



JUZGADO DIECISÉIS ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
Sección Segunda
Carrera 57 N° 43-91, CAN. Edificio Aydeé Anzola Linares, Piso 4°
Correo electrónico: correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co
Micrositio: <https://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-16-administrativo-de-bogota>

Bogotá D.C., tres (3) de agosto de dos mil veintitrés (2023)

Acción:	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante:	JUBY AMPARO GACHARNA BENAVIDES
Demandado:	NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO – FOMAG y BOGOTÁ D.C. – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL.
Vinculados:	FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.
Radicación:	11001-33-35-016-2022-00240-00
Asunto:	Sentencia Anticipada de Primera Instancia – Sanción Moratoria Ley 50 de 1990 Docentes Oficiales

1. ASUNTO A DECIDIR

Cumplidas las etapas del proceso y los presupuestos procesales del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho laboral sin que se adviertan causales de nulidad, el Juzgado, en primera instancia, dicta la sentencia anticipada que en derecho corresponda, de acuerdo con los artículos 179, modificado por el artículo 39 de la Ley 2080 de 2021, artículo 187 de la Ley 1437 de 2011 en concordancia con el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021 y conforme la siguiente motivación,

2. ANTECEDENTES

2.1. Pretensiones¹. La señora **JUBY AMPARO GACHARNA BENAVIDES**, por conducto de apoderada judicial y en ejercicio del Medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho dirigido contra la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y Bogotá D.C. - Secretaría de Educación Distrital, presentó demanda dentro de la cual solicita la nulidad del acto administrativo presunto configurado el **26 de noviembre de 2021** respecto de la petición radicada el **26 de agosto de 2021**, a través del cual niega el reconocimiento y pago de la SANCIÓN POR MORA por la no consignación oportuna de las cesantías establecida en la Ley 50 de 1990, artículo 99, equivalente a un (1) día de su salario por cada día de retardo, contados desde el 15 de febrero de 2021 fecha en que debió efectuarse, así como la INDEMNIZACIÓN, por el pago tardío de los intereses a las cesantías, que se encuentra establecida en el artículo 1 de

¹ folios 5 - 7 del archivo 001 del expediente electrónico

la Ley 52 de 1975, la Ley 50 de 1990 y el Decreto Nacional 1176 de 1991, indemnización que es equivalente al valor cancelado de los intereses causados durante el año 2020, los cuales fueron cancelados superado el término legal, esto es, después del 31 de enero de 2021.

Asimismo, declarar que el demandante tiene derecho a que las accionadas, le reconozcan y paguen la sanción por mora establecida en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990 y a la indemnización por el pago tardío de los intereses a las cesantías establecida en el artículo 1° de la Ley 52 de 1975, Ley 50 de 1990 y Decreto 1176 de 1991.

2.2. Hechos². De los hechos expuestos en la demanda se desprende lo siguiente:

- a. Que de conformidad con la modificación de la Ley 91 de 1989 introducida por la Ley 1955 de 2019, en especial la establecida en el artículo 57 de esta última norma se le entregó a las entidades territoriales la responsabilidad de reconocer y liquidar las cesantías y los intereses a las cesantías de manera anual en las fechas establecidas para todos los servidores públicos y privados, es decir a 15 de febrero en el caso de las cesantías y a 31 de enero en el caso de los intereses a las cesantías.
- b. La entidad territorial y el Ministerio de Educación Nacional no han dado cumplimiento de lo anterior respecto de los servicios prestados por la accionante en el año 2020, por lo que el **26 de agosto de 2021** presentó solicitud de reconocimiento de la sanción y la indemnización respectiva, sin que a la fecha le hubieran dado respuesta a lo solicitado.
- c. También presentó solicitud de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría Judicial para Asuntos Administrativos, la cual resultó fallida.

2.3. Normas violadas y concepto de violación³: Como normas violadas se citan en la demanda las siguientes: Artículos 13 y 53 de la Constitución Política, 5 y 15 de la Ley 91 de 1989, 99 de la Ley 50 de 1990, 57 de la Ley 1955 de 2019, 1° de la Ley 52 de 1975, 13 de la Ley 344 de 1996, 3 del Decreto 1176 de 1991 y 1° y 2° del Decreto 1582 de 1998.

² Folios 7 - 10 del archivo 001 del expediente electrónico

³ Folios 7 - 10 del archivo 002 del expediente electrónico.

En síntesis en su **concepto de violación**, sostuvo que, no se puede escindir la interpretación de la ley 91 de 1989 y la ley 50 de 1990, a mi mandante como docente, pues sí se le cambió el régimen de cesantías retroactivo a un régimen anualizado por haber sido vinculado después de del 1 de enero de 1990, como al resto de empleados públicos del país, también debe tener la protección que sus cesantías sean canceladas al igual que resto de empleados públicos del país a quienes se les liquida las cesantías de la misma forma y se les consigna de la misma manera, para que ahora la entidad pública que es la “víctima”, la “afectada”, la “doliente”, la “acreedora”, la “beneficiada del pago que reclamamos”, como se le quiera denominar legalmente, tome ahora partido a favor de su real deudor, expresando que los recursos que debía manejar no son sometidos a sanción por mora, cuando ni es arte, ni parte en el presente, sino para verse perjudicada por la actitud de la entidad demandada y de manera extraña antes que coadyuvar la pretensión que es respaldada por un amplio criterio jurisprudencial unificado, ahora lo rechaza. esto nunca visto en el derecho.

2.4. Actuación procesal: La demanda se presentó el **5 de julio de 2022**⁴ y mediante auto del **8 de agosto de 2022**⁵ se admitió la demanda de la referencia por encontrar colmados los requisitos para su procedencia; asimismo, el **2 de septiembre de 2022** fue notificada mediante correo electrónico las entidades demandadas, el Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado⁶.

En el término de traslado de la demanda, la Nación – Ministerio de Educación Nacional, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, la Fiduciaria la Previsora S.A. y la Secretaría Distrital de Educación contestaron la demanda e interpusieron excepciones previas⁷.

Como consecuencia de lo anterior, a través de **auto del 20 de junio de 2023**⁸, el Juzgado, en atención a lo dispuesto en la parte final del artículo 42 de la Ley 2080 de 2021, que adicionó el artículo 182 de la Ley 1437 de 2011, dispuso correr traslado para alegar a las partes por el término de 10 días, a efectos de dictar sentencia anticipada y al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, se les concedió el mismo término para que presentaran concepto e intervención si lo estimaban pertinente.

⁴ Archivo 003 del expediente electrónico.

⁵ Archivo 004 ibidem.

⁶ Archivo 005 ibidem.

⁷ Archivos 006 y 007 ibidem.

⁸ Archivo 013 ibidem.

2.5. Sinopsis de las respuestas.

2.5.1. Nación - Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales y Fiduciaria la Previsora S.A.⁹ En su escrito de contestación se opusieron a todas y cada una de las pretensiones de demanda y para el efecto indicó que la demanda se encuentra fundada en supuestos de hecho falsos e inexistentes en tanto hace referencia a apartes normativos inexistentes, concretamente, el hecho tercero de la demanda; que las pretensiones de la demanda contrarían los beneficios que tienen los docentes del FOMAG y adicionalmente, existe una indebida interpretación de la jurisprudencia relativa a las cesantías de los docentes del FOMAG.

Que el artículo 57 de la Ley 1955 de 2019 se contrae a indicar que *“las cesantías definitivas y parciales de los docentes de que trata la Ley 91 de 1989 serán reconocidas y liquidadas por la Secretaría de Educación de la entidad territorial y pagadas por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio”*, más no hace referencia alguna a la forma o fechas en que se deben pagar los intereses de las cesantías, y mucho menos a que la consignación de cesantías deba realizarse en una cuenta individual del docente.

Que el esquema de manejo de las cesantías de los docentes del FOMAG tiene vedada la posibilidad de apertura de cuentas individuales para cada uno de sus afiliados. Lo anterior se explica a partir de la naturaleza y estructura de este fondo cuenta, la cual surge a partir de lo dispuesto por el propio legislador en las normas vigentes que gobiernan su funcionamiento, o que los docentes son considerados no solo por ministerio de la ley sino por el precedente jurisprudencial del Máximo Órgano de Cierre de lo Contencioso Administrativo como empleados públicos del orden nacional, razón por la que se desvirtúa la calidad de servidores públicos del orden territorial previsto en el Decreto 1582 de 1998 que reglamentó la Ley 344 de 1996.

Finalmente propuso como excepciones de fondo o de mérito las que denominó *falta de legitimación en la causa por pasiva, inexistencia de la obligación y cobro de lo no debido, prescripción, caducidad, procedencia de la condena en costas en contra del demandante y genérica*.

⁹ Archivo 006 ibidem.

2.5.2. Secretaría de Educación Distrital¹⁰. En su memorial de contestación, se opuso a todas y cada una de las pretensiones, y para ello señaló que el demandante no tiene derecho a que se reconozca y pague la sanción por mora establecida en la Ley 50 de 1990, artículo 99, e indemnización por intereses, toda vez que las cesantías de la parte actora están regladas por el régimen especial del magisterio, esto es, la Ley 91 de 1989, que el artículo 57 de la Ley 1955 de 2019 se contrae a indicar que “las cesantías definitivas y parciales de los docentes de que trata la Ley 91 de 1989 serán reconocidas y liquidadas por la Secretaría de Educación de la entidad territorial y pagadas por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio”, más no hace referencia alguna a la forma o fechas en que se deben pagar los intereses de las cesantías, y mucho menos a que la consignación de cesantías deba realizarse en una cuenta individual del docente.

Que el esquema de manejo de las cesantías de los docentes del FOMAG tiene vedada la posibilidad de apertura de cuentas individuales para cada uno de sus afiliados. Lo anterior se explica a partir de la naturaleza y estructura de este fondo cuenta, la cual surge a partir de lo dispuesto por el propio legislador en las normas vigentes que gobiernan su funcionamiento.

2.6. Alegatos de conclusión.

2.6.1 Alegatos de la parte demandante¹¹. Presentó sus alegatos de conclusión por escrito, mediante memorial allegado al correo electrónico del Despacho, el cual se encuentra incorporado al expediente electrónico, en donde insiste en que se concedan sus pretensiones.

Afirma que, con la creación del FOMAG, el espíritu de esta ley, fue descargar a la Nación y a las entidades territoriales de la obligación del manejo de los recursos de las prestaciones, entre ellas las cesantías, porque venía ocurriendo que cuando un docente se retiraba de la educación pública, dependiendo de su régimen, las cesantías definitivas era una carga muy pesada de asumir, por cuanto o no estaban afiliados al FNA por no ser nacionales, entonces las entidades territoriales tenían que asumir el pago de esta prestación, que no puede simplemente decir que el por qué los intereses a las cesantías se liquidan con el DTF, entonces es de superior jerarquía y mejor para el docente para argumentar una decisión negativa frente a las

¹⁰ Archivo 007 del expediente electrónico

¹¹ Archivo 014 del expediente electrónico.

pretensiones del docente reclamante, cuando lleva soportando esta desigualdad desde hace más de 30 años. La liquidación de intereses a las cesantías de un docente es inferior en el tiempo que la de un empleado público que recibe igual remuneración, situación que fue observada en teoría para el despacho de primera instancia, sin analizar lo que estaba expresando.

Que los docentes pertenezcan a un “régimen especial”, no implica que las entidades nominadoras y responsables de sus prestaciones sociales, se sustraigan de la obligación de **CONSIGNAR LOS RECURSOS DE LAS CESANTÍAS EN EL FOMAG**, razón que conlleva a un fondo desfinanciado y que siempre presenta déficit, y que, para sortear su insolvencia, acude a restricciones de periodicidad para el retiro parcial de cesantías en contravía del orden constitucional.

Que una interpretación restrictiva de la aplicación de la sanción moratoria incurriría en un trato desigual de los docentes frente a otros trabajadores del Estado que gozan de la sanción como garantía de la prestación. Esta distinción viola el derecho a la igualdad toda vez que los docentes tendrían un derecho limitado por tener una categoría específica dentro de los trabajadores estatales, lo cual no constituye un motivo válido en sí mismo para negar su acceso.

Y que fue expedida la SENTENCIA DE UNIFICACIÓN, que clarificó la situación hacia el futuro. ESTO NO OBEDECE AL CAPRICHOS DE LOS DOCENTES, sino a principios legales y al desarrollo jurisprudencial y el avance en el mismo.

Es que el artículo 8 de la ley 715 de 2001, determinó la manera como al momento de girar los recursos cada mensualidad, el MEN realizaba los descuentos con destino al FOMAG, pero se quedó con ellos.

2.6.2. Alegatos de la Nación – Ministerio de Educación Nacional y de la Fiduciaria la Previsora S.A¹². En su escrito de alegatos se opuso a la prosperidad de la acción y para el efecto reitero los argumentos de la contestación e hizo énfasis en que a diferencia de lo dispuestos para los Fondo Privados de Cesantías y del Fondo Nacional del Ahorro, el esquema de manejo de las cesantías de los docentes del Fomag tiene vedada la posibilidad de abrir cuentas individuales para cada uno de sus afiliados, lo anterior se explica a partir de la naturaleza y estructura de este fondo cuenta, la cual surge a partir de los dispuesto por el propio legislador.

¹² Archivo 015 ibidem.

Que de acuerdo a las normas en el Fomag no hay cuentas individuales para los docentes, y los valores que corresponden a las cesantías no se consignan, sino que ya están presupuestados y trasladados al fondo, desde el primer mes de cada vigencia.

Que las sentencias mencionadas por la parte actora no son aplicables al caso concreto pues no guardan relación con los hechos enunciados en la demanda.

2.6.3. Alegatos Secretaría de Educación Distrital. Habiéndose notificado del auto que corre traslado para alegar, decidió guardar silencio.

2.6.4 Concepto Ministerio Público¹³. Dentro del término de alegaciones, el Procurador 192 Judicial I para la Conciliación Administrativa de Bogotá, presentó por escrito concepto en el que como representante del Ministerio Público se opuso a la prosperidad de las pretensiones y para el efecto manifestó que el régimen cuya aplicación se pretende, Ley 50 de 1990, que refiere en su artículo 99 a la liquidación definitiva de cesantías a 31 de diciembre por la anualidad o fracción, valor que debe ser consignado por parte del empleador antes del 15 de febrero del año siguiente en la cuenta individual del fondo de cesantías escogido por el trabajador, es un régimen prestacional que no es aplicable a ese personal docente, pues estos se deben al señalado en la Ley 812 de 2003, el cual determinó en su artículo 81 que los docentes 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.

Por otro lado el artículo 9 de la Ley 91 de 1989 estableció que es la Nación – Ministerio de Educación Nacional la responsable del reconocimiento de las prestaciones sociales en favor de los docentes oficiados al FOMAG, y a su vez el artículo 57 de la Ley 1955 de 2019 establece que las cesantías definitivas y parciales de los docentes de que trata la Ley 99 de 1989 serán reconocidas y liquidadas por la Secretaría de Educación de la entidad territorial y pagadas por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, siendo ello y además el que los docentes del sector público no pueden escoger fondo de cesantías, pues son afiliados forzosos al FOMAG, artículo 40 Ley 91 de 1989, que nos debemos al principio de unidad de caja referido en el artículo 57 ya citado con el fin de lograr mayor eficiencia en la administración y pago de obligaciones definidas por la ley, lo que permite centrar

¹³ Archivo 016 ibidem.

todos los ingresos y gastos de la entidad en una sola cuenta por lo que no existen cuentas individuales para los docentes y los recursos del FOMAG son trasladados por el Ministerio de Hacienda a una cuenta general y no cuentas individuales recursos que se totalizan conforme a las liquidaciones individuales de cesantías efectuadas por las secretarías de educación, por lo tanto no existe una normatividad que imponga al FOMAG la obligación de consignar cesantías pues lo que existen es una disponibilidad presupuestal, y sería un asunto diferente y por trámite ajeno a este, el tratar de demostrar que ello no fue así.

3. CONSIDERACIONES

Con fundamento en lo preceptuado en el artículo 155 numeral 2º y 156 numeral 2º de la Ley 1437 de 2011, este Juzgado es competente para resolver el conflicto planteado.

3.1. Problema Jurídico: El sub lite en la presente instancia se contrae a determinar:

- a. ¿Se configuran los presupuestos para imponer a las accionadas el reconocimiento y pago a favor de la señora **JUBY AMPARO GACHARNA BENAVIDES**, en su calidad de docente oficial y afiliada forzosa del FOMAG, de la sanción por mora contemplada en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990 y de la indemnización por el pago tardío de cesantías establecida en el artículo 1 de la Ley 52 de 1975, la Ley 50 de 1990 y el Decreto Nacional 1176 de 1991, respecto de la prestación causada por los servicios en el año 2020?

4. Medios de Prueba

De lo allegado al expediente se tiene:

- i. Mediante petición radicada con el consecutivo E-2021-198812 del 26 de agosto de 2021 la demandante a través de apoderada judicial solicitó a la Secretaría de Educación de Bogotá y al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio el pago de la sanción mora por la inoportuna consignación de las cesantías y el pago tardío de los intereses del año 2020¹⁴.

¹⁴ Folios 53 – 57 del archivo 001 del expediente electrónico.

- ii. Mediante oficio del 22 de septiembre de 2021, el Director de Talento Humano de la Secretaría de Educación del Distrito emitió pronunciamiento frente a la anterior petición, en el que indicó que las entidades territoriales reportan a la Fiduprevisora S.A. a comienzo de cada año, las cesantías anuales causadas por los docentes, y dicha entidad calcula, liquida y gira directamente a cada educador los intereses a las cesantías. Por lo anterior señaló que, con el fin de responder la solicitud de fondo, se daría traslado por competencia a la Fiduprevisora S.A.¹⁵.
- iii. El 26 de agosto de 2021, con radicado E-2021-198674, la demandante solicitó a la Secretaría de Educación de Bogotá información sobre la consignación de sus cesantías para el año 2020¹⁶.
- iv. Fue aportado dentro del plenario extracto de intereses a las cesantías del demandante en donde consta los pagos realizados y que esta es afiliada al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio¹⁷.

5. Normatividad y jurisprudencia aplicable al caso¹⁸.

5.1. Marco legal del reconocimiento y pago de las cesantías de los docentes vinculados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio: A través de la ley 91 de 1989¹⁹ se creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica, adscrito al Ministerio de Educación Nacional, encargado de las prestaciones sociales de los docentes.

En cuanto al reconocimiento y pago de las cesantías el artículo 15, numeral 3º de la ley citada en párrafo anterior, advierte:

“3. Cesantías:

A. Para los docentes nacionalizados vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio pagará un auxilio equivalente a un mes de salario por cada año de servicio o proporcionalmente por

¹⁵ Folios 58 – 59 del archivo 001 del expediente electrónico.

¹⁶ Folios 60 – 61 ibidem.

¹⁷ Folios 64 – 65 ibidem.

¹⁸ Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda – Subsección C, Sentencia de 22 de febrero de 2023 radicado 11001334205020220010101 Ponente Amparo Oviedo Pinto.

¹⁹ Artículo 3º Créase el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica, cuyos recursos serán manejados por una entidad fiduciaria estatal o de economía mixta, en la cual el Estado tenga más del 90% del capital.

fracción de año laborado, sobre el último salario devengado, si no ha sido modificado en los últimos tres meses, o en caso contrario sobre el salario promedio del último año.

B. Para los docentes que se vinculen a partir del 1. de enero de 1990 y para los docentes nacionales vinculados con anterioridad a dicha fecha, pero sólo con respecto a las cesantías generadas a partir del 10. de enero de 1990, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio reconocerá y pagará un interés anual sobre saldo de estas cesantías existentes al 31 de diciembre de cada año, liquidadas anualmente y sin retroactividad, equivalente a la suma que resulte de aplicar la tasa de interés, que de acuerdo con certificación de la Superintendencia Bancaria, haya sido la comercial promedio de captación del sistema financiero durante el mismo período. Las cesantías del personal nacional docente, acumuladas hasta el 31 de diciembre de 1989, que pasan al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, continuarán sometidas a las normas generales vigentes para los empleados públicos del orden nacional.

(...)”

Es decir, conforme a la fecha de vinculación al docente nacionalizado se le cancelan sus cesantías en forma retroactiva o anualizada.

Por otra parte, el Decreto 3752 de 2003 a través de cual se reglamentaron las Leyes 91 de 1989, 715 de 2001 y 812 de 2003, se estableció la obligatoriedad de la afiliación al FOMAG de los docentes del servicio público educativo vinculados a las plantas de personal de los entes territoriales²⁰ y se determinó la forma en que se efectúa la transferencia de recursos a ese fondo²¹ (descuento directo de los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones y de los

²⁰ Artículo 1°. “Personal que debe afiliarse al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Los docentes del servicio público educativo que estén vinculados a las plantas de personal de los entes territoriales deberán ser afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, previo el cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en los artículos 4° y 5° del presente decreto, a más tardar el 31 de octubre de 2004. Parágrafo 1°. La falta de afiliación del personal docente al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio implicará la responsabilidad de la entidad territorial nominadora por la totalidad de las prestaciones sociales que correspondan, sin perjuicio de las sanciones administrativas, fiscales y disciplinarias a que haya lugar. Parágrafo 2°. Los docentes vinculados a las plantas de personal de las entidades territoriales de manera provisional deberán ser afiliados provisionalmente al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio mientras conserve su nombramiento provisional. (...)”

²¹ Artículo 7°. Transferencia de recursos al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Los aportes que de acuerdo con la Ley 812 de 2003 debe recibir el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio se descontarán directamente de los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones y de los recursos que aporte adicionalmente la Nación en los términos de la Ley 812 de 2003, para lo cual las entidades territoriales deberán reportar a la fiduciaria encargada del manejo de los recursos del Fondo, la información indicada en el artículo 8° del presente decreto.

Artículo 10. Giro de los aportes. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con cargo a la participación para educación de las entidades territoriales en el Sistema General de Participaciones, girará directamente al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, descontados del giro mensual, en las fechas previstas en la Ley 715 de 2001, los aportes proyectados conforme al artículo anterior de acuerdo con el programa anual de caja PAC, el cual se incorporará en el presupuesto de las entidades territoriales sin situación de fondos. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público informará el valor de los giros efectuados, discriminando por entidad territorial y por concepto, a la sociedad fiduciaria que administra los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Para los aportes por concepto de salud deberá tenerse en cuenta en lo pertinente el Decreto 2019 de 2000.”

recursos que aporte adicionalmente la Nación en los términos de la Ley 812 de 2003) y funciones de las entidades territoriales²² (reporte mensual de información sobre el personal y las novedades que presente el mismo).

5.2. De las normas invocadas por la parte actora. Respecto de la primera de ellas, es decir, el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, que reformó en lo que respecta al régimen del auxilio de cesantías lo que disponía el Código Sustantivo del Trabajo, se tiene que la misma introdujo para los trabajadores particulares y oficiales el régimen anualizado de cesantías, creó los fondos de cesantías permitiendo el traslado de los trabajadores entre los diferentes fondos que se crearan, incorporó plazo máximo para el pago del auxilio y conservó el pago de los intereses de las cesantías, adaptándolos al nuevo régimen anualizado²³.

Posteriormente y a través de la ley 344 de 1996, se dispuso que, sin perjuicio de los derechos convencionales y lo estipulado por la **ley 91 de 1989**, a partir de su

²² Artículo 8°. Reporte de información de las entidades territoriales. Las entidades territoriales que administren plantas de personal docente pagadas con recursos del Sistema General de Participaciones y/o con recursos propios, reportarán a la sociedad fiduciaria que administre los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, dentro de los primeros diez (10) días de cada mes, copia de la nómina de los docentes activos afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio; igualmente, reportarán dentro del mismo período las novedades de personal que se hayan producido durante el mes inmediatamente anterior. Los reportes mensuales se realizarán de acuerdo con los formatos físicos o electrónicos establecidos por la sociedad fiduciaria encargada del manejo de los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. (...)

Artículo 9°. Monto total de aportes al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. La sociedad fiduciaria administradora de los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, con base en la información definida en el artículo 8° del presente decreto, proyectará para la siguiente vigencia fiscal el monto correspondiente a los aportes previstos en el artículo 81 de la Ley 812 de 2003 y en el numeral 4 del artículo 8° de la Ley 91 de 1989. Esta proyección será reportada a los entes territoriales a más tardar el 15 de abril de cada año. El cálculo del valor de nómina proyectado, con el cual se establecen los aportes de ley, se obtendrá de acuerdo con el ingreso base de cotización de los docentes y según el grado en el escalafón en el que fueron reportados; los incrementos salariales decretados por el Gobierno Nacional y; un incremento por el impacto de los ascensos en el escalafón, según los criterios definidos en la Ley 715 de 2001. Dicha información será generada por la sociedad fiduciaria administradora de los recursos del Fondo, discriminada por entidad territorial y por concepto. Parágrafo 1°. La entidad territorial, en el plazo de un mes, contado a partir de la fecha de recibo del valor proyectado, deberá presentar las observaciones a que haya lugar, ante la sociedad fiduciaria administradora de los recursos del Fondo, reportando la información que sustente esta situación. En los eventos en que el ente territorial no dé respuesta dentro del plazo estipulado, se dará aplicación a lo previsto en el artículo siguiente. Parágrafo 2°. Hasta tanto se disponga de la información reportada por los entes territoriales, el cálculo para determinar el valor a girar por concepto de aportes de ley se realizará con base en la información que de cada ente territorial reposa en la sociedad fiduciaria administradora de los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y las novedades reportadas. En el caso de los denominados docentes Nacionales y Nacionalizados se tomará como base de cálculo la información reportada al Ministerio de Educación Nacional y a la sociedad fiduciaria que administre los recursos del Fondo.

²³ **ARTÍCULO 99.- Reglamentado por el Decreto 1176 de 1991.** El nuevo régimen especial de auxilio de cesantía, tendrá las siguientes características:

1ª. El 31 de diciembre de cada año se hará la liquidación definitiva de cesantía, por la anualidad o por la fracción correspondiente, sin perjuicio de la que deba efectuarse en fecha diferente por la terminación del contrato de trabajo. 2ª. El empleador cancelará al trabajador los intereses legales del 12% anual o proporcionales por fracción, en los términos de las normas vigentes sobre el régimen tradicional de cesantía, con respecto a la suma causada en el año o en la fracción que se liquide definitivamente. 3ª. El valor liquidado por concepto de cesantía se consignará antes del 15 de febrero del año siguiente, en cuenta individual a nombre del trabajador en el fondo de cesantía que el mismo elija. El empleador que incumpla el plazo señalado deberá pagar un día de salario por cada retardo. 4ª. Si al término de la relación laboral existieren saldos de cesantía a favor del trabajador que no hayan sido entregados al Fondo, el empleador se los pagará directamente con los intereses legales respectivos. 5ª. Todo trabajador podrá trasladar su saldo de un fondo de cesantía a otro de la misma naturaleza. El Gobierno fijará el procedimiento que deba seguirse para el efecto.

6ª. Los Fondos de Cesantía serán administrados por las sociedades cuya creación se autoriza, y cuyas características serán precisadas en los decretos que dicta el Gobierno Nacional, en orden a: a. Garantizar una pluralidad de alternativas institucionales para los trabajadores, en todo el territorio nacional; b. Garantizar que la mayor parte de los recursos captados para orientarse hacia el financiamiento de actividades productivas. 7ª. Todos los aspectos que no se modifiquen específicamente por esta Ley, continuarán regulados por las normas vigentes del régimen tradicional relativas al auxilio de cesantía. **PARÁGRAFO.-** En el evento que los empleadores deban efectuar la liquidación y consignación de la cesantía a que se refiere este artículo y no existan suficientes Sociedades Administradoras de Fondos de Cesantías autorizadas para funcionar, el Gobierno Nacional podrá transitoriamente autorizar a otras entidades u ordenar a las instituciones financieras con participación estatal mayoritaria para que cumplan las funciones de Sociedades Administradoras de Fondos de Cesantía.

publicación, las personas que se vincularán a los órganos y entidades del Estado tendrán el régimen anualizado de cesantías, por lo que a 31 de diciembre de cada año se les debe hacer la liquidación definitiva por la anualidad o fracción correspondiente y les serán aplicables las demás normas legales vigentes sobre cesantías que correspondan al órgano o entidad a la cual se vinculen y que no sean contrarias a la liquidación anualizada²⁴.

Este artículo fue reglamentado parcialmente por el decreto 1582 de 1998, que en su artículo 1° estableció que el régimen de liquidación y pago de las cesantías de los servidores públicos del nivel territorial vinculados a partir del 1° de diciembre de 1996 afiliados a los fondos de privados de cesantías se regirían por la ley 50 de 1990, mientras que los servidores públicos del mismo nivel que se afilien al Fondo Nacional del Ahorro se regirían por la ley 432 de 1998, la cual, en su artículo 5°, establece que los servidores públicos de la Rama Ejecutiva del poder público del orden nacional deben afiliarse al Fondo Nacional del Ahorro, exceptuando al personal uniformado de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional y a los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Así las cosas, sea lo primero indicar que los educadores al servicio de la docencia oficial son afiliados forzosos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, que estos docentes se rigen por la ley 91 de 1989, y que no existe disposición normativa que establezca expresa o tácitamente que se les deba hacer extensivo a los docentes lo regulado por la ley 50 de 1990.

Y que una vez realizado el trámite administrativo a cargo de los entes territoriales y del FOMAG, el giro de los recursos para el pago de salarios y prestaciones de los docentes oficiales lo hace en forma directa el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en las fechas previstas en la ley 715 de 2001, para los aportes proyectados, de conformidad con un programa anual de caja o PAC.

5.3 De las sentencias de unificación de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado sobre la materia. En la demanda, la apoderada de la accionante considera que la sentencia de unificación SU – 098 de 2018 de la Corte

²⁴ **ARTÍCULO 13.** Sin perjuicio de los derechos convencionales, y lo estipulado en la Ley 91 de 1989, a partir de la publicación de la presente Ley, las personas que se vinculen a los Órganos y Entidades del Estado tendrán el siguiente régimen de cesantías: a) El 31 de diciembre de cada año se hará la liquidación definitiva de cesantías por la anualidad o por la fracción correspondiente, sin perjuicio de la que deba efectuarse en fecha diferente por la terminación de la relación laboral; b) Les serán aplicables las demás normas legales vigentes sobre cesantías, correspondientes al órgano o entidad al cual se vinculen que no sean contrarias a lo dispuesto en el literal a) del presente artículo. **PARÁGRAFO.** El régimen de cesantías contenido en el presente artículo no se aplica al personal uniformado de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

Constitucional, expresamente estableció que los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio son beneficiarios de las prerrogativas contempladas en la ley 50 de 1990.

Y aunque de dicho pronunciamiento, en especial de los considerandos consignados en el numeral 67, puede desprenderse la interpretación efectuada por la parte actora, dicho pronunciamiento fue precisado por la mencionada Corporación a través de otra sentencia de unificación, a saber, la SU 537 de 2019, en la que precisó “...no obstante la Corte se pronunció sobre la sanción moratoria por no consignación oportuna de las cesantías prevista por la Ley 50 de 1990, artículo 13 de la Ley 344 de 1996 y los Decretos 1582 de 1998 y 1252 de 2000, la ausencia de identidad fáctica también “impide aplicar el precedente al caso concreto”, como pasa a explicarse

Criterios	Sentencia SU-098 de 2018	Caso sub examine
Vinculación	Docente en provisionalidad.	Docentes inscritos en el escalafón docente de carrera con nombramiento en propiedad.
Vigencia del vínculo laboral	El vínculo del docente terminó, dado que se acogió a lo dispuesto en el Decreto 1278 de 2002. Por tal razón, la Secretaría de Educación de este municipio expidió la Resolución N° 4143.3.21.5447 del 22 de octubre de 2007, por la cual reconoció el pago de las prestaciones sociales definitivas e informó que el pago se realizaría en el respectivo Fondo de Cesantías.	Actualmente, los docentes se encuentran vinculados con el Departamento del Atlántico y su vínculo laboral se ha mantenido vigente sin solución de continuidad.
Afiliación al FOMAG	El docente nunca fue afiliado al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG) ni a otro fondo, por un error interno.	Los docentes sí fueron afiliados al FOMAG.
Reclamación efectiva de pago de las cesantías	Una vez culminó su relación laboral con el Municipio de Santiago de Cali, al docente le reconocieron el pago de las prestaciones sociales, entre estas, las cesantías.	Los docentes no reclamaron el pago efectivo de las cesantías de los años 2001, 2002 y 2003. No obstante, sí solicitaron el pago de la sanción moratoria por no consignación de las cesantías por dicho periodo.
Tipo de sanción moratoria reclamada	El docente solicitó el reconocimiento, liquidación y pago de la sanción moratoria por la no consignación de las cesantías, los intereses a las cesantías ni los rendimientos.	Los docentes solicitaron el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por la no consignación oportuna de las cesantías.

69. Finalmente, es preciso agregar que la Corte Constitucional expidió la Sentencia SU-332 de 2019, en relación con el régimen prestacional de los docentes oficiales.

En dicha sentencia señaló que “los docentes oficiales, en tanto empleados públicos, tienen derecho al reconocimiento y pago de la sanción moratoria por pago tardío de las cesantías”, prevista por la Ley 244 de 1995, modificada por la Ley 1071 de 2006. Con todo, esta decisión no tiene efectos vinculantes frente al asunto decidido en esta oportunidad, por cuanto: (i) esta providencia de unificación es posterior a las decisiones judiciales cuestionadas por los accionantes y (ii) no existe identidad fáctica ni jurídica con el asunto sub iudice, toda vez que los accionantes reclaman el pago de la sanción moratoria por no consignación oportuna de las cesantías, prevista por la Ley 50 de 1990.”

Es decir, por una parte, el precedente traído a colación por la parte actora hace referencia a un docente que nunca tuvo afiliación al FOMAG y por otra la Corte Constitucional aclara la existencia de una sentencia de unificación respecto de la sanción moratoria de docentes, pero conforme a las Leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006 no por la norma acá invocada.

Ahora bien, en cuanto al Consejo de Estado, como lo indicó la Subsección C de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca²⁵:

“...i) no existe una sentencia de unificación sobre la materia; ii) en los pronunciamientos aportados por el demandante y que guardan identidad fáctica con el aquí planteado (No. interno 0324-2016 del 10 de julio de 2020; 1689-2018 del 12 de noviembre de 2020; 4979-2017 del 17 de junio de 2021 y 5865 -2019 del 17 de junio de 2021) no se entró a analizar de fondo el derecho; únicamente analizó si había operado o no la prescripción del mismo; iii) el fallo que sí accede a las pretensiones de la demanda en un caso similar al aquí estudiado (No. interno 4854-2014 del 24 de enero de 2019), fue dictado en reemplazo de otro, en virtud de un fallo de tutela que ordenó dar aplicación a la sentencia SU – 098 de 2018 que, como se indicó anteriormente, fue posteriormente inaplicada por la misma Corte Constitucional en un caso con identidad fáctica al aquí planteado; iv) el otro pronunciamiento que accede a las pretensiones de la demanda (sentencia CE-SUJ-SII-022-2020 del 06 de agosto de 2020) no guarda identidad fáctica con el caso aquí estudiado, pues allí se estudió el caso de la Secretaria de Salud Municipal de Sabanagrande.”

6. Caso concreto. En este caso se encuentra probado que la señora **Juby Amparo Gacharna Benavides** es docente oficial y por ende afiliada forzosa al FOMAG, que se encuentra dentro del régimen anualizado de cesantías y que le han sido reconocidos y pagados los intereses a las cesantías de conformidad con la Ley 91 de 1989.

²⁵ Sentencia de 22 de febrero de 2023 radicado 11001334205020220010101 Ponente Amparo Oviedo Pinto.

Que en atención a lo expuesto en el marco legal y jurisprudencial expuesto precedentemente a la demandante no le son aplicables ni la sanción moratoria contemplada en la ley 50 de 1990 ni la indemnización por pago tardío de cesantías, pues como también fue expuesto por las entidades accionadas, al ser la demandante afiliada forzosa del FOMAG sus prestaciones se rigen por la Ley 91 de 1989 que no contempla lo solicitado, no tiene una cuenta individual en la cual se consignen estas prestaciones pues el FOMAG es un fondo común cuyos recursos son recibidos de acuerdo al PAC (programa anual de caja) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y que tanto la Ley 344 de 1996 como el Decreto 1582 de 1990, dejaron de lado la aplicación de las normas contenidas en la norma solicitada en la demanda a quienes se rigen por la Ley 91 de 1989.

Adicional a lo anterior la jurisprudencia traída como fundamento de la pretensión al no guarda identidad fáctica con el caso bajo estudio, por lo que no constituye soporte para que este Despacho acceda a lo solicitado.

Finalmente, considera el Despacho que el régimen especial tanto constitucional como legal del que gozan los docentes vinculados al servicio oficial no genera un trato diferenciado violatorio de sus derechos como trabajadores, por el contrario, el mismo de manera íntegra es más favorable que el contemplado para el resto de los trabajadores y empleados oficiales y particulares.

De modo que, realizando una interpretación sistemática y finalista de las normas y principios aplicables y teniendo en cuenta el precedente jurisprudencial y los supuestos fácticos de la demanda, como se hizo, el Despacho arriba a la convicción de que las pretensiones de la demandante deben ser negadas en la forma indicada por el Despacho.

7. Costas y agencias en derecho

Siguiendo en este punto la sentencia de la sección segunda del 18 de julio de 2018²⁶, de conformidad con lo expresado por la jurisprudencia citada, encuentra este

²⁶ “a) El legislador introdujo un cambio sustancial respecto a la condena en costas, al pasar de un criterio “subjetivo” –CCA- a un “objetivo valorativo” –CPACA-

b) Se concluye que es “objetivo” porque en toda sentencia se “dispondrá” sobre costas; es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente, o bien para abstenerse, según las precisas reglas del CGP.

c) Sin embargo se le califica de “valorativo” porque se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la

medida de su comprobación. Tal y como lo ordena el CGP, esto es, con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad del abogado efectivamente realizada en el proceso. Se recalca, en esa valoración no se incluye la mala fe o temeridad de las partes.

Despacho que en razón a las actuaciones realizadas en esta instancia y en aplicación del criterio valorativo ya enunciado, se abstendrá de condenar en costas conforme las previsiones del artículo 365 del CGP.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO DIECISÉIS (16) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.** en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda impetradas por la señora **JUBY AMPARO GACHARNA BENAVIDES**, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de presente providencia.

SEGUNDO: ABSTENERSE de condenar en costas y agencias en derecho a la parte demandante, por las razones indicadas en esta providencia.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, por la Secretaría del Juzgado devuélvase a los interesados el remanente de los gastos del proceso si los hubiere, excepto los causados y hecha la liquidación del proceso y las anotaciones de ley **ARCHÍVESE** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE²⁷

BLANCA LILIANA POVEDA CABEZA
Juez

JPP

d) La cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de los sujetos procesales, pues varía según la parte vencida sea el empleador, el trabajador o el jubilado, estos últimos más vulnerables y generalmente de escasos recursos, así como la complejidad e intensidad de la participación procesal (Acuerdo núm. 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura)

e) Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas, por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por estas

f) La liquidación de las costas (incluidas agencias en derecho), la hará el despacho de primera o única instancia, tal y como lo indica el CGP, previa elaboración del secretario y aprobación del respectivo funcionario judicial.

g) Procede condena en costas tanto en primera como en segunda instancia.”

Consejo de estado, Sección segunda, Subsección A, sentencia del 18 de julio de 2018, C.P. William Hernández Gómez; Rad: 68001-23-33-000-2013-00698-01 (3300-14)

²⁷notificacionesjudiciales@mineducacion.gov.co; procesosjudicialesfomag@fiduprevisora.com.co; chepelin@hotmail.fr; notjudicial@fiduprevisora.com.co; t_jkramirez@fiduprevisora.com.co; notificacionesjudiciales@secretariajuridica.gov.co; notificacionescundinamarcalqab@gmail.com

Firmado Por:
Blanca Liliana Poveda Cabezas
Juez
Juzgado Administrativo
016
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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

Código de verificación: **4655fab8f93527205a5cb996d3ed88e56a08a471f307915bfbd87bc61029b9bb**

Documento generado en 02/08/2023 06:27:51 PM

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