prima media dispuesto en las leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, a excepción del requisito de edad para la pensión de vejez, que sería de 57 años para hombres y mujeres. En cambio, en el caso de los docentes oficiales vinculados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 812 de 2003, aplicaría el régimen prestacional de la Ley 91 de 1989, que, por la remisión de esta, es el contenido en la Ley 33 de 1985 o la Ley 71 de 1988.

39. La Ley 100 de 1993 creó un Sistema de Seguridad Social que derogó la mayoría de los regímenes pensionales vigentes para su fecha de expedición. Ello trajo como consecuencia, la modificación de los requisitos de edad y tiempo de servicio o semanas de cotización que debían cumplir las personas. No obstante, teniendo en cuenta las posibles expectativas legítimas de las personas que se encontraban cerca de acceder a su derecho a la pensión y, previendo el tránsito de las diferentes normas pensionales, el artículo 36 *ibidem* estableció un régimen de transición.

40. La anterior disposición permitió a quienes estaban próximos a pensionarse mantener las condiciones previstas en el régimen anterior, siempre que reunieran los requisitos de edad —35 años o más, si es mujer, o 45 años o más si es hombre— o de tiempo de servicio —20 años de servicio cotizados—, exigidos para la fecha de entrada en vigor de la nueva normativa. Los beneficios de esa transición solo salvaguardaban las condiciones de edad, tiempo de servicio y monto o tasa de reemplazo establecidos en la norma con la que el servidor tenía la expectativa de pensionarse.

41. Señaló que la Ley 71 de 1988, reglamentada por el Decreto 2709 de 1994, en el artículo 7 estableció la llamada «pensión de jubilación por acumulación de aportes», es decir, aquella que se obtiene de la suma de los tiempos de cotización en los sectores público y privado. Por virtud de la ley, los empleados oficiales y los trabajadores particulares que acreditaran, 55 años si es mujer y 60 años si es varón y, 20 años de aportes sufragados en cualquier tiempo en una o varias entidades de previsión social o las que hagan sus veces, con los efectuados en el Seguro Social, tendrían derecho a

¹² Samai, gestión en otros despachos, 25000234200020210049300, índice 61, archivo 71_RECIBEMEMORIALES_RECIBEMEM_RV_RECURSODEAPELA(.zip), documento RECURSO DE APELACIÓN_EDELMIRA_ÁNGEL_ALVAREZ.



Radicación: 25000-23-42-000-2021-00493-01 (5527-2023)

Demandante: Edelmira Ángel Álvarez

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

recibir la prestación de jubilación dada la acumulación de aportes derivados de la relación de trabajo de carácter particular y oficial.

42. Alegó que conforme se probó, la demandante no se vinculó al servicio docente con anterioridad al «26 de junio de 2003»; por consiguiente, más allá de que realizara cotizaciones al ISS, no le era aplicable el régimen pensional establecido en «las leyes 91 de 1989, 33 y 62 de 1985».

43. Adujo que en el «caso concreto los actos administrativos demandados, se profirieron en derecho toda vez que no es viable la reliquidación o ajuste de la pensión reconocida, puesto que en principio fueron reconocidos factores tales como prima de alimentación y prima de vacaciones, los cuales no se encuentran enlistados en la norma¹³».

2.5. Trámite procesal

44. Mediante auto del 8 de febrero de 2024, se admitió el recurso de apelación presentado por la parte demandada y se prescindió del traslado para alegar de conclusión, en aplicación de la Ley 2080 de 2021, toda vez que no se solicitaron pruebas en segunda instancia¹⁴.

45. La parte accionante presentó escrito en el que se pronunció respecto al recurso de apelación interpuesto por la entidad accionada. Manifestó que debe aclararse al recurrente que «se está solicitando el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación ordinaria, no la pensión de jubilación por aportes, por lo que los argumentos esbozados en el recurso de apelación no tienen sustento fáctico y jurídico dentro del presente caso».

46. Añadió que es procedente que se confirme la sentencia de primera instancia, toda vez que la señora Edelmira Ángel Álvarez laboró en el municipio de Zipaquirá y en el departamento de Cundinamarca antes de la entrada en vigor de la Ley 812 de 2003, siéndole aplicable el régimen pensional de la Ley 33 de 1985. Esto, sin que sea necesario que acredite los requisitos del artículo 36 de la Ley 100 de 1993¹⁵.

2.6. Ministerio Público

47. La Procuraduría Segunda Delegada ante el Consejo de Estado no rindió concepto¹⁶.

III. CONSIDERACIONES

3.1. Competencia

48. El presente asunto es competencia de esta corporación de conformidad con lo establecido en el inciso primero del artículo 150 del CPACA, según el cual el Consejo de Estado conoce de las apelaciones contra las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos.

¹³ Se aclara que la parte recurrente no mencionó ni citó norma alguna.

¹⁴ Samai, índice 04.

¹⁵ Samai, índice 09.

¹⁶ Samai, índice 07.



3.2. Problemas jurídicos

49. De acuerdo con el recurso de apelación contra el fallo de primera instancia, y teniendo en cuenta que, según el artículo 328 del Código General del Proceso, el juez de segunda instancia debe pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos en la alzada, corresponde a la Sala definir si:

50. ¿La señora Edelmira Ángel Álvarez tiene derecho a que, en su condición de docente oficial, se le reconozca y pague una pensión de jubilación en aplicación de la Ley 71 de 1988, con fundamento en la Ley 91 de 1989, teniendo en cuenta que se vinculó por primera vez al servicio antes de la entrada en vigor de la Ley 812 de 2003?

51. En caso afirmativo, ¿el IBL de la pensión de jubilación por aportes reconocida a favor de la demandante debe incluir los factores salariales: prima de alimentación y prima de vacaciones?

52. Respecto al anterior problema jurídico, se precisa que, si bien la parte recurrente discute los factores salariales que se ordenaron incluir en el IBL de una supuesta pensión reliquidada o ajustada, la Sala entiende que, al apelar la sentencia de primera instancia, en la que se reconoció una pensión, su inconformidad versa precisamente sobre la manera en la que se ordenó la liquidación del reconocimiento pensional.

53. Para resolver los interrogantes planteados, la Sala abordará los siguientes temas: (i) el régimen pensional de los docentes oficiales afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio; (ii) el régimen pensional aplicable a los docentes oficiales según la sentencia de unificación SUJ-014-CE-S2-2019 del 25 de abril de 2019; (iii) el cómputo de la labor docente en virtud de los contratos de prestación de servicios para el reconocimiento pensional; (iv) el reconocimiento pensional a la luz de la Ley 71 de 1988 para los docentes.

54. A partir de las anteriores consideraciones: (v) se destacarán los hechos probados más relevantes, y (vi) en el acápite de análisis del caso concreto se resolverán los problemas jurídicos planteados.

3.3. Marco normativo y reiteración jurisprudencial

3.3.1. El régimen pensional aplicable a los docentes oficiales afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio

55. El régimen pensional de los docentes oficiales se encontraba exceptuado del Sistema General de Pensiones por mandato expreso del artículo 279 de la Ley 100 de 1993, que estableció: «El Sistema Integral de Seguridad Social contenido en la presente Ley no se aplica [...] a los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, creado por la Ley 91 de 1989, cuyas prestaciones a cargo serán compatibles con pensiones o cualquier clase de remuneración».

56. Esta excepción se debía a la existencia previa de un sistema particular de administración y financiamiento de las prestaciones sociales del magisterio, establecido



Radicación: 25000-23-42-000-2021-00493-01 (5527-2023)

Demandante: Edelmira Ángel Álvarez

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

por la Ley 91 de 1989¹⁷, que creó un fondo especial con el objetivo específico de atender las prestaciones de los docentes nacionales y nacionalizados.

57. La Ley 91 de 1989 dispuso un esquema especial de financiamiento que se distinguía del régimen general. En su artículo 8 previó un sistema de aportes donde los docentes contribuyen con el 5% de su sueldo básico mensual, mientras que la nación aporta el 8% sobre los factores salariales que forman parte del rubro de pago por servicios personales. Este esquema de financiamiento diferenciado constituyó una de las principales razones que justifican la excepción del régimen general.

58. La naturaleza exceptuada del régimen se reforzaba con el artículo 15 de la Ley 91 de 1989, que desarrolló reglas específicas para el reconocimiento de las prestaciones económicas y sociales de los docentes, diferenciando entre el personal nacionalizado vinculado hasta el 31 de diciembre de 1989, y los docentes que se vinculen a partir del 1° de enero de 1990.

59. Sin embargo, la Ley 812 de 2003¹⁸ en el artículo 81 determinó que los docentes vinculados a partir de su vigencia (27 de junio de 2003) se regirían por el régimen de prima media de las leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, conservando una particularidad importante: la edad de pensión unificada en 57 años para ambos géneros. Y posteriormente, el Acto Legislativo 01 de 2005 ratificó el carácter exceptuado del régimen, al establecer en su parágrafo transitorio 1 que: «El régimen pensional de los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales, vinculados al servicio público educativo oficial es el establecido para el Magisterio en las disposiciones legales vigentes con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, y lo preceptuado en el artículo 81 de esta».

60. Lo anterior denota la existencia de dos regímenes, según la fecha de vinculación al servicio docente. El primero, referente a que los docentes vinculados antes de la entrada en vigor de la Ley 812 de 2003, son beneficiarios del mismo régimen pensional de los empleados públicos del orden nacional (Leyes 33 de 1985 o Ley 71 de 1988). El segundo, para quienes se vinculan con posterioridad, les es aplicable el régimen de prima media de las leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, con excepción de la edad —57 años, para ambos géneros—.

3.3.2. El régimen pensional aplicable a los docentes oficiales según la sentencia de unificación SUJ-014-CE-S2-2019 del 25 de abril de 2019¹⁹

61. A propósito de este régimen pensional, debe prestarse especial atención a la sentencia de unificación proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado el 25 de abril de 2019, a través de la cual se precisaron las reglas para determinar el ingreso base de liquidación de la pensión ordinaria de jubilación del personal docente oficial afiliado al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

62. En efecto, en la aludida sentencia se precisó que de conformidad con el parágrafo transitorio 1° del Acto Legislativo 01 de 2005 y el artículo 81 de la Ley 812 de

¹⁷ Por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

¹⁸ Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario. Diario Oficial No. 45.231, de 27 de junio de 2003.

¹⁹ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda. Sentencia de unificación jurisprudencial SUJ-014-CE-S2-2019. Radicado: 680012333000201500569-01 (0935-17).



2003, existen **dos** regímenes prestacionales para el reconocimiento del derecho a la pensión de jubilación para los docentes oficiales, nacionales, nacionalizados y territoriales, cuya aplicación está supeditada a la fecha de ingreso al servicio educativo. Tales regímenes son:

63. **(i) Los docentes vinculados antes de la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, que con ocasión de la Ley 91 de 1989 gozan del mismo régimen pensional de los servidores públicos del orden nacional** establecido en la Ley 33 de 1985, «por la cual se dictan algunas medidas en relación con las Cajas de Previsión y con las prestaciones sociales para el Sector Público», en el que los únicos factores que se deben tener en cuenta en el ingreso base de liquidación son aquellos sobre los que se hayan realizado los respectivos aportes, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 62 de 1985. Al respecto se indicó 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 para los servidores públicos del orden nacional previsto en la Ley 33 de 1985, los factores que se deben tener en cuenta son solo aquellos sobre los que se hayan efectuado los respectivos aportes de acuerdo con el artículo 1° de la Ley 62 de 1985, y por lo tanto, no se puede incluir ningún factor diferente a los enlistados en el mencionado artículo.

64. En consecuencia, el derecho a la pensión de jubilación de los docentes vinculados a partir del 1° de enero de 1981, tanto nacionales como nacionalizados, y de los nombrados a partir del 1° de enero de 1990, pero antes del 27 de junio de 2003, cuando entró a regir la Ley 812 de 2003, se regula por las siguientes reglas, conforme con las leyes 91 de 1989 y 33 de 1985:

- ✓ Edad: 55 años para hombres y mujeres.
- ✓ Tiempo de servicio: 20 años.
- ✓ Tasa de remplazo: 75%.
- ✓ Ingreso base de liquidación que comprende (i) el periodo del último año de servicio docente y (ii) los factores que hayan servido de base para calcular los aportes previstos en la Ley 62 de 1985, que son: asignación básica; gastos de representación; primas de antigüedad, técnica, ascensional y de capacitación; dominicales y feriados; horas extras; bonificación por servicios prestados y trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en día de descanso obligatorio.

65. Vale la pena aclarar frente a las consideraciones del fallo de unificación, en cuanto a los factores a tener en cuenta para determinar el ingreso de base de liquidación, que además de los antes señalados, deben considerarse los de naturaleza salarial según las normas posteriores, por ejemplo, la bonificación pedagógica (Decreto 2354 de 2018)²⁰.

66. **(ii) A los docentes vinculados a partir de la entrada en vigor de la Ley 812 de 2003 afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio** les aplica el régimen pensional de prima media regulado en las leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, con excepción de la edad que será de 57 años para hombres y mujeres. El

²⁰ Ver, entre otros: Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 4 de julio de 2024, Rad. 15001-23-33-000-2021-00637-01 (3167-2023), M.P. Jorge Edison Portocarrero Banguera.



ingreso base de liquidación se rige por lo dispuesto en la Ley 100 de 1993, con los factores señalados en el Decreto 1158 de 1994, sobre los que se realizaron las respectivas cotizaciones. En relación con dichos docentes, en la sentencia de unificación se fijó la siguiente regla:

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.

67. En tal sentido, los parámetros que se deben tener en cuenta para efectos del reconocimiento de la pensión de jubilación de los docentes oficiales vinculados con posterioridad a la Ley 812 de 2003 son:

- ✓ Edad: 57 años para hombres y mujeres.
- ✓ Semanas de cotización: artículo 33 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 9 de la Ley 797 de 2003.
- ✓ Tasa de remplazo: 65%-85%²¹, con la precisión de que a partir del año 2005 «(e)l valor total de la pensión no podrá ser superior al ochenta (80%) del ingreso base de liquidación, ni inferior a la pensión mínima», según el último inciso del artículo 34 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 10 de la Ley 797 de 2003.
- ✓ Ingreso base de liquidación que comprende: (i) El promedio de los salarios o rentas sobre los cuales cotizó el afiliado durante los 10 años anteriores al reconocimiento de la pensión y (ii) los factores salariales dispuestos en el Decreto 1158 de 1994: asignación básica mensual; gastos de representación; prima técnica (cuando sea factor de salario); primas de antigüedad, ascensional de capacitación cuando sean factor de salario; remuneración por trabajo dominical o festivo; bonificación por servicios prestados y remuneración por trabajo suplementario o de horas extras, o realizado en jornada nocturna.

68. Lo anterior, sin perjuicio de lo indicado en líneas atrás, sobre la existencia de normas especiales que reconozcan o establezcan que un factor salarial hace parte del ingreso base de cotización.

69. Como puede apreciarse, la sentencia de unificación fue enfática en señalar que el factor determinante para la aplicación de uno u otro régimen es la fecha de vinculación inicial al servicio docente, esto es, antes o después del 27 de junio de 2003. Estas reglas tienen importantes implicaciones prácticas, que han sido destacadas en la jurisprudencia de esta Sección²², tales como:

²¹ Porcentajes que varían de acuerdo con lo previsto en el artículo 34 de la Ley 100 de 1993.

²² Ver entre otras: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 30 de enero de 2025, M.P. Juan Enrique Bedoya Escobar, Rad. 66001-23-33-000-2020-00492-01 (0391-2022). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 8 de noviembre de 2024, M.P. Elizabeth Becerra Cornejo, Rad. 25000-23-42-000-2019-00655-01 (2532-2021). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 18 de septiembre de 2020. Rad. 66001-23-33-000-2017-00470-01(3514-2019), M.P. Carmelo Perdomo Cuéter. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 6 de febrero de 2020. Rad. 54001-23-33-000-2014-00363-01(2960-2015), M.P. Gabriel Valbuena Hernández.



- (i) No se requiere continuidad en el servicio para mantener el régimen anterior a la Ley 812 de 2003, siempre que la vinculación inicial haya sido anterior a su vigencia.
- (ii) Los docentes vinculados antes de la Ley 812 de 2003 mantienen su régimen pensional incluso si tienen interrupciones en el servicio, aspecto que cobra especial relevancia en casos de vinculaciones mediante contratos de prestación de servicios.
- (iii) La aplicación del régimen está determinada por la fecha de la primera vinculación, independientemente de la modalidad de vinculación (carrera docente, provisional o por contrato de prestación de servicios).

70. Este criterio diferenciador establecido por la Ley 812 de 2003 responde a la necesidad de preservar las expectativas legítimas de quienes ingresaron al servicio docente bajo un régimen específico, mientras se implementa progresivamente el nuevo sistema para las vinculaciones posteriores, garantizando así la sostenibilidad financiera del sistema sin afectar derechos adquiridos.

3.3.3. Sobre el cómputo de la labor docente en virtud de contratos de prestación de servicios para el reconocimiento pensional

71. En relación con los tiempos laborados por los docentes mediante contratos de prestación de servicios, esta corporación ha precisado que también puede considerarse para efectos de acreditar el ejercicio de la función oficial docente y, por consiguiente, que el tiempo durante el cual se ejerció esta debe computarse para efectos pensionales.

72. Al respecto, ha indicado que, de acuerdo con el artículo 2 del Decreto 2277 de 1979, la labor docente hace alusión al «ejercicio de la enseñanza en planteles oficiales y no oficiales de educación en los distintos niveles», definición que se centra en la naturaleza material de la actividad, independientemente de la forma de vinculación.

73. En desarrollo de este concepto, la jurisprudencia ha establecido que los docentes vinculados mediante contratos de prestación de servicios, al igual que los docentes empleados públicos, desarrollan su labor de manera personal y subordinada a los reglamentos propios del servicio público educativo. En tal sentido, en la sentencia de unificación del 25 de agosto de 2016²³ la Sección Segunda del Consejo de Estado precisó lo siguiente:

[...] la vinculación de docentes bajo la modalidad de prestación de servicios, no desvirtúa el carácter personal de su labor ni mucho menos es ajena al elemento subordinación existente con el servicio público de educación, en razón a que al igual que los docentes – empleados públicos (i) se someten permanentemente a las directrices, inspección y vigilancia de las diferentes autoridades educativas, por lo que carecen de autonomía en el ejercicio de sus funciones, (ii) cumplen órdenes por parte de sus superiores jerárquicos y (iii) desarrollan sus funciones durante una jornada laboral de acuerdo con el calendario académico de los establecimientos educativos estatales en los que trabajen, motivo por el cual en virtud de los principios de primacía de la realidad sobre las formalidades e igualdad, los docentes-contratistas merecen una protección especial por parte del Estado.

²³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, sentencia de unificación jurisprudencial CE-SUJ2-005-16 del 25 de abril de 2016. Radicado número 23001-23-33-000-2013-00260-01(0088-2015).



74. Por consiguiente, «se ha establecido que el proceso ordinario de reconocimiento de la pensión de jubilación con inclusión de tiempos laborados a través de contratos de prestación de servicios es viable cuando se pretende la declaración de la existencia de una relación laboral encubierta **o en el evento en que únicamente se solicite para efectos del cómputo de los periodos laborados bajo la forma contractual**²⁴»²⁵ (se destaca). Lo anterior, en virtud de los principios como el de la primacía de la realidad sobre las formas, el de favorabilidad y el *pro homine*, cuya aplicación permite que los tiempos laborados en ejercicio de la función docente mediante contratos de prestación de servicios puedan ser computados para efectos pensionales.

75. En línea con lo expuesto, la Sala destaca que la posibilidad de tener en cuenta los tiempos laborados bajo dicha modalidad no es óbice para que se empleen los mecanismos previstos en el ordenamiento para el debido recaudo de los aportes al Sistema de Seguridad Social, en caso de que se hubiese omitido su pago oportuno o que el monto consignado sea inferior al establecido en la ley.

76. Al respecto, cabe recordar que, de acuerdo con el artículo 2 del Decreto 3752 de 2003, a las entidades territoriales o las entidades de previsión social a las que se hubieren realizado los aportes, tendrán a su cargo los trámites relativos a las prestaciones sociales de los docentes que se hubieren causado con anterioridad a su afiliación al FOMAG. Por esta razón, tales autoridades serán responsables de la omisión en el pago de los aportes en los lapsos laborados por contratos de prestación de servicios y en esa medida deberán adelantar las actuaciones pertinentes para obtener su respectivo pago.

77. En relación con lo anterior, la ley establece, entre otras medidas para lograr el pago de los aportes, las siguientes: (i) la existencia de un interés moratorio a cargo de los empleadores que no realicen el pago de los aportes —artículo 23 de la Ley 100 de 1993—; (ii) consecuencias disciplinarias para quienes actúen como ordenadores del gasto que se abstengan de realizar las cotizaciones de forma oportuna sin justa causa; (iii) la posibilidad de adelantar acciones de cobro y de cobro coactivo—artículos 24 y 57 de la Ley 100 de 1993—; y (iv) la facultad de las cajas de previsión obligadas al pago de la pensión, de «repetir contra los organismos no afiliados a ellas, o contra las respectivas Cajas de Previsión, a prorrata del tiempo que el pensionado hubiere servido o aportado a ellos» —artículo 2 de la Ley 33 de 1985—.

78. En conclusión, y de acuerdo con lo expuesto, para la aplicación de la Ley 812 de 2003, si un docente se vinculó mediante contrato de prestación de servicios antes del 27 de junio de 2003, le será aplicable el régimen pensional anterior, es decir, el establecido en la Ley 91 de 1989 que remite a la Ley 33 de 1985, independientemente

²⁴ En atención a que el Decreto 1848 de 1969 «[p]or el cual se reglamenta el Decreto 3135» permite la acumulación de tiempos de servicio (artículo 72) con la posibilidad de que la entidad o empresa a cuyo cargo esté el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación, tiene derecho a repetir contra las entidades y empresas oficiales obligadas al reembolso de la cantidad proporcional que les corresponda, a prorrata del tiempo de servicios en cada una de aquellas (artículo 75, numeral 3), tal como lo señaló el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 13 de febrero del 2020 proferida dentro del proceso con radicación 54001-23-33-000-2014-00106-01(0156-15). M.P. Gabriel Valbuena Hernández.

²⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 30 de enero de 2025, M.P. Juan Enrique Bedoya Escobar, Rad. 66001-23-33-000-2020-00492-01 (0391-2022).



de que posteriormente haya tenido interrupciones en el servicio o se haya vinculado bajo otras modalidades.

79. Esta interpretación se fundamenta en dos consideraciones adicionales: (i) la Ley 812 de 2003 no estableció distinciones respecto a la modalidad de vinculación, únicamente estableció el criterio temporal de ingreso al servicio; y (ii) de acuerdo con la sentencia C-555 de 1994 de la Corte Constitucional, en la que se analizó la constitucionalidad del parágrafo del artículo 6 de la Ley 60 de 1993 y el parágrafo 3 del artículo 105 de la Ley 115 de 1994²⁶, la diferenciación de los docentes vinculados como empleados públicos y los contratados por prestación de servicios no puede significar el desconocimiento de derechos y garantías laborales que son irrenunciables, por cuanto realizan una actividad igual.

80. Por consiguiente, cuando se analiza la aplicación del régimen pensional docente, el hecho de que la vinculación anterior a la Ley 812 de 2003 haya sido mediante contratos de prestación de servicios no impide la aplicación del régimen anterior.

3.3.4. Del reconocimiento pensional a la luz de la Ley 71 de 1988 para los docentes

81. La necesidad de revisar la aplicabilidad de la Ley 71 de 1988 en materia de pensiones docentes surge de una realidad práctica: muchos educadores han prestado servicios tanto en el sector público como en el privado durante su vida laboral, acumulando aportes en diferentes regímenes pensionales. Esta situación genera un interrogante jurídico fundamental, pues si bien los docentes están exceptuados del régimen general de pensiones por el artículo 279 de la Ley 100 de 1993, y tienen su propio régimen en la Ley 91 de 1989, existía discusión en punto a si podían acceder a los beneficios de la pensión por aportes establecida en la Ley 71 de 1988.

82. La discusión cobra especial relevancia para aquellos docentes vinculados antes de la entrada en vigor de la Ley 812 de 2003, pues en algunos casos, la aplicación de la Ley 71 de 1988 podría resultar más favorable que el régimen general docente —Ley 33 de 1985—, especialmente cuando no alcanzan el tiempo de servicio requerido exclusivamente en el sector público, pero sí cuentan con el tiempo necesario al sumar sus aportes en diferentes sectores.

83. En efecto, la Ley 71 de 1988 establece un régimen específico para la pensión por aportes, con los siguientes requisitos según su artículo 7:

- Para mujeres: 55 años.
- Para hombres: 60 años.
- 20 años de aportes acumulados en cualquier tiempo entre entidades de previsión social del sector público y el ISS (hoy Colpensiones).
- Tasa de reemplazo: 75% del salario promedio base para los aportes durante el último año de servicios.

84. Con respecto al ingreso base de liquidación, el Decreto 2709 de 1994 que

²⁶ Ley 115 de 1994, artículo 105. «Vinculación al servicio educativo estatal. La vinculación de personal docente, directivo y administrativo al servicio público educativo estatal, sólo podrá efectuarse mediante nombramiento hecho por decreto y dentro de la planta de personal aprobada por la respectiva entidad territorial. // Únicamente podrán ser nombrados como educadores o funcionarios administrativos de la educación estatal, dentro de la planta de personal, quienes previo concurso, hayan sido seleccionados y acrediten los requisitos legales [...]».



reglamentó esta ley, establece en sus artículos 6²⁷ y 8 que la pensión se liquida con el 75% del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicios. Ello, con la inclusión de los factores previstos en la Ley 62 de 1985²⁸ y demás normas especiales que creen emolumentos con carácter de factor salarial, y que, en consecuencia, sirven de base para calcular los aportes a pensión.

85. Ahora bien, en relación con la liquidación de la pensión, debe tenerse en cuenta que el artículo 1 de la Ley 62 de 1985, que modificó la Ley 33 de 1985, dispuso que los factores que se debían tener en cuenta para tal efecto son «[la] asignación básica, [los] gastos de representación; [las] primas de antigüedad, técnica, ascensional y de capacitación; [los] dominicales y feriados; [las] horas extras; [la] bonificación por servicios prestados; y [el] trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en día de descanso obligatorio». La norma citada también previó que, «[e]n 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».

86. En ese sentido, para la definición del IBL, en atención a lo previsto en la referida norma, se han desarrollado dos interpretaciones en relación con los factores que se deben incluir en la liquidación de la pensión, como se explica a continuación:

- (i) Una que concluye que el artículo 1 de la Ley 62 de 1985 estableció un listado taxativo de los factores que se pueden incluir en el IBL, siempre y cuando sobre ellos se hayan realizado aportes a seguridad social. Esto motivado en los antecedentes de la señalada disposición, que apuntaban a la necesidad de precisar los conceptos que debían servir de base para la liquidación de la pensión.
- (ii) Otra que estima que ese listado no es excluyente, en tanto se admite la inclusión de otros conceptos en el IBL, bajo la condición de que hayan sido reconocidos normativamente como factores salariales por la autoridad competente, y servido de base para las cotizaciones a seguridad social; lo que atiende al contenido integral del artículo 1 de la Ley 62, que en su primera parte relacionó los principales factores a tener en cuenta, y, en la segunda, dejó a salvo la posibilidad de incluir los que hayan servido de base para calcular los aportes a seguridad social.

87. Así, la Sala aplicará la segunda postura, en la medida en que, bajo el principio de favorabilidad, integra las distintas partes de la norma, y permite un margen de protección reforzado para el derecho a la seguridad social, por ejemplo, cuando factores adicionales a los señalados en la Ley 62 de 1985 son considerados como base de cotización por normas especiales, sin poner en riesgo la sostenibilidad del sistema, toda vez que debe verificarse y/o garantizarse que sobre aquellos se efectúen los aportes correspondientes.

88. Además, porque tal perspectiva está en consonancia con el Acto Legislativo 01 de 2005, en cuanto señala que «para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones»,

²⁷ La referida norma fue derogada por el artículo 24 del Decreto 1474 de 1997. Sin embargo, esta Sección, mediante sentencia del 15 de mayo de 2014 declaró su nulidad parcial, puntualmente «en la parte que derogó el artículo 6 del Decreto 2709 de 1994». // Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, sentencia del 15 de mayo de 2014, rad. núm. 11001-03-25-000-2011-00620-00(2427-11), M.P. Gerardo Arenas Monsalve.

²⁸ En aplicación del artículo 11 del Decreto 2709 de 1994.



y con pronunciamientos de unificación, como la sentencia del 28 de agosto de 2018 de la Sala Plena de lo Contencioso-Administrativo del Consejo de Estado, en la que frente a la reglas aplicables a los destinatarios de la Ley 33 de 1985, por aplicación del régimen de transición de la Ley 100 de 1993, indicó que²⁹:

«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».

89. Ahora bien, retomando la discusión existente sobre la pensión por aportes, esta Subsección recientemente, mediante sentencia del 30 de enero de 2025³⁰, expuso cinco razones fundamentales por las cuales la Ley 71 de 1988 es aplicable a los docentes, a saber:

- (i) La intención legislativa expresada en los debates de la Ley 91 de 1989 incluía la aplicación de la Ley 71 de 1988, al considerar que esta última hacía parte del «régimen vigente para los pensionados del sector público nacional».
- (ii) La Ley 71 de 1988 «de manera explícita señaló que regula las pensiones de todos los servidores públicos, sin excepción», por lo que encaja en la remisión que hace la Ley 91 de 1989 (art. 15, literal b), para efectos pensionales de los docentes, al régimen del sector público nacional.
- (iii) La Ley 71 de 1988 hace parte de la normativa que contiene los «derechos mínimos» en materia pensional aplicables al sector público en general, que no pueden ser desconocidos a ningún servidor público. Dicho de otro modo, excluir a los docentes del artículo 7 de la Ley 71 de 1988 supondría suprimir uno de estos derechos esenciales, al impedirles completar el requisito de tiempo de servicios mediante la acumulación de aportes en sectores público y privado.
- (iv) No existe mandato legal que exija a los docentes ejercer durante toda su vida laboral la enseñanza en el sector público para acceder a los beneficios pensionales.
- (v) Si bien la «Ley 33 de 1985 en su artículo 1 dispuso que quedaban cobijados por sus reglas todos los empleados públicos salvo “los empleados oficiales que trabajan en actividades que por su naturaleza justifiquen la excepción que la Ley haya determinado expresamente, ni aquellos que por ley disfruten de un régimen especial de pensiones”, lo cierto es que tal enunciado normativo que establece una excepción tan estricta no implica que a los docentes no los pueda gobernar otra norma en temas pensionales porque las leyes 71 de 1988 y 91 de 1989 se expidieron con posterioridad».

90. Es importante aclarar que la aplicabilidad de la Ley 71 de 1988 no reemplaza ni excluye la posibilidad que tienen los docentes vinculados con anterioridad a la expedición de la Ley 812 de 2003, de pensionarse exclusivamente con tiempo público bajo la Ley 33 de 1985. Por el contrario, constituye una opción adicional y favorable para aquellos docentes que han acumulado tiempos tanto en el sector público como en

²⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sentencia del 28 de agosto de 2018, rad. 52001-23-33-000-2012-00143-01, M.P. César Palomino Cortés.

³⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 30 de enero de 2025, M.P. Juan Enrique Bedoya Escobar, Rad. 66001-23-33-000-2020-00492-01 (0391-2022).



el privado. Esta interpretación se alinea con el principio de favorabilidad en materia laboral, pues amplía las posibilidades de acceso a la pensión sin eliminar las ya existentes.

91. En conclusión, en la sentencia antes mencionada se precisó que la Ley 71 de 1988 es aplicable a los docentes vinculados antes de la Ley 812 de 2003, como parte del «régimen vigente para los pensionados del sector público nacional» al que remite la Ley 91 de 1989. La Ley 71 de 1988 establece una modalidad pensional que requiere 55 años para mujeres y 60 para hombres y 20 años de aportes, los cuales pueden ser acumulados entre el sector público y privado. En cualquier caso, la pensión se liquidará con el 75% del promedio del salario que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicios.

92. Ahora bien, no puede perderse de vista que la sentencia del 30 de enero de 2025 se pronunció frente a la situación particular de una docente vinculada con anterioridad a la Ley 812 de 2003. Por lo tanto, las consideraciones desarrolladas en ella no pueden entenderse como una imposibilidad de la aplicación de la Ley 71 de 1988 a quienes iniciaron su vinculación laboral docente después del 27 de junio de 2003. Esto se debe a que esta podría ser la norma a tener en cuenta por vía del régimen de transición de que trata el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, en especial, cuando la normativa anterior resulta más favorable.

93. Lo antedicho supondría, según la interpretación que se ha hecho del señalado artículo 36, en especial en la sentencia del 28 de agosto de 2018 de la Sala Plena de lo Contencioso-Administrativo de esta corporación³¹, la aplicación de normas anteriores (v.gr. la Ley 71) en cuanto al tiempo de servicios, edad y tasa de reemplazo, pero no respecto del ingreso base de liquidación, pues este se calcularía a partir de los artículos 21 y 36, inciso 3, de la Ley 100 de 1993.

3.4. Hechos probados

94. De conformidad con las pruebas que obran en el expediente se evidencia lo siguiente:

95. La señora Edelmira Ángel Álvarez nació el 1 de octubre de 1962, según copia del registro civil de nacimiento y de la cédula de ciudadanía³².

96. La accionante tiene un total de 66,43 semanas, **equivalentes a 1 año, 3 meses y 15 días**, cotizadas al ISS, hoy COLPENSIONES, de acuerdo con el reporte de semanas cotizadas en pensiones de dicha entidad, actualizado a 14 de mayo de 2019, que reposa en el expediente³³.

³¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso-Administrativo, fallo del 28 de agosto de 2018, M.P. César Palomino Cortés, proceso con radicado 52001-23-33-000-2012-00143-01.

³² Samai, gestión en otros despachos, 25000234200020210049300, índice 24, documento 30_RECIBEMEMORIALES_RECIBEMEM_RV_EXPEDIENTE_EDELM(.zip), archivo ANEXOS EDELMIRA 1, pág. 8; e índice 02, documento 2_ALDESPACHOPORREPARTO_1DEMANDAEDELMIRAALV(.PDF), carpeta Cuaderno principal, documento 2_ALDESPACHOPORREPARTO_1DEMANDAEDELMIRAALV, pág. 15.

³³ Samai, gestión en otros despachos, 25000234200020210049300, índice 02, documento 2_ALDESPACHOPORREPARTO_1DEMANDAEDELMIRAALV(.PDF), carpeta Cuaderno principal, documento 2_ALDESPACHOPORREPARTO_1DEMANDAEDELMIRAALV, págs. 24 a 27.



Radicación: 25000-23-42-000-2021-00493-01 (5527-2023)

Demandante: Edelmira Ángel Álvarez

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

Entidad	Desde	Hasta
INSTITUTO PEDAGÓGICO	01/03/1996	30/11/1996
BERNAL DE LOZANO NOH	01/02/1997	28/02/1997
BERNAL DE LOZANO NOH	01/03/1997	30/11/1997
BERNAL DE LOZANO NOH	01/12/1997	31/12/1997

97. La demandante laboró como docente al servicio de la Secretaría de Educación del Municipio de Zipaquirá, a través de contrato de trabajo, suscrito con la Cooperativa Especializada de Educación de Zipaquirá, COEZIPA, que reposa en el expediente, desde el 14 de febrero de 2001 hasta el 30 de octubre de 2001, **equivalentes a 8 meses y 17 días**³⁴.

98. La accionante prestó servicios a la Secretaría de Educación del Departamento de Cundinamarca, en calidad de docente, a través de contratos de prestación de servicios (OPS), según la constancia emitida el 20 de febrero de 2020 por la Dirección de Personal de Instituciones Educativas de la misma entidad, por un **total de 1 año, 6 meses y 9 días**, como se muestra a continuación³⁵:

Tipo de vinculación	Desde	Hasta	Días	Meses
OPS 603 ³⁶	11/02/2002	10/05/2002	90	3 meses
OPS 1809 ³⁷	14/05/2002	14/06/2002	31	1 mes y 1 día
OPS 2763 ³⁸	08/07/2002	30/11/2002	143	4 meses y 23 días
OPS 1238 ³⁹	-	-	143	4 meses y 23 días
OPS 6584 ⁴⁰	14/07/2003	05/12/2003	142	4 meses y 22 días

³⁴ Samai, gestión en otros despachos, 25000234200020210049300, índice 02, documento 2_ALDESPACHOPORREPARTO_1DEMANDAEDELMIRAALV(.PDF), carpeta Cuaderno principal, documento 2_ALDESPACHOPORREPARTO_1DEMANDAEDELMIRAALV, págs. 21 a 23.

³⁵ Samai, gestión en otros despachos, 25000234200020210049300, índice 02, documento 2_ALDESPACHOPORREPARTO_1DEMANDAEDELMIRAALV(.PDF), carpeta Cuaderno principal, documento 2_ALDESPACHOPORREPARTO_1DEMANDAEDELMIRAALV, págs.28 a 29.

³⁶ Samai, gestión en otros despachos, 25000234200020210049300, índice 02, documento 2_ALDESPACHOPORREPARTO_1DEMANDAEDELMIRAALV(.PDF), carpeta Cuaderno principal, documento 2_ALDESPACHOPORREPARTO_1DEMANDAEDELMIRAALV, págs. 31 a 35.

³⁷ Samai, gestión en otros despachos, 25000234200020210049300, índice 02, documento 2_ALDESPACHOPORREPARTO_1DEMANDAEDELMIRAALV(.PDF), carpeta Cuaderno principal, documento 2_ALDESPACHOPORREPARTO_1DEMANDAEDELMIRAALV, págs. 36 a 39.

- Asimismo, reposa, certificado expedido el 17 de mayo de 2002, por la Dirección de Núcleo de Desarrollo Educativo y Cultural No. 12 de Zipaquirá, Secretaría de Educación de Cundinamarca, visto en Samai, gestión en otros despachos, 25000234200020210049300, índice 02, documento 2_ALDESPACHOPORREPARTO_1DEMANDAEDELMIRAALV(.PDF), carpeta Cuaderno principal, documento 2_ALDESPACHOPORREPARTO_1DEMANDAEDELMIRAALV, pág. 41.

³⁸ Samai, gestión en otros despachos, 25000234200020210049300, índice 02, documento 2_ALDESPACHOPORREPARTO_1DEMANDAEDELMIRAALV(.PDF), carpeta Cuaderno principal, documento 2_ALDESPACHOPORREPARTO_1DEMANDAEDELMIRAALV, págs. 43 a 46.

- Asimismo, reposa, certificado expedido el 9 de julio de 2002, por la Dirección de Núcleo de Desarrollo Educativo y Cultural No. 12 de Zipaquirá, Secretaría de Educación de Cundinamarca, visto en Samai, gestión en otros despachos, 25000234200020210049300, índice 02, documento 2_ALDESPACHOPORREPARTO_1DEMANDAEDELMIRAALV(.PDF), carpeta Cuaderno principal, documento 2_ALDESPACHOPORREPARTO_1DEMANDAEDELMIRAALV, pág. 56.

³⁹ Samai, gestión en otros despachos, 25000234200020210049300, índice 02, documento 2_ALDESPACHOPORREPARTO_1DEMANDAEDELMIRAALV(.PDF), carpeta Cuaderno principal, documento 2_ALDESPACHOPORREPARTO_1DEMANDAEDELMIRAALV, págs. 47, 49.

⁴⁰ Samai, gestión en otros despachos, 25000234200020210049300, índice 24, documento 30_RECIBEMEMORIALES_RECIBEMEM_RV_EXPEDIENTE_EDELM(.zip), archivo ANEXOS EDELMIRA 1, págs. 43 a 46.



Radicación: 25000-23-42-000-2021-00493-01 (5527-2023)

Demandante: Edelmira Ángel Álvarez

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

99. La demandante se vinculó al servicio docente oficial, en provisionalidad, a la Secretaría de Educación del Departamento de Cundinamarca, a partir del 26 de enero de 2004 hasta el 15 de enero de 2006, equivalente a **1 año, 11 meses y 20 días**, conforme con el formato único para la expedición de certificado de historia laboral, expedido el 8 de mayo de 2019 por la misma entidad⁴¹.

100. La accionante prestó sus servicios a la Secretaría de Educación del Departamento de Cundinamarca, como docente, en propiedad, del 16 de enero de 2006 al 30 de enero de 2021, según el formato único para la expedición de certificado de historia laboral, expedido por la entidad el 8 de mayo de 2019 y el acto acusado, que da cuenta de los periodos laborados, por un total de **15 años y 15 días**⁴².

101. El 25 de junio de 2019, la demandante solicitó el reconocimiento y pago de una pensión. No obstante, mediante la Resolución 000368 del 11 de marzo de 2021, la Secretaría de Educación del Departamento de Cundinamarca, en representación del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, negó el reconocimiento y pago de una pensión de vejez a su favor, al considerar que no acreditó los requisitos exigidos para el efecto por la Ley 100 de 1993⁴³.

3.5. Caso concreto. Análisis de la Sala

102. La parte recurrente afirmó que la señora Edelmira Ángel Álvarez no se vinculó al servicio docente antes de la entrada en vigor de la Ley 812 de 2003, por lo que no es beneficiaria del régimen pensional previsto en la Ley 91 de 1989.

103. En primer lugar, con el fin de definir el régimen pensional aplicable a la accionante, se recuerda que los docentes vinculados antes de la vigencia de la Ley 812 de 2003, gozan del régimen pensional previsto en la Ley 33 de 1985 o el establecido en la Ley 71 de 1988, cuando acumulen aportes por servicios prestados en los sectores oficial y privado, teniendo en cuenta que la Ley 91 de 1989 no la restringió. En cambio, a aquellos docentes vinculados con posterioridad, afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, se les debe aplicar el régimen de prima media dispuesto en las leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, con excepción de la edad que será de 57 años para hombres y mujeres.

104. Adicionalmente, es necesario resaltar que la interrupción o suspensión del servicio oficial docente no puede ser óbice para determinar el régimen pensional que cobija la situación jurídica, pues como quedó visto antes en esta providencia, la corporación⁴⁴ ha avalado el reconocimiento de la pensión de jubilación del personal

⁴¹ Samai, gestión en otros despachos, 25000234200020210049300, índice 02, documento 2_ALDESPACHOPORREPARTO_1DEMANDAEDELMIRAALV(.PDF), carpeta Cuaderno principal, documento 2_ALDESPACHOPORREPARTO_1DEMANDAEDELMIRAALV, págs. 59 a 60.

⁴² Samai, gestión en otros despachos, 25000234200020210049300, índice 02, documento 2_ALDESPACHOPORREPARTO_1DEMANDAEDELMIRAALV(.PDF), carpeta Cuaderno principal, documento 2_ALDESPACHOPORREPARTO_1DEMANDAEDELMIRAALV, págs. 57 a 58.

⁴³ Samai, gestión en otros despachos, 25000234200020210049300, índice 02, documento 2_ALDESPACHOPORREPARTO_1DEMANDAEDELMIRAALV(.PDF), carpeta Cuaderno principal, documento 2_ALDESPACHOPORREPARTO_1DEMANDAEDELMIRAALV, págs. 16 a 18.

⁴⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 18 de septiembre de 2020. Radicado número 66001-23-33-000-2017-00470-01(3514-2019). Criterio reiterado por la Sección Segunda, Subsección A, en sentencia del 2 de junio de 2022. Radicado número 25000-23-42-000-2019-00143-01 (3061-2021).



docente, considerando la totalidad de los periodos laborados, aun cuando existiere discontinuidad entre estos.

105. Por otra parte, conforme se estudió en el acápite de marco normativo de esta sentencia, se destaca que los docentes vinculados mediante contratos de prestación de servicios no ejercen su labor de manera independiente, pues al igual que los docentes-empleados públicos, desempeñan sus funciones de manera personal y subordinada a los reglamentos propios del servicio público de la educación. Tan es así que, como lo definió la Sección Segunda de esta corporación en la sentencia de unificación jurisprudencial del 25 de agosto de 2016⁴⁵, carecen de autonomía en el desarrollo de su actividad, pues se someten a directrices, inspección y vigilancia de las autoridades educativas; y sus funciones las ejercen durante una jornada laboral que está sometida a un calendario académico, lo que los hace merecedores de una protección especial por parte del Estado.

106. A su vez, la reclamación del reconocimiento de una pensión de jubilación con inclusión de tiempos laborados a través de contratos de prestación de servicios, en el curso de un proceso ordinario es posible, según lo ha estudiado esta corporación, (i) cuando se persiga la declaración de la existencia de una relación laboral encubierta o (ii) en aquellos casos en los que solo se pretenda el cómputo de los periodos laborados bajo esa forma contractual. Escenario este último en el que como lo ha definido la jurisprudencia⁴⁶:

(...) es posible que el proceso ordinario se adelante únicamente con la comparecencia de la entidad de previsión. Esto por cuanto el Decreto 1848 de 1969 «Por el cual se reglamenta el Decreto 3135»⁴⁷ permite la acumulación de tiempos de servicio con la posibilidad de exigir la cuota parte de las otras entidades oficiales, al indicar que la pensión de jubilación correspondiente se reconocerá y pagará al empleado oficial por la entidad de previsión social a la cual estuvo afiliado al tiempo de cumplir el tiempo de servicios requerido por la ley y que en los casos de acumulación de tiempo de servicios la entidad o empresa a cuyo cargo esté el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación, tiene derecho a repetir contra las entidades y empresas oficiales obligadas al reembolso de la cantidad proporcional que les corresponda, a prorrata del tiempo de servicios en cada una de aquellas.

⁴⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, sentencia de unificación jurisprudencial CE-SUJ2-005-16 del 25 de abril de 2016. Radicado número 23001-23-33-000-2013-00260-01(0088-2015).

⁴⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 6 de febrero de 2020. Radicado número 54001-23-33-000-2014-00363-01(2960-2015); sentencia del 13 de febrero del 2020. Radicado número 54001-23-33-000-2014-00106-01(0156-15).

⁴⁷ «ARTÍCULO 75.- Efectividad de la pensión. 1. La pensión de jubilación correspondiente se reconocerá y pagará al empleado oficial por la entidad de previsión social a la cual estuvo afiliado al tiempo de cumplir el tiempo de servicios requerido por la ley, si para entonces se hubiere retirado del servicio oficial sin tener la edad exigida para tal fin, o por la entidad de previsión a que esté afiliado al tiempo del retiro, si entonces cumple los requisitos de tiempo de servicios y edad señalados para el goce de la pensión. 2. Si el empleado oficial no estuviere afiliado a ninguna entidad de previsión social al tiempo de retirarse del servicio oficial, el reconocimiento y pago se hará directamente por la última entidad o empresa oficial empleadora. 3. En los casos de acumulación de tiempo de servicios a que se refiere el artículo 72 de este Decreto, la entidad o empresa a cuyo cargo esté el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación, tiene derecho a repetir contra las entidades y empresas oficiales obligadas al reembolso de la cantidad proporcional que les corresponda, a prorrata del tiempo de servicios en cada una de aquellas. En este caso, se procederá con sujeción al procedimiento señalado al efecto en el Decreto 2921 de 1948 y, si transcurrido el término de quince (15) días del traslado a que se refiere el artículo 3o. del citado decreto la entidad obligada a la cuota pensional no ha contestado, o lo ha hecho oponiéndose sin fundamento legal, se entenderá que acepta el proyecto y se procederá a expedir la resolución definitiva de reconocimiento de la pensión. El expresado término comenzará a correr desde la fecha en que la entidad correspondiente reciba el proyecto de reconocimiento de la pensión».



Radicación: 25000-23-42-000-2021-00493-01 (5527-2023)

Demandante: Edelmira Ángel Álvarez

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

107. Por consiguiente, la Sala estima que el periodo laborado por la accionante a través de contratos de prestación de servicios resulta válido para efectos pensionales, en virtud de los principios de primacía de la realidad sobre las formalidades e igualdad.

108. Adicionalmente, se tiene que la señora Edelmira Ángel Álvarez, conforme se indicó en el acápite de hechos probados de esta sentencia, laboró como docente, mediante contrato de trabajo suscrito con la Cooperativa Especializada de Educación de Zipaquirá, COEZIPA, desde el 14 de febrero de 2001 hasta el 30 de octubre de 2001. Tal periodo debe tenerse en cuenta para efectos pensionales, aplicando la interpretación dada al cómputo del tiempo laborado a través de órdenes de prestación de servicios, bajo el entendido que según se evidencia, la accionante ejerció la actividad docente en la Secretaría de Educación del Municipio de Zipaquirá, como el mismo contrato de trabajo firmado con la cooperativa lo dispuso⁴⁸.

109. Lo expuesto, toda vez que la existencia de la intermediación no significa que el servicio docente no se hubiese prestado a la entidad pública, en calidad de beneficiaria. Esto, máxime cuando, se recuerda que, el desempeño de la docencia no se realiza de manera independiente, sino que amerita, como ocurre con los docentes-empleados públicos, el desarrollo de las funciones con carácter personal y subordinado, de acuerdo con los estatutos propios del servicio público de la educación.

110. Sobre el particular, esta corporación⁴⁹ ha señalado que las prácticas de intermediación laboral, indistintamente de la modalidad de vinculación, sea contractual, social o corporativa, —a través de cooperativas de trabajo asociado, empresas de servicios temporales, agremiaciones sindicales de trabajadores, entre otras—, no son pretexto para desconocer la prestación del servicio, que en este caso es el de docente, a favor de un tercero beneficiario.

111. En este orden de ideas, resulta válido el cómputo del tiempo laborado por la demandante como docente vinculada, por medio del contrato laboral suscrito con la Cooperativa Especializada de Educación de Zipaquirá, COEZIPA, al servicio de la Secretaría de Educación del Municipio de Zipaquirá.

112. Aclarado lo anterior, y según se detalló en el acápite de hechos probados de esta sentencia, se tiene que la señora Edelmira Ángel Álvarez laboró por primera vez al servicio docente oficial, antes de la entrada en vigor de la Ley 812 de 2003 —27 de junio de 2003—, esto es, desde el 14 de febrero de 2001, a través de contrato de trabajo; vínculo que, conforme se expuso anteriormente es válido para efectos pensionales. Por ende, le es aplicable la Ley 91 de 1989 y comoquiera que según se probó en el plenario, acumuló tiempos de servicio públicos y privados, durante 20 años, 6 meses y 16 días⁵⁰, **es beneficiaria del régimen pensional previsto en la Ley 71 de 1988.**

⁴⁸ Samai, gestión en otros despachos, 25000234200020210049300, índice 02, documento 2_ALDESPACHOPORREPARTO_1DEMANDAEDELMIRAALV(.PDF), carpeta Cuaderno principal, documento 2_ALDESPACHOPORREPARTO_1DEMANDAEDELMIRAALV, págs. 21 a 22.

⁴⁹ Ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 4 de mayo de 2023, Rad. 20001-23-39-000-2017-00410-00 (4521-2022), M.P. Carmelo Perdomo Cuéter. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 2 de noviembre de 2023, Rad. 73001-23-33-000-2017-00280-01 (1632-2021), M.P. César Palomino Cortés.

⁵⁰ Total que resulta de la suma del tiempo de servicios (i) cotizados al ISS: 1 año, 3 meses y 15 días; (ii) prestados a través del contrato de trabajo con la cooperativa COEZIPA y OPS con la secretaria de Educación de Cundinamarca, en calidad de docente: 2 años, 2 meses y 26 días —8 meses y 17 días vinculada por medio de COEZIPA y 1 año, 6 meses



113. En tal sentido, se destaca que, según el artículo 7 de la mencionada ley, por ser mujer debía acreditar 55 años de edad y 20 años de cotizaciones continuas o discontinuas en el Instituto de Seguros Sociales (hoy COLPENSIONES) y en una o varias de las entidades de previsión social del sector público.

114. Así, toda vez que la señora Edelmira Ángel Álvarez cumplió 55 años el 1 de octubre de 2017 y acumuló, como se dijo antes, un total de 20 años, 6 meses y 16 días de cotización, al momento en que se negó el reconocimiento pensional⁵¹ —11 de marzo de 2021—, se considera que tiene derecho al reconocimiento de una pensión de jubilación por aportes, en aplicación de lo previsto en los artículos 6 y 8 del Decreto 2709 de 1994.

115. Adicionalmente, resulta oportuno precisar que como entre la adquisición del estatus pensional —21 de julio de 2020⁵²— y la presentación de la demanda —12 de julio de 2021⁵³— no transcurrieron más de tres años, el término de prescripción se interrumpió por un plazo igual —artículo 41 del Decreto 3135 de 1968, reglamentado en el Decreto 1848 de 1969—. Esto quiere decir que no operó el fenómeno prescriptivo de mesada alguna.

116. Por otro lado, la parte recurrente solicita que no se tengan en cuenta para efectos del cálculo del IBL de la pensión reconocida, las primas de alimentación y de vacaciones. Por ende, se procederá a resolver el segundo problema jurídico propuesto en esta sentencia, referente a si tales factores deben incluirse o no.

117. En primer lugar, se destaca que el artículo 6 del Decreto 2709 de 1994 dispone que el salario para la liquidación de la pensión de jubilación por aportes será el salario promedio que sirvió de base para las cotizaciones durante el año anterior a la adquisición del estatus pensional. Además, el artículo 8 señala que el monto de la pensión será equivalente al 75% del salario base de liquidación.

118. Ahora bien, del análisis de las pruebas aportadas al plenario, se advierte que, de acuerdo con el formato único para expedición de certificado de salarios de la Secretaría de Educación del Departamento de Cundinamarca, la señora Edelmira Ángel Álvarez en el año anterior a la adquisición del estatus pensional⁵⁴, devengó los siguientes: asignación básica, bonificación mensual docente, bonificación pedagógica, prima de navidad, prima de servicios y prima de vacaciones docentes⁵⁵.

y 9 días, de manera directa—; (iii) periodo laborado al sector público como docente en provisionalidad: 1 año, 11 meses y 20 días; y (iv) la última vinculación al sector público como docente, en propiedad: 15 años y 15 días, conforme se detalló en el acápite de hechos probados de esta sentencia.

⁵¹ Revisada la Resolución 000368 del 11 de marzo de 2021, se observa que la entidad accionada tuvo en cuenta la prestación del servicio docente de la accionante, afiliada al FOMAG, hasta el 30 de enero de 2021, lo que da cuenta que para la fecha en que se expidió el acto administrativo, la señora Edelmira Ángel Álvarez (i) acreditaba 20 años, 6 meses y 16 días de cotización; y (ii) había consolidado su derecho pensional, con anterioridad, el 21 de julio de 2020 —asunto que no fue objeto de discusión en esta sentencia, comoquiera que el apelante único no hizo manifestación alguna al respecto—.

⁵² Fecha que se tiene en cuenta, toda vez que así lo resolvió el Tribunal, sin que se hubiese presentado discusión alguna en el recurso de apelación, por parte del FOMAG, en calidad de apelante único.

⁵³ Samai, gestión en otros despachos, 25000234200020210049300, índice 01.

⁵⁴ Periodo definido por el Tribunal en la sentencia de primera instancia, y sobre el cual no se pronuncia la Sala, toda vez que el FOMAG en condición de apelante único no discutió la fecha de adquisición del estatus pensional.

⁵⁵ Samai, gestión en otros despachos, 25000234200020210049300, índice 51, documento 59_RECIBEMEMORIALES_RECIBEMEM_0000003042786(.pdf).



119. Sobre el particular, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca solo ordenó que se incluyeran en el ingreso base de liquidación de la pensión de jubilación reconocida: la asignación básica, la bonificación mensual docente⁵⁶, la bonificación pedagógica⁵⁷ y la prima de vacaciones⁵⁸, al considerar que existen normas que establecen que estos constituyen factor salarial para efectos pensionales.

120. En este orden de ideas, se aclara que en el presente caso, como se indicó en el numeral 3.3.4. de esta providencia, para la definición del IBL, se tendrá en cuenta la perspectiva interpretativa según la cual, tanto las leyes 33 y 62 de 1985 como el Decreto 2709 de 1994 se aplican de forma armónica, y a la luz de lo dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2005, para incluir los factores enlistados en el artículo 1 de la Ley 62, y los reconocidos normativamente por la autoridad competente como salariales en normas especiales, que hayan sido devengados y sobre los cuales se hayan realizado las respectivas cotizaciones a seguridad social.

121. En tal sentido, se tiene que la prima de vacaciones para los docentes educativos estatales, se trata de un factor creado mediante el Decreto 1381 de 1997⁵⁹ que, por disposición expresa del artículo 6⁶⁰, se rige por el Decreto Ley 1045 de 1978 en los aspectos que no fueron regulados en su norma de creación. Así, al remitirse a esta última, se advierte que de acuerdo con el artículo 45⁶¹, es un concepto de carácter salarial base de cotización, en la medida en que fue previsto para la liquidación de cesantías y pensiones de los empleados públicos⁶².

122. A su vez, en cuanto a la prima de alimentos aludida por la entidad recurrente, como se observa que la demandante no la devengó ni que hubiera sido incluida por el juez de primera instancia como factor salarial a tener en cuenta en la liquidación de la pensión, se abstendrá la Sala de estudio alguno al respecto.

123. Así las cosas, en el presente asunto se debían tener en cuenta los factores que sirvieron de base para los aportes en el año anterior a la adquisición del estatus pensional, de acuerdo con los artículos 1 de la Ley 62 de 1985, 6 del Decreto 2709 de 1994 y normas concordantes. En este caso, la estudiada, prima de vacaciones.

124. En síntesis, al evidenciarse que la demandante cumple con los requisitos de edad y tiempo de servicios para ser beneficiaria del régimen pensional establecido en la Ley 71 de 1988 y que la prima de vacaciones constituye un factor que debe incluirse en el

⁵⁶ «Creada a través del Decreto 1022 del 6 de junio de 2019».

⁵⁷ «Su origen deviene del Decreto 2354 del 19 de diciembre de 2018».

⁵⁸ «Creada por el Decreto 1381 de 1997».

⁵⁹ «Por medio del cual se establece la prima de vacaciones para los docentes de los servicios públicos Educativos Estatales».

⁶⁰ Decreto 1381 de 1997, artículo 6. «Los aspectos generales referidos a esta prestación, no contemplados en este decreto y que no le sean contratados, se regirán por lo establecido en el Decreto-ley 1045 de 1978 y por las normas que lo reglamenten, modifiquen o sustituyan. Exceptúense los descuentos a favor de Prosocial, los cuales no son aplicables a los docentes».

⁶¹ Decreto Ley 1045 de 1978, artículo 45. «De los factores de salario para la liquidación de cesantía y pensiones. Para efectos del reconocimiento y pago del auxilio de cesantía y de las pensiones a que tuvieron derecho los empleados públicos y trabajadores oficiales, en la liquidación se tendrá en cuenta los siguientes factores de salario: [...] k) La prima de vacaciones [...]».

⁶² Ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 13 de febrero de 2025, Rad. 25000-23-42-000-2019-01210-01 (1889-2023), M.P. Elizabeth Becerra Cornejo. En esa oportunidad, la Sala decidió que, en el IBL de la pensión de jubilación por aportes reconocida a la demandante —Ley 71 de 1988—, en calidad de docente, debía tenerse en cuenta como factor salarial la prima de vacaciones que aquí se estudia.



Radicación: 25000-23-42-000-2021-00493-01 (5527-2023)

Demandante: Edelmira Ángel Álvarez

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

IBL de la pensión de jubilación por aportes reconocida, se desestiman los argumentos del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia, que habrá de confirmarse. Lo anterior, dejando claro que en el asunto objeto de análisis la entidad recurrente, en calidad de apelante único, no discutió los demás términos en que fue reconocida la pensión por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

3.6. Conclusión de la decisión

125. A partir del estudio del régimen pensional aplicable a los docentes oficiales, se concluye que como la señora Edelmira Ángel Álvarez se vinculó como docente, a través de órdenes de prestación de servicios, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 812 de 2003, el régimen pensional que le es aplicable es el previsto en la Ley 71 de 1988. Así, al haberse probado que tiene más de 55 años de edad y 20 de cotizaciones en los sectores público y privado, se estima que tiene derecho al reconocimiento y pago de una pensión de jubilación por aportes. Por ende, se debe confirmar la sentencia de primera instancia.

3.7. Costas

126. La presente providencia acoge el criterio de interpretación mayoritario⁶³ de la Subsección sobre el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, consistente en que para decretar la condena en costas debe verificarse que la parte vencida actuó de manera temeraria o de mala fe. Por lo tanto, no hay lugar en el caso de autos a imponer dicha condena, en atención a que no se advierte que aquella haya incurrido en las anteriores conductas.

127. En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida el 30 de mayo de 2023 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección F, mediante la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

⁶³ La magistrada ponente considera que para condenar en costas a la parte vencida debe acudirse a un criterio objetivo valorativo por varias razones a saber: (i) El artículo 188 del CPACA mantiene vigente la regla de procedencia en materia de costas para el proceso de lo contencioso - administrativo. (ii) Dicho artículo 188 no excluye la aplicación del CGP, por ejemplo, el artículo 365, según el cual solo habrá lugar a costas «cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación». (iii) La temeridad o mala fe deben ser valoradas por el juez en el escenario previsto en el artículo 80 del CGP, con el propósito de determinar la eventual responsabilidad patrimonial de las partes, «sin perjuicio de las costas». (iv) El inciso segundo del artículo 188 no morigeró el criterio objetivo, por el contrario, amplía su espectro al considerar que en los asuntos en los que se ventila un interés público, antes exceptuados, es posible imponer condena en costas «cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal». (v) Los parámetros antes enunciados son producto de una interpretación finalista y sistemática de las normas citadas, sin perjuicio de las de carácter especial como los artículos 265 a 269 del CPACA.

Lo expuesto en consonancia con la sentencia SU-241 de 2024 de la Corte Constitucional, que a propósito del régimen de costas en el CPACA indicó que «puede concluirse que para imponer la condena en costas el juez ya no tiene en cuenta la conducta temeraria o de mala fe de las partes a la hora de condenar en costas, sino la derrota en el proceso y la prueba de su causación, esto es, un criterio objetivo- valorativo.». En el mismo sentido: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso - Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia de 7 de abril de 2016, M.P. William Hernández Gómez, rad. 13001-23-33-000-2013-00022-01 (1291-14).



Radicación: 25000-23-42-000-2021-00493-01 (5527-2023)

Demandante: Edelmira Ángel Álvarez

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

SEGUNDO: Sin condena en costas en segunda instancia.

TERCERO: En firme esta providencia, devolver el expediente al Tribunal de origen, previas las anotaciones en el aplicativo SAMAI.

La anterior providencia fue considerada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ELIZABETH BECERRA CORNEJO
Firmado electrónicamente

JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR
Ausente con excusa

JORGE EDISON PORTOCARRERO BANGUERA
Firmado electrónicamente

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente en el Sistema de Gestión Judicial SAMAI. En consecuencia, conforme lo dispuesto en el artículo 186 del CPACA, se garantiza su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, a través del siguiente enlace <https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/procesos.aspx>



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
Consejo Superior de la Judicatura

DATOS PARA RADICACIÓN DEL PROCESO

JURISDICCIÓN: JUEZ ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MOCOA - REPARTO

Grupo/Clase de Proceso: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

No. Cuadernos: ___ Folios Correspondientes en original: 15

No. de traslados: _____

DEMANDANTE(S)

ISABEL	ORTIZ	RAMIREZ	36.182.490
Nombre(s)	1ª Apellido	2ª Apellido	No. C.C o Nit

Dirección correo electrónico: isabelortizramires@gmail.com

APODERADO

ANGELICA TERESA	BARBOSA	CASTELLANOS	40.031.450	310.427
Nombre(s)	1ª Apellido	2ª Apellido	No. C.C	No. T.P

Dirección Notificación Bogotá D.C. CARRERA 30 # 25 A-85 ED. PACHECHO, Celular 3156830684, correo electrónico atbc3010@hotmail.com

DEMANDADO(S)

NACION – MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO

Nombre(s)	1ª Apellido	2ª Apellido
-----------	-------------	-------------

Dirección Notificación: Calle 43 # 57-14 Bogotá D.C. Teléfono 2224953 correo electrónico: notificacionesjudiciales@mineducacion.gov.co

ANEXOS:

Angelica Barbosa
FIRMA DEL APODERADO

NÚMERO DE RADICACIÓN DEL JUZGADO



Señor

JUEZ ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MOCOA - REPARTO

E.S.D.

ANGELICA TERESA BARBOSA CASTELLANOS, identificada con la cédula de ciudadanía número 40.031.450 expedida en Tunja, abogada en ejercicio portadora de la Tarjeta Profesional No. 310.427 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, actuando como apoderada de **ISABEL ORTIZ RAMIREZ**, según poder adjunto, mayor de edad, identificada con la cédula de ciudadanía No. 36.182.490 expedida en Neiva, respetuosamente manifiesto al señor Juez que presento **DEMANDA de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** en contra de la **NACION-MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL-FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**, representada legalmente por el señor Ministro de Educación Nacional, Dr. Alejandro Gaviria, o por quien lo represente o haga sus veces, a fin de que mediante el trámite establecido en el Título V, Capítulo I, artículos 138, 155 numeral 2, artículo 156 y subsiguientes, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, se acceda a las siguientes:

PRETENSIONES:

1. Declarar la nulidad parcial de la Resolución No. 4614 de 21 de octubre de 2019 proferida por la Nación – Ministerio de Educación Nacional - Fondo Nacional De Prestaciones Sociales Del Magisterio, mediante la cual se reconoce y ordena el pago de una pensión de jubilación a favor de mi poderdante; respecto del valor establecido como cuantía de la pensión, a efectos de incluir en la base de liquidación de la pensión la totalidad de los factores salariales percibidos durante el año inmediatamente anterior a la adquisición del status de pensionado.

Como consecuencia de las anteriores declaraciones y a título de **RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO:**

CONDENAS:

1. Se condene a LA NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL– FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, a incluir como base de liquidación de la pensión de Jubilación, además de los ya incluidos (Asignación Básica), el promedio de todos los factores salariales devengados por mi mandante en el año anterior al status de pensionado, esto es, ASIGNACION BASICA, AUXILIO DE MOVILIZACION, BONIFICACION PEDAGOGICA, HORAS EXTRAS COM. PLANTA G. 12, 13 y 14 D.2277, PRIMA DE NAVIDAD, PRIMA DE VACACIONES, con efectos fiscales a partir del momento en que cumplió los requisitos para el reconocimiento de su pensión.
2. Que se condene a los demandados a reconocer y pagar a mi mandante las diferencias de las mesadas generadas a partir del nuevo valor de la pensión, con la inclusión de la totalidad de los factores salariales percibidos por el pensionado, desde la fecha de status hasta cuando se verifique la inclusión en nómina del nuevo valor que por esta acción se llegare a reconocer.
3. Condenar a LA NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL– FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, a reconocer, liquidar y pagar los intereses de mora, sobre las sumas adeudadas, conforme a lo establecido en el Artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.



4. Condenar a la demandada a reconocer, liquidar y pagar sobre las sumas adeudadas a mi mandante, los ajustes del valor de dichas sumas, conforme al índice de precios al consumidor –IPC–, de conformidad con lo previsto en el artículo 187 del C. de P.A. y de lo C.A.
5. **Condenar** a la entidad demandada que de estricto cumplimiento a la sentencia conforme lo dispone el artículo 189 y 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
6. Condenar en costas a la demandada tal y como lo dispone el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Las anteriores peticiones tienen como fundamento los siguientes:

HECHOS:

1. Mi mandante es docente del servicio público de educación del Departamento del Putumayo, financiado con el Sistema General de Participaciones.
2. A mi mandante, por haber cumplido con todos y cada uno de los requisitos establecidos en la ley, el FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, ordenó el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación mediante Resolución No. 4614 de 21 de octubre de 2019.
3. Dentro de la liquidación de la Pensión a mi mandante no le incluyeron la totalidad de los factores salariales, devengados, conforme al año base de su liquidación, violando derechos adquiridos y la normatividad que regula la materia.
4. Mi mandante ingresó al Servicio Público de Educación antes de la expedición de la Ley 812 de 2003, esto es, desde el 15 de enero de 1996, por consiguiente y conforme lo dice la Ley 812 artículo 81, las normas prestacionales que deben aplicarse son las vigentes y que regulaban el tema antes de la fecha de su expedición: ley 91 de 1989, ley 33 de 1985 y Ley 4 de 1966.
5. Mi mandante durante el año anterior al status de pensionado percibió los siguientes factores salariales: ASIGNACION BASICA, AUXILIO DE MOVILIZACION, BONIFICACION PEDAGOGICA, HORAS EXTRAS COM. PLANTA G. 12, 13 y 14 D.2277, PRIMA DE NAVIDAD, PRIMA DE VACACIONES, los cuales deben tenerse en cuenta en su totalidad al momento de calcular el valor de la mesada pensional reconocida.

FUNDAMENTOS DE DERECHO, NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Antes de desarrollar el concepto de violación de la ley como causal de nulidad, debo indicar que el acto administrativo demandado debe declararse nulo, en lo que hace referencia a la manera como se estableció el ingreso base de liquidación y determinó al valor de la mesada pensional, por cuanto va en contravía de postulados constitucionales, legales y jurisprudenciales como los siguientes:

El debido proceso se instituye en la Carta Política de 1991 como un derecho de rango fundamental de aplicación inmediata (arts. 29 y 85) que rige para toda clase de actuaciones, sean



estas judiciales o administrativas, sometiéndolas a los procedimientos y requisitos legal y reglamentariamente establecidos, para que los sujetos de derecho puedan tramitar los asuntos sometidos a decisión de las distintas autoridades, con protección de sus derechos y libertades públicas, y mediante el otorgamiento de medios idóneos y oportunidades de defensa necesarios, de manera que garanticen la legalidad y certeza jurídica en las resoluciones que allí se adopten.

De esa forma, se asegura la prevalencia de las garantías sustantivas y procesales requeridas, la imparcialidad del juzgador y la observancia de las reglas predeterminadas en la ley a fin de esclarecer los hechos investigados, así como la práctica, contradicción y valoración de las pruebas recaudadas y allegadas y la definición de los responsables y sus respectivas sanciones. Su aplicación en los procesos administrativos ha sido reiterada por la Corte Constitucional en diversos fallos, precisándose que quien participe en ellos debe tener la oportunidad de ejercer su defensa, presentar y solicitar pruebas, con la plena observancia de las formas propias que los rija. Así pues, el desconocimiento en cualquier forma del derecho al debido proceso en un trámite administrativo, no sólo quebranta los elementos esenciales que lo conforman, sino que igualmente comporta una vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia, del cual son titulares todas las personas naturales y jurídicas (C.P., art. 229), que en calidad de administrados deben someterse a la decisión de la administración, por conducto de sus servidores públicos competentes.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha considerado que es susceptible de tutela el acto administrativo que resuelve sobre una pensión, si en él se ha cometido una vía de hecho.

En la Sentencia T- 567/99, se indicó cuándo puede acontecer una vía de hecho:

“La Corte ha considerado que una providencia judicial constituye una vía de hecho cuando (1) presente un grave defecto sustantivo, es decir, cuando se encuentre basada en una norma claramente inaplicable al caso concreto; (2) presente un flagrante defecto fáctico, esto es, cuando resulta evidente que el apoyo probatorio en que se basó el juez para aplicar una determinada norma es absolutamente inadecuado; (3) presente un defecto orgánico protuberante, el cual se produce cuando el fallador carece por completo de competencia para resolver el asunto de que se trate; y, (4) presente un evidente defecto procedimental, es decir, cuando el juez se desvía por completo del procedimiento fijado por la ley para dar trámite a determinadas cuestiones. En suma, una vía de hecho se produce cuando el juzgador, en forma arbitraria y con fundamento en su sola voluntad, actúa en franca y absoluta desconexión con la voluntad del ordenamiento jurídico.”

Se predica lo anterior también para el caso de vía de hecho en actos administrativos. La Corte Constitucional en la T-827/99 señaló algunos eventos en los cuales ocurre vía de hecho en el trámite de las pensiones:

*“Puede darse la **vía de hecho**, lo ha admitido esta Corte, si se forza arbitrariamente el ordenamiento jurídico, si se han quebrantado o se amenazan derechos constitucionales fundamentales (Sentencia T-765/98).*

Por otro aspecto, si se tiene en cuenta que hay derechos mínimos de los trabajadores que no pueden disminuirse, ni son susceptibles de renuncia, ni es factible transigir sobre ellos, y que los jueces y los funcionarios administrativos no pueden soslayarlos, entonces, la violación de estos derechos y la no aplicación de la norma favorable en lo laboral es también vía de hecho.

La conclusión a la cual se llegó en el precedente judicial de la T-470/02 fue la siguiente: *“Por lo tanto, se protegerá el derecho al debido proceso y a la seguridad social del actor.....todo con*



observancia del régimen jurídico específicamente aplicable al accionante. Y la determinación de la Corte Constitucional fue la de que aunque la Resolución se encuentre en firme, cabe la tutela, y "la Corte la dejará sin efecto por cuanto en ella se incurrió en una ostensible vía de hecho"

DEL RÉGIMEN PRESTACIONAL DE LOS DOCENTES CON LA EXPEDICIÓN DE LA LEY 812 DE 2003

El Honorable Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil a través del Concepto fechado el 10 de septiembre de 2009, sobre el régimen pensional de los docentes, siendo Consejero Ponente el Doctor: Enrique José Arboleda Perdomo, aclaró lo dispuesto por el artículo 81 de la ley 812 de 2003 y el Acto Legislativo 01 de 2005.

La ley 812 de 2003, aprobatoria del Plan nacional de Desarrollo 2003 – 2006, en el artículo 81 se refirió al régimen prestacional de los docentes oficiales, para establecer que el de los nacionales, nacionalizados y territoriales, continuaría siendo el anterior a la vigencia de la Ley 812 y el pensional de los docentes que ingresen al servicio a partir de la vigencia de la misma Ley 812 sería el de la Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003 con los requisitos previstos en él, con excepción de la edad de la pensión de vejez que será de 57 años para los hombres y mujeres.

Quiere decir entonces que a partir del 27 de junio de 2003, fecha en la cual entró a regir la Ley 812 de 2003, existen dos regímenes pensionales de los docentes cuya aplicación se determina por la fecha de ingreso del docente al servicio público educativo.

Conforme a las anteriores consideraciones la Honorable Corporación concluyó "**La fecha de ingreso al servicio público oficial, es el factor que fija el régimen pensional que le será aplicable y no la fecha de causación del derecho.**" (Negrillas y Subrayas fuera de texto).

Significa lo anterior que el régimen pensional de los docentes vinculados al servicio estatal antes del 27 de junio de 2003, fecha de entrada en vigencia de la ley 812 de 2003, es el contenido en la Ley 91 de 1989; mientras que el régimen pensional de los docentes Oficiales vinculados a partir del 27 de junio de 2003 es el régimen general de las leyes 100 de 1993, 797 de 2003 y las demás normas que lo regulen a futuro, pero con el requisito de edad unificado en 57 años para hombres y mujeres.

Por consiguiente y teniendo en cuenta que mi mandate se vinculó al servicio público oficial del sector educativo con fecha anterior a la entrada en vigencia de la ley 812 de 2003, el régimen pensional aplicable es el contenido en la Ley 91 de 1989.

VIOLACIÓN DE LA LEY COMO CAUSAL DE NULIDAD

Una vez establecido que a mi poderdante no se le aplica los preceptos contenidos en la ley 812 de 2003, veamos entonces cuál es el régimen pensional con el que debe liquidarse y pagarse la pensión de jubilación reconocida.

LEY 91 DE 1989

Estableció la Ley 91 de 1989:

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



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

"B. Para los docentes vinculados a partir del 1º 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."

LEY 715 DE 2001

Determinó claramente la Ley 715 de 2001, que los docentes, gozaran del régimen salarial y prestacional establecido en la ley de acuerdo con esta:

"Artículo 38 (...) A los docentes, directivos docentes y funcionarios administrativos de los planteles educativos que se financien con recursos del Sistema General de Participaciones, sólo se les podrá reconocer el régimen salarial y prestacional establecido por ley o de acuerdo con esta. (...)"

Desconoce ello la demandada, en tanto no reconoce el régimen prestacional reconocido por la Ley a mi representado, el cual para efectos de la Pensión Jubilación, a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, determina la inclusión de todos los factores salariales como base de liquidación de la misma.

LEY 33 DE 1985.

La ley 33 de 1985 modificó, el régimen de las prestaciones sociales de algunos servidores públicos que prestan sus servicios en la rama Ejecutiva.

El artículo 1º de la ley 33 de 1985 prescribe que el *"empleado oficial que sirva o haya servido veinte (20) años continuos o discontinuos y llegue a la edad de cincuenta y cinco años (55) tendrá derecho a que por la respectiva Caja de Previsión, se le pague 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"*.

Pero el inciso 2º de la transcrita disposición excluye de ella a *"los empleados oficiales que trabajan en actividades que por su naturaleza justifiquen la excepción que la ley haya determinado expresamente"* y a los que, de conformidad con la ley, *"disfruten de un régimen especial de pensiones"*.

De manera que, para los efectos de la pensión de jubilación, existen varios regímenes: el regulado por la ley 33 de 1985, el de los empleados oficiales que, por razón de la naturaleza de las actividades que desempeñan, tienen carácter excepcional y los regulados especialmente por la ley.

El artículo 3º de la ley 33 de 1985, modificado por el artículo 1º de la ley 62 de 1985, dispone que *"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"*. El inciso 2º agrega que *"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; bonificaciones por servicios prestados; y trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en día de descanso obligatorio". El inciso 3º agrega que, "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".

En lo que hace referencia a esta ley, no resulta legal y procedente determinar que para el cálculo del ingreso base de liquidación debe tenerse en cuenta los factores salariales taxativamente descritos en la norma y sobre los cuales debe hacerse descuentos de aportes; por cuanto la misma normatividad excluye de su aplicación a los docentes denominados nacionalizados y territoriales.

De la transcripción del inciso segundo del artículo 3 de la ley 33 de 1985, se prueba lo manifestado en el párrafo anterior, veamos:

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

Nótese como la norma – Ley 33 de 1985 – excluye de la base de liquidación de los aportes a los funcionarios de origen territorial como son los docentes "nacionalizados". Ahora bien, mi poderdante es docente nacionalizado y por consiguiente sus aportes no son calculados sobre los factores salariales descritos en el artículo 3º de la ley 33 de 1985, en consecuencia, no es procedente que el ingreso base de liquidación para calcular la mesada pensional se haga sobre los factores salariales enunciados en la ley 33 de 1985.

Quiere decir, entonces que a efectos de calcular el valor de la pensión de jubilación de mi mandante nos debemos remitir a lo estipulado en la Ley 4ª de 1966 que decretó:

"ARTICULO 40. A partir de la vigencia de esta Ley, las pensiones de jubilación o de invalidez a que tengan derecho los trabajadores de una o más entidades de Derecho Público, se liquidarán y pagarán tomando como base el setenta y cinco por ciento (75%) del promedio mensual obtenido en el último año de servicios."

Esta ley, fue reglamentada por el Decreto 1743 de 1966 y allí se dijo que para liquidar la pensión se tomaría como base el 75% del promedio mensual de salarios devengados durante el último año de servicios anterior a la adquisición del status pensional. Es decir que se precisó a cuál promedio mensual se refería la Ley 4 de 1966.

Como se ha reiterado en diferentes ocasiones, la Ley 65 de 1946 definió el salario o sueldo no solo como la asignación básica fijada por la ley sino como todas las sumas que habitual y periódicamente reciba el empleado como retribución por sus servicios.

La remuneración, según la ley, equivale a todo lo devengado por el empleado o trabajador como consecuencia, directa o indirecta, de su relación laboral. Comprende, en consecuencia, los sueldos, primas, bonificaciones y demás reconocimientos que se hagan, directa o indirectamente, por causa o razón del trabajo o empleo, sin ninguna excepción. Es equivalente



al salario, pero esta denominación de ordinario se reserva a la retribución que perciben las personas vinculadas por contrato de trabajo.

En efecto, el artículo 6º, párrafo 1º, del Decreto 1160 de 1947 incluye en el salario y por ende en la remuneración - "todo lo que reciba el trabajador a cualquier otro título y que implique directa o indirectamente retribución ordinaria y permanente de servicios, tales como las primas, sobresueldos y bonificaciones. El artículo 2º de la Ley 5a. de 1.969, en armonía con la disposición antes transcrita, prescribe que "la asignación actual" o la última remuneración "es el promedio de todo lo devengado por un trabajador en servicio activo a título de salario o retribución de servicios, tales como horas extras, primas kilométricas, dominicales, feriados, bonificaciones, etc. ..".

El artículo 42 del Decreto - ley 1042 de 1978 reitera el mismo concepto en cuanto prescribe que "... constituyen salario todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución de sus servicios.

El artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo, en el mismo orden de ideas, define el salario como "todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie y que implique retribución de servicios, sea cualquier la forma o denominación que se adopte, como las primas, sobresueldos, bonificaciones habituales, valor de trabajo suplementario o de las horas extras, valor del trabajo en días de descanso obligatorio.

UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA DEL HONORABLE CONSEJO DE ESTADO:

1. En relación con los hechos y derechos aquí reclamados el *Honorable Consejo de Estado* siendo *Consejero ponente: Dr. CESAR PALOMINO CORTES, en sentencia de unificación SUJ 014 del 25 de abril de 2019, radicación 680012333000201500569-01, Actor Abadía Reynel Toloza, determinó:*

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

a. En la liquidación de la pensión ordinaria de jubilación de los docentes vinculados antes de la vigencia de la Ley 812 de 2003, que gozan del mismo régimen de pensión ordinaria de jubilación para los servidores públicos del orden nacional previsto en la Ley 33 de 1985, los factores que se deben tener en cuenta son solo aquellos sobre los que se hayan efectuado los respectivos aportes de acuerdo con el artículo 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."



De acuerdo con lo anterior solicito respetuosamente ordenar la inclusión de la ASIGNACION BASICA, AUXILIO DE MOVILIZACION, BONIFICACION PEDAGOGICA, HORAS EXTRAS COM. PLANTA G. 12, 13 y 14 D-2277, PRIMA DE NAVIDAD, PRIMA DE VACACIONES en el ingreso base de liquidación de la pensión de jubilación de mi poderdante.

TRAMITE DEL PROCESO, PROCEDIMIENTO Y COMPETENCIA

Establecido en el Título V, Capítulo I artículos 159 y subsiguientes, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En virtud al domicilio de las partes, a la naturaleza del acto atacado y al último lugar de trabajo del demandante que es el Municipio de San Miguel (Put.), es competente el Juzgado Administrativo del circuito judicial de Mocoa.

En consecuencia, solicito muy respetuosamente, Sírvase Señor Juez imprimir al presente medio de control el trámite indicado en el Título V del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para el proceso contencioso.

PRUEBAS QUE HAGO VALER

De conformidad al numeral 5 del artículo 162 y numeral 2 del artículo 166 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, anexo los siguientes documentos que tengo en mi poder:

Ruego al señor Juez tener y practicar como tales las siguientes:

DOCUMENTAL QUE APORTO

1. Fotocopia de la cédula de ciudadanía del demandante.
2. Resolución No. 4614 de 21 de octubre de 2019.
3. Certificado de los salarios devengados por mi poderdante correspondientes a los años 2017 a 2019.

ESTIMACIÓN RAZONADA DE LA CUANTÍA

De acuerdo con lo establecido en el inciso último del artículo 157 del C.P.A.C.A., estimo la cuantía en la suma calculada en el recuadro siguiente y que es el resultado de calcular la diferencia entre la pensión reconocida y la pensión revisada de acuerdo con lo pretendido en esta demanda, desde cuando la fecha del status pensional y hasta la presentación de la demanda, sin pasar de tres años:

AÑOS	V/R PENSION RECONOCIDA	V/R PENSION REVISADA	DIFERENCIA	MESADAS ANUALES	TOTAL DIFERENCIA ANUAL
2022	3.149.917	3.820.372	670.455	6	4.022.730
2021	2.982.312	3.617.092	634.780	13	8.252.140
2020	2.935.057	3.559.779	624.722	13	8.121.386
2019	2.827.608	3.429.460	601.852	7	4.212.964
TOTAL					24.609.220



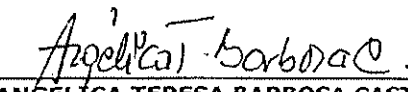
ANEXOS

1. El poder debidamente conferido para actuar.
2. Copia de mi cédula y tarjeta profesional de abogado.
3. Los relacionados en el acápite de pruebas.

NOTIFICACIONES PERSONALES A LAS PARTES Y APODERADO.

- ✓ **Parte Demandante:** Mi poderdante recibirá notificaciones en el Barrio La Libertad del Municipio de La Dorada - San Miguel (Put.), correo electrónico: isabelortizramires@gmail.com.
- ✓ **Apoderado del Demandante:** Carrera 30 # 25A-85 Edificio Pacheco de la ciudad de Bogotá D.C., Celular 315 683 06 84. E-mail atbc3010@hotmail.com
- ✓ **Parte Demandada. NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**, Calle 43 No. 57 - 14, Centro Administrativo Nacional (CAN), Conmutador 2222800, Fax 2224953, Buzón de notificaciones judiciales: notificacionesjudiciales@mineducacion.gov.co y/o **FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**, Calle 72 No. 10 - 03 Pisos 4, 5, 8, 9 de la ciudad Bogotá D.C. (Cundinamarca).
- ✓ **AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURIDICA DE LA NACIÓN**, en la Calle 70 Nro. 4-60 de la ciudad de Bogotá, teléfono 2558955, correo electrónico para conciliaciones conciliaextrajudicial@defensajuridica.gov.cc

Atentamente,


ANGÉLICA TERESA BARBOSA CASTELLANOS
C.C. No. 40.031.450 expedida en Tunja
T.P. No. 310.427 del C.S. de la J.

poder de Isabel ORtíz para la doctora ANGELICA TERESA BARBOSA CASTELLANOS

Isabel Ortiz <isabelortizramires@gmail.com>

Dom 20/11/2022 14:32

Para: atbc3010@hotmail.com <atbc3010@hotmail.com>

Señor

JUEZ ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MOCOA (Reparto)

E. S. D.

ISABEL ORTIZ RAMIREZ, mayor y vecina del Municipio de San Miguel (Put.), identificada con la cédula de ciudadanía No. 36.182.490 expedida en Neiva, manifiesto a usted muy respetuosamente que confiero poder especial a la doctora **ANGELICA TERESA BARBOSA CASTELLANOS**, mayor de edad, vecina y residente en Bogotá D.C., identificada con la cédula de ciudadanía No. 4C.031.450 expedida en Tunja y portadora de la Tarjeta Profesional No. 310.427 del Consejo Superior de la Judicatura, para que en mi nombre y representación inicie, tramite y lleve hasta su terminación DEMANDA DE NULIDAD PARCIAL de la Resolución No. 4614 de 21 de octubre de 2019 mediante la cual se ordena el reconocimiento y pago de mi pensión de jubilación, y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO en contra de la NACION-MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL-FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO.

La apoderada queda ampliamente facultada para desistir, transigir, sustituir, recibir, conciliar, renunciar, reasumir, solicitar copia de los actos administrativos, pedir inspecciones judiciales, interponer los recursos a que haya lugar y, en general, todas las acciones tendientes a obtener la defensa de mis derechos de conformidad con el artículo 77 del C.G. del P. sin que pueda decir en algún momento que actúa sin poder suficiente.

Sírvase en consecuencia reconocer personería a mi apoderada.

Atentamente,

ISABEL ORTIZ RAMIREZ
C.C. No. 36.182.490 de Neiva

Acepto,

ANGELICA TERESA BARBOSA CASTELLANOS

C.C. No. 40.031.450 de Tunja

T.P. No. 310.427 C.S. de la J.

Correo electrónico: atbc3010@hotmail.com

REPUBLICA DE COLOMBIA
IDENTIFICACION PERSONAL
CEDULA DE CIUDADANIA

NUMERO 40.031.450
BARBOSA CASTELLANOS

APELLIDOS
ANGELICA TERESA

NOMBRES

Angelica T. Barbosa C.
FIRMA



INDICE DERECHO

FECHA DE NACIMIENTO 30-OCT-1970

TUNJA
(BOYACA)

LUGAR DE NACIMIENTO

1.54

ESTATURA

A+

G.S. RH

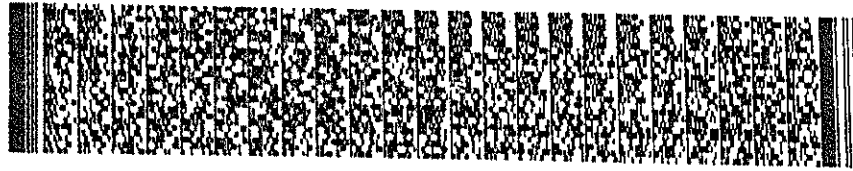
F

SEXO

04-JUL-1989 TUNJA

FECHA Y LUGAR DE EXPEDICION

Carlos Ariel Sanchez Torres
REGISTRADOR NACIONAL
CARLOS ARIEL SANCHEZ TORRES



A-1500150-00016481-F-0040031450-20080624

0000591128A 1

1150007660

REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL

CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
TARJETA PROFESIONAL DE ABOGADO

NOMBRES:

ANGELICA TERESA

BARBOSA CASTELLANOS

PRESIDENTE CONSEJO
SUPERIOR DE LA JUDICATURA

EDGAR CARLOS SAMABRICA MELO



CORP. U. IDEAS

CEDECA

40031450

FECHA DE GRADUACION

15/06/2018

FECHA DE SUPERACION

09/07/2018

CONSEJO SECCIONAL

BOGOTA

TARJETA N°

310427

REPÚBLICA DE COLOMBIA
IDENTIFICACIÓN PERSONAL
CÉDULA DE CIUDADANÍA

NÚMERO 36.182.490

ORTIZ RAMIREZ

APELLIDOS

ISABEL

NOMBRES



Isabel Ortiz R
FIRMA



ÍNDICE DERECHO

FECHA DE NACIMIENTO 20-MAY-1964

PUERTO RICO
(CAQUETA)

LUGAR DE NACIMIENTO

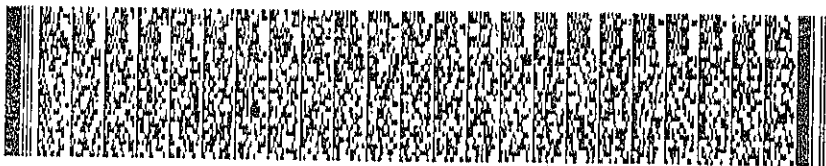
1.60
ESTATURA

O+
G.S. RH

F
SEXO

07-FEB-1985 NEIVA
FECHA Y LUGAR DE EXPEDICIÓN

Alexander Vega Rocha
REGISTRADOR NACIONAL
ALEXANDER VEGA ROCHA



A-6401800-01132095-F-0036182490-20200213

0070093822A 1

53567984



REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO
SECRETARIA DE EDUCACION DEPARTAMENTAL

RESOLUCIÓN No. 4614
DE: 21 de octubre de 2019

Por medio del cual el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio aprueba, reconoce y ordena el pago de una Pensión de Jubilación a un docente

EL SECRETARIO DE EDUCACIÓN DEPARTAMENTAL DEL PUTUMAYO

En ejercicio de las facultades legales y reglamentarias, conferidas por el Decreto No. 0199 del 25 de junio de 2019, expedido por la Gobernación del Putumayo, y

CONSIDERANDO

Que el Decreto No. 2831 del 16 de agosto de 2005, Capítulo II, artículo 3º establece la gestión a cargo de las Secretarías de Educación de acuerdo con lo establecido en el art. 3 de la Ley 91 de 1989 y el artículo 56 de la Ley 962 de 2005.

Que son disposiciones aplicables entre otras: Decretos 690 de 1974, decreto 1045 de 1978, ley 71 de 1988, decreto 1160 de 1969

Que mediante solicitud radicada en el Sistema de Atención al Ciudadano SAC con el No. PUT2019ER016555 de fecha 12 de julio de 2019 de la Secretaría de Educación Departamental del Putumayo, el (la) docente ISABEL ORTIZ RAMIREZ, identificado(a) con cédula de ciudadanía No. 36.182.490, solicita el reconocimiento de la Pensión de Jubilación, por servicios prestados como docente con vinculación Nacional, Situado Fiscal, en la Institución Educativa Técnico Comercial La Dorada del municipio de San Miguel, departamento del Putumayo.

Que el (la) docente aportó los siguientes documentos:

*Formato de solicitud.	*Certificado de tiempo de servicios.
*Fotocopia legible de la cédula de ciudadanía.	*Certificado de salarios.
*Registro civil de nacimiento.	*Certificados de no percibir pensión.

Que la oficina de Prestaciones Sociales de la Secretaría de Educación Departamental del Putumayo, radicó la solicitud de Pensión de Jubilación en la página web de FOMAG bajo el No. 2019-PENS-774546, con fecha 12 de julio de 2019.

Que según certificado expedido por la Oficina de Historias Laborales de la Secretaría de Educación Departamental del Putumayo, ISABEL ORTIZ RAMIREZ, identificado(a) con cédula de ciudadanía No. 36.182.490 presta sus servicios como docente con vinculación Nacional, Situado Fiscal, desde el 15 de enero de 1996 y labora en la Institución Educativa Técnico Comercial La Dorada del municipio de San Miguel, departamento del Putumayo, en forma ininterrumpida.

Que para la liquidación de la prestación se tuvo en cuenta el periodo comprendido entre el 15 de enero de 1996 al 20 de mayo de 2019 total días laborados 8406.

Que según Registro Civil de Nacimiento, se establece que el (la) docente nació el 20 de mayo de 1964 y cuenta con 55 años de edad.

Que ISABEL ORTIZ RAMIREZ, identificado(a) con cédula de ciudadanía No. 36.182.490 adquirió el status de jubilado el 20 de mayo de 2019, fecha en la que se encontraba afiliado(a) al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Que los factores salariales que sirvieron como base para esta liquidación son.

Salario básico	\$ 3.750.060
Salario base de liquidación	\$ 3.750.060

Que la mesada Pensional es de \$2.812.545, que corresponde al 75% del promedio de factores salariales devengados en el último año de servicio.

Que la mesada pensional se reconoce a partir del 21 de mayo de 2019.

Que con oficio No. PUT2019EE018911 de fecha 17/07/2019, se envió el expediente y el proyecto de la Resolución a la fiduciaria para estudio y aprobación.

Que el 08/10/2019, la Fiduprevisora envía de forma digital la hoja de revisión del trámite de Pensión de Jubilación de ISABEL ORTIZ RAMIREZ, identificado(a) con cédula de ciudadanía No. 36.182.490 a la Secretaría de Educación Departamental del Putumayo en estado APROBADA.

Que el proyecto de Acto Administrativo fue aprobado por la entidad fiduciaria que administra los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

"Construyendo Región con Educación"
Carrera 8 No.17-34 Barrio Ciudad Jardín - Mocoa (Putumayo)
Conmutador 4205725

REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEPARTAMENTAL

Continuación de la Resolución No. 4614 del 21/10/2019, por la cual se reconoce una Pensión de Jubilación a un docente.

Que una vez impartida la aprobación al proyecto de Acto Administrativo por parte de la Entidad Fiduciaria, se procederá a la expedición del Acto Administrativo en firme de reconocimiento por parte de la Secretaría de Educación Departamental del Putumayo.

Que, en mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

ARTICULO PRIMERO: Reconocer a ISABEL ORTIZ RAMIREZ (identificada) con cédula de ciudadanía No. 36.182.490, una Pensión de Jubilación con una mesada de \$2.812.545, a partir del 21 de mayo de 2019, que le corresponde por servicios prestados como docente con vinculación Nacional, Situado Fiscal, conforme a la parte motiva de la presente Resolución.

ARTICULO SEGUNDO: El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, pagará al interesado las sumas a las que se refieren los artículos anteriores, a través de la Entidad Fiduciaria, previas deducciones ordenadas por la Ley.

ARTICULO TERCERO: Del valor de la mesada pensional el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio descontará el 12% con destino a la prestación del servicio médico asistencial, conforme a la Ley 1250 del 27 de noviembre 2008.

ARTICULO CUARTO: Fiduciaria La Previsora FIDUPREVISORA S.A. en calidad de vocera y administradora de los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, descontará las sumas de dinero que sean ordenadas por Despachos Judiciales, en los porcentajes que estos determinen en los términos del Artículo 2438 del Código Civil en concordancia con los artículos 154, 155 y 156 del C.S.T. modificado por la Ley 1ª de 1984 artículo 3 y 4, 95 y 96 de Decreto Nacional 1848 de 1969, 134 de la Ley 100 de 1993 y el Decreto 1073 de 2002 modificado por el Decreto 394 de 2003.

ARTICULO QUINTO: Contra la presente Resolución procede el recurso de reposición, el cual podrá interponerse dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de notificación ante la Secretaría de Educación del Departamento del Putumayo.

ARTICULO SEXTO: La presente Resolución, rige a partir de la fecha de su expedición.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Mocoa, a los veintiún (21) días de octubre de 2019.

Eval Andrés Huertas Mora
Secretario de Educación Departamental del Putumayo

Enredo Nieto Carabante Oficina Técnica Operativa Oficina de Inspección y Control
Flaberto Luz Marina Arango Cerón Contratista de Arroyo Oficina de Prestaciones Sociales
Rosela Ana María Cabal Isabel Profesional Universitario Oficina de Prestaciones Sociales

NOTIFICACIÓN PERSONAL

Hoy | | | | | | | | se hizo presente _____
_____, identificado(a) con cédula de ciudadanía No. _____, con el fin de
notificarse de la Resolución No. _____ de fecha _____ por la cual se reconoce una
Pensión de Jubilación a un docente. Se entrega copia de la presente Resolución al notificado.

Firma Notificado

Firma Notificador

Correo electrónico: isabelortizramirez@gmail.com Celular: 3209008347

Construyendo Región con Educación
Carrera 8 No 17-34 Barrio Ciudad Jardín - Mocoa (Putumayo)
Conmutador 4205725



**FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO
FORMATO UNICO PARA LA EXPEDICION DE CERTIFICADO DE SALARIOS
CONSECUTIVO NO. 2909**

I. DATOS DE LA SECRETARIA DE EDUCACION

NOMBRE SECRETARIA:	NIT ENTIDAD NOMINADORA
SECRETARIA DE EDUCACIÓN DEPARTAMENTAL DEL	891201460-0
DEPARTAMENTO	
PUTUMAYO	

II. DATOS PERSONALES DEL DOCENTE

1 Primer Apellido	Segundo Apellido
ORTIZ	RAMIREZ
Primer Nombre	Segundo Nombre
ISABEL	
2 Tipo de Documento: CC <input checked="" type="checkbox"/> CE <input type="checkbox"/>	Número de Documento: 36182490
GRADO DE ESCALAFON 14	
NOMBRE DEL ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO ACTUAL	I.E TEC COM LA DORADA-(SP)

III. SITUACION LABORAL

1 REGIMEN DE CESANTIAS	2 REGIMEN DE PENSIONES
Anual <input checked="" type="checkbox"/> Retroactivo <input type="checkbox"/>	Nacional <input checked="" type="checkbox"/> Nacionalizado <input type="checkbox"/> Vigencia 812/2003 <input type="checkbox"/>
3 CARGO: Docente <input checked="" type="checkbox"/> Directivo Docente <input type="checkbox"/> Cual? _____	
4 NIVEL: Preescolar <input type="checkbox"/> Primaria <input type="checkbox"/> Básica <input checked="" type="checkbox"/>	
5 ACTIVO: S <input checked="" type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
6 TIPO DE NOMBRAMIENTO: Periodo de Prueba <input type="checkbox"/> Propiedad <input checked="" type="checkbox"/> Provisionalidad <input type="checkbox"/>	Otro <input type="checkbox"/> Cual _____

V. SALARIOS DEVENGADOS

FACTORES SALARIALES	DESDE:	01 - 01 - 2017
	HASTA:	31 - 12 - 2017
Asignacion Basica		3,397,579.00
Auxilio Movilización		32,657.00
Pago Sueldo de Vacaciones		1,684,633.00
Prima de Navidad		3,794,359.00
Prima de Vacaciones Docentes		1,821,292.00
TOTAL		10,730,520.00
FACTORES SALARIALES	DESDE:	01 - 01 - 2018
	HASTA:	31 - 12 - 2018
Asignacion Basica		3,641,927.00
Auxilio Movilización		34,320.00
Bonificacion Pedagogica		218,516.00
HE Com. Planta G.12,13 y14 D.2277		76,710.00
Pago Sueldo de Vacaciones		2,479,383.00
Prima de Navidad		4,106,046.00
Prima de Vacaciones Docentes		1,970,902.00
TOTAL		12,527,804.00
FACTORES SALARIALES	DESDE:	01 - 01 - 2019
	HASTA:	31 - 12 - 2019

Elaboro: Mary A.

Reviso: Carlos Tafur

Aprobo: Carlos Tafur

Asignacion Basica	3,919,989.00
Auxilio Movilización	35,865.00
HE J.Unica G.12,13 y14 D.2277	334,025.00
Pago Sueldo de Vacaciones	2,532,151.00
Prima de Navidad	4,456,645.00
Prima de Vacaciones Docentes	2,139,190.00
TOTAL	13,417,865.00

VI. DATOS DE QUIEN CERTIFICA

Nombre Completo

Carlos Tafur Celis

Tipo de Documento

CC

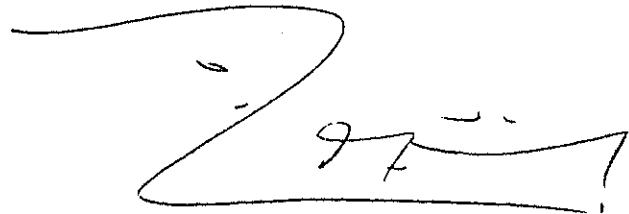
CE

Numero de Documento

96360406

Cargo

Técnico Operativo



01/11/2022

FECHA EXPEDICIÓN

FIRMA DEL FUNCIONARIO QUIEN CERTIFICA

CONTINUACION CERTIFICACION SALARIAL

NOMBRE: ORTIZ RAMIREZ ISABEL

ANEXO HORAS EXTRAS

AÑO 2018

MES	VALOR
Julio	51,140.00
Septiembre	76,710.00
Octubre	51,140.00
Noviembre	25,570.00

AÑO 2019

MES	VALOR
Junio	53,444.00
Julio	334,025.00
Agosto	40,083.00
Septiembre	26,722.00
Octubre	80,166.00
Noviembre	106,888.00
Diciembre	106,888.00
TOTAL	952,776.00

Elaboro: Mary A.

Reviso: Carlos Tafur

Aprobo: Carlos Tafur