

Señora Juez
MARÍA CECILIA PIZARRO TOLEDO
JUZGADO DIECISÉIS (16) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA
E. S. D.

Referencia: 11001-33-35-016-2019-00308-00

Medio De Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Demandante: William Ernesto Guerrero Castellanos

Demandado: Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio – Fiduciaria la Previsora S.A. – Bogotá D.C. – Secretaría de Educación Distrital

Asunto: Contestación de la demanda

VIVIANA CAROLINA RODRÍGUEZ PRIETO, identificada con la cédula de ciudadanía No. 1.032.471.577 de Bogotá D.C., y portadora de la tarjeta profesional No. 342.450 del Consejo Superior de la Judicatura, obrando como apoderada sustituta de **BOGOTÁ D.C. – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL DISTRITO**, (en adelante SED o mi representada), manifiesto que por medio del presente escrito y encontrándome dentro del término legal, me permito contestar la demanda bajo las siguientes consideraciones:

A. Pronunciamiento frente a las pretensiones y declaraciones de la demanda

En cuanto a las pretensiones de la demanda, me opongo a la prosperidad de todas y cada una de ellas en los siguientes términos:

1.1. DECLARACIONES

1.1.1. DECLARACIÓN PRIMERA: Me opongo a esta pretensión toda vez que la **SECRETARÍA DISTRITAL** no es la entidad encargada del reconocimiento y pago de las prestaciones sociales del magisterio y la expedición de dicho acto es responsabilidad del Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, y en todo caso, la sanción es asumida con los recursos provenientes de este Fondo, cuenta administrada por la Fiduprevisora S.A.

1.1.2. DECLARACIÓN SEGUNDA: Me opongo, pues la **SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL**, no es la entidad encargada del manejo de los recursos, y se encuentra probado que la misma realizó en su actuar todos los procedimientos que establece el Decreto 2831 de 2005, en relación con el procedimiento y el pago de prestaciones sociales de los empleados del fondo, por lo tanto, la competencia radica en la sociedad fiduciaria.

1.2. CONDENAS

1.2.1. DECLARACIÓN PRIMERA: Me opongo a esta pretensión toda vez que la **SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL**, no es la entidad encargada del manejo de los recursos, y se encuentra probado que la misma realizó en su actuar todos los procedimientos que establece el Decreto 2831 de 2005, en relación con el procedimiento y el pago de prestaciones sociales de los empleados del fondo, por lo tanto, la competencia radica en la sociedad fiduciaria.

1.2.2. DECLARACIÓN SEGUNDA: Me opongo a esta pretensión toda vez que la **SECRETARIA DE EDUCACIÓN DISTRITAL**, no es la entidad encargada de realizar el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales del Magisterio, por lo tanto, las mismas deben ser pagadas con los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, teniendo en cuenta que la SECRETARÍA realizó todas las gestiones descritas en el Decreto 2381 de 2005.

1.2.3. DECLARACIÓN TERCERA: Me opongo toda vez que dicho acto es una responsabilidad asumida con los recursos provenientes de la entidad pagadora, esto es, la Fiduprevisora, a través del acto administrativo de reconocimiento que debe expedir el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio a través de la Secretaría de Educación.

1.2.4. DECLARACIÓN CUARTA: Me opongo toda vez que la **SECRETARIA DE EDUCACIÓN DE BOGOTÁ D.C.**, no es la entidad encargada de realizar el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales del Magisterio, por lo tanto, las mismas deben ser pagadas con los recursos del Fondo por ser la entidad encargada de su administración – Fiduprevisora S.A.

1.2.5. DECLARACIÓN QUINTA: Me opongo a la eventual condena en costas procesales y agencias en derecho invocado por la parte demandante y solicito se absuelva a la entidad que represento. Pido se condene en costas al demandante, incluyendo las agencias en derecho.

B. Contestación a la descripción de los hechos relacionados en la demanda

En cuanto a los hechos expuestos en el escrito de la demanda, me permito pronunciarme de los mismos en los siguientes términos:

HECHO PRIMERO: NO ES UN HECHO. Son observaciones sobre la normatividad aplicable al caso.

HECHO SEGUNDO: NO ES UN HECHO. Son observaciones sobre la normatividad aplicable al caso.

HECHO TERCERO: ES CIERTO. Conforme a las certificaciones que reposan en el expediente administrativo.

HECHO CUARTO: ES CIERTO. A través de la Resolución No. 1025 de 18 de febrero de 2016 la Secretaría de Educación le reconoció al docente William Ernesto Guerrero Castellanos la suma de \$7.854.378, por concepto de liquidación de Cesantías definitivas.

HECHO QUINTO: NO LE CONSTA A LA ENTIDAD. El pago por concepto de liquidación de cesantías le corresponde al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio de Bogotá D.C. Al existir dudas al respecto, deberán probarse en el presente proceso.

HECHO SEXTO: NO ES UN HECHO. Son observaciones sobre la normatividad aplicable al caso.

HECHO SÉPTIMO: NO ES UN HECHO. Son observaciones sobre la normatividad aplicable al caso.

HECHO OCTAVO: NO LE CONSTA A LA ENTIDAD. El pago por concepto de liquidación de sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías le corresponde al Fondo Nacional de

Prestaciones Sociales del Magisterio de Bogotá D.C. Al existir dudas al respecto, deberán probarse en el presente proceso.

HECHO NOVENO: NO LE CONSTA A LA ENTIDAD. El pago por concepto de liquidación de sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías le corresponde al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio de Bogotá D.C. Al existir dudas al respecto, deberán probarse en el presente proceso.

C. Razones y fundamentos de la defensa

La Ley 91 de 1989 creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (en adelante “Fomag”), como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica, y cuya administración le corresponde a una entidad fiduciaria estatal o de economía mixta en la cual el Estado tenga una participación superior al 90%.

La administración de los recursos del Fomag se encuentra a cargo de la fiduciaria la Previsora S.A., ello, en virtud del contrato de fiducia mercantil suscrito por la Nación-Ministerio de Educación Nacional con esta entidad financiera del Estado.

De conformidad con el artículo 4 Ibidem, le corresponde a esta cuenta especial de la Nación atender las prestaciones sociales de los docentes nacionales y nacionalizados que se encuentran vinculados a la fecha de promulgación de la presente ley, así como del personal afiliado con posterioridad a su expedición.¹

Como objetivos del Fomag, señala el artículo 5 de la Ley 91 de 1989:

“1. Efectuar el pago de las prestaciones sociales del personal afiliado.

2. Garantizar la prestación de los servicios médico-asistenciales que contratará con entidades de acuerdo con instrucciones que importa el Consejo Directivo del Fondo.

3. Llevar los registros contables y estadísticos necesarios para determinar el estado de los aportes y garantizar un estricto control de uso de los recursos y constituir una base de datos del personal afiliado, con el fin de cumplir todas las obligaciones que en materia prestacional deba atender el Fondo, que además pueda ser utilizable para consolidar la nómina y preparar el presupuesto en el Ministerio de Hacienda.

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 del Magisterio, cumplan oportunamente con el pago de sus obligaciones.” (Negrilla fuera de texto)

Por su parte, el artículo 2 de la Ley 91 de 1989 refiere la forma como se asumirán las obligaciones prestacionales de los docentes entre la Nación y los entes territoriales, en donde resulta necesario resaltar lo dispuesto en el numeral 5 del referido artículo, en la medida que la Nación asumió por medio de esta cuenta, el pago de aquellas prestaciones sociales del personal nacional y nacionalizado causadas a partir de la promulgación de la mencionada ley.

“5.- Las prestaciones sociales del personal nacional y nacionalizado que se causen a partir del momento de la promulgación de la presente Ley, son de cargo de la Nación y serán pagadas por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio; pero las entidades territoriales, la Caja Nacional de Previsión Social, el Fondo Nacional de Ahorro o las entidades que

¹Posteriormente, la Ley 812 de 2003 dispuso que el régimen prestacional de los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales que se encuentran vinculados al servicio público educativo oficial es el establecido en las disposiciones vigentes a la fecha de expedición de la mencionada ley y los docentes vinculados con posterioridad a su expedición tendrán los derechos pensionales establecidos en las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003.

hicieren sus veces, pagarán al Fondo las sumas que resulten adeudar hasta la fecha de promulgación de la presente Ley a dicho personal, por concepto de las prestaciones sociales no causadas o no exigibles.” (Negrilla fuera de texto)

Aunado a lo anterior, la Ley 962 de 2005 “*Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas*”, estableció en el artículo 56 que las prestaciones sociales a cargo del Fomag, deben ser reconocidas por este Fondo, previo a la aprobación del proyecto de resolución que es elaborado por la entidad territorial a la cual se encuentre vinculado el docente.

“Artículo 56. Las prestaciones sociales que pagará el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio serán reconocidas por el citado Fondo, mediante la aprobación del proyecto de resolución por parte de quien administre el Fondo, el cual debe ser elaborado por el Secretario de Educación de la Entidad Territorial certificada correspondiente, a la que se encuentre vinculado el docente. El acto administrativo de reconocimiento se hará mediante resolución que llevará la firma del Secretario de Educación de la entidad territorial.”

Con fundamento en las normas antes señaladas, es claro que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio tiene la obligación de atender el pago de todas las obligaciones relacionadas con las prestaciones sociales de los docentes que se encuentra afiliados a este Fondo, teniendo en cuenta que a partir de la expedición de Ley 91 de 1989 la Nación asumió esta carga por medio de la cuenta especial Fomag y la Ley 962 de 2005 reafirmó esta competencia al señalar que las prestaciones a cargo del Fomag debían ser reconocidas por este Fondo y asigna a las entidades territoriales la obligación de elaborar el proyecto de acto administrativo.

En ese orden de ideas, las entidades territoriales dentro del trámite de las solicitudes que promuevan los docentes para el reconocimiento y pago de prestaciones sociales de los docentes afiliados al Fomag, únicamente tienen a cargo la elaboración del proyecto del acto administrativo correspondiente, el cual debe ser aprobado por el mencionado Fondo en la medida que tiene la obligación de reconocer y pagar las prestaciones sociales del magisterio.

Ahora bien, en lo relacionado con el reconocimiento de la prestación de cesantías del magisterio, el artículo 15 de la Ley 91 de 1989 prevé la forma en la que el Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio debe cancelar las cesantías al personal docente, el cual se realiza mediante dos sistemas de liquidación, anualizado o retroactivo, determinado según la fecha de vinculación del docente.

En cuanto a la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías parciales o definitivas, la Ley 1071 de 2006² estableció que la entidad obligada al pago de esta prestación debe reconocer y pagar con sus propios recursos un día de salario por cada día de retardo en el pago, encontrándose la entidad en la posibilidad de repetir contra el funcionario que ocasionó la mora en el pago.

“Artículo 5o. Mora en el pago. La entidad pública pagadora tendrá un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días hábiles, a partir de la cual quede en firme el acto administrativo que ordena la liquidación de las cesantías definitivas o parciales del servidor público, para cancelar esta prestación social, sin perjuicio de lo establecido para el Fondo Nacional de Ahorro.

² En sentencia de unificación del 18 de julio de 2018, la Sección Segunda del Consejo de Estado consideró que para el caso del trámite de las solicitudes de cesantías que promueven los docentes, debe prevalecer el mandato contenido en la Ley 1071 de 2006 sobre aquel previsto en el Decreto 2831 de 2005. Lo anterior, teniendo en cuenta que: “(...) no hay lugar a la aplicación conjunta del Decreto 2831 de 2005 en el trámite del reconocimiento y pago de las cesantías de los docentes, y de la Ley 1071 de 2006 para la sanción moratoria en el evento en que la entidad pagadora incumpla el plazo, pues ello desconocería la jerarquía normativa de la ley sobre el reglamento.” Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia de Unificación del 18 de julio de 2018. Radicado: 73001-23-33-000-2014-00580-01 (4961-15) CE-SUJ2-012-18

Parágrafo. En caso de mora en el pago de las cesantías definitivas o parciales de los servidores públicos, la entidad obligada reconocerá y cancelará de sus propios recursos, al beneficiario, un día de salario por cada día de retardo hasta que se haga efectivo el pago de las mismas, para lo cual solo bastará acreditar la no cancelación dentro del término previsto en este artículo. Sin embargo, la entidad podrá repetir contra el funcionario, cuando se demuestre que la mora en el pago se produjo por culpa imputable a este. (Negrilla fuera de texto)

De la normatividad relacionada, es claro que la Secretaría de Educación del Distrito interviene únicamente en la elaboración del proyecto de acto administrativo, en este caso, proyecta la resolución de reconocimiento de las cesantías ya sean parciales o definitivas de los docentes adscritos a esta entidad territorial, y es el Fomag quién finalmente aprueba el mencionado acto, reconoce la prestación y realiza el pago a través de la Fiduprevisora S.A.

En igual sentido, tratándose de la sanción moratoria por pago tardío de las cesantías, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 1071 de 2006, la obligación de pagar con sus propios recursos dicha sanción, se encuentra a cargo de la entidad pública obligada a reconocer y pagar esta prestación al servidor público, que para el caso concreto corresponde al Fomag.

Sobre el particular, se debe traer a colación un pronunciamiento del máximo órgano de la jurisdicción contenciosa administrativa, donde se zanjó la discusión respecto de la entidad que debe responder por la sanción moratoria, teniendo en cuenta que todas las llamadas en juicio proponían la excepción previa de la falta de legitimación en la causa por pasiva.

Así es, que, en providencia del 25 de septiembre de 2017, dentro del radicado interno (1669-15) la Sección Segunda del Consejo de Estado³, estableció lo siguiente:

“...7.2.2.2 Entidad responsable del reconocimiento del pago de la sanción moratoria

En el caso de los docentes oficiales afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, es la Nación - Ministerio de Educación Nacional, con cargo a los recursos del citado fondo, la entidad obligada del reconocimiento y pago de la sanción moratorio por el desembolso tardío de las cesantías. Veamos:

- Mediante la Ley 91 de 1989, se creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, que si bien es cierto no tiene personería jurídica, está adscrita al Ministerio de Educación Nacional, cuya finalidad entre otros, es el pago de las prestaciones sociales de los docentes.*
- Por su parte, el Decreto 3752 de 2003 regló el proceso de afiliación de los docentes al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y señaló en su artículo 4 los requisitos de afiliación del personal docente de las entidades territoriales y en su artículo 5 el trámite de afiliación, artículos de los cuales se desprende que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio reconocerá y pagará las cesantías.*
- A su vez, el artículo 56 de la Ley 962 de 2005 señala que las prestaciones sociales de los docentes oficiales serían reconocidas y pagadas por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, mediante la aprobación del proyecto de resolución por parte de quién administre el Fondo, el cual en todo caso debe ser elaborado por el Secretario de Educación de la entidad territorial certificada correspondiente a la que se encuentre vinculado el docente, sin despojar al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio de la competencia para reconocer y pagar las prestaciones de los docentes oficiales.”*

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del 25 de septiembre de dos mil 2017. Radicado: 73001-23-33-000-2013-00638-01 (1689-15).

Refuerza la tesis señalada, lo dispuesto por el Consejo de Estado, en providencia de fecha 16 de agosto de 2018⁴, que declaró probada la falta de legitimación en la causa por pasiva de la entidad territorial en los términos que se citan a continuación:

“Así las cosas, en lo que tiene que ver con el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales del magisterio, ésta una competencia otorgada al FOMAG como una cuenta especial de la nación, por ser en cabeza de quién se encuentra el patrimonio autónomo creado por la Ley respecto de los factores prestacionales de sus afiliados y finalmente, de la cual se destinan los recursos para la cancelación de las sumas reconocidas por los actos administrativos expedidos por las secretarías de educación territoriales, de manera que en los procesos en los que se discuta la liquidación de la prestación social – cesantías, tal como lo ha sostenido la jurisprudencia de esta corporación en casos similares cuya discusión se concretó en el régimen de liquidación de dicha prerrogativa laboral, no es procedente la vinculación de las entidades territoriales”.

Por lo tanto, es con cargo al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio que se cubren tanto las cesantías de los docentes afiliados a este, como la sanción moratoria que se cause por su no pago oportuno, sin que tenga responsabilidad alguna el ente territorial, quien solo actúa en nombre del fondo...”

Todo lo anterior permite concluir que la Secretaría de Educación de Bogotá D.C., no está llamada a responder por las pretensiones elevadas en la demanda, las cuales se encuentran dirigidas a obtener el reconocimiento y pago de la sanción moratoria prevista en la Ley 1071 de 2006, toda vez que, es la Nación- Ministerio de Educación Nacional -Fomag, quien por disposición legal es el ente que tiene la obligación de efectuar el mencionado pago en razón a las funciones y competencias asignadas, esto es, el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales del personal docente afiliado a este Fondo.

D. Cambio normativo en la responsabilidad del ente territorial por el pago tardío de las cesantías.

Con la expedición de la Ley 1955 de 2019, en especial, en lo dispuesto en el parágrafo del artículo 57, es la responsabilidad del ente territorial asumir la sanción por mora en el pago de las cesantías en aquellos eventos en que se incumplan los plazos previstos para adelantar el respectivo trámite. Con ello resulta apremiante que, el Despacho deberá revisar si la Secretaría de Educación cumplió con las actividades propias para emitir los actos administrativos de reconocimiento y pago de cesantías a los docentes que hagan parte del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio – FOMAG.

Para sustentar lo anterior, el mencionado artículo establece:

“ARTÍCULO 57. EFICIENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS DEL FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO. 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.

Las pensiones que pagará el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio serán reconocidas por el citado Fondo, mediante la aprobación del proyecto de resolución por parte de quien administre el Fondo, el cual debe ser elaborado por el Secretario de Educación de la Entidad Territorial certificada correspondiente, a la que se encuentre vinculado el docente. El acto administrativo de reconocimiento de la pensión se hará mediante resolución que llevará la firma del Secretario de Educación de la entidad territorial.

Para el pago de las prestaciones económicas y los servicios de salud, el Fondo deberá aplicar el principio de unidad de caja con el fin de lograr mayor eficiencia en la administración y pago de las obligaciones definidas por la ley, con excepción de los recursos provenientes del Fondo Nacional de

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia 16 de agosto de 2018. Radicado 2016-1237-01 (2229-18).

Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET). En todo caso, el Fondo debe priorizar el pago de los servicios de salud y de las mesadas pensionales de los maestros.

*Los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio solo podrán destinarse para garantizar el pago de las prestaciones económicas, sociales y asistenciales a sus afiliados docentes, pensionados y beneficiarios. **No podrá decretarse el pago de indemnizaciones económicas por vía judicial o administrativa con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.***

PARÁGRAFO. La entidad territorial será responsable del pago de la sanción por mora en el pago de las cesantías en aquellos eventos en los que el pago extemporáneo se genere como consecuencia del incumplimiento de los plazos previstos para la radicación o entrega de la solicitud de pago de cesantías por parte de la Secretaría de Educación territorial al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. En estos eventos el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio será responsable únicamente del pago de las cesantías."

Como observación en lo que importa de la disposición transcrita, debe advertirse que:

- I. Por regla general, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio es el responsable del reconocimiento del pago de las cesantías y la sanción por mora en su pago.
- II. Excepcionalmente, la entidad territorial será responsable del pago de la sanción por mora en el pago de las cesantías en aquellos eventos en los que el pago extemporáneo se genere como consecuencia del incumplimiento de los plazos previstos para la radicación o entrega de la solicitud de pago de cesantías por parte de la Secretaría de Educación territorial al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.
- III. Uno de los aspectos a dilucidar en los procesos judiciales en los que se pretenda el reconocimiento de la sanción por la mora en el pago de las cesantías radica en la razón por la cual se presentó el retardo.
- IV. Para poder imputar esta responsabilidad, deberá acreditarse que el incumplimiento en los plazos dispuestos para el reconocimiento de las respectivas cesantías. Plazos que deben estar asociados a las actividades a cargo de la entidad territorial.
- V. En ese sentido, los plazos que se dispongan para el cumplimiento en el envío de la solicitud de pago son perentorios y su inobservancia genera la responsabilidad del ente territorial.
- VI. Se considera que, en caso de que exista retraso por parte del ente territorial y el Fondo, la responsabilidad será compartida. En ese sentido, tanto la entidad como el mencionado Fondo asumirán en la proporción del tiempo que haya transcurrido y corresponda a las actividades de cada una.
- VII. Temporalmente, solo será responsable el ente territorial en los casos dispuestos a partir del 25 de mayo de 2019, fecha en la que se publicó la mencionada Ley en el Diario Oficial No. 50.964 de esa misma fecha.

Antes de la entrada en vigencia del artículo 57 de la Ley 1955 de 2019, la posición del Consejo de Estado del Tribunal Administrativo de Cundinamarca corresponde a que, el pago de la Sanción Moratoria se encuentra a cargo de la FIDUPREVISORA S.A en calidad de administradora de la cuenta especial FOMAG, con ocasión al contrato de fiducia mercantil suscrito por el MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Con ello, se consideraba que los entes territoriales carecían de falta de legitimación en la causa por pasiva.

Las decisiones más importantes podrían presentarse del siguiente modo:

En sentencia del 29 de mayo de 2020, Magistrado ponente: Dr. Luis Alfredo Zamora Acosta Expediente: 11001-33-035-030-2018-00328-01 demandante: Miguel Ángel Ramos Pérez en contra de la Nación - Ministerio de Educación Nacional - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio Nulidad y Restablecimiento del Derecho, que en la parte considerativa expuso lo siguiente:

"En todo caso, se trate del régimen anualizado o retroactivo, corresponde al FOMAG liquidar y reconocer el auxilio de cesantía parcial o definitiva de los docentes oficiales, labor que, en virtud de la garantía de "prestación descentralizada de los servicios" consagrada en el inciso final del artículo 3 de la Ley 91 de 1989, y de la delegación de que trata el artículo 9 ajusten, es desarrollada por las secretarías de educación de los entes territoriales. Así fue dispuesto en el Decreto 3752 de 2003 "por el cual se reglamentan los artículos 81 parcial de la Ley 812 de 2003, 18 parcial de la Ley 715 de 2001 y la Ley 91 de 1989, y la Ley 962 de 2005, art. 56.

Entre tanto, el pago efectivo de las prestaciones reconocidas es efectuado a través de una sociedad fiduciaria que administra los recursos, que en la actualidad es la FIDUPREVISORA S.A quien la Nación - Ministerio de Educación Nacional, en virtud de las disposiciones del artículo 3o de la Ley 91 de 1989, suscribió el contrato de fiducia mercantil contenido en la escritura pública 083 de 21 de junio de 1990, modificado entre otros, por la escritura No. 1588 27 de diciembre de 2018.

Así pues, siguiendo el contenido de las normas que gobiernan el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales de los docentes, surge palmario que la Nación, a través del Ministerio de Educación Nacional, tiene a su cargo el reconocimiento de las prestaciones sociales de los docentes, las que son pagadas por el FOMAG. Para tales efectos, las secretarías de educación de los entes territoriales en las que el docente prestó sus servicios tienen a su cargo la elaboración y suscripción de la resolución de reconocimiento y pago de las prestaciones sociales, previa aprobación de la sociedad fiduciaria que administra el patrimonio del FOMAG"

(...) Conforme lo anterior, y si en tratándose de los docentes, el obligado al pago de las cesantías es el FOMAG, surge palmario que será también con cargo a ese fondo que deberá cancelarse la sanción por mora, surgida con ocasión del retardo en el pago de la mencionada prestación; sin que su naturaleza de cuenta especial - patrimonio autónomo, constituya óbice para asumir la responsabilidad que la normatividad le impuso, y traslade la obligación al fideicomitente y fiduciario." (Subrayas fuera del texto original)

A su turno, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda – Subsección E, a través de la sentencia del 12 de junio de 2020, bajo radicado 11001-33-42-055-2017-00252-01, en donde la accionante es Nidia Leonor Pérez Sánchez, realizó un análisis correspondiente para establecer si en el asunto la Secretaría de Educación de Bogotá estaba llamada a responder solidariamente por el pago de la sanción moratoria consagrada en el artículo 5º de la ley 1071 de 2006, por el pago tardío de las cesantías parciales reconocidas a favor de la demandante, concluyendo que:

"La Sala advierte que la Secretaría de Educación de Bogotá no está llamada a efectuar el pago de la sanción moratoria con sus propios recursos, por cuanto el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio es el fondo especial creado mediante la Ley 91 de 1989, con el fin de atender las prestaciones de los docentes nacionales y nacionalizados.

Es decir, que la actuación de la Secretaría de Educación de Bogotá se limita a la recepción de las solicitudes y elaboración de los proyectos de actos administrativos relacionados con las prestaciones sociales de los afiliados al fondo, sin que esto implique en forma alguna que en caso de que se genere una controversia sobre dichas prestaciones, sea la entidad territorial la llamada a responder con su patrimonio.

En otras palabras, se declarará probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva de la Secretaría de Educación de Bogotá, y que corresponde al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y a la Fiduprevisora S.A., en calidad de administradora y vocera de los recursos del patrimonio autónomo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, asumir eventualmente las consecuencias jurídicas derivadas de

una decisión judicial, pues es a quien se le atribuyó la función de atender las prestaciones sociales de los docentes afiliados (Negrillas fuera del texto original)

En relación con la competencia del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio para reconocer prestaciones sociales, la Sección Segunda del Consejo de Estado en sentencia del 28 de septiembre de 2017⁵ manifestó que no se requiere la intervención del ente o Secretaría de Educación territoriales, teniendo en cuenta que es el aludido fondo quien debe asumir eventualmente las consecuencias jurídicas derivadas de una decisión judicial, de la siguiente manera:

“Sobre el particular, se expuso: “las prestaciones sociales pagaderas a los docentes oficiales serían reconocidas y pagadas por el Fondo del Magisterio, mediante la aprobación del proyecto de resolución por parte de quien lo administre, el cual en todo caso debía ser elaborado por la secretaría de educación de la entidad territorial certificada correspondiente, a la que se encuentre vinculado el docente.

(...)

Así las cosas, deber decirse que de conformidad con las normas transcritas las resoluciones por las cuales se dispone el reconocimiento y pago de prestaciones económicas a favor de los afiliados del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del magisterio son actos en los que interviene, tanto la secretaría de educación del ente territorial, en el cual presta sus servicios el docente, a través del elaboración del proyecto de resolución de reconocimiento prestacional, como la Fiduciaria encargada de administrar los recursos del Fondo Nacional de prestaciones Sociales del Magisterio, dentro de los siguientes términos:

El objeto de la Ley 962 de 2005 fue la simplificar una serie de trámites que se adelantaban ante la administración, entre ellos las solicitudes de los docentes oficiales tendiente a obtener el reconocimiento de una prestación, dada la evidente complejidad que ello entrañaba, circunstancia que en ningún momento supuso despojar al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio de la competencia para reconocer y pagar las prestaciones sociales de los docentes oficiales, como se observa en el artículo 56 de la precitada ley, el cual, no hace otra cosa que reafirmar dicha competencia en cabeza del referido fondo, al señalar en su tenor literal que “Las prestaciones sociales que pagará el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio serán reconocidas por el citado fondo”.

*Así las cosas, en lo que tiene que ver con las prestaciones sociales del magisterio, se tiene que es ésta una competencia dada al respectivo fondo mediante la aprobación que haga la Fiduprevisor S.A. del proyecto de decisión presentado por la secretaría de educación correspondiente, de acuerdo a lo establecido en la Ley 962 de 2005 artículo 56, por lo tanto, encontrándose en cabeza del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio tanto **el reconocimiento como el pago de las cesantías de los docentes, es ostensible que el restablecimiento en tratándose de controversias relacionadas con las prestaciones sociales de los docentes, corresponde al Ministerio de Educación Nacional - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, por ser en cabeza de quien se encuentra el patrimonio autónomo creado por la ley para el pago de los factores prestacionales de sus afiliados, sin que para ello se requiera de intervención alguna del ente territorial – secretaría de educación municipal.** (Negrilla fuera del texto original)*

Sentencia del 20 de agosto de 2020, MP. Carmen Alicia Rengifo Sanguino bajo radicado No. 11001-33- 35-012-2017-00429-01, y Sentencia del 11 de septiembre de 2020, MP. Luis Alfredo Zamora Acosta, bajo radicado No. 11001-33-35-012-2015-00197-01, donde se concluyó que el obligado al pago de las cesantías es el FOMAG, y surge el planteamiento que será también con cargo de ese fondo quién deberá cancelar la sanción por mora y no la Secretaría de Educación del Distrito.

Conforme a ello, las razones normativas sobre las que se apoyaba el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, al introducirse la modificación del artículo 57 de la Ley 1955 de 2019,

⁵ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, Radicado No. 17001-23-33-000-2013-00433-02. M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

particularmente en su parágrafo implica necesariamente que, no en todos los casos el FOMAG está obligado a responder, ni en todos los casos la Secretaría de Educación Distrital está llamada a responder.

En ese orden de ideas, en los procesos en que el demandante haya radicado la solicitud de reconocimiento de prestaciones sociales con antelación al 25 de mayo de 2019 y correspondiente Resolución de reconocimiento de prestaciones sociales se haya expedido con antelación al 25 de mayo de 2019, no resulta posible la aplicación de la Ley 1955 de 2019.

Esta posición es acorde con lo establecido en el inciso segundo del artículo 29 de la Constitución Política, el cual establece como regla del derecho al debido proceso que solo serán aplicables las leyes preexistentes al momento de la ocurrencia de los hechos:

“ARTICULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio”

Tal como se evidencia, con la entrada en vigencia de la Ley 1955 de 2019 (25 de mayo de 2019) se estableció que la responsabilidad del pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías correrá a cargo de la Secretaría de Educación territorial, cuando la culpa por el pago estemporáneo sea imputable a la entidad territorial.

En este sentido, en el proceso epígrafe se tiene que la actora presentó solicitud de reconocimiento de sus cesantías mediante derecho de petición radicado el **07 de septiembre de 2015**, siendo estas reconocidas a través de la **Resolución No. 1025 del 18 de febrero de 2016** y puestas a disposición de la demandante el **14 de junio de 2016**.

Así las cosas, se encuentra que, aunque la Ley 1955 de 2019 estableció una posible responsabilidad del pago de la sanción moratoria en cabeza de la Secretaría de Educación cuando le sea imputable la culpa por el pago extemporáneo de las cesantías, en el presente asunto los hechos relacionados con la solicitud de reconocimiento de prestaciones sociales y correspondiente Resolución de reconocimiento de las cesantías, tuvieron lugar con anterioridad a la entrada en vigencia de dicha normativa (25 de mayo de 2019).

Bajo las anteriores consideraciones, se arrima a la conclusión que la Secretaría de Educación Distrital no sería la llamada a asumir las consecuencias jurídicas en una eventual sentencia condenatoria por la configuración de la sanción mora, si a ello hubiera lugar, razón por la cual se debe desvincular en el presente proceso a mi representada.

E. Excepciones

Como consecuencia de los presupuestos expuestos en el capítulo que precede, me permito proponer las siguientes excepciones:

1. Falta de legitimación en la causa por pasiva

Esta excepción tiene como fundamento los argumentos expuesto en el numeral anterior, relativo a las razones y fundamentos de defensa y los argumentos que se proceden a exponer:

De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado⁶, la legitimación en la causa por pasiva corresponde a la capacidad jurídica y procesal de la parte demandada para comparecer en juicio y para oponerse a las pretensiones.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Auto del 07 de febrero de 2019. Radicado: 68001-23-33-000-2014-00346-01(2174-15).

Adicionalmente, vale la pena precisar que esta Corporación tiene determinado que el presupuesto procesal de la legitimación en la causa tiene dos dimensiones, de hecho y material. i) *“La primera surge de la formulación de los hechos y de las pretensiones de la demanda, de manera que quien presenta el escrito inicial se encuentra legitimado por activa, mientras que el sujeto a quien se le imputa el daño ostenta legitimación en la causa por pasiva”*; (ii) La segunda, hace relación a la participación real que tienen las personas con el hecho origen de la formulación de la demanda y el vínculo con los derechos o intereses en discusión, circunstancia que permite establecer si existe mérito de las pretensiones del actor o las razones de oposición del demandado para dictar sentencia de fondo.

De esta manera, es posible que un sujeto que es parte del proceso, a pesar de encontrarse legitimado en la causa de hecho, no cuenta con legitimación en la causa material ya que no ostenta relación alguna con los hechos que dieron origen al proceso o, que de conformidad con la ley sustancial, no está llamado a responder por los derechos en controversia, lo cual trae como consecuencia que las pretensiones formuladas están llamadas a fracasar pues el demandado no se encuentra en la posibilidad de reparar los perjuicios ocasionados al demandante.⁸

Bajo el anterior entendimiento, la legitimación en la causa material por pasiva implica que la Entidad que es demandada, es la que está llamada a responder y restablecer el derecho del demandante ante una eventual sentencia condenatoria al encontrarse probada la participación real en el hecho o el vínculo jurídico sustancial con los intereses que se encuentran en disputa.

En el presente asunto, el demandante pretende la declaratoria de nulidad del acto ficto que negó la solicitud de reconocimiento de la sanción moratoria por el pago tardío de la cesantía y en consecuencia, que se condene a la entidad al pago de la mencionada sanción. Sin embargo, la Secretaría de Educación del Distrito carece de legitimación en la causa material por pasiva frente a estas pretensiones en la medida que, de conformidad con la ley sustancial, esta entidad no guarda vínculo alguno con los hechos y derechos en controversia.

Al respecto, es necesario recordar que de acuerdo con la Ley 91 de 1989, Ley 962 de 2005 y la Ley 1071 de 2006, quien está llamado a responder por la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías del personal docente es el Fomag. De esta manera, no existe vínculo o conexión de la Secretaría con los hechos y pretensiones alegados por el demandante, por cuanto es el Fomag quien tiene asignada la función y competencia para realizar el reconocimiento y pago de prestaciones sociales del magisterio.

Ahora bien, el Consejo de Estado⁹ ha sostenido en reiteradas oportunidades que, por regla general, la legitimación en la causa material constituye una condición anterior y necesaria para dictar sentencia de mérito, no obstante, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 180 del CPACA, el juez se encuentra en la posibilidad de declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva durante el trámite de la audiencia inicial, salvo que no exista certeza frente a la configuración de la excepción de legitimación en la causa de hecho y material, por activa o pasiva, asunto que deberá entonces resolverse en sentencia luego de evacuado todo el periodo probatorio.

En el caso concreto, teniendo en cuenta los fundamentos fácticos y jurídicos presentados en la demanda, se observa que existe certeza frente a la configuración de la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva para que pueda ser declarada, toda vez que la Secretaría

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 30 de mayo de 2019. Radicado: 81001-23-31-000-2011-00051-01(48890).

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 28 de julio de 2011. Radicado: 52001-23-31-000-1997-08625-01(19753).

⁹ Véase: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Auto del 13 de febrero de 2017. Radicado: 05001-23-33-000-2014-00624-01(55575); Auto del 13 de febrero de 2017. Radicado: 70001-23-33-000-2015-00013-01(55754); Auto del 13 marzo de 2017. Radicado: 25000-23-36-000-2015-00105-01(57357).

de Educación de Bogotá D.C., no es la entidad llamada a responder por los derechos que se encuentran en discusión, encontrándose el juez en la posibilidad de declarar esta excepción.

Así las cosas, la Secretaría de Educación Distrital no se encuentra legitimada en la causa por pasiva, porque si la ley no le ha asignado o transferido la administración del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, no puede esta entidad asumir funciones ni competencias que la ley no le ha prescrito, como lo es el reconocimiento de prestaciones sociales y el correspondiente pago de estos dineros, en los que se incluye la discutida sanción moratoria.

Nuevamente, vale la pena resaltar lo dispuesto por el Consejo de Estado, en providencia de fecha 16 de agosto de 2018¹⁰, que declaró probada la falta de legitimación en la causa por pasiva de la entidad territorial en los términos que se citan a continuación:

“Así las cosas, en lo que tiene que ver con el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales del magisterio, ésta una competencia otorgada al FOMAG como una cuenta especial de la nación, por ser en cabeza de quién se encuentra el patrimonio autónomo creado por la Ley respecto de los factores prestacionales de sus afiliados y finalmente, de la cual se destinan los recursos para la cancelación de las sumas reconocidas por los actos administrativos expedidos por las secretarías de educación territoriales, de manera que en los procesos en los que se discuta la liquidación de la prestación social – cesantías, tal como lo ha sostenido la jurisprudencia de esta corporación en casos similares cuya discusión se concretó en el régimen de liquidación de dicha prerrogativa laboral, no es procedente la vinculación de las entidades territoriales”.

Por lo anterior, la excepción propuesta está llamada a prosperar ya que la Secretaría de Educación de Bogotá D.C., no cuenta con legitimación en la causa por pasiva para actuar dentro de presente asunto, teniendo en cuenta que, quien debe reconocer y pagar las prestaciones sociales del magisterio es la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fomag.

2. Genérica o innominada

Como todo proceso contencioso de carácter declarativo, pido respetuosamente al señor Juez que en caso de encontrarse acreditada alguna circunstancia liberaría del demandado proceda con su declaración.

F. Pruebas

Solicito se tengan como pruebas a favor de la parte que represento las siguientes:

1. Expediente administrativo.

G. Anexos

Anexo al presente escrito los siguientes documentos:

1. Poder especial conferido por el Jefe de la Oficina Jurídica de la Secretaría de Educación de Bogotá D.C.
2. Poder de sustitución.
3. Pruebas señaladas en el capítulo f del presente escrito.

H. Notificaciones

Para los fines del proceso suministro los siguientes datos:

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del 16 de agosto de 2018. Radicado 2016-1237-01.



A la entidad que represento **BOGOTÁ D.C. – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL.**, en la Avenida el Dorado No. 66 – 63 de Bogotá D.C., y al buzón electrónico de notificaciones judiciales: notificajuridicased@educacionbogota.edu.co.

A la suscrita apoderada en la Carrera 68 A No. 23 – 47, Int 3 Apto 301 de Bogotá D.C., Celular 3112720996 y a los correos electrónicos notificacionesjcr@gmail.com y carolinarodriguezp7@gmail.com

Del honorable Despacho,

Viviana Carolina Rodríguez Prieto

Apoderada Bogotá D.C. - Secretaría de Educación Distrital

Celular: 3112720996