

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL**



JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES

Manizales, veintinueve (29) de junio de dos mil veintitrés (2023).

RADICADO:	17001-33-33-001- 2018-00461 -00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN A LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	GLORIA PATRICIA AGUILERA MORALES
DEMANDANDO:	MUNICIPIO DE VITERBO-CALDAS
AUTO:	0997
ESTADO:	078 DEL 30 DE JUNIO DE 2023

Se resuelve sobre la solicitud de aplazamiento de la Audiencia de Verificación de Cumplimiento del fallo presentada por la Procuradora Judicial delegada ante este Despacho, en atención a la necesidad de atender asuntos propios de su salud.

En este contexto, el Despacho encuentra mérito para acceder al aplazamiento de la audiencia.

Así las cosas, se fija como fecha para la realización de la audiencia de Verificación de Cumplimiento del Fallo el día **TREINTA Y UNO (31) DE JULIO DE DOS MIL VEINTITRÉS (2023) A LAS DOS DE LA TARDE (02:00 P.M.)**.

Se advierte que dicha audiencia será realizada por la plataforma para audiencias virtuales LifeSize, cuyo vínculo de acceso será enviado por correo electrónico un día (1) antes de la fecha programada.

Notifíquese y Cúmplase

CLAUDIA YANETH MUÑOZ GARCÍA
JUEZ

GEAR

Firmado Por:
Claudia Yaneth Muñoz Garcia
Juez
Juzgado Administrativo
001

Manizales - Caldas

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: **d82df29de3c3d0a439d15c90fd2a195dbaebbcfb324e745cd546cfd6d6e4a50a**

Documento generado en 29/06/2023 04:34:35 PM

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

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL**



JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES

Manizales, Caldas, veintinueve (29) de junio de dos mil veintitrés (2023).

RADICADO:	17001-33-33-001- 2022-00241 -00
ACCIÓN:	PROTECCIÓN A LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
ACCIONANTE:	ENRIQUE ARBELÁEZ MUTIS
ACCIONADO:	MUNICIPIO DE MANIZALES – CALDAS
ASUNTO:	CONCEDE IMPUGNACIÓN
AUTO:	0998
ESTADO N°:	078 DEL 30 DE JUNIO DE 2023

Con fundamento en el **artículo 37 de la Ley 472 de 1998**, y como quiera que el escrito de apelación formulado contra la sentencia No. 130 del dieciséis (16) de junio de 2023, fue presentado de manera oportuna; **SE CONCEDE** el recurso de apelación interpuesto por la entidad accionada (ver. Expediente Electrónico pdf 030).

En consecuencia, **REMÍTASE** el expediente a la Oficina Judicial a fin de que sea repartida entre los Magistrados del H. Tribunal Administrativo de esta ciudad para surtir el recurso interpuesto.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

CLAUDIA YANETH MUÑOZ GARCÍA
JUEZ

GEAR

Firmado Por:
Claudia Yaneth Muñoz Garcia
Juez

Juzgado Administrativo

001

Manizales - Caldas

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: **773a044846cbfeca3cf222b8f46139e3f00b9b140cbc0c6b5f482dca760d5ed1**

Documento generado en 29/06/2023 04:34:37 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL**



JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES

Manizales, veintinueve (29) de junio de dos mil veintitrés (2023).

RADICADO:	170013333001 2022-00316-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN A LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	CARLOS ARTURO HENAO GALINDO
DEMANDADA:	MUNICIPIO DE MANIZALES – CALDAS-
SENTENCIA No	153
ESTADO No	078 DEL 30 DE JUNIO DE 2023

I. ASUNTO

El Despacho profiere sentencia de primera instancia en el medio de control de la referencia.

II. ANTECEDENTES

2.1. Derechos e intereses colectivos invocados y sustento fáctico

En síntesis, la parte activa declaró que, el Centro de Integración CIC del barrio Aranjuez se encuentra muy deteriorado ya que no se han realizado las obras y adecuaciones necesarias para su buen funcionamiento, como el mantenimiento de techos, de los tableros de baloncesto, de la iluminación e instalación de mallas, así como la aplicación de pintura antideslizante en la cancha.

En ese sentido, sostuvo que, cuando llueve, el piso es muy liso y pone en riesgo la integridad física de los deportistas, pues el piso debería ser antideslizante, además que los tableros de baloncesto no obedecen a las normas exigidas y la iluminación es deficiente.

Adicionalmente, aclaró que la construcción del Centro de Integración Ciudadana CIC del Barrio Aranjuez, se dio por la implementación de un programa del Ministerio del Interior en convenio con la Alcaldía de Manizales, con el fin de promover actividades que permitan disminuir los índices de violencia.

Acto seguido, indicó que el 8 de noviembre de 2016 presentó derecho de petición ante el Ministerio de Interior, dando a conocer la problemática. Petición que fue trasladada a la Alcaldía de Manizales por ser de su competencia, sin que a la fecha exista solución.

Por otro lado, indicó que la comunidad deportiva se ha visto perjudicada en época de lluvias, por lo que se deben interrumpir los eventos, cancelar programaciones y

no se puede realizar ningún evento por inundación, convirtiéndose en una barrera para el libre disfrute del escenario deportivo.

En consecuencia, citó como derechos colectivos vulnerados los siguientes: i) al goce a un ambiente sano, ii) al goce del espacio público, y la utilización y defensa de los bienes de uso público, iii) a la defensa del patrimonio público, iv) a la seguridad y salubridad pública, v) a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

2.2. Pretensiones

Textualmente la parte actora pretende:

“PRIMERO: Que se declare que el Municipio de Manizales Caldas, está vulnerando los derechos colectivos contemplados en los literales a,d,g,y l del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, de la comunidad que disfruta el COLISEO CIC CENTRO DE INTEGRACIÓN CIUDADANA DE ARANJUEZ con su respectivo mantenimiento periódico.

SEGUNDO: Que, como consecuencia de lo anterior, se le ordene al MUNICIPIO DE MANIZALES CALDAS, ejecute dentro de un término prudencial las acciones requeridas para la mitigación del riesgo y se les ordene realicen las obras y adecuaciones necesarias del CIC CENTRO DE INTEGRACIÓN CIUDADANA DE ARANJUEZ con su respectivo mantenimiento periódico.

TERCERO: Por lo anteriormente expuesto se solicita:

- Instalación de techos que impidan la inundación del escenario deportivo.
- Instalación de una capa anti deslizante en la cancha.
- Instalación de tableros de baloncesto que cumplan las normas técnicas.
- Mejoramiento de la calidad de iluminación.
- Instalación de mallas que impidan que los balones lleguen a las casas del vecindario.
- Trazado e instalación de la cancha de voleibol.
- Las demás que se hagan necesarias como protección y garantía de la comunidad (...).”

2.3. Informe de la autoridad demandada- Municipio de Manizales (Archivo 13 del expediente)

El apoderado de la entidad territorial se pronunció sobre los hechos de la demanda e informó que la Oficina Coordinadora de Bienes del Municipio de la Secretaría de Hacienda, en concepto técnico del 19 de octubre de 2022, sostuvo que, de acuerdo con la base de datos que reposa en esa oficina, al actor popular se le dio respuesta mediante Oficio SH OB 731-22, en los siguientes términos:

Que para la debida reparación y adecuación del Centro de Integración Ciudadana (CIC) ubicado en el barrio Aranjuez de la ciudad de Manizales, se procedió a incluirla en la lista de los predios a intervenir para la vigencia fiscal del año 2023, lo anterior atendiendo a que la Administración Municipal ha venido realizando reparaciones y mantenimientos a los demás CIC'S que por su premura y riesgo inminente se han tenido que intervenir, entre los cuales se encuentra el SIC del kilómetro 41, CIC del barrio San Sebastián, CIC del barrio Samaria, agotando con ello la disponibilidad presupuestal de la vigencia 2022, e informándole al actor que en lo concerniente al CIC del barrio Aranjuez, se procederá a incorporarlo dentro de las intervenciones a desarrollar para la vigencia 2023.

Adicionalmente manifestó que, en concepto técnico allegado el día 20 de octubre de 2022, la Secretaría del Deporte ha informado que es pertinente recordar que los centros integradores comunitarios (CIC) son espacios públicos de integración comunitaria en los que el gobierno nacional trabaja en conjunto con los gobiernos municipales, y organizaciones de la sociedad civil; por lo cual no tienen naturaleza de escenario deportivo, espacios de competencia exclusiva de la Secretaría del Deporte.

Que también se pueden definir como *“Predios de uso público que permiten que desde las diferentes secretarías se realicen actividades culturales, deportivas, talleres, aeróbicos y demás”*. Que en palabras de la Coordinadora de la Oficina de Bienes de la Secretaría de Hacienda, dependencia encargada de estos escenarios en el Municipio de Manizales, Caldas, se concluye que el CIC del barrio Aranjuez se encuentra bajo la custodia y cuidado de la Oficina de Bienes adscrita a la Secretaría de Hacienda del Municipio de Manizales, dependencia que, previa visita técnica, será la encargada de dar trámite a las pretensiones del actor popular a través de la articulación con la Secretaría de Obras Públicas, y que como consecuencia de lo anterior no es posible para la Secretaría del Deporte realizar intervención, mantenimiento o adecuación alguna en el CIC.

También se dijo que el accionante señala que *“en sus construcciones dejaron por fuera aspectos que han afectado el desarrollo deportivo y, por ende, el objetivo para el cual fue construido”*, no es óbice para que se considere una vulneración de los derechos colectivos, cuando la realidad es que el inmueble no es exclusivo para el

desarrollo de actividades deportivas, el CIC tiene connotación de “predios de uso público que permite que desde las diferentes secretarías se realicen actividades culturales, deportivas, talleres, aeróbicos y demás” donde cualquier vulneración denunciada ante la afectación a los escenarios deportivos, aún si fuera aprobada por el despacho judicial, no obedecería entonces a acción u omisión imputable al Municipio de Manizales.

Refirió que no es procedente que el accionante indique que ese inmueble se deban hacer inversiones exclusivamente para el mejoramiento de escenarios deportivos por parte del Municipio, cuando tampoco se ha autorizado la implementación exclusiva de estos escenarios deportivos en el lugar.

Finalmente, manifestó que se opone a todas y cada una de las pretensiones de la demanda, respecto a que el Municipio de Manizales no ha incurrido en violación alguna de los derechos colectivos alegados, igualmente, además del débil argumento de la parte actora porque no se observa un escenario ni siquiera de riesgo que amerite la intervención inmediata de las autoridades administrativas, así como tampoco intervención de las autoridades judiciales en pro de una posible afectación de derechos colectivos. En línea con lo anterior, formuló las siguientes excepciones:

i) *Improcedencia de la acción*, debido a que, en su opinión, la Administración Municipal no ha vulnerado los derechos colectivos que invoca el accionante, porque según con las evidencias probatorias presentadas, seguramente el despacho determine la improcedencia de la presente acción popular.

ii) *Moralidad Administrativa*. Según los dichos del profesional defensor, el Municipio de Manizales ha dado cumplimiento a las funciones administrativas acorde a sus competencias, ha procedido en protección de la comunidad y cumplimiento de fines estatales sin omisión alguna.

iii) *Inexistencia de los presupuestos legales para incoar la acción*. según el artículo 2 de la Ley 472 de 1998, la Acción Popular fue instituida como un medio procesal para la protección de los derechos e intereses colectivos, y que, en el caso hipotético se considere cierta la reclamación conforme a los hechos expuestos por el accionante, no existe nexo de causalidad entre la problemática y el Municipio de Manizales, ya que al inmueble, aun siendo bien fiscal del Municipio, no se le puede invertir dineros públicos en su mejoramiento sin mediar planificación, valoración de necesidades, (inventario) y cumplimiento normativo en la contratación.

iv) *Carencia de prueba que constituya presunta vulneración de derechos colectivos*, pues de acuerdo al artículo 30 de la ley 472 de 1998, en principio, “la carga de la

prueba corresponderá al demandante”, es deber de la parte actora probar los hechos, acciones u omisiones que a su juicio constituyen la causa de amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos cuya protección se reclama en la demanda.

v) *Carencia Actual del Objeto*. Según criterio del apoderado de la accionada, con la respuesta a la demanda y los conceptos técnicos adjuntos se evidencia la gestión, donde en el trámite de la respuesta se conceptúa por la Oficina Coordinadora de Bienes, que el inmueble ya se encuentra incluido en la lista de los predios a intervenir para la vigencia fiscal del año 2023, por lo que se puede evidenciar que las actuaciones hoy rogadas por el accionante ya son hecho en “programación” , con lo que redundando en carencia actual del objeto.

vi) *Ausencia de transgresión de los derechos colectivos*. La parte actora no esgrime nada sobre la evitabilidad de un daño contingente o inminente, circunstancias necesarias para que proceda una decisión judicial en tal sentido. Además, no se evidencia que deban tomarse acciones preventivas inmediatas al respecto, pues su inminencia no se presenta en el *sub lite*. No es posible que el accionante pretenda simplemente esgrimir apreciaciones subjetivas, con miras a que el Juez de la causa o las partes, busquen explorar si se está o no vulnerando un determinado derecho colectivo.

2.3.1. Coadyuvancia (Archivo 15 del expediente)

El señor Enrique Arbeláez Mutis, a quien se le admitió la coadyuvancia, manifestó que el Centro de Integración Ciudadana CIC del barrio Aranjuez está abandonado, presenta detrimento en la infraestructura del mismo, el techo y demás construcción está en grave problema ambiental por lo que se requiere de obras de mitigación a todo el riesgo que ha manifestado el actor popular.

Indicó que dicho escenario es vida cultural, recreativa y de acciones comunitarias, por lo que precisa del mantenimiento y obras públicas eficientes y oportunas, defensa del bien público, ambiente sano, prevención de desastres previsibles técnicamente. Por lo que las pretensiones del accionante son acordes a los derechos colectivos que reclama.

Sostiene que la entidad demandada emite una respuesta injusta y contra derecho, pues por las condiciones en las que se encuentra dicho espacio comunitario requiere de mantenimiento y obras públicas.

2.4. Pacto de Cumplimiento

El Municipio de Manizales presentó ánimo conciliatorio debido a que se decidió incluir el mantenimiento del Centro de Integración Ciudadano CIC del barrio Aranjuez, dentro de las intervenciones que hará la entidad territorial dentro de la vigencia 2023.

Tras intentar llegar a un acuerdo que pusiera fin a las presuntas vulneraciones de los derechos e intereses colectivos, se declaró malogrado el pacto de cumplimiento debido a que la parte actora manifestó que la propuesta del Municipio es muy abstracta y general porque no atiende los puntos que está persiguiendo la comunidad.

El apoderado del Municipio de Manizales explicó que cuando se habla de reparación, adecuación y mantenimiento del bien, se trata de una decisión global. La delegada del Municipio advirtió que se encuentran a la espera del inventario de necesidades con los respectivos presupuestos para la ejecución de los trámites necesarios para el adelantamiento de las obras de mantenimiento y adecuación.

En resumen, el actor no aceptó la propuesta realizada por el Municipio de Manizales en la medida que no se da respuesta a cada uno de los puntos expuestos en la acción popular.

Atendiendo a lo anterior, se dictó el auto que incorporaba y decretaba los medios de prueba aportados y solicitados por las partes.

2.5. Alegatos de conclusión

2.5.1. Municipio de Manizales (Archivo 21 del expediente)

En resumen, el apoderado del Municipio de Manizales reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda, en especial los que hacen referencia al informe aportado sobre las obras a ejecutarse.

Indicó que la Secretaría de Hacienda de Manizales ha comprometido intención y recursos en la presente vigencia según el querer o pretensión del accionante.

También sostuvo que, en el presente caso, se encuentra frente a un hecho superado pues las obras solicitadas se van a realizar en la presente vigencia, ello también configura, en su opinión, la improcedencia de la acción, dado que el Municipio de Manizales no ha vulnerado los derechos colectivos del actor y que la posible vulneración que se reclamaba es noticia que se encontrará las mejoras necesarias, sin escatimar esfuerzos, además saneando incluso lo no previsto por el mismo accionante y que no se ha afectado la moralidad administrativa, pues se ha

demostrado el cumplimiento de las funciones que se establecen en la norma para el ejercicio de los cargos de los empleados de la Secretaría de Hacienda, oficina Coordinadora de Bienes.

2.5.1. Accionante: Guardó silencio, según constancia secretarial visible en el pdf 22 del expediente digital.

2.6. Concepto del Ministerio Público: No conceptuó en esta oportunidad, como se evidencia en constancia secretarial visible en el pdf 22 del expediente digital.

3. CONSIDERACIONES

3.1. Presupuestos procesales

El Despacho es competente para fallar este mecanismo constitucional, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 16 de la Ley 472 de 1998. La persona demandante actúa en nombre de la comunidad, por ello, podía iniciar el presente proceso, el cual está dirigido en contra de un ente territorial.

El medio de control ejercido es un mecanismo procesal por el cual se busca la protección de los derechos e intereses colectivos enlistados en el artículo 88 y siguientes de la Constitución Política y otros de similar naturaleza definidos por la ley. En este caso, el medio judicial constitucional se ejerce para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre tales derechos e intereses. De manera que no se encuentra razón alguna que impida la expedición de la presente providencia; cualquier vicio o irregularidad se entenderá saneado.

3.2. Problema jurídico

En este sentido, el problema jurídico principal que se debe resolver en esta instancia se resume en las siguientes preguntas:

¿En el proceso se encuentra demostrada la configuración de la carencia actual de objeto por hecho superado debido a que el Municipio de Manizales incluyó el Centro de Integración Ciudadana CIC del barrio Aranjuez en la lista de los predios a intervenir para la vigencia fiscal del año 2023?

¿En el proceso está demostrada la vulneración a los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda formulada en contra del Municipio de Manizales?

Con la respuesta que se emita a los anteriores interrogantes se resolverá el caso concreto y se absolverán las excepciones propuestas por la entidad enjuiciada.

3.3. Tesis del Despacho

En cuanto al primer problema jurídico, con fundamento en los medios de prueba que reposan en el expediente, se concluye que no se pueden tener por superadas las acciones y omisiones que eventualmente podrían constituir una vulneración a los derechos e intereses colectivos. Si bien es cierto en el expediente reposa un concepto técnico emitido por la entidad, que indica que el Centro de Integración Ciudadana CIC del barrio Aranjuez será incluido en la vigencia fiscal 2023, con esto no es suficiente para declarar la carencia actual de objeto por hecho superado. Mucho más cuando lo manifestado por la entidad territorial es un supuesto a futuro e incierto.

Lo anterior, posibilita a que el Despacho pueda evaluar si existe una vulneración a los derechos e intereses colectivos y emitir una sentencia en la que se declare que el Municipio de Manizales no ha satisfecho las pretensiones de la demanda y continúa amenazando los derechos e intereses colectivos de la parte actora. Lo anterior por cuanto la entidad territorial no ha ejecutado ninguna acción tendiente al mantenimiento, remodelación o construcción de obras para garantizar la calidad de un bien que está bajo su custodia y administración.

No puede pasarse por alto que la Constitución Política de 1991 (artículo 311) establece que al municipio le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

Con fundamento en lo anterior y los medios de prueba que reposan en el expediente, se puede concluir que existe una vulneración de los derechos colectivos invocados por el accionante, pues estando claro que el Municipio de Manizales tiene bajo su custodia un bien para el disfrute de la comunidad, es tal entidad la que debe propender por el mantenimiento que garantice la protección de los derechos e intereses colectivos. No existe duda de la atribución que le hace la Constitución y la ley, tanto es así que la entidad territorial ha manifestado que incluirá tales obras para la vigencia del año 2023, de manera que ella misma es consciente de la necesidad de adoptar medidas para paliar los riesgos a los que se ven enfrentados los miembros de la comunidad.

En este sentido, el Despacho estima que en el proceso se demostró la vulneración a los derechos e intereses colectivos de la comunidad del barrio Aranjuez, por la ausencia de obras que contribuyan a la calidad de vida de sus habitantes.

3.4. Premisas normativas y jurisprudenciales

3.4.1. La acción popular como mecanismo de protección de los derechos e intereses colectivos

De conformidad con el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política las Acciones Populares, reglamentadas por la Ley 472 de 1998, tienen por finalidad proteger derechos e intereses colectivos, en aquellos eventos en que se vean amenazados o vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas o los particulares.

Se trata de una acción principal, preventiva, cuando alude a que un derecho colectivo está siendo amenazado y restitutiva, cuando el derecho colectivo está siendo violado, con el propósito de que vuelvan las cosas al estado anterior. Por lo antepuesto, el inciso segundo del artículo 2º de la Ley 472 de 1998 establece que éstas *"... se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible"*.

Ahora bien, en la forma y términos de la reglamentación contenida en los artículos 1, 2, 4 y 9 de la ley 472 de 1998, los elementos necesarios para la procedencia de las acciones populares, según reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado, son los siguientes:

- a) La finalidad es la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva.
- b) Procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar ese tipo de derechos o intereses.
- c) Se ejerce para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración, o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.
- d) Los derechos e intereses colectivos susceptibles de esta acción son todos aquellos definidos como tales en la Constitución Política, las leyes ordinarias y los tratados de derecho internacional celebrados por Colombia, como por ejemplo los mencionados en el artículo 4º de la ley 472 de 1998.
- e) La titularidad para su ejercicio, como su nombre lo indica, está dada por su naturaleza popular, por lo tanto, puede ser ejercida por cualquier persona, natural

o jurídica, pública o privada, o también por las autoridades, organismos y entidades señalados en el artículo 12 de la ley 472 de 1998.

- Como lo ha precisado el Consejo de Estado “... *el punto de partida del juez en sede de la acción popular parte de la constatación efectiva de que un derecho o interés colectivo de aquellos establecidos constitucional o legalmente, se vea afectado o amenazado por una actividad pública o particular; una vez verificado este requisito, el fallador puede entrar a analizar los supuestos fácticos y jurídicos para determinar cuáles deben ser las medidas pertinentes, oportunas y procedentes que se deben decretar en la sentencia*”.

- En relación con el contenido de los derechos colectivos invocados, debe tenerse en cuenta que el artículo 7º de la Ley 472 de 1998 señala que su interpretación y la forma como deben aplicarse debe efectuarse “de acuerdo a como están definidos y regulados en la Constitución, las leyes y los tratados internacionales que vinculen a Colombia” (Subraya el Despacho).

Igualmente son derechos e intereses colectivos los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia.

3.4.2. El derecho al goce del espacio público y a la utilización y defensa de los bienes de uso público

Como se desprende de los artículos 63, 82, 102 y 332 de la Constitución Política los bienes de uso público son aquellos bienes destinados al uso, goce y disfrute de la colectividad y, por lo tanto, están al servicio de todos los habitantes en forma permanente, con las limitaciones que establece el ordenamiento jurídico y la autoridad competente que regula su utilización.

Ahora bien, para efectos de precisar el contenido obligacional que impone este derecho a las autoridades, se hace necesario establecer una clara distinción entre los bienes fiscales y los bienes de uso público, distinción que la Alta Corporación de lo Contencioso Administrativo ha decantado en los siguientes términos¹:

“(...) En primera medida resulta preciso distinguir, conforme lo hace la legislación, los bienes estatales en i) bienes de uso público y ii) bienes fiscales, para señalar que los primeros son aquellos destinados al uso y goce directo o indirecto de la comunidad, y que, por lo mismo, son inembargables, imprescriptibles e inalienables. Los segundos, los bienes fiscales, son aquellos respecto de los cuales el Estado detenta el derecho de dominio como si se tratase de los de propiedad particular; son bienes que están dentro del comercio y que son destinados, por regla general, al funcionamiento del ente estatal al cual pertenecen o a la prestación de un servicio. Con relación a ellos, la Sección ha manifestado:

1 CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA SUBSECCION A Consejero ponente: HERNAN ANDRADE RINCON, veintisiete (27) de marzo de dos mil catorce (2014) Radicación número: 25000-23-26-000-1998-02814-01(26939)

“Así pues, una caracterización de los bienes fiscales o patrimoniales del Estado pasaría por afirmar que se trata de bienes que (i) pertenecen a una persona jurídica de derecho público; (ii) están destinados a servir como instrumentos materiales para el ejercicio de funciones públicas o para la prestación de servicios a cargo de las entidades estatales; (iii) el Estado los administra de conformidad con el régimen jurídico que al tipo de bien del cual se trate proporciona el derecho común y (iv) son embargables, enajenables e imprescriptibles. Tales características permiten diferenciarlos con claridad de los bienes de uso público, tal como igualmente lo han hecho en otras ocasiones tanto esta Sala como la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, según se desprende de los siguientes pronunciamientos:

‘Ahora que, si bien es cierto existe alguna similitud entre los bienes de uso público y los fiscales o patrimoniales, comoquiera que ambas categorías forman parte de los bienes públicos y su afectación propende por el desarrollo de los principios y fines del Estado, es claro que se diferencian fundamentalmente por los derechos que se detentan sobre los mismos y por la posición de la comunidad frente a ellos.

Respecto de lo primero, o sea de los derechos que comprenden, debe tenerse en cuenta que los bienes de uso público son de propiedad del Estado, quien los administra, protege y reglamenta su uso, sin que puedan ser objeto de actos o negocios jurídicos que impliquen la limitación de su uso y disfrute por los ciudadanos. En tanto que, por este aspecto, los bienes fiscales se caracterizan porque el Estado es titular del derecho de dominio similar al que se ostenta respecto de los bienes particulares, que implican su uso, goce y disposición.

En cuanto a la situación de la comunidad frente a los bienes públicos, los de uso público están destinados principalmente al disfrute de todas las personas, sin perjuicio de los límites que su naturaleza imponga; en tanto que los bienes fiscales tendrán un uso restringido, puesto que están destinados, fundamentalmente, al funcionamiento del Estado y a la prestación de los servicios públicos a su cargo” (énfasis añadido).

En ese sentido, es necesario indicar que este derecho colectivo se refiere de manera expresa a los bienes de uso público, lo que no significa que los bienes fiscales se encuentren desprotegidos en su dimensión colectiva, pues su protección podrá invocarse a través de otros derechos colectivos o de otras acciones legales.

3.4.3. Derecho colectivo a la seguridad y salubridad públicas

La jurisprudencia del Consejo de Estado señaló, con respecto a este derecho colectivo, en la sentencia de 15 de mayo de 2014, radicado 2010-00609-01(AP), consejero Ponente Guillermo Vargas Ayala, lo siguiente:

“(…) La importancia del cuidado de la salud de las personas y de una adecuada gestión de su entorno, en tanto que aspectos esenciales para la efectividad del derecho a la vida y de otros postulados cardinales del Estado social de derecho como la dignidad humana o la libertad, se evidencia en lo previsto por el artículo 366 de la Carta, que además de señalar el bienestar

general y el mejoramiento de la calidad de vida como fines sociales del Estado, define como objetivo fundamental de su actividad la solución de necesidades básicas insatisfechas en materia de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable.

Su carácter primordial se plasma también en el artículo 49 Constitucional, que encomienda al Estado la responsabilidad de asegurar a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud, al tiempo que impone a todos el deber de “procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad”. Reflejo de esta última previsión es lo dispuesto por el numeral 2º del artículo 95 de la Ley Fundamental, que erige en deber ciudadano, expresión del principio de solidaridad, responder con acciones humanitarias “ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas”.

1. El ordenamiento nacional ha previsto un régimen de responsabilidad de los productores de bienes y servicios que, entre otras, atenten contra la salud y la seguridad de los consumidores o usuarios.

2. La jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido que los conceptos de seguridad y salubridad pública y del derecho colectivo:

“(…) constituyen las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad. Su contenido general implica, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas y, en el caso de la salubridad, la garantía de la salud de los ciudadanos. Estos derechos colectivos están ligados al control y manejo de las situaciones de índole sanitario, para evitar que tanto en el interior como en el exterior de un establecimiento o de determinado lugar se generen focos de contaminación, epidemias u otras circunstancias que puedan afectar la salud y la tranquilidad de la comunidad y en general que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria.”

En este orden de ideas y dada la amplitud de su radio de acción, los derechos colectivos a la seguridad y salubridad públicas “se pueden garantizar desde una perspectiva de abstención (negativa o de impedir una conducta) o de promoción (activa o de realización de un comportamiento) en aras de asegurar las condiciones esenciales de salud pública y de tranquilidad que permitan la vida en comunidad y, por consiguiente, faciliten la convivencia pacífica entre los miembros de la sociedad”. En consecuencia, es claro para la Sala que su vulneración también puede desprenderse tanto de una actitud activa (actuaciones, reglamentos, contratos, etc.), como pasiva (omisión administrativa) de parte de las autoridades responsables de su guarda y realización efectiva.” (Destaca la Sala).

Conforme a lo expuesto, el propósito de protección del derecho de que se trata tiene un ámbito preciso, a saber, la abstención de determinadas conductas que resulten contrarias de ese interés colectivo, así como el despliegue de conductas que aseguren las condiciones esenciales de salud pública y de tranquilidad que permitan la vida en comunidad y faciliten la convivencia pacífica de la sociedad.

3.4.4. Defensa del patrimonio público

El derecho colectivo a la Defensa del Patrimonio Público se encuentra previsto en el artículo 4, literal “e” de la Ley 472 de 1998, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 4. Derechos e intereses colectivos. Son derechos e intereses colectivos, entre otros los relacionados con: [...]

e) La defensa del patrimonio público.” (Destaca la Sala).

Tal como se desprende de los artículos 63, 82, 102 y 332 de la Constitución Política, conforman el patrimonio público aquellos bienes destinados al cumplimiento de funciones públicas del Estado o afectos al uso común.

Sobre el tema, la doctrina ha señalado que el patrimonio público se encuentra integrado por el territorio, los bienes de uso público y los bienes fiscales. En relación con este derecho colectivo, la jurisprudencia del Consejo de Estado, Sección Tercera (Expediente AP1423 DE 2008), ha considerado:

“El concepto de patrimonio público que ha dado la jurisprudencia asume como punto de partida la relativa claridad conceptual que tiene la noción de patrimonio⁸. En tal dirección, se dijo por el Consejo de Estado en un primer momento, que se trataba de la totalidad de bienes, derechos y obligaciones de los que el Estado es propietario, que sirven para el cumplimiento de sus atribuciones conforme a la legislación positiva.

No obstante lo anterior, en un reciente pronunciamiento del Consejo de Estado, se amplió este contenido involucrando bienes que no son susceptibles de apreciación pecuniaria y que, adicionalmente, no involucran la relación de dominio que se extrae del derecho de propiedad, sino que implica una relación especial que se ve más clara en su interconexión con la comunidad en general que con el Estado como ente administrativo, legislador o judicial, como por ejemplo, cuando se trata del mar territorial, del espacio aéreo, del espectro electromagnético etc., en donde el papel del Estado es de regulador, controlador y proteccionista, pero que indudablemente está en cabeza de toda la población. En esta oportunidad se expresó esta Sección de la siguiente forma:

“Aprovecha la Sala esta oportunidad para señalar que el alcance de la noción de patrimonio público, prevista en el artículo 4 de la Ley 472, naturalmente incluye los bienes inmateriales y los derechos e intereses que no son susceptibles de propiedad por parte del Estado, pues existen eventos en que él mismo es el ‘sujeto’ llamado -a un título distinto de propiedad-, a utilizarlos, usarlos, usufructuarlos, explotarlos, concederlos y, principalmente, a defenderlos.

“Tal es el caso del territorio nacional -del cual forman parte, entre otros, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geoestacionaria-, respecto del

cual en la doctrina del Derecho Internacional se ha admitido la titularidad de un 'dominio eminente' por parte del Estado, sin que dicha noción corresponda o pueda confundirse con la de propiedad.

“Igual criterio puede adoptarse en relación con el patrimonio histórico o cultural de la Nación colombiana a cuyo goce tiene derecho la colectividad y que, por tratarse de un derecho general que hace parte del patrimonio de la comunidad, puede ser susceptible de protección mediante las acciones populares, sin que necesariamente, respecto de los mismos, pueda consolidarse propiedad alguna por parte del Estado o de sus diversas entidades.”

En síntesis, este concepto de patrimonio abarca todos los bienes materiales e inmateriales que se encuentran en cabeza del Estado como su titular (bienes de uso público, bienes fiscales y el conjunto de derechos y obligaciones que contraiga) y aquellas que lo constituyen (es decir todo aquello que se entiende incluido en la definición de Estado como territorio).

Ahora bien, la consagración del patrimonio público como derecho colectivo, tiene por objeto indiscutible, su protección, lo que implica una doble finalidad: la primera, el mantenimiento de la integridad de su contenido, es decir prevenir y combatir su detrimento; y la segunda, que sus elementos sean eficiente y responsablemente administrados; todo ello, obviamente, conforme lo dispone la normatividad (sic) respectiva. Cualquier incumplimiento de estas dos finalidades, implica la potencial exigencia de la efectividad de tal derecho colectivo por parte de cualquier miembro de la colectividad” (Destaca la Sala).

De la sentencia transcrita, se desprende que la defensa del patrimonio público tiene como propósito, por un lado, prevenir y combatir el detrimento del patrimonio público; y, por otro, su administración eficiente y responsable.

El criterio anterior, fue reiterado en sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, mediante la cual se recordó cuáles son los elementos que componen la defensa del patrimonio público, y consideró que la vulneración o amenaza del derecho colectivo a la Defensa del Patrimonio Público implica, en la mayoría de casos, la vulneración del derecho colectivo de la moralidad administrativa porque, generalmente, la vulneración del primero está precedida de la falta de honestidad y pulcritud en las actuaciones administrativas o en el manejo de recursos públicos.

“El derecho colectivo al patrimonio público alude no solo a “la eficiencia y transparencia en el manejo y administración de los recursos públicos sino también a la utilización de los mismos de acuerdo con su objeto y, en especial, con la finalidad social del Estado”. En tal virtud, si el funcionario público o el particular administraron indebidamente recursos públicos, bien “porque lo hizo en forma negligente o ineficiente, o porque los destinó a gastos diferentes a los expresamente señalados en las normas, afectaron el patrimonio público”

El concepto de patrimonio público “cobija la totalidad de bienes, derechos y obligaciones, que son propiedad del Estado y que se emplean para el cumplimiento de sus atribuciones de conformidad con el ordenamiento normativo”. Adicionalmente, el Consejo de Estado ha reconocido que el

concepto de patrimonio público también se integra por “bienes que no son susceptibles de apreciación pecuniaria y que, adicionalmente, no involucran la relación de dominio que se extrae del derecho de propiedad, sino que implica una relación especial que se ve más clara en su interconexión con la comunidad en general que con el Estado como ente administrativo, legislador o judicial, como por ejemplo, cuando se trata del mar territorial, del espacio aéreo, del espectro electromagnético etc., en donde el papel del Estado es de regulador, controlador y proteccionista, pero que indudablemente está en cabeza de toda la población”

Asimismo, el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público implica que los recursos públicos sean administrados de manera eficiente, oportuna y responsable, de acuerdo con las normas presupuestales, con lo cual se evita el detrimento patrimonial.

A su vez, el Consejo de Estado ha concluido en múltiples ocasiones “que la afectación de patrimonio público implica de suyo la vulneración al derecho colectivo de la moralidad administrativa” por cuanto generalmente supone “la falta de honestidad y pulcritud en las actuaciones administrativas en el manejo de recursos públicos”.

Por último, es preciso resaltar que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha reconocido que el derecho a la defensa del patrimonio público ostenta doble finalidad: “la primera, el mantenimiento de la integridad de su contenido, es decir prevenir y combatir su detrimento; y la segunda, que sus elementos sean eficiente y responsablemente administrados; todo ello, obviamente, conforme lo dispone la normatividad respectiva” (Destaca la Sala).

De acuerdo con las consideraciones jurisprudenciales anteriores, la Defensa del Patrimonio Público propende por su administración responsable y conforme al orden jurídico, en aras de evitar su detrimento. De este modo, se entienden como hechos lesivos del patrimonio público: (i) su administración en forma negligente o ineficiente, o (ii) que la destinación del Patrimonio Público no haya atendido a lo previsto en la normativa y, en virtud de ello, se haya producido su mengua.

También debe entenderse que este derecho colectivo exige un sujeto activo cualificado, esto es, quien tiene a su cargo la guarda y administración de recursos públicos. Según lo expuesto, para considerar acreditada una amenaza o vulneración del derecho colectivo al Patrimonio Público, se debe probar que la persona encargada de su cuidado (sujeto activo cualificado) lo haya administrado en forma negligente o ineficaz; o que la destinación del Patrimonio Público no haya atendido a lo previsto en la normativa y que, en virtud de ello, se produzca su mengua.

3.4.6. Sobre la carencia actual de objeto

El Consejo de Estado se ha pronunciado sobre la carencia actual de objeto por hecho superado en el marco del medio de control a los derechos e intereses colectivos, en el siguiente sentido²:

(...)Es por lo anterior, que la Sala unifica la jurisprudencia en relación con la configuración de la carencia actual de objeto por hecho superado, dentro de una acción popular, en los siguientes dos sentidos:

- i. Aun en aquellos casos en que el demandado o, incluso, la autoridad judicial de conocimiento consideren que se ha superado la situación que dio lugar a la interposición de la acción, **es necesario verificar el cese de la amenaza o la vulneración de los derechos colectivos comprometidos, sin que baste con la simple alegación de haberse adelantado alguna actuación enderezada a la superación de la situación;** en aquellos casos en que la amenaza a los derechos colectivos subsista no es procedente declarar el hecho superado, aun cuando se verifique que se ha adelantado alguna actuación a fin de cesar la amenaza o vulneración de los mismos.
- ii. El hecho de que, durante el curso de la acción popular, el juez compruebe la desaparición de la situación que originó la afectación de derechos colectivos, no es óbice para que proceda un análisis de fondo, a fin de establecer el alcance de dichos derechos. (...)

Acogidos los planteamientos jurisprudenciales que anteceden, pasa el Despacho a hacer el estudio del caso concreto.

3.5. El caso concreto

Bajo los anteriores lineamientos jurisprudenciales, esta servidora judicial es del criterio que en el presente caso no es posible declarar la carencia actual de objeto por hecho superado, habida cuenta que en el proceso, se demostró que el Municipio de Manizales manifestó que incluiría al Centro de Integración Ciudadana CIC del barrio Aranjuez en la lista de los predios a intervenir para la vigencia fiscal del año 2023. Sin embargo, lo cierto es que la pretensión principal perseguida por el actor, tiene que ver con que se ejecuten las acciones requeridas para realizar *las obras y adecuaciones necesarias del CIC CENTRO DE INTEGRACIÓN CIUDADANA DE ARANJUEZ*, tendientes a la instalación de techos que impidan la inundación del escenario deportivo, capa antideslizante en la cancha, instalación de tableros de baloncesto que cumplan con normas técnicas, mejoramiento de la calidad de iluminación, instalación de mallas que impidan que los balones lleguen a las casas, además del trazado e instalación de la cancha de voleibol.

² Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. C.P: Stella Conto Días del Castillo. Cuatro (04) de septiembre de dos mil dieciocho (2018). Radicación nº: 05001-33-31-004-2007-00191-01(AP)SU.

En ese sentido, no se puede pasar por alto que la sola manifestación del Municipio en el sentido de incluir las obras dentro de la vigencia fiscal del año 2023, no es suficiente para declarar la carencia actual de objeto por hecho superado, pues no se evidencia un hecho concreto que permita evidenciar, por ejemplo, que la obra ya comenzó. La expresión “*será incluida para el año 2023*” es demasiado amplia o general y no tiene el suficiente alcance para dar una declaración como la pretendida por el Municipio de Manizales. Adicionalmente, no se puede pasar por alto que al momento de proferir esta sentencia nos encontramos finalizando el primer semestre del año 2023 y, a la fecha, no se ha demostrado gestión específica alguna.

En este sentido, queda resuelto el primer problema jurídico que se planteó al principio de la parte motiva de esta sentencia. Se pasa a hacer el análisis del segundo, relacionado con la demostración de la vulneración a los derechos e intereses colectivos planteados en la demanda.

En primer lugar, debe hacerse notar que en el plenario reposa en el archivo 13 folio 13 un documento denominado “*RESPUESTA A CONCEPTO TÉCNICO*”, del que se puede extraer la siguiente información:

“(…) Se concluye de lo anterior que el CIC DEL BARRIO ARANJUEZ, se encuentra bajo la custodia y cuidado de la Oficina de Bienes Adscrita a la Secretaría de Hacienda del Municipio de Manizales, Caldas, dependencia que, previa visita técnica, será la encargada de dar trámite a las pretensiones del actor popular a través de la articulación con la Secretaría de Obras Públicas”.

“(…)”

Como conclusión de lo anterior, no es posible para la Secretaría del Deporte intervención, mantenimiento o adecuación alguna en el CIC por parte de la Secretaría del Deporte.

En el mismo archivo 13, folio 16 documento denominado “*RESPUESTA A CONCEPTO TÉCNICO*” se puede extraer lo siguiente:

“(…) Que para la debida reparación y adecuación del Centro de Integración Ciudadana (CIC) ubicado en el barrio Aranjuez de la ciudad de Manizales, se procedió a incluirla en la lista de predios a intervenir para la vigencia fiscal del año 2023, lo anterior atendiendo a que la Administración Municipal ha venido realizando reparaciones y mantenimientos a los demás CIC’S que por su premura y riesgo inminente se han tenido que intervenir, entre los cuales se encuentra el CIC del kilómetro 41, CIC del barrio San Sebastián, CIC del barrio Samaria, agotando con ello, la disponibilidad presupuestal de la vigencia 2022 e informándole al actor popular que en lo que concierne al CIC del barrio Aranjuez, se procedería a incorporarlo dentro de las intervenciones a desarrollar para la vigencia 2023. (…)

Lo expuesto nos indica que el Municipio de Manizales se comprometió a incorporar, dentro de las intervenciones a desarrollar para la vigencia 2023, el Centro de Integración Ciudadana CIC del barrio Aranjuez, sin embargo, el concepto técnico emitido nos muestra que, a la fecha, no se ha llevado a cabo la obra de construcción y adecuación del CIC del barrio Aranjuez. Y, subraya esta servidora, que ese mismo documento confirma que el responsable de la ejecución de esas obras, es efectivamente el Municipio de Manizales, Caldas. Esto es importante para el proceso porque con tales manifestaciones resulta claro cuál es la entidad responsable de ejecutar esas acciones, sin necesidad de recurrir a instrumentos legales o constitucionales para reforzar la idea.

Por otro lado, en el plenario reposa prueba suficiente para confirmar que las obras no se han ejecutado y para verificar el estado en el que se encuentra el escenario deportivo. Esos medios de prueba no solo versan sobre la gestión documental que demostró el actor tendiente a procurar el mantenimiento y las distintas respuestas emitidas por la entidad demandada, sino que además, se encuentran las fotografías que reposan en el archivo 06, páginas 23 a 34, de las que se puede colegir no solo el uso recreativo y cultural para el que se destina el escenario deportivo, sino también se pueden evidenciar las condiciones en las que queda luego de una lluvia, la condición de las mallas de las canchas, los huecos de las graderías, y en general, el mal estado del amoblamiento de un escenario que es para el esparcimiento de la comunidad.

A ello se agregan las videograbaciones visibles en los archivos 6 y 7 del expediente, las cuales demuestran puntualmente el lamentable estado en el que se encuentra dicho bien. Salta a la vista la precariedad del mismo y los peligros a los que cotidianamente se ven expuestos los usuarios de un bien de uso público a cargo del Municipio de Manizales, así como las circunstancias que impiden que se pueda hacer uso del mismo en condiciones por lo menos seguras.

En efecto, las reglas de la experiencia indican que debe existir control de contingencias con respecto al uso de los espacios deportivos, de los que se debe tener en cuenta las características del pavimento, para garantizar un desplazamiento seguro, además de tener en cuenta las incidencias climatológicas, eliminar irregularidades, establecer medidas de seguridad y sistemas de protección para el adecuado y buen uso de estos espacios públicos. Esas mismas reglas de la experiencia, nos permiten concluir que si un escenario deportivo se encuentran en malas condiciones, puede representar un peligro para la comunidad, e incluso, para poblaciones de especial protección constitucional como niños, niñas y personas de avanzada edad.

Ahora bien, teniendo en cuenta que los Centros de Integración Ciudadana son espacios de esparcimiento, entretenimiento, diversión y encuentro comunitario, para fortalecer el capital social dentro de las comunidades, mejorando la convivencia, la civilidad, la seguridad y la cultura ciudadana, mediante actividades lúdicas, recreativas, deportivas y culturales; bajo ese entendimiento sobra señalar que, una vez intervenido el Centro de Integración CIC del barrio Aranjuez, esta contribuirá de manera definitiva al goce y disfrute del espacio público por parte de los habitantes del sector y de los manizaleños, al mejoramiento de la calidad de vida, a la posibilidad de la reconstrucción del tejido social, con lo que se mitigaría el riesgo a la vulneración de los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda.

Sin embargo, debe aclararse, que la protección de los derechos e intereses colectivos de la comunidad no se agota en la mención según la cual el CIC del barrio Aranjuez se incluirá dentro de las intervenciones a desarrollar para el año 2023, pues lo que se requiere es, que se ejecuten, dentro de un término prudencial, las acciones requeridas para la atención a estas necesidades y se realicen las obras necesarias para que se pueda disfrutar del escenario; y con ello honrar y materializar los principios fundantes de nuestra Carta Política.

De conformidad con lo anterior, se concluye que en el proceso no se demostró la ejecución de las obras requeridas por la comunidad para el pleno goce de un bien recreativo y de esparcimiento, motivo suficiente para estimar como vulnerados los derechos e intereses colectivos.

En efecto, la Administración Municipal tiene una obligación constitucional y legal de materializar los derechos de los ciudadanos y procurar su debida protección, de tal forma que se garanticen las condiciones necesarias para gozar de una mejor calidad de vida y, en consonancia con ello, *construir las obras que demande el progreso municipal*. Obligación que a todas luces está siendo incumplida en el caso concreto y, de contera, con ello se vulneran los derechos colectivos en esta acción constitucional.

En ese sentido, el Despacho no se acogerá a lo argumentado por el Municipio de Manizales sobre la carencia actual de objeto por hecho superado, por el simple hecho de mencionar que incluirá al CENTRO DE INTEGRACIÓN CIUDADANA CIC del barrio Aranjuez dentro de las intervenciones a desarrollar para el año 2023, lo cierto es que la pretensión principal perseguida por el actor en representación de la comunidad en esta acción constitucional, el cual se resume, que se ejecute dentro de un término prudencial las acciones requeridas para la mitigación del riesgo y se realicen las obras y adecuaciones necesarias del CIC del barrio Aranjuez tendientes a la instalación de techos que impidan la inundación del escenario deportivo, instalación de una capa anti deslizante en la cancha, instalación de tableros de

baloncesto que cumplan las normas técnicas, mejoramiento de la calidad de iluminación, instalación de mallas que impidan que los balones lleguen a las casas del vecindario, trazado e instalación de la cancha de voleibol, actuaciones que, se insiste, no se logra demostrar que se hayan realizado.

Así las cosas, se concluye entonces que el Municipio de Manizales se encuentra vulnerando los derechos e intereses *colectivos* **al goce del espacio público, y la utilización y defensa de los bienes de uso público, a la defensa del patrimonio público, a la seguridad y salubridad pública, a la seguridad y prevención de desastres previsible técnicamente**, que versa sobre las pretensiones incoadas por la parte actora con ocasión de la falta de planeación e inversión para ejecutar las obras y adecuaciones necesarias del CIC del barrio Aranjuez.

Por lo anteriormente expuesto, se ha dado respuesta al segundo problema jurídico que se planteó en esta providencia, pues se verificó la vulneración de los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda, razón por la cual se impartirán órdenes tendientes a la protección de tales prerrogativas y se desestimarán la totalidad de excepciones propuestas por la entidad demandada.

3.6. Sobre las excepciones

Con fundamento en los análisis anteriores se declararán no probadas las siguientes excepciones formuladas por el Municipio de Manizales:

Improcedencia de la acción, pues en el análisis del caso concreto se estableció que el Municipio de Manizales sí se encuentra vulnerando los derechos e intereses colectivos de la comunidad, toda vez que el hecho de mencionar que incluirá al CENTRO DE INTEGRACIÓN CIUDADANA CIC del barrio Aranjuez dentro de las intervenciones a desarrollar para el año 2023, no son suficientes para satisfacer los derechos colectivos de la parte actora.

En cuanto a la excepción denominada *Inexistencia de los presupuestos para incoar la acción*, el Despacho encuentra claro que los derechos aquí vulnerados son de interés colectivo, dadas las circunstancias de tiempo, modo y lugar en el que se está generando la problemática planteada por el accionante, acá es claro resaltar que una sola persona puede interponer una acción popular sin necesidad que se tenga que identificar a un grupo de personas, por lo tanto, este Despacho no encuentra mérito para exonerar al Municipio de Manizales de esta acción constitucional por ser el directo responsable para satisfacer las pretensiones del actor. Además, porque el medio de control de protección a los derechos e intereses colectivos se

puede formular ante cualquier acción u omisión que viole o vulnere los derechos colectivos previstos en la Constitución y en la Ley 472 de 1998.

Sobre la *carencia de prueba que constituya la presunta vulneración de derechos colectivos*, tenemos que del conjunto del acervo probatorio que reposa en el expediente se evidencia claramente que la comunidad que se beneficia del CIC del barrio Aranjuez, requiere de una intervención pública para mejorar su calidad de vida, al goce de un ambiente sano y de esparcimiento en las mejores condiciones de salubridad y seguridad.

En cuanto a la excepción denominada *Carencia actual del objeto*, para el Juzgado es claro que un concepto técnico en el que se dan ciertas recomendaciones sobre la incorporación del CIC del barrio Aranjuez dentro de la lista de predios a intervenir en la vigencia fiscal del año 2023, se tiene que es una premisa a futuro e incierta, por lo tanto, no esgrime cumplimiento alguno.

3.7. Costas

No se condenará en costas a las partes porque no se configuran las exigencias del artículo 38 de la Ley 472 de 1998 para la condena por este concepto, en la medida que no se vislumbra temeridad o mala fe en la actuación.

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

F A L L A

PRIMERO: DECLARAR no probadas las excepciones “*Improcedencia de la acción*”, “*Inexistencia de los presupuestos para incoar la acción*”, “*carencia de prueba que constituya la presunta vulneración de derechos colectivos*”, “*Carencia actual del objeto*”, formuladas por el Municipio de Manizales – Caldas.

SEGUNDO: DECLARAR la vulneración de los derechos e intereses colectivos: ***al goce a un ambiente sano, al goce del espacio público, y la utilización y defensa de los bienes de uso público, a la defensa del patrimonio público, a la seguridad y salubridad pública***, que versa sobre las pretensiones incoadas por el señor Carlos Arturo Henao Galindo en contra del Municipio de Manizales- Caldas.

TERCERO: ORDENAR al Municipio de Manizales que realice las gestiones administrativas, presupuestales y contractuales necesarias para la garantía de los derechos colectivos. En consecuencia se ordena a esta entidad:

1. Realizar todas las gestiones presupuestales, administrativas y contractuales para ejecutar las obras y adecuaciones que requiera el CENTRO DE INTEGRACION CIUDADANA CIC del barrio ARANJUEZ tendientes, por lo menos, a la instalación de techos que impidan la inundación del escenario deportivo, instalación de una capa anti deslizante en la cancha, instalación de tableros de baloncesto que cumplan las normas técnicas, mejoramiento de la calidad de iluminación, instalación de mallas que impidan que los balones lleguen a las casas del vecindario, trazado e instalación de la cancha de voleibol y demás acciones de mantenimiento que requiera el escenario deportivo que propendan por el goce pleno por parte de la comunidad.

Todo lo anterior se desarrollará en el término de seis (06) meses contados a partir de la notificación de esta providencia.

2. Realizar mantenimiento periódico del CENTRO DE INTEGRACION CIUDADANA CIC del barrio ARANJUEZ cada seis (06) meses contados a partir de la terminación de las obras.

CUARTO: ORDENAR la conformación de un Comité de Verificación para el cumplimiento de la sentencia, el cual estará integrado por el personero o personera del Municipio de Manizales -Caldas, el accionante y un (a) delegado (a) del Municipio de Manizales -Caldas.

Para todos los efectos, se nombra a la Personería del Municipio de Manizales -Caldas, como la entidad encargada de velar por el derecho o interés colectivo y será la entidad que liderará el Comité de Verificación, para lo cual convocará periódicamente con el fin de realizar las reuniones de seguimiento e informará al Despacho los resultados de las mismas.

QUINTO: Sin costas, por lo brevemente expuesto.

SEXTO: EXPEDIR copia de este fallo con destino a la Defensoría del Pueblo para los efectos del artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

SÉPTIMO: NOTIFICAR esta sentencia en la forma prevista por la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes, complementarios o afines.

OCTAVO: EJECUTORIADA esta providencia archívense las diligencias, previas las anotaciones respectivas.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CLAUDIA YANETH MUÑOZ GARCÍA
JUEZ

GEAR

Firmado Por:
Claudia Yaneth Muñoz Garcia
Juez
Juzgado Administrativo
001
Manizales - Caldas

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: **52ceae6f07e81a35a64ee00d6dd43f8695f549091b09b40fd4ec4bd5055c14f5**

Documento generado en 29/06/2023 04:34:38 PM

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

REPÚBLICA DE COLOMBIA

RAMA JUDICIAL



JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES

Manizales, veintinueve (29) de junio de dos mil veintitrés (2023).

RADICACIÓN:	170013333001-2022-00359-00
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	JOHAN ALBERTO GONZÁLEZ GARCÍA
DEMANDADOS:	LA NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO y MUNICIPIO DE MANIZALES
SENTENCIA Nº:	157
NOTIFICACIÓN:	ESTADO No. 078 DEL 30 DE JUNIO DE 2023

1. ASUNTO

Agotado como se encuentra el trámite de instancia, procede el Despacho a proferir sentencia anticipada dentro del proceso referenciado anteriormente, de conformidad con lo establecido en el numeral 1 del artículo 182A del CPACA.

2. ANTECEDENTES

2.1. Pretensiones de la demanda

La parte actora formuló las siguientes pretensiones que se transcriben literalmente:

*1. Declarar la nulidad del acto administrativo ficto configurado el día **28 de octubre de 2021**, frente a la petición presentada ante el **MUNICIPIO DE MANIZALES**, el día **28 de julio de 2021**, mediante la 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 el pago de las cesantías del año 2020, en el respectivo Fondo Prestacional y hasta el momento en que se acredite el pago de los valores correspondientes en la cuenta individual del docente, así como también niegan el derecho a la **INDEMNIZACIÓN**, por el pago tardío de los intereses a las cesantías, que se encuentra establecida en el artículo 1 de 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.

2. Declarar que mi representado (a) tiene derecho a que la *NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL y la entidad territorial DEL MUNICIPIO DE MANIZALES - SECRETARIA DE EDUCACIÓN, de manera solidaria, le reconozca y pague la SANCIÓN POR MORA establecida en la Ley 50 de 1990, artículo 99 y a la INDEMNIZACIÓN por el pago tardío de los intereses a las cesantías, que se encuentra establecida en el artículo 1 de la Ley 52 de 1975, la Ley 50 de 1990 y el Decreto Nacional 1176 de 1991.*

CONDENAS

1. Condenar a la *NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL y la entidad territorial DEL MUNICIPIO DE MANIZALES - SECRETARIA DE EDUCACIÓN, a que se le reconozca y pague la SANCIÓN POR MORA 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 del año 2021, fecha en que debió consignarse el valor correspondiente a las cesantías del año 2020, en el respectivo fondo prestacional y hasta el día en que se efectúe el pago de la prestación.*

2. Condenar a la *NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL y la entidad territorial DEL MUNICIPIO DE MANIZALES - SECRETARIA DE EDUCACIÓN a que se le reconozca y pague la INDEMNIZACIÓN, por el pago tardío de los intereses a las cesantías, que se encuentra establecida en el artículo 1 de 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 1 de enero de 2021.*

3. Condenar a la *NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL y a la entidad territorial DEL MUNICIPIO DE MANIZALES - SECRETARIA DE EDUCACIÓN, al reconocimiento y pago de los ajustes de valor a que haya lugar con motivo de la disminución del poder adquisitivo de la SANCIÓN MORATORIA E INDEMNIZACIÓN POR PAGO EXTEMPORÁNEO DE LOS INTERESES, referidas en los numerales anteriores, tomando como base la variación del índice de precios al consumidor desde la fecha en que debió efectuarse el pago de cada una*

las anualidades respectivas y de manera independiente conforme hayan sido las cancelaciones y hasta el momento de la ejecutoria de la sentencia que ponga fin al presente proceso, de conformidad con lo estipulado en el artículo 187 del C.P.A.C.A.

4. Condenar a la NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL y a la entidad territorial DEL MUNICIPIO DE MANIZALES - SECRETARIA DE EDUCACIÓN - al reconocimiento y pago de intereses moratorios a partir del día siguiente de la fecha de la ejecutoria de la sentencia y por el tiempo siguiente hasta que se efectúe el pago de las SANCIONES MORATORIAS reconocidas en esta sentencia, art 192 del C.P.A.C.A.

5. Que se ordene a la NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL y a la entidad territorial DEL MUNICIPIO DE MANIZALES - SECRETARIA DE EDUCACIÓN, dar cumplimiento al fallo que se dicte dentro de este proceso en el término de 30 días contados desde la comunicación de este tal como lo dispone el artículo 192 y siguientes del Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. (C.P.A.C.A).

6. Condenar en costas a la NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL y a la entidad territorial - DEL MUNICIPIO DE MANIZALES - SECRETARIA DE EDUCACIÓN de conformidad con lo estipulado en el Artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual se rige por lo dispuesto en el Artículo 392 del Código de Procedimiento Civil modificado por el artículo 19 de la Ley 1395 de 2010.

2.2. Hechos Relevantes

En este apartado, el Juzgado considera oportuno transcribir la fijación del litigio que se hiciera en el proceso, en la medida que allí las partes aceptaron cuáles eran las circunstancias fácticas más relevantes para el proceso. Así las cosas, los hechos más sobresalientes se presentan así:

1. La parte demandante presentó reclamación administrativa ante el Municipio de Manizales- Secretaría de Educación- Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio para el reconocimiento y pago de la sanción mora por inoportuna consignación de cesantía y el pago tardío de los intereses del año 2020 el 28 de julio de 2021, petición que configuró el acto ficto que negó la solicitud el 28 de octubre de 2021. *Hecho documentado en las páginas 57 a 61 del archivo "02DemandaAnexos.pdf" del expediente.*

2. A la parte accionante le liquidaron cesantías por el año 2020 por valor de \$3.990.807 y le realizaron el pago de los intereses a las cesantías correspondientes a la vigencia 2020 el 27 de marzo de 2021. *Hecho documentado en la página 73 del archivo "02DemandaAnexos.pdf" del expediente.*

En este contexto, la parte actora reclama la nulidad del acto administrativo ficto mencionado a través del cual se niega el reconocimiento y pago de la sanción mora, por la no consignación oportuna de las cesantías establecida en la Ley 50/1990, artículo 99, equivalente a un (1) día de salario, por cada día de retardo, contado desde el 15 de febrero de 2021, fecha en que debió efectuarse el pago de las cesantías desde el año 2020, en el respectivo fondo prestacional y hasta el momento en que se acredite el pago de los valores correspondientes en la cuenta individual del docente, así mismo, la indemnización por el pago tardío de los intereses a las cesantías que se encuentra establecida en el artículo 1 de la Ley 52 de 1975, la Ley 50 de 1990 y Decreto 1176 de 1991, indemnización que es equivalente al valor cancelado de los intereses causados durante el año 2020, los cuales fueron cancelados superando el término legal, esto es, después de 31 de enero de 2021.

2.3. Contestación de la demanda

2.3.1. El Ministerio de Educación Nacional -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio no contestó la demanda.

2.3.2. Por su parte, el **Municipio de Manizales** (archivo *06ContestacionMunicipioManizales.pdf*) señala que se opone a lo pretendido, toda vez que el legislador estableció un régimen especial para los docentes estatales en lo concerniente a la liquidación, reconocimiento y pago de cesantías e intereses a las cesantías, creando para tal efecto un Patrimonio Autónomo adscrito a la Nación denominado FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO – FOMAG-, cuya administración y representación legal se encuentra en cabeza de FIDUPREVISORA en virtud del contrato de fiducia mercantil suscrito con el Ministerio de Educación Nacional.

Refiere que el régimen especial de los docentes estatales afiliados al FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO FOMAG les impide afiliarse a otro fondo administrador de cesantías como el FONDO NACIONAL DEL AHORRO O UNO DE CARÁCTER PRIVADO, y no le impone la carga jurídica a las entidades territoriales de efectuar los aportes de cesantías e intereses a las cesantías a cada docente adscrito a su planta de personal conforme a lo dispuesto por la Ley 50 de 1990 y el Decreto 1176 de 1991, pues dada la

naturaleza jurídica de dicho patrimonio autónomo y de acuerdo con el procedimiento establecido por su Consejo Directivo mediante ACUERDO 39 DEL 15 DE DICIEMBRE DE 1998, la única tarea que cumplen las entidades territoriales en el trámite de reconocimiento y pago de intereses a las cesantías es la de “remitir al FOMAG las liquidaciones anuales de cesantías en firme del grupo de docentes, discriminándolos de acuerdo al tipo de vinculación que tenían antes de la certificación de la entidad territorial, es decir, financiado, cofinanciado, nacional, recursos propios, establecimiento público. Dichos reportes de liquidaciones anuales de cesantías deberán ser remitidas en medio magnético e impreso en los formatos diseñados por el Ministerio de Educación Nacional, en los primeros 20 días del mes de enero de cada año. El FOMAG realizará el pago de los intereses a las cesantías en el mes de MARZO, a los docentes cuya información haya sido remitida a FIDUPREVISORA a más tardar el 05 de febrero de cada año; y en el mes de mayo, a los docentes cuya información haya sido allegada entre el 06 de febrero y el 15 de marzo de cada año. Cuando se trate de reportes efectuados por las entidades territoriales posteriores a dichas fechas, Fiduprevisora programará pagos posteriores.”.

Concluye que resulta improcedente aplicar al Municipio de Manizales la sanción moratoria reclamada por el (la) demandante contenida en la Ley 50 de 1990 y el Decreto 1176 de 1991, toda vez que por tratarse de un (a) docente estatal afiliado (a) al FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, cuya naturaleza jurídica es la de patrimonio autónomo de la Nación y no la de Administradora de Fondos de Cesantías, las disposiciones que rigen su relación son las disposiciones contenidas en la Ley 91 de 1989 y el Acuerdo 39 de 1998, trámite dentro del cual ninguna entidad territorial tiene la carga legal de consignar al FOMAG las cesantías e intereses a las cesantías de los educadores adscritos a su planta de personal, toda vez que su reconocimiento y pago se encuentra en cabeza de FIDUPREVISORA como vocera y administradora de los recursos del mencionado Fondo.

Propone las excepciones de fondo que denominó, “*Falta de legitimación en la causa por pasiva, inexistencia de la obligación y cobro de lo no debido respecto al Municipio de Manizales*”, “*Inexistencia del derecho respecto al Municipio de Manizales*” y “*Excepción Genérica*”.

2.4. Traslado de Excepciones:

Dentro del término de traslado de las excepciones la parte demandante no se pronunció.

2.5. Alegatos de Conclusión

En resumen, los siguientes fueron los argumentos principales propuestos en los alegatos de conclusión:

2.5.1. Parte demandante (archivo *010AlegatosDemandante.pdf*):

Ratificó los argumentos expuestos en la demanda y afirmó que quedó probado en el proceso que efectivamente las entidades demandadas no consignaron el valor de las cesantías de la parte demandante al FOMAG dentro del término establecido, así como el pago de los intereses a las cesantías se realizó superado el plazo legal para ello.

Indicó que la finalidad de la ley 91 de 1989, fue la creación del Fondo Prestacional del Magisterio y de esta manera unificar la entidad que pagaría las prestaciones de los docentes de la educación pública, extrayendo el modelo de liquidación de cesantía anualizada del Decreto - Ley la ley 3118 de 1968, para ser aplicado al sector del magisterio que se vinculara con posterioridad al 1 de enero de 1990.

Adujo que la liquidación anualizada de las cesantías, comenzó a aplicarse a todo el personal docente que se vinculara con posterioridad al 1 de enero de 1990, ganando un interés anual, con la entrada en vigencia de la ley 91 de 1989. En las dos normas se establece la liquidación de cesantías anualizadas a 31 de diciembre, (Decreto Nacional 3118 de 1968 y Ley 91 de 1989) pero no el límite para la consignación en cada uno de los fondos; actuación que solo vino a ser regulada por la ley 50 de 1990, donde se establece que el empleador a más tardar al 15 de febrero de cada año, debe consignar los valores correspondientes a la cesantía causada a 31 de diciembre del año anterior.

Expuso que no debe interpretarse el régimen especial como un aislamiento de las garantías de igualdad y favorabilidad, las cuales no se les deja de aplicar a los docentes. A la luz de lo dispuesto en la Constitución no sólo debe reconocerse que los trabajadores gozan de iguales derechos, sino que en la aplicación de las fuentes deben recibir un mismo tratamiento y ante la duda debe optarse por la interpretación que resulte más favorable en virtud del principio de igualdad de trato y de favorabilidad, por esta razón de manera habilidosa, el FOMAG, expidió el artículo 5 del acuerdo 34 de 1998, que fue declarado nulo por la SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN B, Consejero Ponente: CÉSAR PALOMINO CORTÉS, con providencia de treinta y uno (31) de octubre de 2019, lo cual, además, encuentra sustento en el artículo 4° de la Constitución Política.

Manifestó que de conformidad con todo lo expuesto, en consonancia con el principio de favorabilidad, es procedente aplicar lo dispuesto en el numeral 3° del artículo 99

de la Ley 50 de 1990 ya que la Ley 91 de 1989 no contempla de manera expresa sanción por la no consignación de las cesantías en el FOMAG, en razón a ello no se les garantiza a los trabajadores de la educación, como se puede evidenciar, que la Nación cumpla con la consignación de los recursos en los términos establecidos.

Concluye que queda demostrado que al unísono la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, han concluido que a los docentes se les deben CONSIGNAR en el único fondo establecido para los trabajadores de la educación, los recursos de sus cesantías en los términos establecidos en el artículo 99 de 1990 y que tienen la posibilidad de solicitar la indemnización hasta 3 años después de la causación de la misma, so pena de operar la prescripción extintiva del derecho.

2.5.2. La Nación- Ministerio de Educación Nacional- Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (archivo *011AlegatosFomag.pdf*):

Adujo que en concordancia con el artículo 5 del Decreto 3752 de 2003 por medio del 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 en relación con el proceso de afiliación de los docentes al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, dicho artículo describe el procedimiento que deben seguir las entidades territoriales para la afiliación de los docentes al FOMAG, iniciando con la elaboración del cálculo actuarial que determina el total del pasivo prestacional a cargo de la entidad territorial con el FOMAG, este cálculo se elabora con cargo a los recursos del fondo y presenta de manera separada la deuda por concepto de cesantías y pensiones. El monto de esa deuda a pagar por vigencia una vez definido, previa revisión del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se comunica a la entidad territorial por parte de la sociedad fiduciaria. Esta deuda se cubre con el traslado de recursos del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET- al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio - FOMAG. Si estos recursos no fueren suficientes, la entidad territorial aportará de sus recursos hasta cubrir la totalidad de las obligaciones corrientes que correspondan.

Precisa que la actividad que se realiza previamente al 15 de febrero de cada vigencia no es la consignación de cesantías, es la actividad operativa de “liquidación de estas”, teniendo en cuenta que los recursos ya están inmersos en el fondo del Magisterio antes del 1 de febrero de cada vigencia siguiente y que esta afirmación se puede evidenciar en los comunicados que emite la Fiduprevisora como vocera y administradora del FOMAG dirigida a los Secretarios de Educación y encargados de las oficinas de prestaciones sociales de las entidades territoriales, sobre la fecha de entrega del reporte de cesantías para pago de intereses en la primera nómina de cada vigencia.

Reiteró que no existe en el FOMAG cuenta individual por docente por ser un fondo común con unidad de caja, en ese sentido el trabajador debe probar que son sus cesantías individualmente hablando las que no se consignaron en tiempo.

En ese sentido, es imperativo aplicar el conjunto de normas presupuestales que rigen el FOMAG tratando de generar el símil de la “consignación” entendida como el traspaso y depósito de los recursos de cesantías por parte del empleador al trabajador por medio de una cuenta individual en un fondo de cesantías.

Con respecto a los intereses a las cesantías aclara que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio – FOMAG programa el pago de intereses de conformidad con el reporte anual que remite cada Secretaría de Educación con la cuenta de nómina de cada educador, el FOMAG recibe la información de las 96 Secretarías de Educación para el pago y los que no presentan novedades son incluidos en nómina, sin embargo, si los reportes presentan novedades son devueltos a cada Secretaría de Educación, para su validación.

Refirió que la base de liquidación de los intereses a las cesantías corresponde al saldo individual por docente de las cesantías existentes a 31 de diciembre del año a pagar, saldo compuesto por la suma de los reportes que remiten anualmente las Entidades Territoriales de cada docente al cual se le restan los valores pagados como cesantías, a este saldo se le aplica el DTF certificado por la Superintendencia Financiera de Colombia, cálculo descrito en el art 15 de la Ley 91 de 1989.

Argumentó que se acredita que la parte demandante se encuentra afiliada al FOMAG, el régimen legal aplicable no es otro que el dispuesto en la Ley 91 de 1989, por consiguiente, resulta claro que **NO LE SON APLICABLES** las disposiciones contenidas en la ley 50 de 1990, pues como se esbozó en precedencia, este es exclusivo para las sociedades administradoras de fondos de cesantías, calidad que no ostenta el FOMAG al tratarse de un patrimonio autónomo cuya finalidad es el pago de las prestaciones sociales de los docentes.

Concluye afirmando que es claro que **NO** le asiste derecho a la parte demandante al pago de la indemnización moratoria por consignación extemporánea de las cesantías, así como tampoco al pago de indemnización moratoria por consignación extemporánea de intereses a las cesantías, ya que es claro que las disposiciones de la Ley 50 de 1990 no son aplicables a los docentes afiliados al FOMAG, y en cualquier caso al efectuar el estudio conforme a lo contemplado en la Ley 91 de 1989, se deduce que el pago se efectuó conforme a lo señalado en la ley y agrega que las sentencias aportadas como precedente, sobre las que se basa la solicitud, distan diametralmente fáctica y jurídicamente de lo acaecido en el caso concreto.

2.5.3. Municipio de Manizales: No presentó alegatos según constancia secretarial que antecede.

2.6. Concepto del Ministerio Público: No se pronunció.

3. CONSIDERACIONES

3.1. Presupuestos Procesales

Este despacho es competente para decidir el proceso por la naturaleza del asunto, la cuantía y el territorio (Arts. 155 y 156 del CPACA). Asimismo, se observa que no se ha incurrido en ninguna causal de nulidad que pueda viciar lo actuado, pues las partes tienen capacidad para serlo y comparecer al proceso, están debidamente representadas; la demanda se interpuso dentro de los términos legales, la parte demandada fue notificada adecuadamente, se prescindió de la audiencia inicial con sujeción a la ley, se incorporaron los medios probatorios allegados con la demanda y la contestación de la demanda, y se corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión y al Ministerio Público para rendir su concepto. Es posible entonces proferir sentencia que finiquite la instancia.

Se advierte que no existe la necesidad de adoptar correctivo alguno, las partes tampoco manifestaron la configuración de anomalías procesales. En consecuencia, cualquier posible irregularidad se tiene por saneada.

3.2. Delimitación del caso concreto y problemas jurídicos

De conformidad con lo expuesto hasta aquí, se recuerda que los problemas jurídicos planteados en el auto por medio del cual se prescindió de la audiencia inicial son:

- *¿Es procedente el reconocimiento y pago a los docentes de la sanción moratoria prevista en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, por la consignación de las cesantías anualizadas después del 15 de febrero de la vigencia siguiente a la que se causan?*
- *¿Hay lugar al pago a los docentes de la indemnización por el pago tardío de los intereses a las cesantías establecida en el artículo 1 de la Ley 52 de 1975, la Ley 50 de 1990 y el Decreto Nacional 1176 de 1991?*

Con la solución a los anteriores problemas jurídicos se resolverán de contera los argumentos propuestos por las entidades demandadas para su defensa.

3.3. De la falta de legitimación en la causa alegada por el Municipio de Manizales

El Municipio de Manizales propuso como excepción la “*Falta de legitimación en la causa por pasiva*”, señalando frente a la misma que no posee competencia alguna en materia prestacional de los docentes y directivos docentes del nivel nacional, pues es el FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO es la entidad facultada para el reconocimiento, liquidación y pago de pensiones y demás prestaciones a los docentes y directivos docentes, en iguales términos la Fiduciaria La Previsora, por ser la entidad encargada exclusivamente del pago de la prestación.

Agregando además que la entidad territorial remite a la Oficina Regional del Fondo del Magisterio las liquidaciones anuales de las cesantías en firme del grupo de docentes y retirados de su planta global, pero quien paga estos valores liquidados es el FOMAG.

Para resolver la excepción, se tiene:

- El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio fue creado por la Ley 91 de 1989 como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, sin personería jurídica; por tanto, judicialmente actúa a través de la Nación y ésta a su vez está representada por el Ministro de Educación (ver artículo 159 del CPACA).

- De conformidad con lo dispuesto por el art. 9º de la Ley 9ª de 1989, **las prestaciones sociales pagadas por el Fondo**, serán reconocidas por la Nación a través del Ministerio de Educación Nacional, función que delegará en las entidades territoriales.

- La función delegada (art.9º Ley 489 de 1989) en los entes territoriales, se enmarca **en el reconocimiento de las prestaciones sociales de los docentes**, en virtud de lo dispuesto por el Art. 56 de la Ley 962 de 2005.

- El Consejo de Estado determinó que quien tiene la competencia para dirimir **derechos prestacionales de docentes** es el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y las entidades territoriales actúan como colaboradoras de la entidad nacional.

- El Consejo de Estado en providencia de 5 de marzo de 2015, CP: Sandra Lisset Ibarra Vélez, Radicación número: 170012333000-201300654-01, estableció lo siguiente:

“(..)

Ahora, con la expedición del Decreto 2831 de 16 de agosto de 2005, por medio del cual se reglamentó el inciso 2º del artículo 3º, el numeral 6º del artículo 7 de la Ley 91 de 1989, y el artículo 56 de la Ley 962 de 2005, solo

se reguló el trámite para el reconocimiento de las prestaciones económicas a cargo de la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio; así se observa del capítulo II del citado decreto, que en precedencia se ha transcrito.

De la lectura y análisis de las normas anteriores, se concluye lo siguiente:

1) Que la legitimación por pasiva en este asunto es la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio;

2) Las Secretarías de Educación de los entes territoriales tienen una obligación legal de participar en el procedimiento de reconocer y pagar las prestaciones sociales del magisterio, como dependencia encargada de conformidad con la ley, de participar en el proceso e incluso de expedir el acto de reconocimiento.

(...)

En ese sentido, tenemos que el Ministerio de Educación Nacional, es la entidad del orden nacional que dirige el sector educativo y en virtud de la Ley 91 de 1989, preside el Consejo Directivo del FOMAG, al que corresponde la administración, gestión e inversión de los recursos del fondo, y las Secretarías de Educación certificadas son las dependencias del nivel territorial encargadas de la administración del servicio educativo descentralizado que, en vigencia del Decreto 1272 de 2018, y que por virtud del artículo 57 de la Ley 1955 de 2019, tienen competencias en el trámite de reconocimiento y pago del auxilio de cesantías a los docentes oficiales. Por lo tanto, se trata de autoridades públicas pertenecientes a la Rama Ejecutiva, con responsabilidades en la atención de solicitudes sobre el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por la cancelación tardía de las cesantías, como son las solicitadas por la parte demandante en el presente proceso.

Sumado a ello el Municipio de Manizales, es el ente encargado de reportar ante el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, una vez culminado el proceso de liquidación de cesantías en el programa HUMANO, el informe consolidado con el número reportes de docentes activos y retirados liquidados a través del aplicativo y el valor total de cesantías, con fecha límite 5 de febrero.

Lo que lleva a concluir que el Municipio de Manizales sí se encuentra legitimado para responder por las súplicas de la demanda, por lo que se declarará no prospera la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

3.4. Estudio normativo y jurisprudencial

3.4.1. Del régimen de cesantías:

Las cesantías se constituyen en una prestación unitaria a favor de los trabajadores y a cargo del empleador, que tiene por objeto cubrir eventualmente la cesación del empleo (si son definitivas) o satisfacer necesidades de capacitación y vivienda (cuando son parciales).

En principio, fue contemplado como un derecho en favor de los trabajadores del sector privado a través de la Ley 10 de 1934¹, otorgándole un carácter indemnizatorio que operaba por el despido que no fuere originado en mala conducta o por incumplimiento del contrato; y en virtud de la Ley 6 de 1945², se extendió a los empleados y obreros nacionales de carácter permanente.

Con posterioridad, la Ley 65 de 1946³ replanteó el carácter indemnizatorio de la cesantía al establecer que este auxilio debe ser pagado cualquiera que fuere el motivo del retiro, de modo que se le sustrajo de su carácter sancionatorio para el empleador y correlativamente indemnizatorio para el trabajador, y se convirtió en una **prestación social**, reproducida finalmente así en el Código Sustantivo del Trabajo⁴.

Desde el punto de vista jurisprudencial⁵, ha sido entendida como uno de los componentes de la protección constitucional establecida a favor de los trabajadores, como manifestación del derecho a la seguridad social y, así mismo, como una garantía irrenunciable de todo empleado.⁶

3.4.2. Marco jurídico en materia de cesantías anualizadas

La Ley 6^a de 1945, por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial del trabajo, creó el auxilio de cesantías, en los siguientes términos:

¹ «Sobre pérdida y rehabilitación de derechos políticos y por la cual se establecen algunos derechos de los empleados.

[...]

ARTÍCULO 14.- Los empleados particulares gozarán de las siguientes concesiones y auxilios:

a). Quince días de vacaciones remuneradas por cada año de servicio, de conformidad con las remuneraciones ordinarias devengadas. La época de vacaciones será señalada por el patrón;

b). Auxilio de enfermedad hasta por ciento veinte (120) días, a la rata siguiente: las dos terceras partes del sueldo, durante los primeros sesenta (60) días de la enfermedad; la mitad para los treinta días siguientes y la tercera parte para el tiempo restante;

c). En caso de despido, que no sea originado por mala conducta ni por incumplimiento del contrato comprobados, tendrán derecho a un auxilio de cesantía equivalente a un mes de sueldo por cada año de servicio que presten o hayan prestado y proporcionalmente por las fracciones de año. Para los efectos de este artículo se tomará el sueldo medio que el empleado hubiere devengado en los tres últimos años de servicio y si hubiere trabajado por un tiempo menor, se tomará el sueldo medio de todo el tiempo de trabajo.

PARÁGRAFO. Al auxilio de cesantía tendrá derecho el empleado, aunque su retiro del servicio obedezca a terminación del contrato por vencimiento del plazo de duración, excepto, en este caso cuando el patrón se allane a renovarlo en condiciones iguales a las anteriores, y el empleado no acceda a ello.»

² Ley 6 de 1945 «Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial de trabajo.», Artículo 17.

³ **«Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial de trabajo»**

⁴ «ARTÍCULO 249. REGLA GENERAL. Todo {empleador} está obligado a pagar a sus trabajadores, y a las demás personas que se indican en este Capítulo, al terminar el contrato de trabajo, como auxilio de cesantía, un mes de salario por cada año de servicios y proporcionalmente por fracción de año.»

⁵ Corte Constitucional. Sentencia SU 336/17. M.P. IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO (E).

⁶ Ver sentencia Consejo de Estado, Sección Segunda, agosto 6 de 2020, radicación 08001-23-33-000-2013-00666-01 (0833-16) CE-SUJ-SII-022-2020

“ARTÍCULO 12.- Mientras se organiza el seguro social obligatorio, corresponderán al patrono las siguientes indemnizaciones o prestaciones para con sus trabajadores, ya sean empleados u obreros:

“a)

“(..)

“f) Un mes de salario por cada año de trabajo, y proporcionalmente por las fracciones de año, en caso de despido que no sea originado por mala conducta o por incumplimiento del contrato.

Cada tres años de trabajo continuo o discontinuo, el trabajador adquiere el derecho al auxilio de cesantía correspondiente a este período, y no lo perderá aunque en los tres años subsiguientes se retire voluntariamente o incurra en mala conducta o en incumplimiento del contrato que originen su despido. Si fuere despedido o se retirare, solamente perderá el auxilio correspondiente al último lapso inferior a tres años.”

“ARTÍCULO 17.- Los empleados y obreros nacionales de carácter permanente gozarán de las siguientes prestaciones: “a) Auxilio de cesantía a razón de un mes de sueldo o jornal por cada año de servicio. Para la liquidación de este auxilio solamente se tendrá en cuenta el tiempo de servicios prestados con posterioridad al 1 de enero de 1942.”

A través del Decreto 1160 de 1947, se reglamentó el auxilio de cesantía, indicando el artículo 6º, lo siguiente:

“ARTÍCULO 6º.- De conformidad con lo dispuesto por el Decreto 2567 de 31 de agosto de 1946, para liquidar el auxilio de cesantía a que tengan derecho los asalariados nacionales, departamentales, intendentales, comisariales, municipales y particulares, se tomará como base el último sueldo o jornal devengado, a menos que el sueldo o jornal haya tenido modificaciones en los tres últimos meses, en cuyo caso la liquidación se hará por el promedio de lo devengado en los últimos doce (12) meses o en todo el tiempo de servicio, si éste fuere menor de doce (12) meses.”

Posteriormente la Ley 50 de 1990 mediante la cual se introdujeron reformas al Código Sustantivo del Trabajo, previó en su artículo 99 la forma de liquidar las cesantías de la siguiente manera:

“Artículo 99- El nuevo régimen especial de auxilio de cesantía, tendrá las siguientes características:

1. 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.

2. *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.*
3. *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.*
4. *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.*
5. *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.*
6. *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.*
7. *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.”*

Esta misma Ley 50/90 modificó el régimen de cesantías consagrado en el Código Sustantivo del Trabajo para los trabajadores del sector privado, sometiéndolo a sistemas de liquidación diferentes: (i) El sistema tradicional, contemplado en los artículos 249 y siguientes del Código Sustantivo del Trabajo, el cual se aplica a todos aquellos trabajadores vinculados antes del 1° de enero de 1991; conocido como retroactividad en las cesantías, (ii) El sistema de liquidación definitiva anual y manejo e inversión a través de los llamados Fondos de Cesantías, previsto en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, que se aplica exclusivamente a los trabajadores

vinculados a partir del 1° de enero de 1991 y a los antiguos que se acojan al nuevo sistema⁷.

Además de ello, en el régimen anualizado de liquidación de cesantía, se previó la sanción moratoria por su no consignación oportuna antes del 15 de febrero del año siguiente, establecida en el artículo 99, Ley 50 de 1990: **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 él mismo elija. El empleador que incumpla el plazo señalado deberá pagar un día de salario por cada día de retardo (...)*”.

En este orden normativo, retomando las disposiciones enunciadas, es claro que la Ley 344 de 1996, extendió la liquidación anual de las cesantías a todas las personas que se vincularan a los órganos y entidades del Estado a partir del 31 de diciembre de 1996, según el contenido del artículo 13 transcrito en párrafos anteriores, de lo cual se resalta el literal a) en el que se anota que el 31 de diciembre de cada año se hará liquidación definitiva de las cesantías, y el literal b) que refiere la aplicabilidad de 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).

Por su parte, el Decreto 1582 de 1998, reglamentario de la Ley 344, estableció expresamente que los artículos 99, 102 y 104 de la Ley 50 de 1990 eran aplicables a los servidores públicos del nivel territorial que se vincularan a partir del 31 de diciembre de 1996:

***Artículo 1°.** El Régimen de liquidación y pago de las cesantías de los servidores públicos del nivel territorial y vinculados a partir del 31 de diciembre de 1996 que se afilien a los fondos privados de cesantías, será el previsto en los artículos 99, 102, 104 y demás normas concordantes de la Ley 50 de 1990; y el de los servidores públicos del mismo nivel que se afilien al Fondo Nacional de Ahorro será el establecido en el artículo 5 y demás normas pertinentes de la Ley 432 de 1998...*

3.4.3. El régimen de cesantías aplicable a los docentes oficiales

Ahora bien, tratándose de los docentes, se debe decir que la Ley 91 de 1989 creó el FNPSM como una cuenta especial de la Nación encargada del pago de las prestaciones de los docentes afiliados, entre ellas las cesantías, recursos administrados por una sociedad fiduciaria que en la actualidad es la Fiduciaria La Previsora –FIDUPREVISORA S.A.-.

En lo relativo al reconocimiento de sus prestaciones, en el párrafo del artículo 2 de la Ley 91 de 1989 reguló:

⁷ Sentencia Su- 041 de 2020

“Artículo 2°:

(...)

Parágrafo - *Las prestaciones sociales del personal nacional, causadas hasta la fecha de promulgación de la presente Ley, se reconocerán y pagarán de conformidad con las normas prestacionales del orden nacional, aplicables a dicho personal.*

Las prestaciones sociales del personal nacionalizado, causadas hasta la fecha de promulgación de la presente Ley, se seguirán reconociendo y pagando de conformidad con las normas que regían en cada entidad territorial en el momento de entrar en vigencia la Ley 43 de 1975”.

En el numeral 1° del artículo 15 de la misma disposición, señaló frente al régimen prestacional, lo siguiente:

“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 1 de enero de 1990, para efectos 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.”

Específicamente respecto de las cesantías, el numeral 3° del artículo en cita, reza:

“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 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 1 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 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, acumulados 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”.

En similar sentido, la Ley 812 de 2003, “por medio de la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario”, en el artículo 81, señala que el régimen de los docentes vinculados desde la vigencia de esta ley es el regulado por las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003

“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. (...)”

Y aunque la Ley 91 de 1989 se encontraba destinada específicamente a los trabajadores cobijados por las disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo, la expedición de la Ley 344 de 1996 hizo extensivas a los servidores públicos las disposiciones concernientes a las cesantías en su artículo 13:

“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”.

Así las cosas, como puede observarse la Ley 91 de 1989 no reguló lo relacionado con las cesantías de los docentes territoriales; respecto de los docentes nacionalizados vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989 estableció una especie de *transición normativa*; y para aquellos docentes nombrados a partir del 1º de enero de 1990, dispuso que serían regidos por las preceptivas aplicables a los empleados públicos del orden nacional.

Entonces, en virtud del proceso de nacionalización de la educación previsto en la Ley 43 de 1975 las prestaciones sociales de los docentes nacionales y nacionalizados quedaron reguladas en la Ley 91 de 1989. De esta manera, (i) los educadores nacionalizados vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989 y los docentes territoriales nombrados con cargo a sus recursos propios mantendrán el régimen prestacional previsto en la normativa vigente de la entidad territorial, siempre y cuando no hubiere variaciones en la autoridad nominadora (origen de los recursos o presupuesto); y (ii) los docentes nacionales y los vinculados a partir del 1º de enero de 1990 nombrados con cargo a la Nación se les aplica las disposiciones vigentes para los empleados públicos del orden nacional.

Significa lo anterior que las cesantías de los docentes nacionalizados vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989 se rigen por el sistema de retroactividad, al igual que los docentes territoriales nombrados antes del 31 de diciembre de 1996, siempre y cuando conserven el tipo de vinculación. En tanto que para los docentes nacionales y los que se vinculen a partir del 1º enero de 1990 nombrados con cargo a la Nación rige un sistema anualizado de cesantías sujeto al reconocimiento de intereses.

El Decreto 1919 de 2002⁸, señaló en su artículo 3º, que *“los empleados públicos a quienes se les esté aplicando el régimen de retroactividad de cesantías continuarán disfrutando del mismo, en los términos previstos en la Ley 344 de 1996 y el Decreto 1252 de 2000”.*

En la actualidad **el régimen retroactivo de cesantías en el ramo docente se aplica únicamente a los educadores nacionalizados vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989 y a los de vinculación territorial anterior al 31 de diciembre de 1996**, que conserven ese tipo de nombramiento.

3.4.3. De las categorías de sanción moratoria relacionadas con cesantías en el ordenamiento jurídico colombiano

⁸ “Por el cual se fija el Régimen de prestaciones sociales para los empleados públicos y se regula el régimen mínimo prestacional de los trabajadores oficiales del nivel territorial”

Conviene inicialmente establecer claramente el tipo de peticiones moratorias que en torno al pago inoportuno de las cesantías permite el ordenamiento jurídico y que han sido solicitadas por los docentes oficiales.

En primer lugar, se tiene la sanción moratoria contemplada en virtud de la Ley 244 de 1995, modificada por la Ley 1071 de 2006, que sanciona el pago inoportuno de las cesantías con ocasión de la solicitud que de las mismas haga el empleado, sean estas parciales o definitivas; de la cual se desprende jurisprudencia pacífica en torno a la aplicación de la misma a los docentes, y regulación normativa reciente (artículo 57 de la Ley 1955 de 2019 y **2.4.4.2.3.2.28. del Decreto 942 de 2022**) que establece claramente no solo su procedencia, sino la forma como debe ser asumida por quienes tienen injerencia directa en el pago de dicha prestación.

En segundo lugar, se encuentra la sanción moratoria por extensión del numeral 3º del artículo 99 de la Ley 50 de 1990, a través de la Ley 344 de 1996, reglamentada por los Decretos 1582 de 1998 y 1252 de 2000, y que consiste en castigar no la demora en el pago después de haber sido solicitada sino la demora en su consignación ante el Fondo Administrador de Pensiones ante el cual se encuentre afiliado el empleado, y que es objeto de control judicial en esta providencia.

En tercer lugar, la sanción moratoria por el pago de los intereses a las cesantías del año inmediatamente anterior, después del 31 de enero del año subsiguiente, contemplada en el artículo primero de la Ley 52 de 1975.

Serán entonces la segunda y tercera sanción moratoria relacionadas, las que ameritan el escrutinio de esta juzgadora en el caso concreto.

3.4.3. Precedente jurisprudencial en torno a la aplicación del artículo 99 de la Ley 50 de 1990 a los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio

La parte demandante sustenta su demanda en que el Ministerio de Educación Nacional y el Municipio de Manizales no procedieron de manera efectiva a consignarle a la parte actora las cesantías ante el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio antes del 15 de febrero de 2020 ni los intereses de las mismas antes del 31 de enero de 2020. Para sustentar su estrategia de litigio trae a colación pronunciamientos jurisprudenciales de las Altas Cortes a partir de los cuales concluye que, en virtud del principio de favorabilidad, es viable aplicar a los docentes oficiales las previsiones de la Ley 50 de 1990, razón que impone el pago de las sanciones respectivas.

Dicha aseveración, de la forma categórica como está planteada, no puede aceptarse por el Despacho, pues si bien es cierto, a dicha conclusión se puede arribar de manera general, el caso concreto expone unos contornos fácticos y jurídicos que difieren de los casos en concreto que se analizaron en dichas providencias y que obligan a un análisis particular y preciso que se realizará más adelante, una vez se esclarezcan las premisas normativas y jurisprudenciales aplicables al litigio que se somete a consideración del despacho.

En efecto, en diferentes decisiones que datan del año 2019 hasta el presente, el Consejo de Estado ha considerado que en virtud del principio de favorabilidad, es viable aplicar a los docentes oficiales las previsiones de la Ley 50 de 1990 en materia de sanción moratoria por la consignación extemporánea de las cesantías anuales, con corte a 31 de diciembre de cada año, por lo que, en principio, se puede afirmar que también les debe ser consignado en el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, a más tardar el 14 de febrero del año siguiente a su causación, so pena de que se incurra en mora equivalente a un día de salario por cada día de retraso, interpretación que se ha abierto paso con ocasión de la sentencia de unificación que frente al tema profirió la Corte Constitucional (SU-098/18) ordenando al Consejo de Estado proferir una sentencia acorde con los principios de interpretación conforme a la constitución y de favorabilidad en materia laboral, y sobre la cual volveremos más adelante.

En línea con lo anterior, este Despacho considera que los criterios establecidos en las sentencias de las Altas Cortes traídos por la parte demandante, y sobre los cuales fundamenta su demanda, no son susceptibles de aplicarse en la forma automática como se pide; primero, porque no existe un criterio unificado y vinculante que limite la posición que deberá asumir el Juzgado frente al caso en estudio y segundo, porque los elementos fácticos y normativos que enmarcan el presente litigio no son concordantes con los casos concretos que se deciden en dichas providencias.

Es así que el precedente judicial vertical que obliga a los jueces de menor jerarquía a adoptar de determinada forma las decisiones en casos similares a los decididos en sentencias de unificación, implica para el juzgador un ejercicio intelectual que va más allá de la aplicación mecánica de una regla jurisprudencial y lo lleva a un escenario de verificación de la identidad entre los supuestos fácticos y jurídicos del caso objeto de unificación y los del caso que se le presenta para su resolución, todo en aras de garantizar los principios de igualdad y seguridad jurídica que constituyen la teleología de la función unificadora de las altas cortes.

Como también debe precisarse que quien alegue la aplicación de un precedente debe observar claramente si lo que está planteando como tal se refiere a la *ratio decidendi* de la sentencia o a alguno o algunos de los *obiter dictum* de la misma, pues en el segundo de los casos la obligatoriedad del precedente se relativiza, esto

es, ontológicamente, lo que constituye el precedente es la *ratio decidendi*, siendo los *obiter dictum*, los dichos, conceptos, preceptos normativos o análisis, que si bien facilitan la construcción argumental de la decisión judicial no se encuentran inescindiblemente ligados con la decisión, razón por la cual pueden o no ser adoptados como fuente de interpretación de las normas.

Así las cosas, el hecho de encontrar de manera aleatoria en una serie de sentencias unas premisas argumentativas que, en principio, serían aplicables al caso que se resuelve, no es suficiente para solicitar la aplicación de un precedente, toda vez que se debe verificar a que supuestos fácticos fueron aplicadas, aun cuando constituyan *ratio decidendi* de la providencia.

Se precisa entonces que el precedente constituye una verdadera regla de derecho y, en consecuencia, solo está dado apartarse de la postura jurisprudencial cuando se verifica la existencia de hechos que hagan inaplicable el precedente en el caso concreto o que se presenten elementos de juicio sobrevinientes no considerados en su oportunidad por el superior que -al analizarse- permitan desarrollar de manera más coherente la institución jurídica en mención, en ambos casos, con la debida y suficiente justificación.

Bajo estas consideraciones, procede el Despacho a analizar cada una de las sentencias que la parte actora trae al presente litigio como precedente que a su juicio debería ser aplicado en el caso concreto:

1. Sentencia SU-098 de 2018. Corte Constitucional.
2. Radicado 08001-23-33-000-2013-00666-01 (0833-16) 6 de agosto de 2020 M.P. Dra. SANDRA LISETH IBARRA. Unificación.
3. Radicado 76001-23-31-000-200900867-01, No. Interno: 4854-2014. 24 de enero de 2019. M.P. Dra. SANDRA LISETH IBARRA.
4. Radicado 54001-23-33-000-2016-00236-01. 21 de febrero de 2019. M.P. Dra. SANDRA LISETH IBARRA.
5. Radicado 08001-23-33-000-2014-00208-01. 10 de julio de 2020. M.P. Dra. SANDRA LISETH IBARRA.
6. Radicado 08001-23-33-000-2014-00132-01. 12 de noviembre de 2020. M.P. Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ.
7. Radicado 08001 23 31 000 2014 00815 01 (4979–2017). 17 de junio de 2021. M.P. Dr. GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ.
8. Radicado 08001-23-33-000-2015-00331-01. 17 de junio de 2021. M.P. Dr. CÉSAR PALOMINO CORTÉS.

La sentencia **SU-098 de 2018**, se puede establecer como la providencia que sirvió de insumo para desarrollar una línea jurisprudencial en torno a la aplicación de la

sanción moratoria contemplada en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990 a los docentes oficiales. En ella se adoptó como *ratio decidendi* que “se concurre en violación directa de la Constitución porque aunque la norma no está expresamente consagrada a favor de los miembros del Magisterio, en virtud del principio de interpretación conforme a la Constitución y favorabilidad en materia laboral, les correspondía aplicar la interpretación más beneficiosa para el trabajador” y culmina ordenando “a la Sección Segunda, Subsección “B” de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que dentro de los cuarenta (40) días siguientes a la notificación de esta providencia, profiera un nuevo fallo en el que se tengan en cuenta las consideraciones de esta providencia referentes a la aplicación del principio de favorabilidad e interpretación conforme a la Constitución, en torno al derecho de los docentes al reconocimiento y pago de la sanción moratoria establecida en la Ley 50 de 1990.”

Sin embargo, dicho fallo se enmarcó en una situación fáctica diferente a la que aquí se ventila, esto es, el demandante en su calidad de docente reclamó la sanción moratoria porque no había sido afiliado al FOMAG por el respectivo ente territorial y, por ende, se desconoció la aplicación de la Ley 50 de 1990, pues al no afiliarlo no se le colocaron a su disposición los recursos para el pago de sus cesantías, lo que de contera ameritaba la sanción estipulada. A lo anterior se agrega, que la Corte Constitucional no analizó de manera concreta la diferencia sustancial en la forma como opera el FOMAG, esto es, la dualidad entre el pago de la prestación y a su vez como administrador del dinero, a diferencia de lo que sucede con los fondos privados regidos por la Ley 50 de 1990 y del propio Fondo Nacional del Ahorro, análisis que indefectiblemente debe realizarse para efectos de determinar la responsabilidad concreta del FOMAG en el *sub judice*.

En acatamiento a lo ordenado por la Corte Constitucional en la sentencia SU- 098 de 2018 el Consejo de Estado profirió providencia en el **Radicado 76001-23-31-000-200900867-01, No. Interno: 4854-2014. 24 de enero de 2019. M.P. Dra. SANDRA LISETH IBARRA**, en la cual acogió la interpretación de la Corte Constitucional y en reemplazo de la providencia que fuera atacada por vía de tutela profirió una nueva en la que ordenó el pago de la sanción moratoria al accionante y adoptó como línea de interpretación que, encontrándose un vacío en la norma especial frente a la sanción moratoria por **no consignación** de las cesantías, se debía aplicar la norma general, en este caso, el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, por lo que se debía imputar la penalidad al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, en tanto la consignación es la manera de garantizar el acceso a la prestación. La decisión se fundamentó en las siguientes premisas:

65. Puesto en conocimiento lo anterior, será del caso examinar por qué la Corte considera que «en consonancia con el principio de favorabilidad procede aplicar lo dispuesto en el numeral 3° del artículo 99 de la Ley 50 de 1990», ello bajo su entender «que la Ley 91 de 1989 no contempla de

manera expresa sanción por la no consignación de las cesantías en el FOMAG.», lo cual a la luz de una mirada inicial resultaría comprensible, sino fuera porque, en primer lugar, la Ley 50 de 1990 fue establecida para los trabajadores particulares y servidores públicos afiliados a las sociedades administradoras de fondos de cesantías de carácter privado, y en segundo orden, los docentes sí tienen derecho a la sanción moratoria por el pago tardío de sus cesantías, pero con fundamento en la Ley 244 de 1995 modificada por la Ley 1071 de 2006, tal como lo estableció el Consejo de Estado mediante Sentencia CE-SUJ-SII-012- 2018, en la que unificó su jurisprudencia para señalar «que el docente oficial, al tratarse de un servidor público le es aplicable la Ley 244 de 1995 y sus normas complementarias en cuanto a sanción moratoria por el pago tardío de sus cesantías.»

66. Así las cosas, por mandato del artículo 122 de la Constitución Política «No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente», de suerte que los servidores públicos solo podrán devengar lo que la ley señale, entonces no es dable aplicarle el artículo 99 de la Ley 50 de 1990 a los afiliados al FOMAG, porque ellos no son población objeto de esa ley, y tampoco puede extenderseles en razón al principio de favorabilidad, porque ellos sí gozan de la sanción moratoria bajo una regulación específica por la mora del empleador en el reconocimiento y pago tardío de las cesantías parciales o definitivas.

67. Finalmente, en lo atinente a la existencia de una postura unificada de parte de esta corporación respecto a la procedencia del reconocimiento de la sanción moratoria por la no consignación del auxilio de cesantías a los docentes de conformidad con lo estatuido en el numeral 3º del artículo 99 de la Ley 50 de 1990, la Sala indica que sobre dicho asunto ha sido pacífica la jurisprudencia de este cuerpo colegiado⁷⁹ en sostener que «a los educadores del sector público no les son aplicables los artículos 99, 102 y 104 de la Ley 50 de 1990, que contemplaron el plazo para la liquidación del valor liquidado anualmente con anterioridad al 15 de febrero y la sanción moratoria para el empleador que incumpla esta obligación, pues dichas normas fueron extendidas por disposición del artículo 1 del Decreto 1582 de 1998, únicamente a «los servidores públicos del nivel territorial y vinculados a partir del 31 de diciembre de 1996 que se afilien a los fondos privados de cesantías», que como se expuso, no se equiparan a los docentes vinculados a partir del 1º de enero de 1990, pues su nombramiento efectuado por el representante de la entidad territorial no le otorga la calidad de ser un maestro de dicho nivel, y sus prestaciones

sociales como las cesantías, son administradas por el FOMAG, cuya naturaleza jurídica es diferente a la de aquellos fondos privados creados por la Ley 50 de 1990», quedando de esa manera fijado el criterio de esta corporación sobre tal tópico.

68. A pesar de la línea interpretativa que ha sostenido esta corporación sobre el reconocimiento de la sanción moratoria por la no consignación del auxilio de cesantías a los docentes de conformidad con lo estatuido en el numeral 3º del artículo 99 de la Ley 50 de 1990, esta Sala siendo respetuosa de las decisiones judiciales y específicamente, lo dispuesto en la sentencia de tutela SU-098/18 del 18 de octubre de 2018, procederá a resolver el recurso de alzada incoado contra la sentencia de fecha 9 de septiembre de 2014 proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca – Sala de Descongestión Laboral, atendiendo los lineamientos fijados en ella.

Caso similar ocurre con lo resuelto en el **radicado 08001-23-33-000-2015-00331-01. 17 de junio de 2021. M.P. Dr. CÉSAR PALOMINO CORTÉS**, donde la docente nombrada en el Municipio de Piojó (Atlántico) tampoco fue afiliada al FOMAG desde su vinculación, tal como se desprende de los hechos probados que establece el mismo Consejo de Estado en su providencia:

“El 3 de junio de 2015, mediante Oficio 1954, el Secretario de Educación Departamental del Atlántico negó el reconocimiento de la sanción moratoria al considerar que la sanción moratoria prevista en la Ley 50 de 1990 no se aplica a los docentes oficiales. Adicionalmente, indicó que en todo caso le correspondía al municipio de Sabanalarga consignar el auxilio de cesantías de los años 2000 a 2002, por ser anteriores a la afiliación al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio”.

En cuanto a la providencia proferida en el **Radicado 54001-23-33-000-2016-00236-01. 21 de febrero de 2019. M.P. Dra. SANDRA LISETH IBARRA**, se observa que en ella se resolvió como problema jurídico si el demandante era beneficiario del régimen de retroactividad en las cesantías o del régimen anualizado, supuestos fácticos que no se relacionan con el objeto de litigio presentado ante el Despacho, por lo que no se hace necesario analizar la argumentación allí vertida.

En lo que respecta a los pronunciamientos posteriores del H. Consejo de Estado, esto es, **Radicado 08001-23-33-000-2014-00208-01. 10 de julio de 2020. M.P. Dra. SANDRA LISETH IBARRA, Radicado 08001-23-33-000-2014-00132-01. 12 de noviembre de 2020. M.P. Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ, Radicado 08001 23 31 000 2014 00815 01 (4979–2017). 17 de junio de 2021. M.P. Dr. GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**, citadas por la parte actora y otras que fueron encontradas en la búsqueda jurisprudencial realizada por el Despacho como por ejemplo la **sentencia del 22 de octubre de 2020, C.P: William Hernández Gómez**,

si bien se acoge el criterio de favorabilidad inicialmente propuesto por la Corte Constitucional se observan diferencias fácticas con el caso concreto que aquí se resuelve.

En efecto, todas las providencias que se acaban de relacionar conservan un mismo presupuesto fáctico, esto es, la ausencia de consignación de las cesantías anualizadas durante los años 2001, 2022 y 2003 en el Municipio de Sabanalarga-Atlántico, entidad territorial que se encontraba en acuerdo de reestructuración de pasivos del que trata la Ley 50 de 1999, que impidió, por razones que no se ventilan en las providencias referidas, la consignación de la tantas veces mencionada prestación y frente a lo cual se arribó a la conclusión de que en ese caso hubo un incumplimiento del ente territorial que ameritaba la aplicación de la penalidad contemplada en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, sin embargo, en la mayoría de ellas se negaron las pretensiones o se accedió parcialmente, con ocasión de la ocurrencia del fenómeno jurídico de la prescripción.

Mención especial merece la sentencia de unificación **Radicado 08001-23-33-000-2013-00666-01 (0833-16) 6 de agosto de 2020 M.P. Dra. SANDRA LISETH IBARRA**, pues en ella se unifica la jurisprudencia frente a la prescripción de la sanción moratoria, claramente aplicable a los casos en los cuales procede la sanción, como los que se acaban de reseñar y han sido objeto de pronunciamiento por parte de las Altas Cortes, pero que NO unifica la jurisprudencia en torno a la aplicación del artículo 99 de la Ley 50 de 1990 en los casos en los cuales la consignación de las cesantías a los docentes sigue el curso normal que le ha fijado la normatividad al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio para que garantice la disponibilidad cada año de los recursos de las cesantías correspondientes a los docentes afiliados a ese Fondo. Análisis que se efectuará en el numeral subsiguiente.

Nótese entonces que, dentro de las providencias allegadas por la parte demandante y las identificadas en la búsqueda jurisprudencial realizada por el Despacho, no se encuentra una regla jurisprudencial unificadora aplicable al caso concreto que hoy nos ocupa, lo anterior, por cuanto las *sentencias de unificación* estudiadas resuelven casos con supuestos fácticos disímiles y las demás providencias son *sentencias ordinarias*, si se permite la expresión, que no constituyen precedente obligatorio y tampoco resuelven casos similares al presente.

Del mismo modo, la reciente providencia proferida por el H. Consejo de Estado en sede constitucional de tutela⁹ que amparó los derechos fundamentales de la accionante y ordenó al Tribunal Administrativo del Quindío proferir una nueva providencia en un proceso donde se ventila un asunto similar al del presente

⁹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN B. Consejero Ponente: CÉSAR PALOMINO CORTÉS. Bogotá D.C., diecisiete (17) de abril de dos mil veintitrés (2023). Radicación número: 11001-03-15-000-2023-00965-00.

proceso, tampoco constituye un precedente judicial de aplicación inmediata en tanto lo que indica es que existen unos lineamientos generales por parte de la Corporación que aunados a la reglamentación legal llevan a la conclusión según la cual a los docentes les es aplicable la Ley 50 de 1990 y evidentemente no se dicta en desarrollo de su función unificadora. Veamos:

“(…)

Es importante señalar que dada la connotación de servidor público, que se reconoció en la referida sentencia de unificación, al docente oficial, aunado al hecho de que la actora pertenecía al régimen anualizado de cesantías, resultaba pertinente que la autoridad judicial accionada realizara un análisis sistemático del ordenamiento jurídico, para advertir que, además de las disposiciones de la Ley 91 de 1989, también se le aplicaban otras normas posteriores en materia de cesantías y/o sanción moratoria, tales como Ley 50 de 1990, Ley 244 de 1995, Ley 1071 de 2006, Ley 344 de 1996 entre otras; teniendo en cuenta que este último tema no se encuentra plenamente regulado en la normativa especial de los educadores.

En este orden de ideas es claro que en la providencia cuestionada no se efectuó un análisis de las sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado en materia de reconocimiento de la sanción moratoria para el sector docente, circunstancia que conlleva al desconocimiento del precedente judicial, en tanto que la decisión adoptada mediante providencia del 9 de febrero de 2023, se apartó de los pronunciamientos que resultaban aplicables al caso bajo estudio, sin tener en cuenta que es un deber del juez exponer con suficiencia las razones fácticas y jurídicas por las cuales se parta (sic) o decide no acoger un determinado criterio jurisprudencial.

(…)”

En conclusión, no existe un precedente judicial que de manera inequívoca y categórica obligue a la aplicación del artículo 99 de la Ley 50/90 en el *sub judice*, pues evidentemente es un tema que en el momento no es pacífico en la jurisdicción, lo que implica entonces el análisis de los supuestos fácticos y normativos concretos que rodean el caso para arribar a una decisión que podría o no coincidir con la dispuesta por el Consejo de Estado en los casos que se acaban de reseñar.

3.4.4. Del procedimiento para la disponibilidad de los recursos para el pago de prestaciones sociales de los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio

La Ley 91 de 1989, en su artículo 8 preceptúa:

“ARTÍCULO 8. *El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, estará constituido por los siguientes recursos:*

El 5% del sueldo básico mensual del personal afiliado al Fondo.

Las cuotas personales de inscripción equivalentes a una tercera parte del primer sueldo mensual devengado, y una tercera parte de sus posteriores aumentos.

El aporte de la Nación equivalente al 8% mensual liquidado sobre los factores salariales que forman parte del rubro de pago por servicios personales de los docentes.

El aporte de la Nación equivalente a una doceava anual, liquidada sobre los factores salariales que forman parte del rubro de servicios personales de los docentes.

El 5% de cada mesada pensional que pague el Fondo incluidas las mesadas adicionales, como aporte de los pensionados.

El 5 por mil, de que hablan las Leyes 4 de 1966 y 33 de 1985, a cargo de los docentes, de toda nómina que les pague la Nación por servicios personales.

7. El porcentaje del IVA que las entidades territoriales destinen para el pago de las prestaciones del Magisterio.

Las sumas que debe recibir de la Nación y de las entidades territoriales por concepto de las prestaciones sociales adeudadas, así como los dineros que por el mismo concepto resulten adeudar la Caja Nacional de Previsión Social y el Fondo Nacional de Ahorro, las cuales se destinarán a constituir las reservas para el pago de las prestaciones económicas. Para este último efecto, el Fondo realizará un corte de cuentas con las mencionadas entidades con el fin de determinar las sumas que éstas adeudan al momento de su iniciación. Dicho corte de cuentas deberá estar perfeccionado a más tardar en un año.

Las utilidades provenientes de las inversiones que haga el Fondo con fines de rentabilidad y los intereses recibidos por concepto de los préstamos que concedan.

Los recursos que reciba por cualquier otro concepto.

PARÁGRAFO: *En ningún caso podrán destinarse los recursos del Fondo al pago de prestaciones sociales para personal diferente al señalado en el artículo 4 de la presente Ley, en concordancia con el artículo 2.*

Y el Decreto 196 de 1995 preceptuó:

“Artículo 12º.- Recursos. El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio llevará registros por entidad territorial y establecimiento público oficial. Al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio ingresarán los siguientes recursos:

- 1. El 5% del sueldo básico mensual del personal docente afiliado.*
- 2. Las cuotas personales de inscripción equivalentes a una tercera parte del primer sueldo mensual devengado, y una tercera parte de sus posteriores aumentos.*
- 3. El aporte de la entidad territorial o establecimiento público oficial, según sea el caso, equivalente al ocho por ciento (8%) mensual, liquidado sobre factores salariales que forman parte del rubro de pago por los servicios personales de los docentes.*
- 4. El aporte de la entidad territorial o establecimiento público oficial, según sea el caso, equivalente a una doceava anual, liquidada sobre factores salariales que forman parte del rubro de servicios personales de los docentes.*
- 5. El 5% de cada mesada pensional que pague el Fondo, incluidos las mesadas adicionales, como aporte de los pensionados.*
- 6. Las sumas que deba recibir de las entidades territoriales o de los establecimientos públicos oficiales, según sea el caso, por concepto de la deuda resultante del estudio actuarial.*
- 7. Los bonos pensionales, y*
- 8. Los recursos que reciba por cualquier otro concepto.*

Artículo 13º.- Giros periódicos. Las entidades territoriales y establecimientos públicos oficiales educativos girarán en forma mensual al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio los recursos determinados en los numerales 1 a 4 y 7 del artículo 12 de este Decreto. Los recursos definidos en el numeral 6 del artículo 12 de este Decreto lo serán igualmente, de acuerdo con el convenio interadministrativo suscrito entre la Nación y la respectiva entidad territorial o establecimiento público oficial.”

Por su parte, la Ley 715 de 2001 respecto del manejo de recursos para la educación por parte de entidades territoriales certificadas estableció:

ARTÍCULO 18. ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS. *Los departamentos, los distritos y los municipios certificados administrarán los recursos del Sistema General de Participaciones en cuentas* especiales e independientes de los demás ingresos de las entidades territoriales. Estos dineros no harán unidad de caja con las demás rentas y recursos de la entidad territorial. Estos recursos, del sector educativo, no podrán ser objeto de embargo, pignoración, titularización o cualquier otra clase de disposición financiera.*

PARÁGRAFO 1o. *Las sumas correspondientes a los aportes patronales y del afiliado, de seguridad social y parafiscales de las entidades territoriales por concepto del personal docente de las instituciones educativas estatales, se descontarán directamente de los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones. La Nación contará con un plazo no mayor de dos años para perfeccionar el proceso de descuentos, con la información de las entidades territoriales.*

PARÁGRAFO 2o. *Los recursos que correspondan al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, incluidos los del Fonpet, serán descontados directamente por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y girados al Fondo.*

PARÁGRAFO 3o. *El porcentaje de la cesión del Impuesto a las Ventas asignado a las cajas departamentales de previsión y al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, con destino al pago definitivo de las cesantías y pensiones del personal docente nacionalizado, en virtud de la Ley 43 de 1975 y otras disposiciones, hace parte de la participación para educación del Sistema General de Participaciones y conserva su destinación.*

PARÁGRAFO 4o. *El valor del cálculo actuarial correspondiente a los docentes que se pagaban con recursos propios de las entidades territoriales, financiados y cofinanciados, así como de los establecimientos públicos que se hubieren afiliado al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, representará el saldo consolidado de la deuda de cada una de las entidades territoriales responsables. Para establecer el valor del saldo consolidado de la deuda se tendrán en cuenta los aportes y amortizaciones de deuda realizados por las entidades territoriales hasta la fecha de consolidación.*

El saldo consolidado de la deuda se pagará con los recursos que de conformidad con la presente ley se trasladen al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet, para el pago del pasivo prestacional del sector educación. Para estos efectos el Fonpet realizará

la transferencia correspondiente. En todo caso, una vez cancelado el saldo consolidado de la deuda los recursos trasladados al Fonpet conservarán su destinación al pago de obligaciones pensionales del sector educación.

Y respecto a la incorporación de costos al Sistema General de Participaciones para el funcionamiento del sector educativo, se dijo:

ARTÍCULO 36. INCORPORACIÓN DE COSTOS AL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES PARA EDUCACIÓN. *La incorporación de los costos al Sistema General de Participaciones a que se refiere el inciso dos del párrafo 1o. del artículo [357](#) de la Constitución, se realizará el 1o. de enero del año 2002.*

Para determinar el costo de la prestación del servicio, se tomará como base el costo de los docentes y personal administrativo y directivo de los planteles educativos a 1o. de noviembre del año 2000, financiado con los recursos de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, el situado fiscal, los recursos adicionales del situado fiscal y los recursos propios de departamentos y municipios, sin que la participación para educación exceda el 58.5% del total de los recursos del Sistema General de Participaciones.

A su vez, 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 en relación con el proceso de afiliación de los docentes al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y se dictan otras disposiciones.*, estableció respecto de la afiliación del personal docente:

Artículo 5°. Trámite de la afiliación del personal de las entidades territoriales. *Presentada la solicitud de afiliación por parte de la entidad territorial, dentro de los sesenta (60) días siguientes, se adelantará el siguiente procedimiento:*

1. Elaboración del cálculo actuarial que determine el total del pasivo prestacional, presentando de manera separada cesantías y pensiones, del personal docente que se pretende afiliar y, por tanto, el valor de la deuda de la entidad territorial con el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Tal cálculo será elaborado, con cargo a los recursos del Fondo, por parte de la sociedad fiduciaria encargada del manejo de sus recursos y la respectiva entidad territorial de conformidad con los parámetros que señale el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para el efecto.

2. Definido el monto total de la deuda, previa revisión del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, este será comunicado a la entidad territorial

por parte de la sociedad fiduciaria encargada del manejo de los recursos del Fondo. Tal comunicado deberá indicar, adicionalmente, el plazo y la forma de pago que deberá ajustarse, en todo caso, a lo establecido en el artículo 1° de la Ley 549 de 1999. El monto a pagar por vigencia se cubrirá con los recursos que traslade el Fonpet al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Si estos recursos no fueren suficientes, la entidad territorial aportará de sus recursos hasta cubrir la totalidad de las obligaciones corrientes que correspondan.

3. El Ministerio de Educación Nacional, en su calidad de fideicomitente de la fiducia mercantil por medio de la cual se administran los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, ejercerá la interventoría del mismo.

Por su parte, el artículo 57 de la Ley 1955 de 2019, en lo concerniente al manejo y administración de los recursos para el pago de las prestaciones sociales del Magisterio, indica:

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

(...)

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 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.

(...)

Ahora bien, el principio de unidad de caja se encuentra definido de manera general en el artículo 16 del Decreto 111 de 1996, así:

ARTÍCULO 16. Unidad de caja. Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el presupuesto general de la Nación.

Concepto normativo que llevado al caso concreto del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio se entiende como el recaudo, de todos los

rubros destinados al pago de las prestaciones sociales de los docentes afiliados, en una caja común para atender su pago.

En ese sentido, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio en la contestación de la demanda indicó claramente las fases que debe agotar para la apropiación de los recursos que conforman del patrimonio autónomo del FOMAG, las cuales se citan de manera textual atendiendo a que es esta la entidad que desarrolla tal procedimiento:

- Elaboración del cálculo actuarial que determina el total del pasivo prestacional a cargo de la entidad territorial con el FOMAG. Este cálculo se elabora con cargo a los recursos del fondo y se presenta de manera separada la deuda por concepto de cesantías y pensiones.
- Una vez definido el monto de la deuda a pagar, y previa revisión del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la sociedad fiduciaria (en este caso Fiduprevisora S.A.) comunica a la entidad territorial las cifras correspondientes a este concepto.
- Esta deuda se cubre con el traslado de los recursos del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET- al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio -FOMAG-.
- En caso de que estos recursos no fueren suficientes para cubrir la deuda, la entidad territorial deberá disponer de sus propios recursos hasta cubrir la totalidad de las obligaciones corrientes que correspondan.

De lo que concluye el Fondo que *“el procedimiento descrito involucra los recursos de las cesantías y sus intereses, se puede concluir que anualmente se realiza la actividad operativa de la liquidación de las cesantías, ya que los recursos están inmersos en el FOMAG antes del 1 de febrero de cada vigencia, bajo el principio de unidad de caja. Esta actuación es probatoriamente demostrable en la medida en que Fiduprevisora S.A., en su calidad de vocera y administradora del FOMAG, emite comunicados a las diferentes Secretarías de Educación Certificadas y a los encargados de las oficinas de prestaciones económicas de las entidades territoriales, sobre la fecha de entrega del reporte de cesantías para pago de intereses en la primera nómina de cada vigencia”*.

En efecto, dentro de la prueba documental aportada y debidamente incorporada al proceso se observa el Comunicado No. 008 del 11 de diciembre de 2020, en el cual se orientó:

Con el fin de dar cumplimiento al Acuerdo No. 39 de 1998, expedido por el Consejo Directivo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del

Magisterio - FOMAG, mediante el cual se estableció el procedimiento para el reconocimiento y pago de intereses a las cesantías de los docentes afiliados al Fondo del Magisterio, con régimen de cesantías anual, nos permitimos realizar algunas precisiones:

1. Los reportes de cesantías de docentes ACTIVOS y RETIRADOS, deben ser liquidados por las Secretarías de Educación a través del programa HUMANO, por cuanto serán obtenidos en línea por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio- FOMAG directamente desde el mencionado programa. Por lo tanto, se solicita a cada secretaría realizar todos los procesos necesarios, en cuanto a validación de valores, nombres, municipio, vinculación, fuente de recursos, etc., toda vez que son los soportes sobre los cuales se genera el valor a pagar por intereses a las cesantías y se asigna el punto de pago.

Una vez culminado el proceso de liquidación de cesantías en el programa HUMANO, cada Secretaría de Educación debe enviar al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio-FOMAG un informe consolidado con el número reportes de docentes Activos y Retirados liquidados a través del aplicativo (HUMANO) y el valor total de cesantías. Esta información debe ser enviada al correo electrónico interesescesantias@fiduprevisora.com.co. Como soporte documental, deben remitir al Fondo un oficio acompañado del reporte generado por HUMANO, los reportes IMPRESOS deben llegar firmados por la autoridad nominadora y por el pagador de la Entidad Territorial Certificada, ya que sin las mencionadas firmas los reportes carecen de validez.

Una vez la Secretaría de Educación confirme al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio- FOMAG a través de correo electrónico que la información puede ser tomada en línea, el FOMAG procederá de conformidad, haciendo la salvedad que cualquier cambio que la Secretaría de Educación realice en la información en HUMANO, con posterioridad a esta fecha, no se verá reflejado en la información obtenida en línea, por lo tanto no afectará el pago de intereses a las Cesantías, siendo la Secretaría de Educación la responsable por el cambio de valores por fuera de los términos.

*2. La fecha de recibo de reportes de cesantías para todas las Secretarías de Educación a nivel nacional, es hasta el **05 DE FEBRERO DE 2021**. Esta fecha es improrrogable y, por tanto, el no reporte oportuno de la información a esta entidad, conllevará la no inclusión en nómina de los docentes, siendo el Ente Territorial el responsable de las contingencias*

que se deriven en el pago de los intereses y por la mora en el pago de las prestaciones a favor de los docentes.

3. La Fiduciaria como vocera y administradora de los recursos del FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO - FOMAG, programa los pagos de intereses a las cesantías con base en los reportes de cesantías allegados por la Secretaría de Educación, que en calidad de nominadora liquida las Cesantías y notifica al Educador.

4. La Coordinación de Afiliación de Docentes, Pensionados y Beneficiarios del FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO FOMAG remite mensualmente a cada Secretaría de Educación la base de datos de docentes activos vinculados a través de cada ente territorial, lo anterior con el fin de que cada entidad valide la información allí contenida, como nombres y apellidos, régimen, fechas de afiliación y posesión entre otros. En consecuencia, los pagos se programan de conformidad a los datos registrados en la base de docentes afiliados y a los reportes de cesantías allegados por la Secretaría de Educación. (Negrillas fuera de texto.)

En acatamiento a lo ordenado por la Corte Constitucional en la sentencia SU- 098 de 2018 el Consejo de Estado profirió providencia de reemplazo en el Radicado 76001-23-31-000-200900867-01, No. Interno: 4854-2014. 24 de enero de 2019. M.P. Dra. SANDRA LISETH IBARRA, y pese a que, como ya se mencionó, acató la regla jurisprudencial allí establecida, dejó claramente decantada la diferencia entre la operación de los fondos privados y el FOMAG, en los siguientes términos:

57. Sobre el particular, esta Subsección precisa que en materia de cesantías en el caso de los docentes afiliados al FOMAG existe una regulación especial, en tanto que: En primer lugar, el fondo administrador de la señalada prestación social es el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, cuya naturaleza jurídica está prevista en el artículo 3º de la Ley 91 de 1989, 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», creada para «Efectuar el pago de las prestaciones sociales del personal afiliado.»; a diferencia de los fondos administradores de cesantías cuya creación fue autorizada por la ley bajo la modalidad de sociedades cuyas características fueran establecidas por 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.»

58. De lo anterior, se destaca igualmente que los trabajadores particulares tienen derecho de escoger libremente el fondo de cesantías que mejor rentabilidad le pueda generar en la administración de las mismas, a contrario sensu de lo que sucede con los docentes oficiales, quienes por mandato legal deben afiliarse al FOMAG.

59. En segundo orden, en cuanto a la liquidación y manejo de las cesantías, en tratándose de la Ley 50 de 1990, el legislador previó en el artículo 99 ibídem, la liquidación definitiva a 31 de diciembre, por la anualidad o fracción, valor que deberá ser consignado por parte del empleador antes del 15 de febrero del año siguiente, en la cuenta individual a nombre del trabajador y en el fondo de cesantías escogido por este. En cambio, la administración de los recursos que por concepto de cesantías tiene a su cargo el FOMAG, se efectúa de manera distinta, por cuanto estos provienen del Sistema General de Participaciones para educación, los cuales se descuentan directamente de los rubros que se distribuyen anualmente para la prestación del servicio y que deben ser presupuestados por la entidad territorial sin situación de fondos.

60. De igual manera, de conformidad con el artículo 3º del Acuerdo 39 de 1998 expedido por el FOMAG, la entidad territorial deberá remitir a la Oficina Regional del Fondo del Magisterio a cargo de la secretaría de educación del departamento o del distrito capital, las liquidaciones anuales de cesantías del grupo de docentes a su cargo, reportadas en los formatos diseñados por el Ministerio de Educación Nacional y en los primeros 20 días del mes de enero de cada año; sin embargo, los valores que gira el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la Fiduprevisora S.A. por el SGP, son manejados bajo el concepto de unidad de caja, sin que se proceda a consignarle a cada docente en una cuenta individual, ya que todos los recursos que ingresan al Fondo del Magisterio son destinados a cubrir las prestaciones económicas cuando estas sean exigibles, verbi gratia, en tratándose de las cesantías, el FOMAG por intermedio de la Fiduprevisora S.A. generará el pago por ventanilla de los valores correspondientes a la liquidación parcial solicitada por el educador en los eventos autorizados por la ley, lo cual implica que sus afiliados sí pueden disponer del auxilio cuando queden cesantes o para financiar la educación y para la adquisición, construcción, mejora o liberación de bienes raíces destinados a su vivienda cuando así lo soliciten.

61. En tercer lugar, existe una diferencia con el régimen ordinario frente a los intereses a las cesantías, ya que el numeral 2º del artículo 99 de la Ley 50 de 1990, establece a cargo del empleador la cancelación de «intereses legales del 12% anual o proporcionales por fracción, con respecto a la suma causada en el año o en la fracción que se liquide definitivamente». Por otro lado, los afiliados al FOMAG, reciben «un interés anual sobre el 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 (hoy Financiera), haya sido la comercial promedio de captación del sistema financiero durante el mismo período», lo cual los beneficia y así lo consideró el legislador en el artículo 15 de la Ley 91 de 1989. Veamos:

62. Para efectos de ilustrar la diferenciación existente entre uno y otro régimen y en aras que de manera práctica se refleje la materialización de las particularidades de cada sistema de liquidación, se hará un ejemplo de la aplicación de la norma para el reconocimiento de los intereses anuales así:

Trabajador beneficiario de Ley 50/1990	Docente cobijado por la Ley 91/89
<p>Salario: \$1.200.000</p> <p>Saldo total de cesantías: \$12.000.000</p> <p>- Valor liquidación de cesantías por el año 2017: \$1.200.000</p> <p>- Valor de los intereses a las cesantías (12% anual): <u>\$400.000</u></p>	<p>Salario: \$1.200.000</p> <p>Saldo total de cesantías: \$12.000.000</p> <p>- Valor liquidación de cesantías por el año 2017: \$1.200.000</p> <p>- Valor de los intereses a las cesantías (DTF: 6.37% sobre todo el saldo de cesantías): <u>\$840.840</u></p>

63. Como puede observarse, para el caso del trabajador destinatario de la Ley 50 de 1990, solo percibe un 12% anual sobre el valor de las cesantías correspondientes al año inmediatamente anterior, mientras que, para el docente afiliado al fondo, recibe sus intereses de acuerdo con la tasa comercial promedio del sistema de captación financiera certificado por la

Superintendencia Financiera (DTF), pero sobre el saldo total de cesantías que a 31 de diciembre del respectivo año tenga acumulado, de manera que, entre mayor sea el ahorro que el maestro tenga sobre dicho auxilio, mayores serán los réditos que perciba, es decir, que el fin teleológico de la norma, es que exista una reciprocidad financiera, esto es, desincentivar las liquidaciones o retiros parciales para de esa manera, producir acumulación del ahorro, permitiendo al fondo mantener los recursos destinados al pago de las prestaciones sociales de sus afiliados y como contraprestación, reconocerle los intereses sobre la totalidad del saldo, logrando generar de esa manera un equilibrio entre los intereses del gobierno nacional y el de los educadores, tal como fue concertado entre el magisterio, gobierno y congreso en el proyecto de ley No 159 de 1989.

64. Lo anterior, muestra que si bien el legislador no consagró la sanción moratoria por la no consignación de las cesantías anualizada a favor de los docentes afiliados al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, ello obedece a que contempló otros beneficios de los que no goza la población destinataria del régimen establecido en la Ley 50 de 1990, en atención a las particularidades que contiene cada régimen, motivo por el que no se comparte lo sostenido por la Corte al señalar que «el régimen especial al que está sometido el actor no contempla la sanción que solicita, situación distinta sería que su régimen lo contemplara o que, en su lugar, se estableciera otro tipo de beneficios o sanciones, lo cual, en este caso no se evidencia.»

De las normas y jurisprudencia citada, se observa entonces que la disposición de recursos para el pago de las cesantías de los docentes, no lleva a la generación de cuentas individuales para cada uno de los afiliados al Fondo, en virtud del principio de unidad de caja, en tanto lo que ocurre es que a la cuenta del Fondo llegan los recursos de La Nación, a través del Ministerio de Educación Nacional, con aportes a cargo de diferentes sujetos, con lo que se logra que dicho fondo cuente con los recursos necesarios para el pago de las cesantías de los docentes.

A lo anterior se agrega que no existe norma legal que imponga al Ministerio de Educación Nacional la obligación de efectuar una consignación propiamente dicha y a una cuenta individual, por el valor de las cesantías de los docentes, pues las normas que regulan el trámite de reconocimiento y pago de cesantías, entre ellas, una apropiación mensual (doceava) del Sistema General de Participaciones, señalan la ejecución de un aporte en diversas oportunidades a lo largo del año anterior a la exigibilidad de la prestación y a cargo de sujetos diferentes, para que el Fondo Prestacional permanentemente cuente con los recursos necesarios para

sufragar las prestaciones de todos sus afiliados, entre ellas las cesantías e intereses a las cesantías.

De lo que se concluye entonces que al estar el docente afiliado al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, **premisa fáctica que difiere sustancialmente de los pronunciamientos de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado en torno a la procedencia de la penalidad por la no consignación de cesantías docentes**, la disponibilidad de los dineros está garantizada toda vez que quien gira los recursos es el mismo titular de la obligación de pago - La Nación -, adicional a que estos no se acreditan en cuentas individuales, como sí sucede con los afiliados a los fondos privados que administran cesantías con el régimen de la Ley 50 de 1990.

De lo cual se tiene que el procedimiento o flujo de recursos de las prestaciones sociales de los docentes, es recibido por la fiduciaria en su totalidad y de forma general por los docentes activos y retirados afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, de acuerdo a las apropiaciones incorporadas y aprobadas en la Ley del Presupuesto General de la Nación para cada año fiscal, en cabeza del Ministerio de Educación Nacional.

Bajo el anterior contexto, se tiene igualmente que la entidad territorial, según la programación del mismo Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, contaba hasta el 5 de febrero de 2021 para reportar las cesantías de los docentes ante el Fondo de Prestaciones Sociales; es decir, que pese a que dicho Fondo cuenta con los recursos para el reconocimiento de las cesantías, sí cumple con el proceso para garantizar su reconocimiento y tener a disposición las sumas reconocidas en tiempo oportuno, no advirtiéndose entonces la existencia de obligación de consignar el valor de las cesantías de cada uno de los docentes, pues las mismas están a su disposición de acuerdo a lo dineros aportados por el Sistema General de Participaciones.

Es por eso que debe concluirse que si bien los docentes oficiales son servidores públicos y por ello destinatarios de la sanción moratoria prevista en la Ley 50 de 1990, **en los casos analizados por la jurisprudencia**, lo cierto es que se encuentran dentro un régimen especial de prestaciones sociales previsto en la Ley 91 de 1989, modificada parcialmente por la Ley 812 de 2003 que creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, lo que conlleva a que la naturaleza del FOMAG sea diferente a la de los fondos administradores de cesantías privados y, por lo tanto, la operatividad en el reconocimiento del auxilio de cesantías contenga diferencias sustanciales.

3.4.4. La consignación de los intereses a las cesantías para los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio

Respecto al pago de intereses a las cesantías el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, en el numeral 2, preceptúa:

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.

Y la omisión en el pago tiene una penalidad que contempla la Ley 52 de 1975, así:

Artículo primero. *A partir del primero de enero de 1975 todo patrono obligado a pagar cesantía a sus trabajadores conforme al Capítulo VII Título VIII, Parte 1º. del Código Sustantivo del Trabajo y demás disposiciones concordantes, les reconocerá y pagará intereses del 12% anual sobre los saldos que en 31 de diciembre de cada año, o en las fechas de retiro del trabajador o de liquidación parcial de cesantía, tenga este a su favor por concepto de cesantía.*

2º. Los intereses de que trata el inciso anterior deberán pagarse en el mes de enero del año siguiente a aquel en que se causaron; o en la fecha del retiro del trabajador o dentro del mes siguiente a la liquidación parcial de cesantía, cuando se produjere antes del 31 de diciembre del respectivo período anual, en cuantía proporcional al lapso transcurrido del año.

3º. Si el patrono no pagare al trabajador los intereses aquí establecidos, salvo los casos de retención autorizados por la Ley o convenidos por las partes, deberá cancelar al asalariado a título de indemnización y por una sola vez un valor adicional igual al de los intereses causados.

4º. Salvo en los casos expresamente señalados en la ley, los intereses a las cesantías regulados aquí estarán exentos de toda clase de impuestos y serán irrenunciables e inembargables.

No obstante lo anterior, para el caso de pago de intereses de cesantías a los docentes, se tiene que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio expidió el Acuerdo 39 de 1998, en el cual se estableció la forma como se reconocería y pagarían las cesantías y los intereses a las cesantías del personal docente afiliado:

*“(…) **ARTÍCULO TERCERO:** Las liquidaciones anuales de cesantías de los docentes serán reportadas por cada entidad territorial o por el establecimiento público educativo oficial a la respectiva Oficina Regional del Fondo del Magisterio en cada entidad territorial en medio magnético e impreso en los formatos diseñados y aprobados por el Ministerio de Educación Nacional para el efecto, en los primeros veinte (20) días del mes de enero de cada año” (...)*

ARTICULO CUARTO: *El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio realizará el pago de los intereses en el mes de marzo, a los docentes cuya información haya sido remitida a la Entidad Fiduciaria que administra los recursos del Fondo a más tardar el 5 de febrero de cada año, y en el mes de mayo a los docentes cuya información haya sido remitida a la entidad Fiduciaria en el período comprendido entre el 6 de febrero y hasta el 15 de marzo de cada año (...)*” Negrilla fuera del texto.

3.5. El caso concreto

3.5.1. Frente a la consignación de las cesantías

La parte demandante solicita el reconocimiento de la sanción moratoria por la tardanza en la consignación de las cesantías anuales correspondientes al año 2020.

Para decidir el derecho que le asiste a la parte demandante, se observa a partir de los documentos allegados que se encuentra con vinculación como docente y afiliación al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio desde el año 2010 y que se le liquidaron cesantías por el año 2020 por la suma de \$3.990.807 (fl. 73 *02AnexosDemanda.pdf*).

En este sentido, se advierte que la parte demandante, de conformidad con el artículo 4 de la Ley 91 de 1989¹⁰ se encuentra afiliada al Fondo de Prestaciones del Magisterio; por lo tanto, es del caso tener en cuenta que si bien el numeral 3 del artículo 99 insistentemente citado, obliga a la consignación de las cesantías como fecha máxima el 15 de febrero del año siguiente, que para este caso sería el año 2021, esta consignación se exige realizarse en el fondo privado que haya elegido el servidor público, no obstante, como ya se advirtió la parte demandante no se encuentra en ningún fondo privado sino en el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio.

De acuerdo con lo anterior, el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio que, si bien es administrado actualmente mediante un contrato de fiducia mercantil por Fiduprevisora S.A., pertenece a la Nación, como entidad encargada del pago de las cesantías de los docentes afiliados al citado fondo, por lo que la obligación de consignar el auxilio de cesantías antes del 15 de febrero de cada año, no se omite en este preciso caso porque al estar afiliado el docente al fondo, la disponibilidad de los recursos está garantizada, toda vez que quien gira los recursos es el mismo titular de la obligación de pago, teniendo en cuenta además que, como ya se dilucidó

¹⁰ **ARTÍCULO 4.** El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, atenderá las prestaciones sociales de los docentes nacionales y nacionalizados que se encuentren vinculados a la fecha de la promulgación de la presente Ley, siempre con observancia del artículo 2, y de los que se vinculen con posterioridad a ella. **Serán automáticamente afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio**, los docentes nacionales y nacionalizados que se encuentren vinculados a la fecha de la promulgación de la presente Ley, quienes quedan eximidos de requisito económico de afiliación.(...)

en acápite precedente, este reconocimiento no se acredita en una cuenta individual del docente, como sí sucede con los afiliados a los fondos privados que administran cesantías, pues para los docentes, se reitera, son pagadas por La Nación a través de la cuenta especial del FOMAG, que se administra por el principio de unidad de caja con disponibilidad permanente de recursos.

En efecto, la regulación contemplada en la Ley 50 de 1990 prevé, con corte al 31 de diciembre de cada año, una liquidación definitiva de las cesantías causadas por ese año en favor del trabajador, y el valor que resulte se consigna antes del 15 de febrero de la anualidad siguiente, en una cuenta individual, a nombre del trabajador y se deja a disposición o en administración del fondo de cesantías que éste elija. De allí que, si esta consignación no se efectúa en el término previsto, es procedente la sanción de que trata el artículo 99 de la Ley 50 de 1990.

Lo anterior, a juicio de esta juzgadora, no es aplicable en el presente caso, donde las particularidades del régimen pensional administrado por el Fondo le exige, la disposición de los recursos cada que uno de sus afiliados solicite el auxilio de las cesantías, los cuales ya se encuentran debidamente apropiados desde el año respecto del cual se causa el derecho y que solo requieren la formalidad de la liquidación por parte del ente territorial, el cual, en todo caso, deberá allegar la misma hasta el 05 de febrero del año subsiguiente a la vigencia que se liquida. Por lo que aún con la regulación especial, las entidades accionadas cumplen con los términos legales generales (15 de febrero) para que el accionante conozca el monto de los recursos que por este concepto tiene a su disposición.

Es por estas diferencias sustanciales, que no caprichosas ni desfavorables para la parte demandante, ni mucho menos contrarias a la Constitución, que el Juzgado no puede arribar a la conclusión que se plantea en la demanda, esto es, de imputarle omisiones al FOMAG como administrador cuando no realiza ningún traslado con consignación de recursos a ningún otro organismo ni en cuentas individuales de los docentes y, mucho menos, al ente territorial que se constituye en un mero facilitador del proceso. Se tiene visto que el FOMAG es una cuenta que, si bien es administrada por FIDUPREVISORA S.A., pertenece a la Nación como entidad que tiene a su cargo el pago de las cesantías de los docentes afiliados al mismo, por lo que en el mismo Fondo confluyen la calidad de obligado al reconocimiento de la prestación y de pagador directo de la misma, por lo que la categoría “*consignación de las cesantías*”, no puede ser entendida en la literalidad que ofrece el artículo 99 de la Ley 50 de 1999, cuerpo normativo diseñado para otro tipo de régimen que si admite esta condición.

Entonces, si la sanción prevista en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990 busca garantizar el cumplimiento de la obligación laboral por parte del empleador renuente

y así lograr que los recursos estén disponibles a favor del trabajador cuando este los requiera y se cumplan los presupuestos legales para su solicitud o retiro, debe decirse que en el caso concreto quedó sin demostración que las cesantías causadas por el año 2020, no se encontraban dispuestas en la fecha posterior al 6 o, si se quiere, al 15 de febrero de 2021 para su reclamación por la parte demandante. Al contrario, encuentra el Despacho que, en los certificados aportados, están relacionadas las cesantías año tras año con la respectiva liquidación de intereses, y la fecha de pago de los mismos.

3.5.2. Indemnización por el pago inoportuno de intereses de las cesantías

De conformidad con lo estipulado en el Acuerdo 39 de 1998, el cual goza de presunción de legalidad -pues no ha sido declarado nulo por esta jurisdicción-, tampoco es procedente solicitar la moratoria por la consignación inoportuna de los intereses a las cesantías, pues está claro que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio tiene hasta el 31 de marzo para efectuar la consignación en la cuenta nómina del docente.

Por lo que, en cumplimiento de este directriz, a la parte demandante se le liquidó la suma de \$557.921, misma que fue cancelada el 27 de marzo de 2021, conforme a los lineamientos establecidos en el Acuerdo 039 de 1998 del Consejo Directivo del FOMAG.

En los anteriores términos, el cumplimiento en el término establecido de los intereses a las cesantías, conforme a las directrices del Acuerdo 039 de 1998, constituye razón suficiente para negar igualmente la solicitud de pago de la indemnización por el pago inoportuno de los intereses a las cesantías, pues evidentemente no le es aplicable el contenido normativo de la Ley 52 de 1975 norma específica para el régimen general.

En cuanto a la reflexión que trae la parte demandante en los alegatos de conclusión en torno a si la fórmula para la liquidación de intereses de las cesantías docentes es o no más favorable frente al régimen general, se recuerda que este aspecto no hizo parte de la fijación del litigio, toda vez que de lo que se trataba en este asunto, tal como se propuso por la parte demandante desde el inicio del proceso, era determinar si en el caso concreto era o no procedente aplicar la sanción moratoria por no consignación de los intereses a las cesantías antes del 31 de enero de 2021 contemplada en el artículo de la Ley 52 de 1975, no su forma de liquidación. Razón suficiente para no emitir pronunciamiento alguno al respecto.

3.5.3. La interpretación del superior jerárquico es conteste con lo aquí decidido

Auscultadas las decisiones proferidas por el Tribunal Administrativo de Caldas se observa que, en providencias de dos de sus salas, las decisiones han ido orientadas a confirmar las decisiones de primera instancia de otros despachos judiciales que negaran las pretensiones deprecadas:

- TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS. SALA TERCERA DE DECISIÓN. MAGISTRADO PONENTE: DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS. Manizales, treinta y uno (31) de marzo de dos mil veintitrés (2023). Radicado: 17001-33-33-004-2022-00164-02:

“La demandante no tiene derecho al 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, ni a la Indemnización por el pago tardío de los intereses a las cesantías, establecida en el artículo 1 de la Ley 52 de 1975, la Ley 50 de 1990 y el Decreto 1176 de 1991, por cuanto, la demandante es docente afiliada al Fomag desde 2009, por lo que, el reconocimiento, liquidación y pago de las cesantías y sus intereses del año 2020, se rige por la Ley 91 de 1989, modificada parcialmente por la Ley 812 de 2003, reglamentada por el Decreto 3752 de 2003 y el Acuerdo 039 de 1998, que regulan en forma expresa y precisa aspectos como, la forma y plazo para la transferencia de recursos al Fomag y el reporte de información de las entidades territoriales para el pago de las cesantías y los intereses sobre ellos. Tampoco hay lugar a aplicar las normas señaladas por la demandante con fundamento en el principio de favorabilidad”.

- TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS. SALA PRIMERA DE DECISIÓN MAGISTRADO PONENTE: CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES Manizales, primero (01) de junio de dos mil veintitrés (2023). Radicado 17001-33-39-004-2022-00035-02:

“El demandante no tiene derecho al reconocimiento y pago de la sanción por mora por la no consignación oportuna de las cesantías establecida en la Ley 50 de 1990, ni a la indemnización por el pago tardío de los intereses a las cesantías, establecida en el artículo 1 de la Ley 52 de 1975, la Ley 50 de 1990 y el Decreto 1176 de 1991, por cuanto es docente afiliada al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, por lo que, el reconocimiento, liquidación y pago de las cesantías y sus intereses de 2020 se rige por la Ley 91 de 1989, modificada parcialmente por la Ley 812 de 2003, reglamentada por el Decreto 3752 de 2003 y el Acuerdo 039 de 1998. En consecuencia, al no prosperar los argumentos expuestos por el demandante, se confirmará la sentencia apelada, que negó sus pretensiones.”

Respecto de la sentencia de tutela aportada con los alegatos de conclusión por la parte demandante dictada por el CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN B Consejero Ponente: CÉSAR PALOMINO CORTÉS del 17 de abril de 2023 en acción de tutela en contra del Tribunal Administrativo del Quindío, se aparta esta funcionaria de las conclusiones allí arribadas, en tanto no constituyen precedente judicial al no tratarse de una sentencia de unificación proferida por el Alto Tribunal por medio de la cual se decante el tema objeto de debate en esta providencia.

3.6. Conclusión

En este orden de ideas se declararán probadas las excepciones de *“INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN Y COBRO DE LO NO DEBIDO RESPECTO AL MUNICIPIO DE MANIZALES”* e *“INEXISTENCIA DEL DERECHO RESPECTO AL MUNICIPIO DE MANIZALES”* propuestas por el MUNICIPIO DE MANIZALES y se negarán las pretensiones de la demanda.

3.7. Condena en costas

Con base en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, modificado por la Ley 2080 de 2021, toda vez que la demanda se presentó con fundamentos legales razonables, no se condenará en costas.

4. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR NO PROBADA la excepción de *“FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA”*, propuesta por el MUNICIPIO DE MANIZALES, por las razones expuestas.

SEGUNDO: DECLARAR PROBADAS las excepciones de *“INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN Y COBRO DE LO NO DEBIDO RESPECTO AL MUNICIPIO DE MANIZALES”* e *“INEXISTENCIA DEL DERECHO RESPECTO AL MUNICIPIO DE MANIZALES”* propuestas por el MUNICIPIO DE MANIZALES, por lo analizado.

TERCERO: NEGAR las pretensiones de la demanda promovida dentro del medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO por el señor **JOHAN ALBERTO GONZÁLEZ GARCÍA** en contra de **LA NACIÓN – MINISTERIO**

DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO y el **MUNICIPIO DE MANIZALES**, de conformidad con lo expuesto en precedencia.

CUARTO: NO CONDENAR EN COSTAS a la parte demandante, por lo brevemente considerado.

QUINTO: RECONOCER PERSONERÍA a la abogada CATALINA CELEMÍN CARDOSO, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.010.453.991 y tarjeta profesional No. 201.409 del Consejo Superior de la Judicatura para actuar en nombre y representación de LA NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO conforme al poder general otorgado mediante la escritura pública No. 676 del 25 de abril de 2023, visible en el archivo “11AlegatosFomag.pdf” del expediente.

En igual sentido, se le reconoce personería a la abogada YAHANY ANDREA GENES SERPA, identificada con la cédula de ciudadanía No. 1.063.156.674 y tarjeta profesional No. 256.137 del Consejo Superior de la Judicatura, para actuar en nombre y representación de LA NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO conforme el poder que le fuera sustituido, visible en el archivo “11AlegatosFomag.pdf” del expediente.

SEXTO: Una vez se encuentre ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente, previa cancelación de las anotaciones en el aplicativo Justicia XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CLAUDIA YANETH MUÑOZ GARCÍA

JUEZ

Firmado Por:

Claudia Yaneth Muñoz Garcia

Juez

Juzgado Administrativo

001

Manizales - Caldas

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: **b5ca59ee5b2db8a2b089ba3e5b818f33902950c906c54ca9c21c25af06ce4b3e**

Documento generado en 29/06/2023 04:34:40 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES

Manizales, veintinueve (29) de junio de dos mil veintitrés (2023).

RADICACIÓN:	170013333001-2022-00396-00
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	NATALI BERMÚDEZ BUITRAGO
DEMANDADOS:	LA NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL -FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO y DEPARTAMENTO DE CALDAS
SENTENCIA N°:	158
NOTIFICACIÓN:	ESTADO No. 078 DEL 30 DE JUNIO DE 2023

1. ASUNTO

Agotado como se encuentra el trámite de instancia, procede el Despacho a proferir sentencia anticipada dentro del proceso referenciado anteriormente, de conformidad con lo establecido en el numeral 1 del artículo 182A del CPACA.

2. ANTECEDENTES

2.1. Pretensiones de la demanda

La parte actora formuló las siguientes pretensiones que se transcriben literalmente:

*1. Declarar la nulidad del acto administrativo ficto configurado el día **28 de octubre de 2021**, frente a la petición presentada ante el **DEPARTAMENTO DE CALDAS**, el día **28 de julio de 2021**, mediante la 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 el pago de las cesantías del año 2020, en el respectivo Fondo Prestacional y hasta el momento en que se acredite el pago de los valores correspondientes en la cuenta individual del docente, así como también niegan el derecho a la **INDEMNIZACIÓN**, por el pago tardío de los intereses a las cesantías, que se encuentra establecida en el artículo 1 de 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.

2. Declarar que mi representado (a) tiene derecho a que la *NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL y la entidad territorial DEL DEPARTAMENTO DE CALDAS- SECRETARIA DE EDUCACIÓN, de manera solidaria, le reconozca y pague la SANCIÓN POR MORA establecida en la Ley 50 de 1990, artículo 99 y a la INDEMNIZACIÓN por el pago tardío de los intereses a las cesantías, que se encuentra establecida en el artículo 1 de la Ley 52 de 1975, la Ley 50 de 1990 y el Decreto Nacional 1176 de 1991.*

CONDENAS

1. Condenar a la *NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL y la entidad territorial DEL DEPARTAMENTO DE CALDAS - SECRETARIA DE EDUCACIÓN, a que se le reconozca y pague la SANCIÓN POR MORA 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 del año 2021, fecha en que debió consignarse el valor correspondiente a las cesantías del año 2020, en el respectivo fondo prestacional y hasta el día en que se efectúe el pago de la prestación.*

2. Condenar a la *NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL y la entidad territorial DEL DEPARTAMENTO DE CALDAS - SECRETARIA DE EDUCACIÓN a que se le reconozca y pague la INDEMNIZACIÓN, por el pago tardío de los intereses a las cesantías, que se encuentra establecida en el artículo 1 de 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 1 de enero de 2021.*

3. Condenar a la *NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL y a la entidad territorial DEL DEPARTAMENTO DE CALDAS - SECRETARIA DE EDUCACIÓN, al reconocimiento y pago de los ajustes de valor a que haya lugar con motivo de la disminución del poder adquisitivo de la SANCIÓN MORATORIA E INDEMNIZACIÓN POR PAGO EXTEMPORÁNEO DE LOS INTERESES, referidas en los numerales anteriores, tomando como base la variación del índice de precios al consumidor desde la fecha en que debió efectuarse el pago de cada una*

las anualidades respectivas y de manera independiente conforme hayan sido las cancelaciones y hasta el momento de la ejecutoria de la sentencia que ponga fin al presente proceso, de conformidad con lo estipulado en el artículo 187 del C.P.A.C.A.

4. Condenar a la NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL y a la entidad territorial DEL DEPARTAMENTO DE CALDAS - SECRETARIA DE EDUCACIÓN - al reconocimiento y pago de intereses moratorios a partir del día siguiente de la fecha de la ejecutoria de la sentencia y por el tiempo siguiente hasta que se efectúe el pago de las SANCIONES MORATORIAS reconocidas en esta sentencia, art 192 del C.P.A.C.A.

5. Que se ordene a la NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL y a la entidad territorial DEL DEPARTAMENTO DE CALDAS- SECRETARIA DE EDUCACIÓN, dar cumplimiento al fallo que se dicte dentro de este proceso en el término de 30 días contados desde la comunicación de este tal como lo dispone el artículo 192 y siguientes del Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. (C.P.A.C.A).

6. Condenar en costas a la NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL y a la entidad territorial - DEL DEPARTAMENTO DE CALDAS- SECRETARIA DE EDUCACIÓN de conformidad con lo estipulado en el Artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual se rige por lo dispuesto en el Artículo 392 del Código de Procedimiento Civil modificado por el artículo 19 de la Ley 1395 de 2010.

2.2. Hechos Relevantes

En este apartado, el Juzgado considera oportuno transcribir la fijación del litigio que se hiciera en el proceso, en la medida que allí las partes aceptaron cuáles eran las circunstancias fácticas más relevantes para el proceso. Así las cosas, los hechos más sobresalientes se presentan así:

1. La parte demandante presentó reclamación administrativa ante el Departamento de Caldas- Secretaría de Educación- Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio para el reconocimiento y pago de la sanción mora por inoportuna consignación de cesantía y el pago tardío de los intereses del año 2020. *Hecho documentado en las páginas 57 a 61 del archivo "02DemandaAnexos.pdf" del expediente.*

2. A la accionante le liquidaron cesantías por el año 2020 por valor de \$4.443.674 y le realizaron el pago de los intereses a las cesantías correspondientes a la vigencia 2020 el 27 de marzo de 2021. *Hecho documentado en las páginas 72 -73 archivo "02DemandaAnexos.pdf" del expediente.*

En este contexto, la parte actora reclama la nulidad del acto administrativo ficto mencionado a través del cual se niega el reconocimiento y pago de la sanción mora, por la no consignación oportuna de las cesantías establecida en la Ley 50/1990, artículo 99, equivalente a un (1) día de salario, por cada día de retardo, contado desde el 15 de febrero de 2021, fecha en que debió efectuarse el pago de las cesantías desde el año 2020, en el respectivo fondo prestacional y hasta el momento en que se acredite el pago de los valores correspondientes en la cuenta individual del docente, así mismo, la indemnización por el pago tardío de los intereses a las cesantías que se encuentra establecida en el artículo 1 de la Ley 52 de 1975, la ley 50 de 1990 y Decreto 1176 de 1991, indemnización que es equivalente al valor cancelado de los intereses causados durante el año 2020, los cuales fueron cancelados superando el término legal, esto es, después de 31 de enero de 2021.

2.3. Contestación de la demanda

2.3.1. El Ministerio de Educación Nacional -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (archivo 05ContestacionDemandaFomag.pdf), se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda y manifestó que las cesantías del demandante fueron debidamente tramitadas conforme al régimen especial establecido en el inciso 2, del numeral 3 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 y el Acuerdo No. 39 de 1998 *"Por el cual se establece el procedimiento para el reconocimiento y pago de los intereses a las cesantías de los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio"* expedido por el Consejo Directivo del FOMAG. Precizando como relevante que, tal como lo corroboró el Consejo de Estado en Sentencia del 24 de enero de 2019, número interno: 4854-2014, el sistema de cálculo de los intereses de las cesantías de los docentes de FOMAG es mucho más beneficioso que el de los demás trabajadores del país, teniendo en cuenta que al tenor de lo establecido en el artículo primero del acuerdo se pagará **un interés anual sobre el saldo de las cesantías existentes** a 31 de diciembre de cada año (aplicando al valor acumulado de cesantía la tasa de interés que de acuerdo con la certificación de la Superintendencia Bancaria haya sido la comercial promedio efectiva de captación del sistema financiero durante el mismo periodo).

Aduce que los intereses de las cesantías de los docentes fueron liquidadas conforme al régimen y procedimiento especial establecido en el Acuerdo No. 39 de 1998 *“Por el cual se establece el procedimiento para el reconocimiento y pago de los intereses a las cesantías de los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio”* expedido por el Consejo Directivo del FOMAG, pretendiéndose por el apoderado judicial de los demandantes que, a los docentes se le aplique un esquema normativo que les resulta mucho menos beneficioso que el de su régimen especial.

Así mismo indicó que, a diferencia de lo dispuesto para los Fondos 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 aperturar 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 y segundo, 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.

Luego de un análisis pormenorizado del procedimiento que se sigue para garantizar la disponibilidad de las cesantías de los docentes arribó a las siguientes conclusiones:

1. Esta norma es de aplicación exclusiva para trabajadores particulares y no para los docentes afiliados al FOMAG quienes tiene norma especial, y se les aplica para el pago de los intereses a las cesantías el artículo 15 de la Ley 91 de 1989.
2. Las cesantías de los docentes afiliados al FOMAG son prepagadas al fondo mediante el descuento mensual en el presupuesto nacional de los recursos que van a ingresar de la nación a las entidades territoriales, así mismo, se garantizan con el giro anual que hace Ministerio de Hacienda de los recursos que están en el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET) perteneciente a cada entidad territorial al FOMAG.
3. Existe una imposibilidad operativa de que exista sanción mora por consignación tardía, si al 31 de diciembre de cada vigencia los recursos que garantizan la totalidad de cesantías de los docentes ya se encuentran girados al FOMAG.
4. Los empleadores de los docentes afiliados al FOMAG son las entidades territoriales de conformidad con las normas citadas anteriormente, en ese sentido, el fondo no comparte dicha calidad debido a que solo es un patrimonio autónomo cuya finalidad es el pago de las prestaciones de los docentes, siendo improcedente

que se demande al fondo quien no ostenta la calidad de “empleador”, existiendo falta de legitimación en la causa por pasiva.

5. Las entidades territoriales no hacen depósito de recursos entendida como la “consignación de cesantías”, únicamente desarrollan antes del 5 de febrero de la vigencia siguiente la actividad operativa de “liquidación del valor de las cesantías” debido a que los recursos ya se encuentran en el fondo.

6. De aplicar a los docentes afiliados al FOMAG la Ley 52 de 1975, se desmejorarían sus condiciones respecto de la prestación “intereses a las cesantías” debido a que las condiciones dadas por su régimen especial son más favorables que las otorgadas para el régimen general, debido a que la liquidación de intereses para los docentes afiliados al FOMAG se realiza sobre el total del saldo acumulado de cesantías y con una tasa superior a la descrita en la norma general, que corresponde al DTF certificado por la Superintendencia Financiera de Colombia.

7. Respecto a la posibilidad del trabajador de escoger el fondo de cesantías que en la norma en cita se describe como “que el mismo elija”, es un hecho de imposible aplicación porque todos los docentes oficiales por norma especial deben ser afiliados al FOMAG, por lo tanto, no hay escogencia de fondo por parte de los docentes.

8. Lo pretendido por el demandante es la transgresión del principio de inescindibilidad de la ley, esto es, la aplicación parcial en relación con la totalidad del cuerpo normativo al que pertenece, buscando con esto aplicar de una norma solamente la parte que le beneficia, infracción prohibida en la ley y la jurisprudencia.

En virtud de lo anteriormente anotado, solicitó negar las pretensiones de la demanda, pues el acto administrativo demandado se ciñó a las normas legales aplicables a la materia.

Propuso las excepciones de fondo que denominó “*falta de legitimación en la causa por pasiva*”, “*falta de legitimación en la causa por pasiva de las entidades que represento, para asumir pagos de cesantías e interés de cesantías cuando las mismas son reportadas por la entidad territorial extemporáneamente*”, “*inexistencia del deber de la nación – mineducación – fomag, de pagar indemnización moratoria por la presunta cancelación tardía de los intereses de las cesantías docentes*”, “*imposibilidad fáctica de equiparar la actividad operativa “liquidación de la cesantía”, realizada por el ente territorial, con la de “consignación de la cesantía”, para extender las previsiones indemnizatorias de la ley 50 de 1990, “régimen especial docente, no resulta per se violatorio del derecho a la igualdad,” “imposibilidad operativa de que se configure sanción moratoria por consignación tardía*”,

“procedencia del apartamiento administrativo en nuestro ordenamiento jurídico”, “técnica de distinción (distinguishing) como razón para no aplicar una sentencia de unificación jurisprudencial, o con efecto inter pares”, “no procedencia de la condena en costas” y “excepción genérica”.

2.3.2. El Departamento de Caldas (archivo *06ContestacionDemandaDeptoCaldas.pdf*) señala que lo pretendido por la parte demandante es la extensión de unos efectos que no tiene la norma, toda vez que, los mismos son propios del régimen privado de cesantías y no del régimen especial al cual pertenecen por tratarse de afiliados al régimen especial del que gozan los miembros del magisterio. La Secretaría de Educación del Departamento de Caldas no cancela las cesantías de los docentes, las cesantías de los docentes afiliados al FOMAG son prepagadas al fondo mediante los descuentos mensuales, por esa misma entidad.

Refiere que con lo solicitado se viola el principio de Inescindibilidad de la Ley o Conglobamiento, toda vez que se pretende la aplicación parcial en relación con la totalidad del cuerpo normativo al que pertenece, buscando con esto aplicar de una norma solamente la parte que lo beneficia.

Explica que las cesantías de los docentes afiliados al FOMAG son prepagadas al fondo, mediante el descuento mensual en el presupuesto nacional de los recursos que van a ingresar de la nación a las entidades territoriales, así mismo, se garantizan con el giro anual que hace el Ministerio de Hacienda de los recursos que están en el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET) perteneciente a cada entidad territorial al FOMAG. Los recursos para el pago de prestaciones de docentes materialmente no ingresan a las arcas del Departamento de Caldas mes a mes. La destinación de estos recursos referente a aportes y otras prestaciones sociales, ingresan directamente al administrador del fondo en este caso La Fiduprevisora S.A.

Así las cosas, existe una imposibilidad operativa de que exista indemnización moratoria por consignación tardía, si al 31 de diciembre de cada vigencia los recursos que garantizan la totalidad de cesantías de los docentes ya se encuentran girados al FOMAG.

Propone la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva con fundamento en que la demanda debió dirigirse en forma exclusiva contra del Ministerio de Educación Nacional – Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, entidad facultada para el reconocimiento, liquidación y pago de pensiones y demás prestaciones a los docentes y directivos docentes y también contra la Fiduciaria La

Previsora, por ser la entidad encargada exclusivamente del pago de la prestación. Igualmente, las excepciones de “Buena fe” e “*Inexistencia de la obligación*”.

2.4. Traslado de Excepciones:

Dentro del término de traslado de las excepciones la parte demandante no se pronunció.

2.5. Alegatos de Conclusión

En resumen, los siguientes fueron los argumentos principales propuestos en los alegatos de conclusión:

2.5.1. Parte demandante (archivo *15AlegatosDemandante.pdf*):

Ratificó los argumentos expuestos en la demanda y afirmó que quedó probado en el proceso que efectivamente las entidades demandadas no consignaron el valor de las cesantías de la parte demandante al FOMAG dentro del término establecido, así como el pago de los intereses a las cesantías se realizó superado el plazo legal para ello.

Indicó que la finalidad de la ley 91 de 1989, fue la creación del Fondo Prestacional del Magisterio y de esta manera unificar la entidad que pagaría las prestaciones de los docentes de la educación pública, extrayendo el modelo de liquidación de cesantía anualizada del Decreto - Ley la ley 3118 de 1968, para ser aplicado al sector del magisterio que se vinculara con posterioridad al 1 de enero de 1990.

Adujo que la liquidación anualizada de las cesantías, comenzó a aplicarse a todo el personal docente que se vinculara con posterioridad al 1 de enero de 1990, ganando un interés anual, con la entrada en vigencia de la ley 91 de 1989. En las dos normas se establece la liquidación de cesantías anualizadas a 31 de diciembre, (Decreto Nacional 3118 de 1968 y Ley 91 de 1989) pero no el límite para la consignación en cada uno de los fondos; actuación que solo vino a ser regulada por la ley 50 de 1990, donde se establece que el empleador a más tardar al 15 de febrero de cada año, debe consignar los valores correspondientes a la cesantía causada a 31 de diciembre del año anterior.

Expuso que no debe interpretarse el régimen especial como un aislamiento de las garantías de igualdad y favorabilidad, las cuales no se les deja de aplicar a los docentes. A la luz de lo dispuesto en la Constitución no sólo debe reconocerse que los trabajadores gozan de iguales derechos, sino que en la aplicación de las fuentes deben recibir un mismo tratamiento y ante la duda debe optarse por la interpretación

que resulte más favorable en virtud del principio de igualdad de trato y de favorabilidad, por esta razón de manera habilidosa, el FOMAG, expidió el artículo 5 del acuerdo 34 de 1998, que fue declarado nulo por la SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN B, Consejero Ponente: CÉSAR PALOMINO CORTÉS, con providencia de treinta y uno (31) de octubre de 2019, lo cual, además, encuentra sustento en el artículo 4° de la Constitución Política.

Manifestó que de conformidad con todo lo expuesto, en consonancia con el principio de favorabilidad, es procedente aplicar lo dispuesto en el numeral 3° del artículo 99 de la Ley 50 de 1990 ya que la Ley 91 de 1989 no contempla de manera expresa sanción por la no consignación de las cesantías en el FOMAG, en razón a ello no se les garantiza a los trabajadores de la educación, como se puede evidenciar, que la Nación cumpla con la consignación de los recursos en los términos establecidos.

Concluye que queda demostrado que al unísono la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, han concluido que a los docentes se les deben CONSIGNAR en el único fondo establecido para los trabajadores de la educación, los recursos de sus cesantías en los términos establecidos en el artículo 99 de 1990 y que tienen la posibilidad de solicitar la indemnización hasta 3 años después de la causación de la misma, so pena de operar la prescripción extintiva del derecho.

2.5.2. La Nación- Ministerio de Educación Nacional- Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (archivo *15AlegatosFomag.pdf*):

Reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y adujo que en concordancia con el artículo 5 del Decreto 3752 de 2003 por medio del 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 en relación con el proceso de afiliación de los docentes al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, dicho artículo describe el procedimiento que deben seguir las entidades territoriales para la afiliación de los docentes al FOMAG, iniciando con la elaboración del cálculo actuarial que determina el total del pasivo prestacional a cargo de la entidad territorial con el FOMAG, este cálculo se elabora con cargo a los recursos del fondo y presenta de manera separada la deuda por concepto de cesantías y pensiones. El monto de esa deuda a pagar por vigencia una vez definido, previa revisión del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se comunica a la entidad territorial por parte de la sociedad fiduciaria. Esta deuda se cubre con el traslado de recursos del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET- al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio - FOMAG. Si estos recursos no fueren suficientes, la entidad territorial aportará de sus recursos hasta cubrir la totalidad de las obligaciones corrientes que correspondan.

Precisa que la actividad que se realiza previamente al 15 de febrero de cada vigencia no es la consignación de cesantías, es la actividad operativa de “liquidación de estas”, teniendo en cuenta que los recursos ya están inmersos en el fondo del Magisterio antes del 1 de febrero de cada vigencia siguiente y que esta afirmación se puede evidenciar en los comunicados que emite la Fiduprevisora como vocera y administradora del FOMAG dirigida a los Secretarios de Educación y encargados de las oficinas de prestaciones sociales de las entidades territoriales, sobre la fecha de entrega del reporte de cesantías para pago de intereses en la primera nómina de cada vigencia.

Reiteró que no existe en el FOMAG cuenta individual por docente por ser un fondo común con unidad de caja, en ese sentido el trabajador debe probar que son sus cesantías individualmente hablando las que no se consignaron en tiempo.

En ese sentido, es imperativo aplicar el conjunto de normas presupuestales que rigen el FOMAG tratando de generar el símil de la “consignación” entendida como el traspaso y depósito de los recursos de cesantías por parte del empleador al trabajador por medio de una cuenta individual en un fondo de cesantías.

Con respecto a los intereses a las cesantías aclara que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio – FOMAG programa el pago de intereses de conformidad con el reporte anual que remite cada Secretaría de Educación con la cuenta de nómina de cada educador, el FOMAG recibe la información de las 96 Secretarías de Educación para el pago y los que no presentan novedades son incluidos en nómina, sin embargo, si los reportes presentan novedades son devueltos a cada Secretaría de Educación, para su validación.

Refirió que la base de liquidación de los intereses a las cesantías corresponde al saldo individual por docente de las cesantías existentes a 31 de diciembre del año a pagar, saldo compuesto por la suma de los reportes que remiten anualmente las Entidades Territoriales de cada docente al cual se le restan los valores pagados como cesantías, a este saldo se le aplica el DTF certificado por la Superintendencia Financiera de Colombia, cálculo descrito en el art 15 de la Ley 91 de 1989.

Argumentó que se acredita que la parte demandante se encuentra afiliada al FOMAG, el régimen legal aplicable no es otro que el dispuesto en la Ley 91 de 1989, por consiguiente, resulta claro que NO LE SON APLICABLES las disposiciones contenidas en la ley 50 de 1990, pues como se esbozó en precedencia, este es exclusivo para las sociedades administradoras de fondos de cesantías, calidad que no ostenta el FOMAG al tratarse de un patrimonio autónomo cuya finalidad es el pago de las prestaciones sociales de los docentes.

Concluye afirmando que es claro que NO le asiste derecho a la parte demandante al pago de la indemnización moratoria por consignación extemporánea de las cesantías, así como tampoco al pago de indemnización moratoria por consignación extemporánea de intereses a las cesantías, ya que es claro que las disposiciones de la Ley 50 de 1990 no son aplicables a los docentes afiliados al FOMAG, y en cualquier caso al efectuar el estudio conforme a lo contemplado en la Ley 91 de 1989, se deduce que el pago se efectuó conforme a lo señalado en la ley y agrega que las sentencias aportadas como precedente, sobre las que se basa la solicitud, distan diametralmente fáctica y jurídicamente de lo acaecido en el caso concreto.

2.5.3. Departamento de Caldas: No hizo uso de esta etapa procesal, según constancia secretarial que antecede.

2.6. Concepto del Ministerio Público: No se pronunció.

3. CONSIDERACIONES

3.1. Presupuestos Procesales

Este despacho es competente para decidir el proceso por la naturaleza del asunto, la cuantía y el territorio (Arts. 155 y 156 del CPACA). Asimismo, se observa que no se ha incurrido en ninguna causal de nulidad que pueda viciar lo actuado, pues las partes tienen capacidad para serlo y comparecer al proceso, están debidamente representadas; la demanda se interpuso dentro de los términos legales, la parte demandada fue notificada adecuadamente, se prescindió de la audiencia inicial con sujeción a la ley, se incorporaron los medios probatorios allegados con la demanda y la contestación de la demanda, y se corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión y al Ministerio Público para rendir su concepto. Es posible entonces proferir sentencia que finiquite la instancia.

Se advierte que no existe la necesidad de adoptar correctivo alguno, las partes tampoco manifestaron la configuración de anomalías procesales. En consecuencia, cualquier posible irregularidad se tiene por saneada.

3.2. Delimitación del caso concreto y problemas jurídicos

De conformidad con lo expuesto hasta aquí, se recuerda que los problemas jurídicos planteados en el auto por medio del cual se prescindió de la audiencia inicial son:

- *¿Es procedente el reconocimiento y pago a los docentes de la sanción moratoria prevista en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, por la consignación*

de las cesantías anualizadas después del 15 de febrero de la vigencia siguiente a la que se causan?

- *¿Hay lugar al pago a los docentes de la indemnización por el pago tardío de los intereses a las cesantías establecida en el artículo 1 de la Ley 52 de 1975, la Ley 50 de 1990 y el Decreto Nacional 1176 de 1991?*

Con la solución a los anteriores problemas jurídicos se resolverán de contera los argumentos propuestos por las entidades demandadas para su defensa.

3.3. De la falta de legitimación en la causa alegada por las entidades demandadas

El Departamento de Caldas y el Ministerio de Educación Nacional, propusieron como excepción la “Falta de legitimación en la causa por pasiva”.

El **DEPARTAMENTO DE CALDAS** señala frente a la misma que no posee competencia alguna en materia prestacional de los docentes y directivos docentes del nivel nacional, pues es el **FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO** es la entidad facultada para el reconocimiento, liquidación y pago de pensiones y demás prestaciones a los docentes y directivos docentes, en iguales términos la Fiduciaria La Previsora, por ser la entidad encargada exclusivamente del pago de la prestación.

Agregando además que, los recursos con los cuales se pagan las distintas prestaciones a cargo del Fondo, no son del Departamento, estos provienen del Nivel Central y los mismos no ingresan al presupuesto del ente territorial, por el contrario, estos rubros son administrados por Fiduciaria La Previsora, entidad que finalmente es la encargada de aprobar o no los proyectos de actos administrativos de reconocimiento que expiden las entidades certificadas y realizar el pago correspondiente.

Por su parte, **LA NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**, sustenta la excepción en la inexistencia de la obligación al considerar que los recursos con los cuales se financian las prestaciones docentes, concretamente sus cesantías e interés, son pre-giradas al Fondo, de acuerdo con las apropiaciones incorporadas y aprobados en la Ley del Presupuesto General de la Nación para cada año fiscal.

Para resolver la excepción, se tiene:

- El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio fue creado por la Ley 91 de 1989 como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, sin personería jurídica; por tanto, judicialmente actúa a través de la Nación y ésta a su vez está representada por el Ministro de Educación (ver artículo 159 del CPACA).

- De conformidad con lo dispuesto por el art. 9º de la Ley 9ª de 1989, **las prestaciones sociales pagadas por el Fondo**, serán reconocidas por la Nación a través del Ministerio de Educación Nacional, función que delegará en las entidades territoriales.

- La función delegada (art.9º Ley 489 de 1989) en los entes territoriales, se enmarca **en el reconocimiento de las prestaciones sociales de los docentes**, en virtud de lo dispuesto por el Art. 56 de la Ley 962 de 2005.

- El Consejo de Estado determinó que quien tiene la competencia para dirimir **derechos prestacionales de docentes** es el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y las entidades territoriales actúan como colaboradoras de la entidad nacional.

- El Consejo de Estado en providencia de 5 de marzo de 2015, CP: Sandra Lisset Ibarra Vélez, Radicación número: 170012333000-201300654-01, estableció lo siguiente:

“(…)

Ahora, con la expedición del Decreto 2831 de 16 de agosto de 2005, por medio del cual se reglamentó el inciso 2º del artículo 3º, el numeral 6º del artículo 7 de la Ley 91 de 1989, y el artículo 56 de la Ley 962 de 2005, solo se reguló el trámite para el reconocimiento de las prestaciones económicas a cargo de la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio; así se observa del capítulo II del citado decreto, que en precedencia se ha transcrito.

De la lectura y análisis de las normas anteriores, se concluye lo siguiente:

1) Que la legitimación por pasiva en este asunto es la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio;

2) Las Secretarías de Educación de los entes territoriales tienen una obligación legal de participar en el procedimiento de reconocer y pagar las prestaciones sociales del magisterio, como dependencia encargada de conformidad con la ley, de participar en el proceso e incluso de expedir el acto de reconocimiento.

(…)

En ese sentido, tenemos que el Ministerio de Educación Nacional, es la entidad del orden nacional que dirige el sector educativo y en virtud de la Ley 91 de 1989, preside el Consejo Directivo del FOMAG, al que corresponde la administración,

gestión e inversión de los recursos del fondo, y las Secretarías de Educación certificadas son las dependencias del nivel territorial encargadas de la administración del servicio educativo descentralizado que, en vigencia del Decreto 1272 de 2018, y que por virtud del artículo 57 de la Ley 1955 de 2019, tienen competencias en el trámite de reconocimiento y pago del auxilio de cesantías a los docentes oficiales. Por lo tanto, se trata de autoridades públicas pertenecientes a la Rama Ejecutiva, con responsabilidades en la atención de solicitudes sobre el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por la cancelación tardía de las cesantías, como son las solicitadas por la parte demandante en el presente proceso.

Sumado a ello el Departamento de Caldas, es el ente encargado de reportar ante el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, una vez culminado el proceso de liquidación de cesantías en el programa HUMANO, el informe consolidado con el número reportes de docentes activos y retirados liquidados a través del aplicativo y el valor total de cesantías, con fecha límite 5 de febrero.

Lo que lleva a concluir que las demandadas si se encuentran legitimadas para responder por las súplicas de la demanda, por lo que se declarará no prospera la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

3.4. Estudio normativo y jurisprudencial

3.4.1. Del régimen de cesantías:

Las cesantías se constituyen en una prestación unitaria a favor de los trabajadores y a cargo del empleador, que tiene por objeto cubrir eventualmente la cesación del empleo (si son definitivas) o satisfacer necesidades de capacitación y vivienda (cuando son parciales).

En principio, fue contemplado como un derecho en favor de los trabajadores del sector privado a través de la Ley 10 de 1934¹, otorgándole un carácter indemnizatorio que operaba por el despido que no fuere originado en mala conducta

¹ «Sobre pérdida y rehabilitación de derechos políticos y por la cual se establecen algunos derechos de los empleados.

[...]

ARTÍCULO 14.- Los empleados particulares gozarán de las siguientes concesiones y auxilios:

a). Quince días de vacaciones remuneradas por cada año de servicio, de conformidad con las remuneraciones ordinarias devengadas. La época de vacaciones será señalada por el patrón;

b). Auxilio de enfermedad hasta por ciento veinte (120) días, a la rata siguiente: las dos terceras partes del sueldo, durante los primeros sesenta (60) días de la enfermedad; la mitad para los treinta días siguientes y la tercera parte para el tiempo restante;

c). En caso de despido, que no sea originado por mala conducta ni por incumplimiento del contrato comprobados, tendrán derecho a un auxilio de cesantía equivalente a un mes de sueldo por cada año de servicio que presten o hayan prestado y proporcionalmente por las fracciones de año. Para los efectos de este artículo se tomará el sueldo medio que el empleado hubiere devengado en los tres últimos años de servicio y si hubiere trabajado por un tiempo menor, se tomará el sueldo medio de todo el tiempo de trabajo.

PARÁGRAFO. Al auxilio de cesantía tendrá derecho el empleado, aunque su retiro del servicio obedezca a terminación del contrato por vencimiento del plazo de duración, excepto, en este caso cuando el patrón se allane a renovarlo en condiciones iguales a las anteriores, y el empleado no acceda a ello.»

o por incumplimiento del contrato; y en virtud de la Ley 6 de 1945², se extendió a los empleados y obreros nacionales de carácter permanente.

Con posterioridad, la Ley 65 de 1946³ replanteó el carácter indemnizatorio de la cesantía al establecer que este auxilio debe ser pagado cualquiera que fuere el motivo del retiro, de modo que se le sustrajo de su carácter sancionatorio para el empleador y correlativamente indemnizatorio para el trabajador, y se convirtió en una **prestación social**, reproducida finalmente así en el Código Sustantivo del Trabajo⁴.

Desde el punto de vista jurisprudencial⁵, ha sido entendida como uno de los componentes de la protección constitucional establecida a favor de los trabajadores, como manifestación del derecho a la seguridad social y, así mismo, como una garantía irrenunciable de todo empleado.⁶

3.4.2. Marco jurídico en materia de cesantías anualizadas

La Ley 6^a de 1945, por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial del trabajo, creó el auxilio de cesantías, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 12.- Mientras se organiza el seguro social obligatorio, corresponderán al patrono las siguientes indemnizaciones o prestaciones para con sus trabajadores, ya sean empleados u obreros:

“a)

“(..)

“f) Un mes de salario por cada año de trabajo, y proporcionalmente por las fracciones de año, en caso de despido que no sea originado por mala conducta o por incumplimiento del contrato.

Cada tres años de trabajo continuo o discontinuo, el trabajador adquiere el derecho al auxilio de cesantía correspondiente a este período, y no lo perderá aunque en los tres años subsiguientes se retire voluntariamente o incurra en mala conducta o en incumplimiento del contrato que originen su despido. Si fuere despedido o se retirare, solamente perderá el auxilio correspondiente al último lapso inferior a tres años.”

“ARTÍCULO 17.- Los empleados y obreros nacionales de carácter permanente gozarán de las siguientes prestaciones: “a) Auxilio de cesantía a

² Ley 6 de 1945 «Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial de trabajo.», Artículo 17.

³ **«Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial de trabajo»**

⁴ «ARTÍCULO 249. REGLA GENERAL. Todo {empleador} está obligado a pagar a sus trabajadores, y a las demás personas que se indican en este Capítulo, al terminar el contrato de trabajo, como auxilio de cesantía, un mes de salario por cada año de servicios y proporcionalmente por fracción de año.»

⁵ Corte Constitucional. Sentencia SU 336/17. M.P. IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO (E).

⁶ Ver sentencia Consejo de Estado, Sección Segunda, agosto 6 de 2020, radicación 08001-23-33-000-2013-00666-01 (0833-16) CE-SUJ-SII-022-2020

razón de un mes de sueldo o jornal por cada año de servicio. Para la liquidación de este auxilio solamente se tendrá en cuenta el tiempo de servicios prestados con posterioridad al 1 de enero de 1942.”

A través del Decreto 1160 de 1947, se reglamentó el auxilio de cesantía, indicando el artículo 6º, lo siguiente:

“ARTÍCULO 6º.- *De conformidad con lo dispuesto por el Decreto 2567 de 31 de agosto de 1946, para liquidar el auxilio de cesantía a que tengan derecho los asalariados nacionales, departamentales, intendenciales, comisariales, municipales y particulares, se tomará como base el último sueldo o jornal devengado, a menos que el sueldo o jornal haya tenido modificaciones en los tres últimos meses, en cuyo caso la liquidación se hará por el promedio de lo devengado en los últimos doce (12) meses o en todo el tiempo de servicio, si éste fuere menor de doce (12) meses.”*

Posteriormente la Ley 50 de 1990 mediante la cual se introdujeron reformas al Código Sustantivo del Trabajo, previó en su artículo 99 la forma de liquidar las cesantías de la siguiente manera:

“Artículo 99- *El nuevo régimen especial de auxilio de cesantía, tendrá las siguientes características:*

- 1. 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.*
- 2. 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.*
- 3. 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.*
- 4. 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.*
- 5. 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.*
- 6. 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.

7. 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.”*

Esta misma Ley 50/90 modificó el régimen de cesantías consagrado en el Código Sustantivo del Trabajo para los trabajadores del sector privado, sometiéndolo a sistemas de liquidación diferentes: (i) El sistema tradicional, contemplado en los artículos 249 y siguientes del Código Sustantivo del Trabajo, el cual se aplica a todos aquellos trabajadores vinculados antes del 1° de enero de 1991; conocido como retroactividad en las cesantías, (ii) El sistema de liquidación definitiva anual y manejo e inversión a través de los llamados Fondos de Cesantías, previsto en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, que se aplica exclusivamente a los trabajadores vinculados a partir del 1° de enero de 1991 y a los antiguos que se acojan al nuevo sistema⁷.

Además de ello, en el régimen anualizado de liquidación de cesantía, se previó la sanción moratoria por su no consignación oportuna antes del 15 de febrero del año siguiente, establecida en el artículo 99, Ley 50 de 1990: **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 él mismo elija. El empleador que incumpla el plazo señalado deberá pagar un día de salario por cada día de retardo (...).”*

En este orden normativo, retomando las disposiciones enunciadas, es claro que la Ley 344 de 1996, extendió la liquidación anual de las cesantías a todas las personas que se vincularan a los órganos y entidades del Estado a partir del 31 de diciembre de 1996, según el contenido del artículo 13 transcrito en párrafos anteriores, de lo cual se resalta el literal a) en el que se anota que el 31 de diciembre de cada año se hará liquidación definitiva de las cesantías, y el literal b) que refiere la aplicabilidad de 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).

⁷ Sentencia Su- 041 de 2020

Por su parte, el Decreto 1582 de 1998, reglamentario de la Ley 344, estableció expresamente que los artículos 99, 102 y 104 de la Ley 50 de 1990 eran aplicables a los servidores públicos del nivel territorial que se vincularan a partir del 31 de diciembre de 1996:

***Artículo 1°.** El Régimen de liquidación y pago de las cesantías de los servidores públicos del nivel territorial y vinculados a partir del 31 de diciembre de 1996 que se afilien a los fondos privados de cesantías, será el previsto en los artículos 99, 102, 104 y demás normas concordantes de la Ley 50 de 1990; y el de los servidores públicos del mismo nivel que se afilien al Fondo Nacional de Ahorro será el establecido en el artículo 5 y demás normas pertinentes de la Ley 432 de 1998...*

3.4.3. El régimen de cesantías aplicable a los docentes oficiales

Ahora bien, tratándose de los docentes, se debe decir que la Ley 91 de 1989 creó el FNPSM como una cuenta especial de la Nación encargada del pago de las prestaciones de los docentes afiliados, entre ellas las cesantías, recursos administrados por una sociedad fiduciaria que en la actualidad es la Fiduciaria La Previsora –FIDUPREVISORA S.A.-.

En lo relativo al reconocimiento de sus prestaciones, en el párrafo del artículo 2 de la Ley 91 de 1989 reguló:

“Artículo 2°:

(...)

***Parágrafo** - Las prestaciones sociales del personal nacional, causadas hasta la fecha de promulgación de la presente Ley, se reconocerán y pagarán de conformidad con las normas prestacionales del orden nacional, aplicables a dicho personal.*

Las prestaciones sociales del personal nacionalizado, causadas hasta la fecha de promulgación de la presente Ley, se seguirán reconociendo y pagando de conformidad con las normas que regían en cada entidad territorial en el momento de entrar en vigencia la Ley 43 de 1975”.

En el numeral 1° del artículo 15 de la misma disposición, señaló frente al régimen prestacional, lo siguiente:

“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 1 de enero de 1990, para efectos 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.”

Específicamente respecto de las cesantías, el numeral 3° del artículo en cita, reza:

“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 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 1 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 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, acumulados 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”.

En similar sentido, la Ley 812 de 2003, “por medio de la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario”, en el artículo 81, señala que el régimen de los docentes vinculados desde la vigencia de esta ley es el regulado por las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003

“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. (...)

Y aunque la Ley 91 de 1989 se encontraba destinada específicamente a los trabajadores cobijados por las disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo, la expedición de la Ley 344 de 1996 hizo extensivas a los servidores públicos las disposiciones concernientes a las cesantías en su artículo 13:

*“**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”.

Así las cosas, como puede observarse la Ley 91 de 1989 no reguló lo relacionado con las cesantías de los docentes territoriales; respecto de los docentes nacionalizados vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989 estableció una especie de *transición normativa*; y para aquellos docentes nombrados a partir del 1º de enero de 1990, dispuso que serían regidos por las preceptivas aplicables a los empleados públicos del orden nacional.

Entonces, en virtud del proceso de nacionalización de la educación previsto en la Ley 43 de 1975 las prestaciones sociales de los docentes nacionales y nacionalizados quedaron reguladas en la Ley 91 de 1989. De esta manera, (i) los educadores nacionalizados vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989 y los docentes territoriales nombrados con cargo a sus recursos propios mantendrían el régimen prestacional previsto en la normativa vigente de la entidad territorial, siempre y cuando no hubiere variaciones en la autoridad nominadora (origen de los recursos o presupuesto); y (ii) los docentes nacionales y los vinculados a partir del 1º de enero de 1990 nombrados con cargo a la Nación se les aplica las disposiciones vigentes para los empleados públicos del orden nacional.

Significa lo anterior que las cesantías de los docentes nacionalizados vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989 se rigen por el sistema de retroactividad, al igual que los docentes territoriales nombrados antes del 31 de diciembre de 1996, siempre y cuando conserven el tipo de vinculación. En tanto que para los docentes nacionales y los que se vinculen a partir del 1° enero de 1990 nombrados con cargo a la Nación rige un sistema anualizado de cesantías sujeto al reconocimiento de intereses.

El Decreto 1919 de 2002⁸, señaló en su artículo 3º, que *“los empleados públicos a quienes se les esté aplicando el régimen de retroactividad de cesantías continuarán disfrutando del mismo, en los términos previstos en la Ley 344 de 1996 y el Decreto 1252 de 2000”*.

En la actualidad **el régimen retroactivo de cesantías en el ramo docente se aplica únicamente a los educadores nacionalizados vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989 y a los de vinculación territorial anterior al 31 de diciembre de 1996**, que conserven ese tipo de nombramiento.

3.4.3. De las categorías de sanción moratoria relacionadas con cesantías en el ordenamiento jurídico colombiano

Conviene inicialmente establecer claramente el tipo de peticiones moratorias que en torno al pago inoportuno de las cesantías permite el ordenamiento jurídico y que han sido solicitadas por los docentes oficiales.

En primer lugar, se tiene la sanción moratoria contemplada en virtud de la Ley 244 de 1995, modificada por la Ley 1071 de 2006, que sanciona el pago inoportuno de las cesantías con ocasión de la solicitud que de las mismas haga el empleado, sean estas parciales o definitivas; de la cual se desprende jurisprudencia pacífica en torno a la aplicación de la misma a los docentes, y regulación normativa reciente (artículo 57 de la Ley 1955 de 2019 y **2.4.4.2.3.2.28. del Decreto 942 de 2022**) que establece claramente no solo su procedencia, sino la forma como debe ser asumida por quienes tienen injerencia directa en el pago de dicha prestación.

En segundo lugar, se encuentra la sanción moratoria por extensión del numeral 3º del artículo 99 de la Ley 50 de 1990, a través de la Ley 344 de 1996, reglamentada por los Decretos 1582 de 1998 y 1252 de 2000, y que consiste en castigar no la demora en el pago después de haber sido solicitada sino la demora en su consignación ante el Fondo Administrador de Pensiones ante el cual se encuentre afiliado el empleado, y que es objeto de control judicial en esta providencia.

⁸ “Por el cual se fija el Régimen de prestaciones sociales para los empleados públicos y se regula el régimen mínimo prestacional de los trabajadores oficiales del nivel territorial”

En tercer lugar, la sanción moratoria por el pago de los intereses a las cesantías del año inmediatamente anterior, después del 31 de enero del año subsiguiente, contemplada en el artículo primero de la Ley 52 de 1975.

Serán entonces la segunda y tercera sanción moratoria relacionadas, las que ameritan el escrutinio de esta juzgadora en el caso concreto.

3.4.3. Precedente jurisprudencial en torno a la aplicación del artículo 99 de la Ley 50 de 1990 a los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio

La parte demandante sustenta su demanda en que el Ministerio de Educación Nacional y el Departamento de Caldas no procedieron de manera efectiva a consignarle a la parte actora las cesantías ante el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio antes del 15 de febrero de 2020 ni los intereses de las mismas antes del 31 de enero de 2020. Para sustentar su estrategia de litigio trae a colación pronunciamientos jurisprudenciales de las Altas Cortes a partir de los cuales concluye que, en virtud del principio de favorabilidad, es viable aplicar a los docentes oficiales las previsiones de la Ley 50 de 1990, razón que impone el pago de las sanciones respectivas.

Dicha aseveración, de la forma categórica como está planteada, no puede aceptarse por el Despacho, pues si bien es cierto, a dicha conclusión se puede arribar de manera general, el caso concreto expone unos contornos fácticos y jurídicos que difieren de los casos en concreto que se analizaron en dichas providencias y que obligan a un análisis particular y preciso que se realizará más adelante, una vez se esclarezcan las premisas normativas y jurisprudenciales aplicables al litigio que se somete a consideración del despacho.

En efecto, en diferentes decisiones que datan del año 2019 hasta el presente, el Consejo de Estado ha considerado que en virtud del principio de favorabilidad, es viable aplicar a los docentes oficiales las previsiones de la Ley 50 de 1990 en materia de sanción moratoria por la consignación extemporánea de las cesantías anuales, con corte a 31 de diciembre de cada año, por lo que, en principio, se puede afirmar que también les debe ser consignado en el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, a más tardar el 14 de febrero del año siguiente a su causación, so pena de que se incurra en mora equivalente a un día de salario por cada día de retraso, interpretación que se ha abierto paso con ocasión de la sentencia de unificación que frente al tema profirió la Corte Constitucional (SU-098/18) ordenando al Consejo de Estado proferir una sentencia acorde con los principios de interpretación conforme a la constitución y de favorabilidad en materia laboral, y sobre la cual volveremos más adelante.

En línea con lo anterior, este Despacho considera que los criterios establecidos en las sentencias de las Altas Cortes traídos por la parte demandante, y sobre los cuales fundamenta su demanda, no son susceptibles de aplicarse en la forma automática como se pide; primero, porque no existe un criterio unificado y vinculante que limite la posición que deberá asumir el Juzgado frente al caso en estudio y segundo, porque los elementos fácticos y normativos que enmarcan el presente litigio no son concordantes con los casos concretos que se deciden en dichas providencias.

Es así que el precedente judicial vertical que obliga a los jueces de menor jerarquía a adoptar de determinada forma las decisiones en casos similares a los decididos en sentencias de unificación, implica para el juzgador un ejercicio intelectual que va más allá de la aplicación mecánica de una regla jurisprudencial y lo lleva a un escenario de verificación de la identidad entre los supuestos fácticos y jurídicos del caso objeto de unificación y los del caso que se le presenta para su resolución, todo en aras de garantizar los principios de igualdad y seguridad jurídica que constituyen la teleología de la función unificadora de las altas cortes.

Como también debe precisarse que quien alegue la aplicación de un precedente debe observar claramente si lo que está planteando como tal se refiere a la *ratio decidendi* de la sentencia o a alguno o algunos de los *obiter dictum* de la misma, pues en el segundo de los casos la obligatoriedad del precedente se relativiza, esto es, ontológicamente, lo que constituye el precedente es la *ratio decidendi*, siendo los *obiter dictum*, los dichos, conceptos, preceptos normativos o análisis, que si bien facilitan la construcción argumental de la decisión judicial no se encuentran inescindiblemente ligados con la decisión, razón por la cual pueden o no ser adoptados como fuente de interpretación de las normas.

Así las cosas, el hecho de encontrar de manera aleatoria en una serie de sentencias unas premisas argumentativas que, en principio, serían aplicables al caso que se resuelve, no es suficiente para solicitar la aplicación de un precedente, toda vez que se debe verificar a que supuestos fácticos fueron aplicadas, aun cuando constituyan *ratio decidendi* de la providencia.

Se precisa entonces que el precedente constituye una verdadera regla de derecho y, en consecuencia, solo está dado apartarse de la postura jurisprudencial cuando se verifica la existencia de hechos que hagan inaplicable el precedente en el caso concreto o que se presenten elementos de juicio sobrevinientes no considerados en su oportunidad por el superior que -al analizarse- permitan desarrollar de manera más coherente la institución jurídica en mención, en ambos casos, con la debida y suficiente justificación.

Bajo estas consideraciones, procede el Despacho a analizar cada una de las sentencias que la parte actora trae al presente litigio como precedente que a su juicio debería ser aplicado en el caso concreto:

1. Sentencia SU-098 de 2018. Corte Constitucional.
2. Radicado 08001-23-33-000-2013-00666-01 (0833-16) 6 de agosto de 2020 M.P. Dra. SANDRA LISETH IBARRA. Unificación.
3. Radicado 76001-23-31-000-200900867-01, No. Interno: 4854-2014. 24 de enero de 2019. M.P. Dra. SANDRA LISETH IBARRA.
4. Radicado 54001-23-33-000-2016-00236-01. 21 de febrero de 2019. M.P. Dra. SANDRA LISETH IBARRA.
5. Radicado 08001-23-33-000-2014-00208-01. 10 de julio de 2020. M.P. Dra. SANDRA LISETH IBARRA.
6. Radicado 08001-23-33-000-2014-00132-01. 12 de noviembre de 2020. M.P. Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ.
7. Radicado 08001 23 31 000 2014 00815 01 (4979–2017). 17 de junio de 2021. M.P. Dr. GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ.
8. Radicado 08001-23-33-000-2015-00331-01. 17 de junio de 2021. M.P. Dr. CÉSAR PALOMINO CORTÉS.

La sentencia **SU-098 de 2018**, se puede establecer como la providencia que sirvió de insumo para desarrollar una línea jurisprudencial en torno a la aplicación de la sanción moratoria contemplada en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990 a los docentes oficiales. En ella se adoptó como *ratio decidendi* que *“se concurre en violación directa de la Constitución porque aunque la norma no está expresamente consagrada a favor de los miembros del Magisterio, en virtud del principio de interpretación conforme a la Constitución y favorabilidad en materia laboral, les correspondía aplicar la interpretación más beneficiosa para el trabajador”* y culmina ordenando *“a la Sección Segunda, Subsección “B” de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que dentro de los cuarenta (40) días siguientes a la notificación de esta providencia, profiera un nuevo fallo en el que se tengan en cuenta las consideraciones de esta providencia referentes a la aplicación del principio de favorabilidad e interpretación conforme a la Constitución, en torno al derecho de los docentes al reconocimiento y pago de la sanción moratoria establecida en la Ley 50 de 1990.”*

Sin embargo, dicho fallo se enmarcó en una situación fáctica diferente a la que aquí se ventila, esto es, el demandante en su calidad de docente reclamó la sanción moratoria porque no había sido afiliado al FOMAG por el respectivo ente territorial y, por ende, se desconoció la aplicación de la Ley 50 de 1990, pues al no afiliarlo no se le colocaron a su disposición los recursos para el pago de sus cesantías, lo que de contera ameritaba la sanción estipulada. A lo anterior se agrega, que la Corte Constitucional no analizó de manera concreta la diferencia sustancial en la forma como opera el FOMAG, esto es, la dualidad entre el pago de la prestación y a su

vez como administrador del dinero, a diferencia de lo que sucede con los fondos privados regidos por la Ley 50 de 1990 y del propio Fondo Nacional del Ahorro, análisis que indefectiblemente debe realizarse para efectos de determinar la responsabilidad concreta del FOMAG en el *sub judice*.

En acatamiento a lo ordenado por la Corte Constitucional en la sentencia SU- 098 de 2018 el Consejo de Estado profirió providencia en el **Radicado 76001-23-31-000-200900867-01, No. Interno: 4854-2014. 24 de enero de 2019. M.P. Dra. SANDRA LISETH IBARRA**, en la cual acogió la interpretación de la Corte Constitucional y en reemplazo de la providencia que fuera atacada por vía de tutela profirió una nueva en la que ordenó el pago de la sanción moratoria al accionante y adoptó como línea de interpretación que, encontrándose un vacío en la norma especial frente a la sanción moratoria por **no consignación** de las cesantías, se debía aplicar la norma general, en este caso, el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, por lo que se debía imputar la penalidad al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, en tanto la consignación es la manera de garantizar el acceso a la prestación. La decisión se fundamentó en las siguientes premisas:

65. Puesto en conocimiento lo anterior, será del caso examinar por qué la Corte considera que «en consonancia con el principio de favorabilidad procede aplicar lo dispuesto en el numeral 3° del artículo 99 de la Ley 50 de 1990», ello bajo su entender «que la Ley 91 de 1989 no contempla de manera expresa sanción por la no consignación de las cesantías en el FOMAG.», lo cual a la luz de una mirada inicial resultaría comprensible, sino fuera porque, en primer lugar, la Ley 50 de 1990 fue establecida para los trabajadores particulares y servidores públicos afiliados a las sociedades administradoras de fondos de cesantías de carácter privado, y en segundo orden, los docentes sí tienen derecho a la sanción moratoria por el pago tardío de sus cesantías, pero con fundamento en la Ley 244 de 1995 modificada por la Ley 1071 de 2006, tal como lo estableció el Consejo de Estado mediante Sentencia CE-SUJ-SII-012- 2018, en la que unificó su jurisprudencia para señalar «que el docente oficial, al tratarse de un servidor público le es aplicable la Ley 244 de 1995 y sus normas complementarias en cuanto a sanción moratoria por el pago tardío de sus cesantías.»

66. Así las cosas, por mandato del artículo 122 de la Constitución Política «No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente», de suerte que los servidores públicos solo podrán devengar lo que la ley señale, entonces no es dable aplicarle el artículo 99 de la Ley 50 de 1990 a los afiliados al FOMAG, porque ellos no son población objeto de esa ley, y tampoco puede extenderseles en

razón al principio de favorabilidad, porque ellos sí gozan de la sanción moratoria bajo una regulación específica por la mora del empleador en el reconocimiento y pago tardío de las cesantías parciales o definitivas.

67. Finalmente, en lo atinente a la existencia de una postura unificada de parte de esta corporación respecto a la procedencia del reconocimiento de la sanción moratoria por la no consignación del auxilio de cesantías a los docentes de conformidad con lo estatuido en el numeral 3º del artículo 99 de la Ley 50 de 1990, la Sala indica que sobre dicho asunto ha sido pacífica la jurisprudencia de este cuerpo colegiado⁷⁹ en sostener que «a los educadores del sector público no les son aplicables los artículos 99, 102 y 104 de la Ley 50 de 1990, que contemplaron el plazo para la liquidación del valor liquidado anualmente con anterioridad al 15 de febrero y la sanción moratoria para el empleador que incumpla esta obligación, pues dichas normas fueron extendidas por disposición del artículo 1 del Decreto 1582 de 1998, únicamente a «los servidores públicos del nivel territorial y vinculados a partir del 31 de diciembre de 1996 que se afilien a los fondos privados de cesantías», que como se expuso, no se equiparan a los docentes vinculados a partir del 1º de enero de 1990, pues su nombramiento efectuado por el representante de la entidad territorial no le otorga la calidad de ser un maestro de dicho nivel, y sus prestaciones sociales como las cesantías, son administradas por el FOMAG, cuya naturaleza jurídica es diferente a la de aquellos fondos privados creados por la Ley 50 de 1990», quedando de esa manera fijado el criterio de esta corporación sobre tal tópico.

68. A pesar de la línea interpretativa que ha sostenido esta corporación sobre el reconocimiento de la sanción moratoria por la no consignación del auxilio de cesantías a los docentes de conformidad con lo estatuido en el numeral 3º del artículo 99 de la Ley 50 de 1990, esta Sala siendo respetuosa de las decisiones judiciales y específicamente, lo dispuesto en la sentencia de tutela SU-098/18 del 18 de octubre de 2018, procederá a resolver el recurso de alzada incoado contra la sentencia de fecha 9 de septiembre de 2014 proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca – Sala de Descongestión Laboral, atendiendo los lineamientos fijados en ella.

Caso similar ocurre con lo resuelto en el **radicado 08001-23-33-000-2015-00331-01. 17 de junio de 2021. M.P. Dr. CÉSAR PALOMINO CORTÉS**, donde la docente nombrada en el Municipio de Piojó (Atlántico) tampoco fue afiliada al FOMAG desde su vinculación, tal como se desprende de los hechos probados que establece el mismo Consejo de Estado en su providencia:

“El 3 de junio de 2015, mediante Oficio 1954, el Secretario de Educación Departamental del Atlántico negó el reconocimiento de la sanción moratoria al considerar que la sanción moratoria prevista en la Ley 50 de 1990 no se aplica a los docentes oficiales. Adicionalmente, indicó que en todo caso le correspondía al municipio de Sabanalarga consignar el auxilio de cesantías de los años 2000 a 2002, por ser anteriores a la afiliación al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio”.

En cuanto a la providencia proferida en el **Radicado 54001-23-33-000-2016-00236-01. 21 de febrero de 2019. M.P. Dra. SANDRA LISETH IBARRA**, se observa que en ella se resolvió como problema jurídico si el demandante era beneficiario del régimen de retroactividad en las cesantías o del régimen anualizado, supuestos fácticos que no se relacionan con el objeto de litigio presentado ante el Despacho, por lo que no se hace necesario analizar la argumentación allí vertida.

En lo que respecta a los pronunciamientos posteriores del H. Consejo de Estado, esto es, **Radicado 08001-23-33-000-2014-00208-01. 10 de julio de 2020. M.P. Dra. SANDRA LISETH IBARRA, Radicado 08001-23-33-000-2014-00132-01. 12 de noviembre de 2020. M.P. Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ, Radicado 08001 23 31 000 2014 00815 01 (4979–2017). 17 de junio de 2021. M.P. Dr. GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**, citadas por la parte actora y otras que fueron encontradas en la búsqueda jurisprudencial realizada por el Despacho como por ejemplo la **sentencia del 22 de octubre de 2020, C.P: William Hernández Gómez**, si bien se acoge el criterio de favorabilidad inicialmente propuesto por la Corte Constitucional se observan diferencias fácticas con el caso concreto que aquí se resuelve.

En efecto, todas las providencias que se acaban de relacionar conservan un mismo presupuesto fáctico, esto es, la ausencia de consignación de las cesantías anualizadas durante los años 2001, 2022 y 2003 en el Municipio de Sabanalarga-Atlántico, entidad territorial que se encontraba en acuerdo de reestructuración de pasivos del que trata la Ley 50 de 1999, que impidió, por razones que no se ventilan en las providencias referidas, la consignación de la tantas veces mencionada prestación y frente a lo cual se arribó a la conclusión de que en ese caso hubo un incumplimiento del ente territorial que ameritaba la aplicación de la penalidad contemplada en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, sin embargo, en la mayoría de ellas se negaron las pretensiones o se accedió parcialmente, con ocasión de la ocurrencia del fenómeno jurídico de la prescripción.

Mención especial merece la sentencia de unificación **Radicado 08001-23-33-000-2013-00666-01 (0833-16) 6 de agosto de 2020 M.P. Dra. SANDRA LISETH IBARRA**, pues en ella se unifica la jurisprudencia frente a la prescripción de la sanción moratoria, claramente aplicable a los casos en los cuales procede la sanción, como los que se acaban de reseñar y han sido objeto de pronunciamiento

por parte de las Altas Cortes, pero que NO unifica la jurisprudencia en torno a la aplicación del artículo 99 de la Ley 50 de 1990 en los casos en los cuales la consignación de las cesantías a los docentes sigue el curso normal que le ha fijado la normatividad al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio para que garantice la disponibilidad cada año de los recursos de las cesantías correspondientes a los docentes afiliados a ese Fondo. Análisis que se efectuará en el numeral subsiguiente.

Nótese entonces que, dentro de las providencias allegadas por la parte demandante y las identificadas en la búsqueda jurisprudencial realizada por el Despacho, no se encuentra una regla jurisprudencial unificadora aplicable al caso concreto que hoy nos ocupa, lo anterior, por cuanto las *sentencias de unificación* estudiadas resuelven casos con supuestos fácticos disímiles y las demás providencias son *sentencias ordinarias*, si se permite la expresión, que no constituyen precedente obligatorio y tampoco resuelven casos similares al presente.

Del mismo modo, la reciente providencia proferida por el H. Consejo de Estado en sede constitucional de tutela⁹ que amparó los derechos fundamentales de la accionante y ordenó al Tribunal Administrativo del Quindío proferir una nueva providencia en un proceso donde se ventila un asunto similar al del presente proceso, tampoco constituye un precedente judicial de aplicación inmediata en tanto lo que indica es que existen unos lineamientos generales por parte de la Corporación que aunados a la reglamentación legal llevan a la conclusión según la cual a los docentes les es aplicable la Ley 50 de 1990 y evidentemente no se dicta en desarrollo de su función unificadora. Veamos:

“(…)

Es importante señalar que dada la connotación de servidor público, que se reconoció en la referida sentencia de unificación, al docente oficial, aunado al hecho de que la actora pertenecía al régimen anualizado de cesantías, resultaba pertinente que la autoridad judicial accionada realizara un análisis sistemático del ordenamiento jurídico, para advertir que, además de las disposiciones de la Ley 91 de 1989, también se le aplicaban otras normas posteriores en materia de cesantías y/o sanción moratoria, tales como Ley 50 de 1990, Ley 244 de 1995, Ley 1071 de 2006, Ley 344 de 1996 entre otras; teniendo en cuenta que este último tema no se encuentra plenamente regulado en la normativa especial de los educadores.

⁹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN B. Consejero Ponente: CÉSAR PALOMINO CORTÉS. Bogotá D.C., diecisiete (17) de abril de dos mil veintitrés (2023). Radicación número: 11001-03-15-000-2023-00965-00.

En este orden de ideas es claro que en la providencia cuestionada no se efectuó un análisis de las sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado en materia de reconocimiento de la sanción moratoria para el sector docente, circunstancia que conlleva al desconocimiento del precedente judicial, en tanto que la decisión adoptada mediante providencia del 9 de febrero de 2023, se apartó de los pronunciamientos que resultaban aplicables al caso bajo estudio, sin tener en cuenta que es un deber del juez exponer con suficiencia las razones fácticas y jurídicas por las cuales se parta (sic) o decide no acoger un determinado criterio jurisprudencial.

(...)”

En conclusión, no existe un precedente judicial que de manera inequívoca y categórica obligue a la aplicación del artículo 99 de la Ley 50/90 en el *sub judice*, pues evidentemente es un tema que en el momento no es pacífico en la jurisdicción, lo que implica entonces el análisis de los supuestos fácticos y normativos concretos que rodean el caso para arribar a una decisión que podría o no coincidir con la dispuesta por el Consejo de Estado en los casos que se acaban de reseñar.

3.4.4. Del procedimiento para la disponibilidad de los recursos para el pago de prestaciones sociales de los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio

La Ley 91 de 1989, en su artículo 8 preceptúa:

“ARTÍCULO 8. El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, estará constituido por los siguientes recursos:

El 5% del sueldo básico mensual del personal afiliado al Fondo.

Las cuotas personales de inscripción equivalentes a una tercera parte del primer sueldo mensual devengado, y una tercera parte de sus posteriores aumentos.

El aporte de la Nación equivalente al 8% mensual liquidado sobre los factores salariales que forman parte del rubro de pago por servicios personales de los docentes.

El aporte de la Nación equivalente a una doceava anual, liquidada sobre los factores salariales que forman parte del rubro de servicios personales de los docentes.

El 5% de cada mesada pensional que pague el Fondo incluidas las mesadas adicionales, como aporte de los pensionados.

El 5 por mil, de que hablan las Leyes 4 de 1966 y 33 de 1985, a cargo de los docentes, de toda nómina que les pague la Nación por servicios personales.

7. El porcentaje del IVA que las entidades territoriales destinen para el pago de las prestaciones del Magisterio.

Las sumas que debe recibir de la Nación y de las entidades territoriales por concepto de las prestaciones sociales adeudadas, así como los dineros que por el mismo concepto resulten adeudar la Caja Nacional de Previsión Social y el Fondo Nacional de Ahorro, las cuales se destinarán a constituir las reservas para el pago de las prestaciones económicas. Para este último efecto, el Fondo realizará un corte de cuentas con las mencionadas entidades con el fin de determinar las sumas que éstas adeudan al momento de su iniciación. Dicho corte de cuentas deberá estar perfeccionado a más tardar en un año.

Las utilidades provenientes de las inversiones que haga el Fondo con fines de rentabilidad y los intereses recibidos por concepto de los préstamos que concedan.

Los recursos que reciba por cualquier otro concepto.

PARÁGRAFO: *En ningún caso podrán destinarse los recursos del Fondo al pago de prestaciones sociales para personal diferente al señalado en el artículo 4 de la presente Ley, en concordancia con el artículo 2.*

Y el Decreto 196 de 1995 preceptuó:

“Artículo 12º.- Recursos. El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio llevará registros por entidad territorial y establecimiento público oficial. Al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio ingresarán los siguientes recursos:

- 1. El 5% del sueldo básico mensual del personal docente afiliado.*
- 2. Las cuotas personales de inscripción equivalentes a una tercera parte del primer sueldo mensual devengado, y una tercera parte de sus posteriores aumentos.*
- 3. El aporte de la entidad territorial o establecimiento público oficial, según sea el caso, equivalente al ocho por ciento (8%) mensual, liquidado sobre*

factores salariales que forman parte del rubro de pago por los servicios personales de los docentes.

4. El aporte de la entidad territorial o establecimiento público oficial, según sea el caso, equivalente a una doceava anual, liquidada sobre factores salariales que forman parte del rubro de servicios personales de los docentes.

5. El 5% de cada mesada pensional que pague el Fondo, incluidos las mesadas adicionales, como aporte de los pensionados.

6. Las sumas que deba recibir de las entidades territoriales o de los establecimientos públicos oficiales, según sea el caso, por concepto de la deuda resultante del estudio actuarial.

7. Los bonos pensionales, y

8. Los recursos que reciba por cualquier otro concepto.

Artículo 13º.- Giros periódicos. Las entidades territoriales y establecimientos públicos oficiales educativos girarán en forma mensual al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio los recursos determinados en los numerales 1 a 4 y 7 del artículo 12 de este Decreto. Los recursos definidos en el numeral 6 del artículo 12 de este Decreto lo serán igualmente, de acuerdo con el convenio interadministrativo suscrito entre la Nación y la respectiva entidad territorial o establecimiento público oficial.”

Por su parte, la Ley 715 de 2001 respecto del manejo de recursos para la educación por parte de entidades territoriales certificadas estableció:

ARTÍCULO 18. ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS. *Los departamentos, los distritos y los municipios certificados administrarán los recursos del Sistema General de Participaciones en cuentas* especiales e independientes de los demás ingresos de las entidades territoriales. Estos dineros no harán unidad de caja con las demás rentas y recursos de la entidad territorial. Estos recursos, del sector educativo, no podrán ser objeto de embargo, pignoración, titularización o cualquier otra clase de disposición financiera.*

PARÁGRAFO 1o. *Las sumas correspondientes a los aportes patronales y del afiliado, de seguridad social y parafiscales de las entidades territoriales por concepto del personal docente de las instituciones educativas estatales, se descontarán directamente de los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones. La Nación contará con un plazo no mayor de dos años para perfeccionar el proceso de descuentos, con la información de las entidades territoriales.*

PARÁGRAFO 2o. Los recursos que correspondan al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, incluidos los del Fonpet, serán descontados directamente por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y girados al Fondo.

PARÁGRAFO 3o. El porcentaje de la cesión del Impuesto a las Ventas asignado a las cajas departamentales de previsión y al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, con destino al pago definitivo de las cesantías y pensiones del personal docente nacionalizado, en virtud de la Ley 43 de 1975 y otras disposiciones, hace parte de la participación para educación del Sistema General de Participaciones y conserva su destinación.

PARÁGRAFO 4o. El valor del cálculo actuarial correspondiente a los docentes que se pagaban con recursos propios de las entidades territoriales, financiados y cofinanciados, así como de los establecimientos públicos que se hubieren afiliado al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, representará el saldo consolidado de la deuda de cada una de las entidades territoriales responsables. Para establecer el valor del saldo consolidado de la deuda se tendrán en cuenta los aportes y amortizaciones de deuda realizados por las entidades territoriales hasta la fecha de consolidación.

El saldo consolidado de la deuda se pagará con los recursos que de conformidad con la presente ley se trasladen al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet, para el pago del pasivo prestacional del sector educación. Para estos efectos el Fonpet realizará la transferencia correspondiente. En todo caso, una vez cancelado el saldo consolidado de la deuda los recursos trasladados al Fonpet conservarán su destinación al pago de obligaciones pensionales del sector educación.

Y respecto a la incorporación de costos al Sistema General de Participaciones para el funcionamiento del sector educativo, se dijo:

ARTÍCULO 36. INCORPORACIÓN DE COSTOS AL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES PARA EDUCACIÓN. La incorporación de los costos al Sistema General de Participaciones a que se refiere el inciso dos del parágrafo 1o. del artículo [357](#) de la Constitución, se realizará el 1o. de enero del año 2002.

Para determinar el costo de la prestación del servicio, se tomará como base el costo de los docentes y personal administrativo y directivo de los planteles educativos a 1o. de noviembre del año 2000, financiado con los recursos de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, el situado fiscal, los recursos adicionales del situado fiscal y los recursos propios de departamentos y municipios, sin que la participación

para educación exceda el 58.5% del total de los recursos del Sistema General de Participaciones.

A su vez, 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 en relación con el proceso de afiliación de los docentes al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y se dictan otras disposiciones.*, estableció respecto de la afiliación del personal docente:

Artículo 5°. Trámite de la afiliación del personal de las entidades territoriales. *Presentada la solicitud de afiliación por parte de la entidad territorial, dentro de los sesenta (60) días siguientes, se adelantará el siguiente procedimiento:*

1. Elaboración del cálculo actuarial que determine el total del pasivo prestacional, presentando de manera separada cesantías y pensiones, del personal docente que se pretende afiliar y, por tanto, el valor de la deuda de la entidad territorial con el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Tal cálculo será elaborado, con cargo a los recursos del Fondo, por parte de la sociedad fiduciaria encargada del manejo de sus recursos y la respectiva entidad territorial de conformidad con los parámetros que señale el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para el efecto.

2. Definido el monto total de la deuda, previa revisión del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, este será comunicado a la entidad territorial por parte de la sociedad fiduciaria encargada del manejo de los recursos del Fondo. Tal comunicado deberá indicar, adicionalmente, el plazo y la forma de pago que deberá ajustarse, en todo caso, a lo establecido en el artículo 1° de la Ley 549 de 1999. El monto a pagar por vigencia se cubrirá con los recursos que traslade el Fonpet al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Si estos recursos no fueren suficientes, la entidad territorial aportará de sus recursos hasta cubrir la totalidad de las obligaciones corrientes que correspondan.

3. El Ministerio de Educación Nacional, en su calidad de fideicomitente de la fiducia mercantil por medio de la cual se administran los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, ejercerá la interventoría del mismo.

Por su parte, el artículo 57 de la Ley 1955 de 2019, en lo concerniente al manejo y administración de los recursos para el pago de las prestaciones sociales del Magisterio, indica:

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

(...)

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 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.

(...)

Ahora bien, el principio de unidad de caja se encuentra definido de manera general en el artículo 16 del Decreto 111 de 1996, así:

ARTÍCULO 16. Unidad de caja. Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el presupuesto general de la Nación.

Concepto normativo que llevado al caso concreto del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio se entiende como el recaudo, de todos los rubros destinados al pago de las prestaciones sociales de los docentes afiliados, en una caja común para atender su pago.

En ese sentido, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio en la contestación de la demanda indicó claramente las fases que debe agotar para la apropiación de los recursos que conforman del patrimonio autónomo del FOMAG, las cuales se citan de manera textual atendiendo a que es esta la entidad que desarrolla tal procedimiento:

- Elaboración del cálculo actuarial que determina el total del pasivo prestacional a cargo de la entidad territorial con el FOMAG. Este cálculo se elabora con cargo a los recursos del fondo y se presenta de manera separada la deuda por concepto de cesantías y pensiones.
- Una vez definido el monto de la deuda a pagar, y previa revisión del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la sociedad fiduciaria (en este caso Fiduprevisora S.A.) comunica a la entidad territorial las cifras correspondientes a este concepto.

- Esta deuda se cubre con el traslado de los recursos del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET- al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio -FOMAG-.

- En caso de que estos recursos no fueren suficientes para cubrir la deuda, la entidad territorial deberá disponer de sus propios recursos hasta cubrir la totalidad de las obligaciones corrientes que correspondan.

De lo que concluye el Fondo que *“el procedimiento descrito involucra los recursos de las cesantías y sus intereses, se puede concluir que anualmente se realiza la actividad operativa de la liquidación de las cesantías, ya que los recursos están inmersos en el FOMAG antes del 1 de febrero de cada vigencia, bajo el principio de unidad de caja. Esta actuación es probatoriamente demostrable en la medida en que Fiduprevisora S.A., en su calidad de vocera y administradora del FOMAG, emite comunicados a las diferentes Secretarías de Educación Certificadas y a los encargados de las oficinas de prestaciones económicas de las entidades territoriales, sobre la fecha de entrega del reporte de cesantías para pago de intereses en la primera nómina de cada vigencia”*.

En efecto, dentro de la prueba documental aportada y debidamente incorporada al proceso se observa el Comunicado No. 008 del 11 de diciembre de 2020, en el cual se orientó:

Con el fin de dar cumplimiento al Acuerdo No. 39 de 1998, expedido por el Consejo Directivo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio - FOMAG, mediante el cual se estableció el procedimiento para el reconocimiento y pago de intereses a las cesantías de los docentes afiliados al Fondo del Magisterio, con régimen de cesantías anual, nos permitimos realizar algunas precisiones:

1.Los reportes de cesantías de docentes ACTIVOS y RETIRADOS, deben ser liquidados por las Secretarías de Educación a través del programa HUMANO, por cuanto serán obtenidos en línea por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio- FOMAG directamente desde el mencionado programa. Por lo tanto, se solicita a cada secretaría realizar todos los procesos necesarios, en cuanto a validación de valores, nombres, municipio, vinculación, fuente de recursos, etc., toda vez que son los soportes sobre los cuales se genera el valor a pagar por intereses a las cesantías y se asigna el punto de pago.

Una vez culminado el proceso de liquidación de cesantías en el programa HUMANO, cada Secretaría de Educación debe enviar al Fondo Nacional

de Prestaciones Sociales del Magisterio-FOMAG un informe consolidado con el número reportes de docentes Activos y Retirados liquidados a través del aplicativo (HUMANO) y el valor total de cesantías. Esta información debe ser enviada al correo electrónico interesescesantias@fiduprevisora.com.co. Como soporte documental, deben remitir al Fondo un oficio acompañado del reporte generado por HUMANO, los reportes IMPRESOS deben llegar firmados por la autoridad nominadora y por el pagador de la Entidad Territorial Certificada, ya que sin las mencionadas firmas los reportes carecen de validez.

Una vez la Secretaría de Educación confirme al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio- FOMAG a través de correo electrónico que la información puede ser tomada en línea, el FOMAG procederá de conformidad, haciendo la salvedad que cualquier cambio que la Secretaría de Educación realice en la información en HUMANO, con posterioridad a esta fecha, no se verá reflejado en la información obtenida en línea, por lo tanto no afectará el pago de intereses a las Cesantías, siendo la Secretaría de Educación la responsable por el cambio de valores por fuera de los términos.

2. La fecha de recibo de reportes de cesantías para todas las Secretarías de Educación a nivel nacional, es hasta el **05 DE FEBRERO DE 2021**. Esta fecha es improrrogable y, por tanto, el no reporte oportuno de la información a esta entidad, conllevará la no inclusión en nómina de los docentes, siendo el Ente Territorial el responsable de las contingencias que se deriven en el pago de los intereses y por la mora en el pago de las prestaciones a favor de los docentes.

3. La Fiduciaria como vocera y administradora de los recursos del FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO - FOMAG, programa los pagos de intereses a las cesantías con base en los reportes de cesantías allegados por la Secretaría de Educación, que en calidad de nominadora liquida las Cesantías y notifica al Educador.

4. La Coordinación de Afiliación de Docentes, Pensionados y Beneficiarios del FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO FOMAG remite mensualmente a cada Secretaría de Educación la base de datos de docentes activos vinculados a través de cada ente territorial, lo anterior con el fin de que cada entidad valide la información allí contenida, como nombres y apellidos, régimen, fechas de afiliación y posesión entre otros. En consecuencia, los pagos se programan de conformidad a los datos registrados en la base de docentes

afiliados y a los reportes de cesantías allegados por la Secretaría de Educación. (Negrillas fuera de texto.)

En acatamiento a lo ordenado por la Corte Constitucional en la sentencia SU- 098 de 2018 el Consejo de Estado profirió providencia de reemplazo en el Radicado 76001-23-31-000-200900867-01, No. Interno: 4854-2014. 24 de enero de 2019. M.P. Dra. SANDRA LISETH IBARRA, y pese a que, como ya se mencionó, acató la regla jurisprudencial allí establecida, dejó claramente decantada la diferencia entre la operación de los fondos privados y el FOMAG, en los siguientes términos:

57. Sobre el particular, esta Subsección precisa que en materia de cesantías en el caso de los docentes afiliados al FOMAG existe una regulación especial, en tanto que: En primer lugar, el fondo administrador de la señalada prestación social es el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, cuya naturaleza jurídica está prevista en el artículo 3º de la Ley 91 de 1989, 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», creada para «Efectuar el pago de las prestaciones sociales del personal afiliado.»; a diferencia de los fondos administradores de cesantías cuya creación fue autorizada por la ley bajo la modalidad de sociedades cuyas características fueran establecidas por 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.»*

58. De lo anterior, se destaca igualmente que los trabajadores particulares tienen derecho de escoger libremente el fondo de cesantías que mejor rentabilidad le pueda generar en la administración de las mismas, a contrario sensu de lo que sucede con los docentes oficiales, quienes por mandato legal deben afiliarse al FOMAG.

59. En segundo orden, en cuanto a la liquidación y manejo de las cesantías, en tratándose de la Ley 50 de 1990, el legislador previó en el artículo 99 ibídem, la liquidación definitiva a 31 de diciembre, por la anualidad o fracción, valor que deberá ser consignado por parte del empleador antes del 15 de febrero del año siguiente, en la cuenta individual a nombre del trabajador y en el fondo de cesantías escogido por este. En cambio, la administración de los recursos que por concepto de cesantías tiene a su cargo el FOMAG, se efectúa de manera distinta, por cuanto estos provienen

del Sistema General de Participaciones para educación, los cuales se descuentan directamente de los rubros que se distribuyen anualmente para la prestación del servicio y que deben ser presupuestados por la entidad territorial sin situación de fondos.

60. De igual manera, de conformidad con el artículo 3º del Acuerdo 39 de 1998 expedido por el FOMAG, la entidad territorial deberá remitir a la Oficina Regional del Fondo del Magisterio a cargo de la secretaría de educación del departamento o del distrito capital, las liquidaciones anuales de cesantías del grupo de docentes a su cargo, reportadas en los formatos diseñados por el Ministerio de Educación Nacional y en los primeros 20 días del mes de enero de cada año; sin embargo, los valores que gira el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la Fiduprevisora S.A. por el SGP, son manejados bajo el concepto de unidad de caja, sin que se proceda a consignarle a cada docente en una cuenta individual, ya que todos los recursos que ingresan al Fondo del Magisterio son destinados a cubrir las prestaciones económicas cuando estas sean exigibles, verbi gratia, en tratándose de las cesantías, el FOMAG por intermedio de la Fiduprevisora S.A. generará el pago por ventanilla de los valores correspondientes a la liquidación parcial solicitada por el educador en los eventos autorizados por la ley, lo cual implica que sus afiliados sí pueden disponer del auxilio cuando queden cesantes o para financiar la educación y para la adquisición, construcción, mejora o liberación de bienes raíces destinados a su vivienda cuando así lo soliciten.

61. En tercer lugar, existe una diferencia con el régimen ordinario frente a los intereses a las cesantías, ya que el numeral 2º del artículo 99 de la Ley 50 de 1990, establece a cargo del empleador la cancelación de «intereses legales del 12% anual o proporcionales por fracción, con respecto a la suma causada en el año o en la fracción que se liquide definitivamente». Por otro lado, los afiliados al FOMAG, reciben «un interés anual sobre el 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 (hoy Financiera), haya sido la comercial promedio de captación del sistema financiero durante el mismo período», lo cual los beneficia y así lo consideró el legislador en el artículo 15 de la Ley 91 de 1989. Veamos:

62. Para efectos de ilustrar la diferenciación existente entre uno y otro régimen y en aras que de manera práctica se refleje la materialización de las particularidades de cada sistema de liquidación, se hará un ejemplo de

la aplicación de la norma para el reconocimiento de los intereses anuales así:

Trabajador beneficiario de Ley 50/1990	Docente cobijado por la Ley 91/89
<p>Salario: \$1.200.000</p> <p>Saldo total de cesantías: \$12.000.000</p> <p>- Valor liquidación de cesantías por el año 2017: \$1.200.000</p> <p>- Valor de los intereses a las cesantías (12% anual): <u>\$400.000</u></p>	<p>Salario: \$1.200.000</p> <p>Saldo total de cesantías: \$12.000.000</p> <p>- Valor liquidación de cesantías por el año 2017: \$1.200.000</p> <p>- Valor de los intereses a las cesantías (DTF: 6.37% sobre todo el saldo de cesantías): <u>\$840.840</u></p>

63. Como puede observarse, para el caso del trabajador destinatario de la Ley 50 de 1990, solo percibe un 12% anual sobre el valor de las cesantías correspondientes al año inmediatamente anterior, mientras que, para el docente afiliado al fondo, recibe sus intereses de acuerdo con la tasa comercial promedio del sistema de captación financiera certificado por la Superintendencia Financiera (DTF), pero sobre el saldo total de cesantías que a 31 de diciembre del respectivo año tenga acumulado, de manera que, entre mayor sea el ahorro que el maestro tenga sobre dicho auxilio, mayores serán los réditos que perciba, es decir, que el fin teleológico de la norma, es que exista una reciprocidad financiera, esto es, desincentivar las liquidaciones o retiros parciales para de esa manera, producir acumulación del ahorro, permitiendo al fondo mantener los recursos destinados al pago de las prestaciones sociales de sus afiliados y como contraprestación, reconocerle los intereses sobre la totalidad del saldo, logrando generar de esa manera un equilibrio entre los intereses del gobierno nacional y el de los educadores, tal como fue concertado entre el magisterio, gobierno y congreso en el proyecto de ley No 159 de 1989.

64. Lo anterior, muestra que si bien el legislador no consagró la sanción moratoria por la no consignación de las cesantías anualizada a favor de los docentes afiliados al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, ello obedece a que contempló otros beneficios de los que no goza la población

destinataria del régimen establecido en la Ley 50 de 1990, en atención a las particularidades que contiene cada régimen, motivo por el que no se comparte lo sostenido por la Corte al señalar que «el régimen especial al que está sometido el actor no contempla la sanción que solicita, situación distinta sería que su régimen lo contemplara o que, en su lugar, se estableciera otro tipo de beneficios o sanciones, lo cual, en este caso no se evidencia.»

De las normas y jurisprudencia citada, se observa entonces que la disposición de recursos para el pago de las cesantías de los docentes, no lleva a la generación de cuentas individuales para cada uno de los afiliados al Fondo, en virtud del principio de unidad de caja, en tanto lo que ocurre es que a la cuenta del Fondo llegan los recursos de La Nación, a través del Ministerio de Educación Nacional, con aportes a cargo de diferentes sujetos, con lo que se logra que dicho fondo cuente con los recursos necesarios para el pago de las cesantías de los docentes.

A lo anterior se agrega que no existe norma legal que imponga al Ministerio de Educación Nacional la obligación de efectuar una consignación propiamente dicha y a una cuenta individual, por el valor de las cesantías de los docentes, pues las normas que regulan el trámite de reconocimiento y pago de cesantías, entre ellas, una apropiación mensual (doceava) del Sistema General de Participaciones, señalan la ejecución de un aporte en diversas oportunidades a lo largo del año anterior a la exigibilidad de la prestación y a cargo de sujetos diferentes, para que el Fondo Prestacional permanentemente cuente con los recursos necesarios para sufragar las prestaciones de todos sus afiliados, entre ellas las cesantías e intereses a las cesantías.

De lo que se concluye entonces que al estar el docente afiliado al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, **premisa fáctica que difiere sustancialmente de los pronunciamientos de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado en torno a la procedencia de la penalidad por la no consignación de cesantías docentes**, la disponibilidad de los dineros está garantizada toda vez que quien gira los recursos es el mismo titular de la obligación de pago - La Nación -, adicional a que estos no se acreditan en cuentas individuales, como sí sucede con los afiliados a los fondos privados que administran cesantías con el régimen de la Ley 50 de 1990.

De lo cual se tiene que el procedimiento o flujo de recursos de las prestaciones sociales de los docentes, es recibido por la fiduciaria en su totalidad y de forma general por los docentes activos y retirados afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, de acuerdo a las apropiaciones incorporadas y aprobadas en la Ley del Presupuesto General de la Nación para cada año fiscal, en cabeza del Ministerio de Educación Nacional.

Bajo el anterior contexto, se tiene igualmente que la entidad territorial, según la programación del mismo Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, contaba hasta el 5 de febrero de 2021 para reportar las cesantías de los docentes ante el Fondo de Prestaciones Sociales; es decir, que pese a que dicho Fondo cuenta con los recursos para el reconocimiento de las cesantías, sí cumple con el proceso para garantizar su reconocimiento y tener a disposición las sumas reconocidas en tiempo oportuno, no advirtiéndose entonces la existencia de obligación de consignar el valor de las cesantías de cada uno de los docentes, pues las mismas están a su disposición de acuerdo a lo dineros aportados por el Sistema General de Participaciones.

Es por eso que debe concluirse que si bien los docentes oficiales son servidores públicos y por ello destinatarios de la sanción moratoria prevista en la Ley 50 de 1990, **en los casos analizados por la jurisprudencia**, lo cierto es que se encuentran dentro un régimen especial de prestaciones sociales previsto en la Ley 91 de 1989, modificada parcialmente por la Ley 812 de 2003 que creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, lo que conlleva a que la naturaleza del FOMAG sea diferente a la de los fondos administradores de cesantías privados y, por lo tanto, la operatividad en el reconocimiento del auxilio de cesantías contenga diferencias sustanciales.

3.4.4. La consignación de los intereses a las cesantías para los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio

Respecto al pago de intereses a las cesantías el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, en el numeral 2, preceptúa:

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.

Y la omisión en el pago tiene una penalidad que contempla la Ley 52 de 1975, así:

Artículo primero. *A partir del primero de enero de 1975 todo patrono obligado a pagar cesantía a sus trabajadores conforme al Capítulo VII Título VIII, Parte 1ª. del Código Sustantivo del Trabajo y demás disposiciones concordantes, les reconocerá y pagará intereses del 12% anual sobre los saldos que en 31 de diciembre de cada año, o en las fechas de retiro del trabajador o de liquidación parcial de cesantía, tenga este a su favor por concepto de cesantía.*

2º. Los intereses de que trata el inciso anterior deberán pagarse en el mes de enero del año siguiente a aquel en que se causaron; o en la fecha del retiro del trabajador o dentro del mes siguiente a la liquidación parcial de

cesantía, cuando se produjere antes del 31 de diciembre del respectivo período anual, en cuantía proporcional al lapso transcurrido del año.

3º. Si el patrono no pagare al trabajador los intereses aquí establecidos, salvo los casos de retención autorizados por la Ley o convenidos por las partes, deberá cancelar al asalariado a título de indemnización y por una sola vez un valor adicional igual al de los intereses causados.

4º. Salvo en los casos expresamente señalados en la ley, los intereses a las cesantías regulados aquí estarán exentos de toda clase de impuestos y serán irrenunciables e inembargables.

No obstante lo anterior, para el caso de pago de intereses de cesantías a los docentes, se tiene que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio expidió el Acuerdo 39 de 1998, en el cual se estableció la forma como se reconocería y pagarían las cesantías y los intereses a las cesantías del personal docente afiliado:

*“(...) **ARTÍCULO TERCERO:** Las liquidaciones anuales de cesantías de los docentes serán reportadas por cada entidad territorial o por el establecimiento público educativo oficial a la respectiva Oficina Regional del Fondo del Magisterio en cada entidad territorial en medio magnético e impreso en los formatos diseñados y aprobados por el Ministerio de Educación Nacional para el efecto, en los primeros veinte (20) días del mes de enero de cada año” (...)*

***ARTICULO CUARTO:** El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio realizará el pago de los intereses **en el mes de marzo**, a los docentes cuya información haya sido remitida a la Entidad Fiduciaria que administra los recursos del Fondo a más tardar el 5 de febrero de cada año, y en el mes de mayo a los docentes cuya información haya sido remitida a la entidad Fiduciaria en el período comprendido entre el 6 de febrero y hasta el 15 de marzo de cada año (...)*” Negrilla fuera del texto.

3.5. El caso concreto

3.5.1. Frente a la consignación de las cesantías

La parte demandante solicita el reconocimiento de la sanción moratoria por la tardanza en la consignación de las cesantías anuales correspondientes al año 2020.

Para decidir el derecho que le asiste a la parte demandante, se observa a partir de los documentos allegados que se encuentra con vinculación como docente y afiliación al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio desde el año 2015 y que se le liquidaron cesantías por el año 2020 por la suma de \$4.443.674 (fls. 72-73 02AnexosDemanda.pdf).

En este sentido, se advierte que la parte demandante, de conformidad con el artículo 4 de la Ley 91 de 1989¹⁰ se encuentra afiliada al Fondo de Prestaciones del Magisterio; por lo tanto, es del caso tener en cuenta que si bien el numeral 3 del artículo 99 insistentemente citado, obliga a la consignación de las cesantías como fecha máxima el 15 de febrero del año siguiente, que para este caso sería el año 2021, esta consignación se exige realizarse en el fondo privado que haya elegido el servidor público, no obstante, como ya se advirtió la parte demandante no se encuentra en ningún fondo privado sino en el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio.

De acuerdo con lo anterior, el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio que, si bien es administrado actualmente mediante un contrato de fiducia mercantil por Fiduprevisora S.A., pertenece a la Nación, como entidad encargada del pago de las cesantías de los docentes afiliados al citado fondo, por lo que la obligación de consignar el auxilio de cesantías antes del 15 de febrero de cada año, no se omite en este preciso caso porque al estar afiliado el docente al fondo, la disponibilidad de los recursos está garantizada, toda vez que quien gira los recursos es el mismo titular de la obligación de pago, teniendo en cuenta además que, como ya se dilucidó en acápite precedente, este reconocimiento no se acredita en una cuenta individual del docente, como sí sucede con los afiliados a los fondos privados que administran cesantías, pues para los docentes, se reitera, son pagadas por La Nación a través de la cuenta especial del FOMAG, que se administra por el principio de unidad de caja con disponibilidad permanente de recursos.

En efecto, la regulación contemplada en la Ley 50 de 1990 prevé, con corte al 31 de diciembre de cada año, una liquidación definitiva de las cesantías causadas por ese año en favor del trabajador, y el valor que resulte se consigna antes del 15 de febrero de la anualidad siguiente, en una cuenta individual, a nombre del trabajador y se deja a disposición o en administración del fondo de cesantías que éste elija. De allí que, si esta consignación no se efectúa en el término previsto, es procedente la sanción de que trata el artículo 99 de la Ley 50 de 1990.

Lo anterior, a juicio de esta juzgadora, no es aplicable en el presente caso, donde las particularidades del régimen pensional administrado por el Fondo le exige, la disposición de los recursos cada que uno de sus afiliados solicite el auxilio de las cesantías, los cuales ya se encuentran debidamente apropiados desde el año respecto del cual se causa el derecho y que solo requieren la formalidad de la liquidación por parte del ente territorial, el cual, en todo caso, deberá allegar la misma

¹⁰ **ARTÍCULO 4.** El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, atenderá las prestaciones sociales de los docentes nacionales y nacionalizados que se encuentren vinculados a la fecha de la promulgación de la presente Ley, siempre con observancia del artículo 2, y de los que se vinculen con posterioridad a ella. **Serán automáticamente afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio**, los docentes nacionales y nacionalizados que se encuentren vinculados a la fecha de la promulgación de la presente Ley, quienes quedan eximidos de requisito económico de afiliación.(...)

hasta el 05 de febrero del año subsiguiente a la vigencia que se liquida. Por lo que aún con la regulación especial, las entidades accionadas cumplen con los términos legales generales (15 de febrero) para que el accionante conozca el monto de los recursos que por este concepto tiene a su disposición.

Es por estas diferencias sustanciales, que no caprichosas ni desfavorables para la parte demandante, ni mucho menos contrarias a la Constitución, que el Juzgado no puede arribar a la conclusión que se plantea en la demanda, esto es, de imputarle omisiones al FOMAG como administrador cuando no realiza ningún traslado con consignación de recursos a ningún otro organismo ni en cuentas individuales de los docentes y, mucho menos, al ente territorial que se constituye en un mero facilitador del proceso. Se tiene visto que el FOMAG es una cuenta que, si bien es administrada por FIDUPREVISORA S.A., pertenece a la Nación como entidad que tiene a su cargo el pago de las cesantías de los docentes afiliados al mismo, por lo que en el mismo Fondo confluyen la calidad de obligado al reconocimiento de la prestación y de pagador directo de la misma, por lo que la categoría “*consignación de las cesantías*”, no puede ser entendida en la literalidad que ofrece el artículo 99 de la Ley 50 de 1999, cuerpo normativo diseñado para otro tipo de régimen que si admite esta condición.

Entonces, si la sanción prevista en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990 busca garantizar el cumplimiento de la obligación laboral por parte del empleador renuente y así lograr que los recursos estén disponibles a favor del trabajador cuando este los requiera y se cumplan los presupuestos legales para su solicitud o retiro, debe decirse que en el caso concreto quedó sin demostración que las cesantías causadas por el año 2020, no se encontraban dispuestas en la fecha posterior al 6 o, si se quiere, al 15 de febrero de 2021 para su reclamación por la parte demandante. Al contrario, encuentra el Despacho que, en los certificados aportados, están relacionadas las cesantías año tras año con la respectiva liquidación de intereses, y la fecha de pago de los mismos.

3.5.2. Indemnización por el pago inoportuno de intereses de las cesantías

De conformidad con lo estipulado en el Acuerdo 39 de 1998, el cual goza de presunción de legalidad -pues no ha sido declarado nulo por esta jurisdicción-, tampoco es procedente solicitar la moratoria por la consignación inoportuna de los intereses a las cesantías, pues está claro que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio tiene hasta el 31 de marzo para efectuar la consignación en la cuenta nómina del docente.

Por lo que, en cumplimiento de este directriz, a la parte demandante se le liquidó la suma de \$767.795, misma que fue cancelada el 27 de marzo de 2021, conforme a

los lineamientos establecidos en el Acuerdo 039 de 1998 del Consejo Directivo del FOMAG.

En los anteriores términos, el cumplimiento en el término establecido de los intereses a las cesantías, conforme a las directrices del Acuerdo 039 de 1998, constituye razón suficiente para negar igualmente la solicitud de pago de la indemnización por el pago inoportuno de los intereses a las cesantías, pues evidentemente no le es aplicable el contenido normativo de la Ley 52 de 1975 norma específica para el régimen general.

En cuanto a la reflexión que trae la parte demandante en los alegatos de conclusión en torno a si la fórmula para la liquidación de intereses de las cesantías docentes es o no más favorable frente al régimen general, se recuerda que este aspecto no hizo parte de la fijación del litigio, toda vez que de lo que se trataba en este asunto, tal como se propuso por la parte demandante desde el inicio del proceso, era determinar si en el caso concreto era o no procedente aplicar la sanción moratoria por no consignación de los intereses a las cesantías antes del 31 de enero de 2021 contemplada en el artículo de la Ley 52 de 1975, no su forma de liquidación. Razón suficiente para no emitir pronunciamiento alguno al respecto.

3.5.3. La interpretación del superior jerárquico es conteste con lo aquí decidido

Auscultadas las decisiones proferidas por el Tribunal Administrativo de Caldas se observa que, en providencias de dos de sus salas, las decisiones han ido orientadas a confirmar las decisiones de primera instancia de otros despachos judiciales que negaran las pretensiones deprecadas:

- TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS. SALA TERCERA DE DECISIÓN. MAGISTRADO PONENTE: DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS. Manizales, treinta y uno (31) de marzo de dos mil veintitrés (2023). Radicado: 17001-33-33-004-2022-00164-02:

“La demandante no tiene derecho al 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, ni a la Indemnización por el pago tardío de los intereses a las cesantías, establecida en el artículo 1 de la Ley 52 de 1975, la Ley 50 de 1990 y el Decreto 1176 de 1991, por cuanto, la demandante es docente afiliada al Fomag desde 2009, por lo que, el reconocimiento, liquidación y pago de las cesantías y sus intereses del año 2020, se rige por la Ley 91 de 1989, modificada parcialmente por la Ley 812 de 2003, reglamentada por el Decreto 3752 de 2003 y el Acuerdo 039 de 1998, que regulan en forma expresa y precisa aspectos como, la forma y plazo para la transferencia de recursos al Fomag y el reporte de información de las entidades

territoriales para el pago de las cesantías y los intereses sobre ellos. Tampoco hay lugar a aplicar las normas señaladas por la demandante con fundamento en el principio de favorabilidad”.

- TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS. SALA PRIMERA DE DECISIÓN MAGISTRADO PONENTE: CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES Manizales, primero (01) de junio de dos mil veintitrés (2023). Radicado 17001-33-39-004-2022-00035-02:

“El demandante no tiene derecho al reconocimiento y pago de la sanción por mora por la no consignación oportuna de las cesantías establecida en la Ley 50 de 1990, ni a la indemnización por el pago tardío de los intereses a las cesantías, establecida en el artículo 1 de la Ley 52 de 1975, la Ley 50 de 1990 y el Decreto 1176 de 1991, por cuanto es docente afiliada al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, por lo que, el reconocimiento, liquidación y pago de las cesantías y sus intereses de 2020 se rige por la Ley 91 de 1989, modificada parcialmente por la Ley 812 de 2003, reglamentada por el Decreto 3752 de 2003 y el Acuerdo 039 de 1998. En consecuencia, al no prosperar los argumentos expuestos por el demandante, se confirmará la sentencia apelada, que negó sus pretensiones.”

3.6. Conclusión

En este orden de ideas se declarará probada la excepción de *“INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN CON FUNDAMENTO EN LA LEY”*, propuesta por el DEPARTAMENTO DE CALDAS y las de *“INEXISTENCIA DEL DEBER DE LA NACIÓN – MINEDUCACIÓN – FOMAG, DE PAGAR INDEMNIZACIÓN MORATORIA POR LA PRESUNTA CANCELACIÓN TARDÍA DE LOS INTERESES DE LAS CESANTÍAS DOCENTES”*, *“IMPOSIBILIDAD FÁCTICA DE EQUIPARAR LA ACTIVIDAD OPERATIVA “LIQUIDACIÓN DE LA CESANTÍA”, REALIZADA POR EL ENTE TERRITORIAL, CON LA DE “CONSIGNACIÓN DE LA CESANTÍA”, PARA EXTENDER LAS PREVISIONES INDEMNIZATORIAS DE LA LEY 50 DE 1990”*, *“RÉGIMEN ESPECIAL DOCENTE, NO RESULTA PER SE VIOLATORIO DEL DERECHO A LA IGUALDAD,”* *“IMPOSIBILIDAD OPERATIVA DE QUE SE CONFIGURE SANCIÓN MORATORIA POR CONSIGNACIÓN TARDÍA”*, *“PROCEDENCIA DEL APARTAMIENTO ADMINISTRATIVO EN NUESTRO ORDENAMIENTO JURÍDICO”*, *“TÉCNICA DE DISTINCIÓN (DISTINGUISHING) COMO RAZÓN PARA NO APLICAR UNA SENTENCIA DE UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL, O CON EFECTO INTER PARES”*, propuestas por LA NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO y se negarán las pretensiones de la demanda.

3.7. Condena en costas

Con base en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, modificado por la Ley 2080 de 2021, toda vez que la demanda se presentó con fundamentos legales razonables, no se condenará en costas.

4. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR NO PROBADA la excepción de *“FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA”*, propuesta tanto por LA NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO como por el DEPARTAMENTO DE CALDAS, por las razones expuestas.

SEGUNDO: DECLARAR PROBADA la excepción de *“INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN”*, propuesta por el DEPARTAMENTO DE CALDAS y las de *“INEXISTENCIA DEL DEBER DE LA NACIÓN – MINEDUCACIÓN – FOMAG, DE PAGAR INDEMNIZACIÓN MORATORIA POR LA PRESUNTA CANCELACIÓN TARDÍA DE LOS INTERESES DE LAS CESANTÍAS DOCENTES”*, *“IMPOSIBILIDAD FÁCTICA DE EQUIPARAR LA ACTIVIDAD OPERATIVA “LIQUIDACIÓN DE LA CESANTÍA”, REALIZADA POR EL ENTE TERRITORIAL, CON LA DE “CONSIGNACIÓN DE LA CESANTÍA”, PARA EXTENDER LAS PREVISIONES INDEMNIZATORIAS DE LA LEY 50 DE 1990”*, *“RÉGIMEN ESPECIAL DOCENTE, NO RESULTA PER SE VIOLATORIO DEL DERECHO A LA IGUALDAD,”* *“IMPOSIBILIDAD OPERATIVA DE QUE SE CONFIGURE SANCIÓN MORATORIA POR CONSIGNACIÓN TARDÍA”*, *“PROCEDENCIA DEL APARTAMIENTO ADMINISTRATIVO EN NUESTRO ORDENAMIENTO JURÍDICO”*, *“TÉCNICA DE DISTINCIÓN (DISTINGUISHING) COMO RAZÓN PARA NO APLICAR UNA SENTENCIA DE UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL, O CON EFECTO INTER PARES”*, propuestas por LA NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, por lo analizado.

TERCERO: NEGAR las pretensiones de la demanda promovida dentro del medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO por la señora **NATALI BERMÚDEZ BUITRAGO** en contra de **LA NACIÓN – MINISTERIO DE**

EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO y el **DEPARTAMENTO DE CALDAS**, de conformidad con lo expuesto en precedencia.

CUARTO: NO CONDENAR EN COSTAS a la parte demandante, por lo brevemente considerado.

QUINTO: RECONOCER PERSONERÍA a la abogada CATALINA CELEMÍN CARDOSO, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.010.453.991 y tarjeta profesional No. 201.409 del Consejo Superior de la Judicatura para actuar en nombre y representación de LA NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO conforme al poder general otorgado mediante la escritura pública No. 676 del 25 de abril de 2023, visible en el archivo “14AlegatosFomag.pdf” del expediente.

En igual sentido, se le reconoce personería a la abogada YAHANY ANDREA GENES SERPA, identificada con la cédula de ciudadanía No. 1.063.156.674 y tarjeta profesional No. 256.137 del Consejo Superior de la Judicatura, para actuar en nombre y representación de LA NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO conforme el poder que le fuera sustituido, visible en el archivo “14AlegatosFomag.pdf” del expediente.

Así también, se ACEPTA LA RENUNCIA al poder presentada por el abogado JUAN FELIPE RÍOS FRANCO, para ejercer la representación judicial del DEPARTAMENTO DE CALDAS, según memorial visible en el archivo *11RenunciaPoderDptoCaldas.pdf*.

SEXTO: Una vez se encuentre ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente, previa cancelación de las anotaciones en el aplicativo Justicia XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CLAUDIA YANETH MUÑOZ GARCÍA

JUEZ

Firmado Por:

Claudia Yaneth Muñoz Garcia

Juez

Juzgado Administrativo

001

Manizales - Caldas

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: **0d1b2dc76a3f2967734e69f0d136672143a4bd8818ac633465f209183d0063b3**

Documento generado en 29/06/2023 04:34:44 PM

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

REPÚBLICA DE COLOMBIA

RAMA JUDICIAL



JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES

Manizales, veintinueve (29) de junio de dos mil veintitrés (2023).

RADICACIÓN:	170013333001-2022-00397-00
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	LUZ ADIELA CORTES OCHOA
DEMANDADOS:	LA NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO y DEPARTAMENTO DE CALDAS
SENTENCIA Nº:	159
NOTIFICACIÓN:	ESTADO No. 078 DEL 30 DE JUNIO DE 2023

1. ASUNTO

Agotado como se encuentra el trámite de instancia, procede el Despacho a proferir sentencia anticipada dentro del proceso referenciado anteriormente, de conformidad con lo establecido en el numeral 1 del artículo 182A del CPACA.

2. ANTECEDENTES

2.1. Pretensiones de la demanda

La parte actora formuló las siguientes pretensiones que se transcriben literalmente:

*1. Declarar la nulidad del acto administrativo ficto configurado el día **05 de noviembre de 2021**, frente a la petición presentada ante el **DEPARTAMENTO DE CALDAS**, el día **05 de agosto de 2021**, mediante la 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 el pago de las cesantías del año 2020, en el respectivo Fondo Prestacional y hasta el momento en que se acredite el pago de los valores correspondientes en la cuenta individual del docente, así como también niegan el derecho a la **INDEMNIZACIÓN**, por el pago tardío de los intereses a las cesantías, que se encuentra establecida en el artículo 1 de 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.

2. Declarar que mi representado (a) tiene derecho a que la *NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL y la entidad territorial DEL DEPARTAMENTO DE CALDAS- SECRETARIA DE EDUCACIÓN, de manera solidaria, le reconozca y pague la SANCIÓN POR MORA establecida en la Ley 50 de 1990, artículo 99 y a la INDEMNIZACIÓN por el pago tardío de los intereses a las cesantías, que se encuentra establecida en el artículo 1 de la Ley 52 de 1975, la Ley 50 de 1990 y el Decreto Nacional 1176 de 1991.*

CONDENAS

1. Condenar a la *NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL y la entidad territorial DEL DEPARTAMENTO DE CALDAS - SECRETARIA DE EDUCACIÓN, a que se le reconozca y pague la SANCIÓN POR MORA 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 del año 2021, fecha en que debió consignarse el valor correspondiente a las cesantías del año 2020, en el respectivo fondo prestacional y hasta el día en que se efectúe el pago de la prestación.*

2. Condenar a la *NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL y la entidad territorial DEL DEPARTAMENTO DE CALDAS - SECRETARIA DE EDUCACIÓN a que se le reconozca y pague la INDEMNIZACIÓN, por el pago tardío de los intereses a las cesantías, que se encuentra establecida en el artículo 1 de 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 1 de enero de 2021.*

3. Condenar a la *NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL y a la entidad territorial DEL DEPARTAMENTO DE CALDAS - SECRETARIA DE EDUCACIÓN, al reconocimiento y pago de los ajustes de valor a que haya lugar con motivo de la disminución del poder adquisitivo de la SANCIÓN MORATORIA E INDEMNIZACIÓN POR PAGO EXTEMPORÁNEO DE LOS INTERESES, referidas en los numerales anteriores, tomando como base la variación del índice de precios al consumidor desde la fecha en que debió efectuarse el pago de cada una*

las anualidades respectivas y de manera independiente conforme hayan sido las cancelaciones y hasta el momento de la ejecutoria de la sentencia que ponga fin al presente proceso, de conformidad con lo estipulado en el artículo 187 del C.P.A.C.A.

4. Condenar a la NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL y a la entidad territorial DEL DEPARTAMENTO DE CALDAS - SECRETARIA DE EDUCACIÓN - al reconocimiento y pago de intereses moratorios a partir del día siguiente de la fecha de la ejecutoria de la sentencia y por el tiempo siguiente hasta que se efectúe el pago de las SANCIONES MORATORIAS reconocidas en esta sentencia, art 192 del C.P.A.C.A.

5. Que se ordene a la NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL y a la entidad territorial DEL DEPARTAMENTO DE CALDAS- SECRETARIA DE EDUCACIÓN, dar cumplimiento al fallo que se dicte dentro de este proceso en el término de 30 días contados desde la comunicación de este tal como lo dispone el artículo 192 y siguientes del Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. (C.P.A.C.A).

6. Condenar en costas a la NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL y a la entidad territorial - DEL DEPARTAMENTO DE CALDAS- SECRETARIA DE EDUCACIÓN de conformidad con lo estipulado en el Artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual se rige por lo dispuesto en el Artículo 392 del Código de Procedimiento Civil modificado por el artículo 19 de la Ley 1395 de 2010.

2.2. Hechos Relevantes

En este apartado, el Juzgado considera oportuno transcribir la fijación del litigio que se hiciera en el proceso, en la medida que allí las partes aceptaron cuáles eran las circunstancias fácticas más relevantes para el proceso. Así las cosas, los hechos más sobresalientes se presentan así:

1. La parte demandante presentó reclamación administrativa ante el Departamento de Caldas- Secretaría de Educación- Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio para el reconocimiento y pago de la sanción mora por inoportuna consignación de cesantía y el pago tardío de los intereses del año 2020 el 05 de agosto de 2021 que configuró el acto ficto el 05 de noviembre de

2021. *Hecho documentado en las páginas 57 a 63 del archivo "02DemandaAnexos.pdf" del expediente.*

2.A la parte accionante le liquidaron cesantías por el año 2020 por valor de \$5.100.609 y le realizaron el pago de los intereses a las cesantías correspondientes a la vigencia 2020 el 27 de marzo de 2021. *Hecho documentado en las páginas 76 -73 del archivo "02DemandaAnexos.pdf" del expediente.*

En este contexto, la parte actora reclama la nulidad del acto administrativo ficto mencionado a través del cual se niega el reconocimiento y pago de la sanción mora, por la no consignación oportuna de las cesantías establecida en la Ley 50/1990, artículo 99, equivalente a un (1) día de salario, por cada día de retardo, contado desde el 15 de febrero de 2021, fecha en que debió efectuarse el pago de las cesantías desde el año 2020, en el respectivo fondo prestacional y hasta el momento en que se acredite el pago de los valores correspondientes en la cuenta individual del docente, así mismo, la indemnización por el pago tardío de los intereses a las cesantías que se encuentra establecida en el artículo 1 de la Ley 52 de 1975, la ley 50 de 1990 y Decreto 1176 de 1991, indemnización que es equivalente al valor cancelado de los intereses causados durante el año 2020, los cuales fueron cancelados superando el término legal, esto es, después de 31 de enero de 2021.

2.3. Contestación de la demanda

2.3.1. El Ministerio de Educación Nacional -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio no contestó la demanda.

2.3.2. El Departamento de Caldas (archivo *05ContestacionDemandaDeptoCaldas.pdf*) señala que lo pretendido por la parte demandante es la extensión de unos efectos que no tiene la norma, toda vez que, los mismos son propios del régimen privado de cesantías y no del régimen especial al cual pertenecen por tratarse de afiliados al régimen especial del que gozan los miembros del magisterio. La Secretaría de Educación del Departamento de Caldas no cancela las cesantías de los docentes, las cesantías de los docentes afiliados al FOMAG son prepagadas al fondo mediante los descuentos mensuales, por esa misma entidad.

Refiere que con lo solicitado se viola el principio de Inescindibilidad de la Ley o Conglobamiento, toda vez que se pretende la aplicación parcial en relación con la totalidad del cuerpo normativo al que pertenece, buscando con esto aplicar de una norma solamente la parte que lo beneficia.

Explica que las cesantías de los docentes afiliados al FOMAG son prepagadas al fondo, mediante el descuento mensual en el presupuesto nacional de los recursos que van a ingresar de la nación a las entidades territoriales, así mismo, se garantizan con el giro anual que hace el Ministerio de Hacienda de los recursos que están en el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET) perteneciente a cada entidad territorial al FOMAG. Los recursos para el pago de prestaciones de docentes materialmente no ingresan a las arcas del Departamento de Caldas mes a mes. La destinación de estos recursos referente a aportes y otras prestaciones sociales, ingresan directamente al administrador del fondo en este caso La Fiduprevisora S.A.

Así las cosas, existe una imposibilidad operativa de que exista indemnización moratoria por consignación tardía, si al 31 de diciembre de cada vigencia los recursos que garantizan la totalidad de cesantías de los docentes ya se encuentran girados al FOMAG.

Propone la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva con fundamento en que la demanda debió dirigirse en forma exclusiva contra del Ministerio de Educación Nacional – Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, entidad facultada para el reconocimiento, liquidación y pago de pensiones y demás prestaciones a los docentes y directivos docentes y también contra la Fiduciaria La Previsora, por ser la entidad encargada exclusivamente del pago de la prestación. Igualmente, las excepciones de “Buena fe” e “*Inexistencia de la obligación*”.

2.4. Traslado de Excepciones:

Dentro del término de traslado de las excepciones la parte demandante no se pronunció.

2.5. Alegatos de Conclusión

En resumen, los siguientes fueron los argumentos principales propuestos en los alegatos de conclusión:

2.5.1. Parte demandante (archivo 14AlegatosDemandante.pdf):

Ratificó los argumentos expuestos en la demanda y afirmó que quedó probado en el proceso que efectivamente las entidades demandadas no consignaron el valor de las cesantías de la parte demandante al FOMAG dentro del término establecido, así como el pago de los intereses a las cesantías se realizó superado el plazo legal para ello.

Indicó que la finalidad de la Ley 91 de 1989, fue la creación del Fondo Prestacional del Magisterio y de esta manera unificar la entidad que pagaría las prestaciones de los docentes de la educación pública, extrayendo el modelo de liquidación de cesantía anualizada del Decreto - Ley la ley 3118 de 1968, para ser aplicado al sector del magisterio que se vinculara con posterioridad al 1 de enero de 1990.

Adujo que la liquidación anualizada de las cesantías, comenzó a aplicarse a todo el personal docente que se vinculara con posterioridad al 1 de enero de 1990, ganando un interés anual, con la entrada en vigencia de la ley 91 de 1989. En las dos normas se establece la liquidación de cesantías anualizadas a 31 de diciembre, (Decreto Nacional 3118 de 1968 y Ley 91 de 1989) pero no el límite para la consignación en cada uno de los fondos; actuación que solo vino a ser regulada por la ley 50 de 1990, donde se establece que el empleador a más tardar al 15 de febrero de cada año, debe consignar los valores correspondientes a la cesantía causada a 31 de diciembre del año anterior.

Expuso que no debe interpretarse el régimen especial como un aislamiento de las garantías de igualdad y favorabilidad, las cuales no se les deja de aplicar a los docentes. A la luz de lo dispuesto en la Constitución no sólo debe reconocerse que los trabajadores gozan de iguales derechos, sino que en la aplicación de las fuentes deben recibir un mismo tratamiento y ante la duda debe optarse por la interpretación que resulte más favorable en virtud del principio de igualdad de trato y de favorabilidad, por esta razón de manera habilidosa, el FOMAG, expidió el artículo 5 del acuerdo 34 de 1998, que fue declarado nulo por la SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN B, Consejero Ponente: CÉSAR PALOMINO CORTÉS, con providencia de treinta y uno (31) de octubre de 2019, lo cual, además, encuentra sustento en el artículo 4° de la Constitución Política.

Manifestó que de conformidad con todo lo expuesto, en consonancia con el principio de favorabilidad, es procedente aplicar lo dispuesto en el numeral 3° del artículo 99 de la Ley 50 de 1990 ya que la Ley 91 de 1989 no contempla de manera expresa sanción por la no consignación de las cesantías en el FOMAG, en razón a ello no se les garantiza a los trabajadores de la educación, como se puede evidenciar, que la Nación cumpla con la consignación de los recursos en los términos establecidos.

Concluye que queda demostrado que al unísono la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, han concluido que a los docentes se les deben CONSIGNAR en el único fondo establecido para los trabajadores de la educación, los recursos de sus cesantías en los términos establecidos en el artículo 99 de 1990 y que tienen la posibilidad de solicitar la indemnización hasta 3 años después de la causación de la misma, so pena de operar la prescripción extintiva del derecho.

2.5.2. La Nación- Ministerio de Educación Nacional- Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (archivo 13AlegatosFomag.pdf):

Reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y adujo que en concordancia con el artículo 5 del Decreto 3752 de 2003 por medio del 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 en relación con el proceso de afiliación de los docentes al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, dicho artículo describe el procedimiento que deben seguir las entidades territoriales para la afiliación de los docentes al FOMAG, iniciando con la elaboración del cálculo actuarial que determina el total del pasivo prestacional a cargo de la entidad territorial con el FOMAG, este cálculo se elabora con cargo a los recursos del fondo y presenta de manera separada la deuda por concepto de cesantías y pensiones. El monto de esa deuda a pagar por vigencia una vez definido, previa revisión del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se comunica a la entidad territorial por parte de la sociedad fiduciaria. Esta deuda se cubre con el traslado de recursos del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET- al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio - FOMAG. Si estos recursos no fueren suficientes, la entidad territorial aportará de sus recursos hasta cubrir la totalidad de las obligaciones corrientes que correspondan.

Precisa que la actividad que se realiza previamente al 15 de febrero de cada vigencia no es la consignación de cesantías, es la actividad operativa de “liquidación de estas”, teniendo en cuenta que los recursos ya están inmersos en el fondo del Magisterio antes del 1 de febrero de cada vigencia siguiente y que esta afirmación se puede evidenciar en los comunicados que emite la Fiduprevisora como vocera y administradora del FOMAG dirigida a los Secretarios de Educación y encargados de las oficinas de prestaciones sociales de las entidades territoriales, sobre la fecha de entrega del reporte de cesantías para pago de intereses en la primera nómina de cada vigencia.

Reiteró que no existe en el FOMAG cuenta individual por docente por ser un fondo común con unidad de caja, en ese sentido el trabajador debe probar que son sus cesantías individualmente hablando las que no se consignaron en tiempo.

En ese sentido, es imperativo aplicar el conjunto de normas presupuestales que rigen el FOMAG tratando de generar el símil de la “consignación” entendida como el traspaso y depósito de los recursos de cesantías por parte del empleador al trabajador por medio de una cuenta individual en un fondo de cesantías.

Con respecto a los intereses a las cesantías aclara que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio – FOMAG programa el pago de intereses de

conformidad con el reporte anual que remite cada Secretaría de Educación con la cuenta de nómina de cada educador, el FOMAG recibe la información de las 96 Secretarías de Educación para el pago y los que no presentan novedades son incluidos en nómina, sin embargo, si los reportes presentan novedades son devueltos a cada Secretaría de Educación, para su validación.

Refirió que la base de liquidación de los intereses a las cesantías corresponde al saldo individual por docente de las cesantías existentes a 31 de diciembre del año a pagar, saldo compuesto por la suma de los reportes que remiten anualmente las Entidades Territoriales de cada docente al cual se le restan los valores pagados como cesantías, a este saldo se le aplica el DTF certificado por la Superintendencia Financiera de Colombia, cálculo descrito en el art 15 de la Ley 91 de 1989.

Argumentó que se acredita que la parte demandante se encuentra afiliada al FOMAG, el régimen legal aplicable no es otro que el dispuesto en la Ley 91 de 1989, por consiguiente, resulta claro que **NO LE SON APLICABLES** las disposiciones contenidas en la ley 50 de 1990, pues como se esbozó en precedencia, este es exclusivo para las sociedades administradoras de fondos de cesantías, calidad que no ostenta el FOMAG al tratarse de un patrimonio autónomo cuya finalidad es el pago de las prestaciones sociales de los docentes.

Concluye afirmando que es claro que **NO** le asiste derecho a la parte demandante al pago de la indemnización moratoria por consignación extemporánea de las cesantías, así como tampoco al pago de indemnización moratoria por consignación extemporánea de intereses a las cesantías, ya que es claro que las disposiciones de la Ley 50 de 1990 no son aplicables a los docentes afiliados al FOMAG, y en cualquier caso al efectuar el estudio conforme a lo contemplado en la Ley 91 de 1989, se deduce que el pago se efectuó conforme a lo señalado en la ley y agrega que las sentencias aportadas como precedente, sobre las que se basa la solicitud, distan diametralmente fáctica y jurídicamente de lo acaecido en el caso concreto.

2.5.3. Departamento de Caldas: No presentó alegaciones, según constancia secretarial que antecede.

2.6. Concepto del Ministerio Público: No se pronunció.

3. CONSIDERACIONES

3.1. Presupuestos Procesales

Este despacho es competente para decidir el proceso por la naturaleza del asunto, la cuantía y el territorio (Arts. 155 y 156 del CPACA). Asimismo, se observa que no

se ha incurrido en ninguna causal de nulidad que pueda viciar lo actuado, pues las partes tienen capacidad para serlo y comparecer al proceso, están debidamente representadas; la demanda se interpuso dentro de los términos legales, la parte demandada fue notificada adecuadamente, se prescindió de la audiencia inicial con sujeción a la ley, se incorporaron los medios probatorios allegados con la demanda y la contestación de la demanda, y se corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión y al Ministerio Público para rendir su concepto. Es posible entonces proferir sentencia que finiquite la instancia.

Se advierte que no existe la necesidad de adoptar correctivo alguno, las partes tampoco manifestaron la configuración de anomalías procesales. En consecuencia, cualquier posible irregularidad se tiene por saneada.

3.2. Delimitación del caso concreto y problemas jurídicos

De conformidad con lo expuesto hasta aquí, se recuerda que los problemas jurídicos planteados en el auto por medio del cual se prescindió de la audiencia inicial son:

- *¿Es procedente el reconocimiento y pago a los docentes de la sanción moratoria prevista en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, por la consignación de las cesantías anualizadas después del 15 de febrero de la vigencia siguiente a la que se causan?*
- *¿Hay lugar al pago a los docentes de la indemnización por el pago tardío de los intereses a las cesantías establecida en el artículo 1 de la Ley 52 de 1975, la Ley 50 de 1990 y el Decreto Nacional 1176 de 1991?*

Con la solución a los anteriores problemas jurídicos se resolverán de contera los argumentos propuestos por las entidades demandadas para su defensa.

3.3. De la falta de legitimación en la causa alegada por las entidades demandadas

El Departamento de Caldas propuso como excepción la “Falta de legitimación en la causa por pasiva”, señalando frente a la misma que no posee competencia alguna en materia prestacional de los docentes y directivos docentes del nivel nacional, pues es el FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO la entidad facultada para el reconocimiento, liquidación y pago de pensiones y demás prestaciones a los docentes y directivos docentes, en iguales términos la Fiduciaria La Previsora, por ser la entidad encargada exclusivamente del pago de la prestación.

Agregando además que, los recursos con los cuales se pagan las distintas prestaciones a cargo del Fondo, no son del Departamento, estos provienen del Nivel Central y los mismos no ingresan al presupuesto del ente territorial, por el contrario, estos rubros son administrados por Fiduciaria La Previsora, entidad que finalmente es la encargada de aprobar o no los proyectos de actos administrativos de reconocimiento que expiden las entidades certificadas y realizar el pago correspondiente.

Para resolver la excepción, se tiene:

- El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio fue creado por la Ley 91 de 1989 como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, sin personería jurídica; por tanto, judicialmente actúa a través de la Nación y ésta a su vez está representada por el Ministro de Educación (ver artículo 159 del CPACA).

- De conformidad con lo dispuesto por el art. 9º de la Ley 9ª de 1989, **las prestaciones sociales pagadas por el Fondo**, serán reconocidas por la Nación a través del Ministerio de Educación Nacional, función que delegará en las entidades territoriales.

- La función delegada (art.9º Ley 489 de 1989) en los entes territoriales, se enmarca **en el reconocimiento de las prestaciones sociales de los docentes**, en virtud de lo dispuesto por el Art. 56 de la Ley 962 de 2005.

- El Consejo de Estado determinó que quien tiene la competencia para dirimir **derechos prestacionales de docentes** es el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y las entidades territoriales actúan como colaboradoras de la entidad nacional.

- El Consejo de Estado en providencia de 5 de marzo de 2015, CP: Sandra Lisset Ibarra Vélez, Radicación número: 170012333000-201300654-01, estableció lo siguiente:

“(..)

Ahora, con la expedición del Decreto 2831 de 16 de agosto de 2005, por medio del cual se reglamentó el inciso 2º del artículo 3º, el numeral 6º del artículo 7 de la Ley 91 de 1989, y el artículo 56 de la Ley 962 de 2005, solo se reguló el trámite para el reconocimiento de las prestaciones económicas a cargo de la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio; así se observa del capítulo II del citado decreto, que en precedencia se ha transcrito.

De la lectura y análisis de las normas anteriores, se concluye lo siguiente:

1) Que la legitimación por pasiva en este asunto es la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio;

2) Las Secretarías de Educación de los entes territoriales tienen una obligación legal de participar en el procedimiento de reconocer y pagar las prestaciones sociales del magisterio, como dependencia encargada de conformidad con la ley, de participar en el proceso e incluso de expedir el acto de reconocimiento.

(...)

En ese sentido, tenemos que el Ministerio de Educación Nacional, es la entidad del orden nacional que dirige el sector educativo y en virtud de la Ley 91 de 1989, preside el Consejo Directivo del FOMAG, al que corresponde la administración, gestión e inversión de los recursos del fondo, y las Secretarías de Educación certificadas son las dependencias del nivel territorial encargadas de la administración del servicio educativo descentralizado que, en vigencia del Decreto 1272 de 2018, y que por virtud del artículo 57 de la Ley 1955 de 2019, tienen competencias en el trámite de reconocimiento y pago del auxilio de cesantías a los docentes oficiales. Por lo tanto, se trata de autoridades públicas pertenecientes a la Rama Ejecutiva, con responsabilidades en la atención de solicitudes sobre el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por la cancelación tardía de las cesantías, como son las solicitadas por la parte demandante en el presente proceso.

Sumado a ello el Departamento de Caldas, es el ente encargado de reportar ante el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, una vez culminado el proceso de liquidación de cesantías en el programa HUMANO, el informe consolidado con el número reportes de docentes activos y retirados liquidados a través del aplicativo y el valor total de cesantías, con fecha límite 5 de febrero.

Lo que lleva a concluir que el Departamento de Caldas sí se encuentra legitimado para responder por las súplicas de la demanda, por lo que se declarará no prospera la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

3.4. Estudio normativo y jurisprudencial

3.4.1. Del régimen de cesantías:

Las cesantías se constituyen en una prestación unitaria a favor de los trabajadores y a cargo del empleador, que tiene por objeto cubrir eventualmente la cesación del empleo (si son definitivas) o satisfacer necesidades de capacitación y vivienda (cuando son parciales).

En principio, fue contemplado como un derecho en favor de los trabajadores del sector privado a través de la Ley 10 de 1934¹, otorgándole un carácter indemnizatorio que operaba por el despido que no fuere originado en mala conducta o por incumplimiento del contrato; y en virtud de la Ley 6 de 1945², se extendió a los empleados y obreros nacionales de carácter permanente.

Con posterioridad, la Ley 65 de 1946³ replanteó el carácter indemnizatorio de la cesantía al establecer que este auxilio debe ser pagado cualquiera que fuere el motivo del retiro, de modo que se le sustrajo de su carácter sancionatorio para el empleador y correlativamente indemnizatorio para el trabajador, y se convirtió en una **prestación social**, reproducida finalmente así en el Código Sustantivo del Trabajo⁴.

Desde el punto de vista jurisprudencial⁵, ha sido entendida como uno de los componentes de la protección constitucional establecida a favor de los trabajadores, como manifestación del derecho a la seguridad social y, así mismo, como una garantía irrenunciable de todo empleado.⁶

3.4.2. Marco jurídico en materia de cesantías anualizadas

La Ley 6ª de 1945, por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial del trabajo, creó el auxilio de cesantías, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 12.- *Mientras se organiza el seguro social obligatorio, corresponderán al patrono las siguientes indemnizaciones o prestaciones para con sus trabajadores, ya sean empleados u obreros:*

“a)

“(..)

¹ «Sobre pérdida y rehabilitación de derechos políticos y por la cual se establecen algunos derechos de los empleados.

[...]

ARTÍCULO 14.- Los empleados particulares gozarán de las siguientes concesiones y auxilios:

a). Quince días de vacaciones remuneradas por cada año de servicio, de conformidad con las remuneraciones ordinarias devengadas. La época de vacaciones será señalada por el patrón;

b). Auxilio de enfermedad hasta por ciento veinte (120) días, a la rata siguiente: las dos terceras partes del sueldo, durante los primeros sesenta (60) días de la enfermedad; la mitad para los treinta días siguientes y la tercera parte para el tiempo restante;

c). En caso de despido, que no sea originado por mala conducta ni por incumplimiento del contrato comprobados, tendrán derecho a un auxilio de cesantía equivalente a un mes de sueldo por cada año de servicio que presten o hayan prestado y proporcionalmente por las fracciones de año. Para los efectos de este artículo se tomará el sueldo medio que el empleado hubiere devengado en los tres últimos años de servicio y si hubiere trabajado por un tiempo menor, se tomará el sueldo medio de todo el tiempo de trabajo.

PARÁGRAFO. Al auxilio de cesantía tendrá derecho el empleado, aunque su retiro del servicio obedezca a terminación del contrato por vencimiento del plazo de duración, excepto, en este caso cuando el patrón se allane a renovarlo en condiciones iguales a las anteriores, y el empleado no acceda a ello.»

² Ley 6 de 1945 «Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial de trabajo.», Artículo 17.

³ **«Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial de trabajo»**

⁴ «ARTÍCULO 249. REGLA GENERAL. Todo {empleador} está obligado a pagar a sus trabajadores, y a las demás personas que se indican en este Capítulo, al terminar el contrato de trabajo, como auxilio de cesantía, un mes de salario por cada año de servicios y proporcionalmente por fracción de año.»

⁵ Corte Constitucional. Sentencia SU 336/17. M.P. IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO (E).

⁶ Ver sentencia Consejo de Estado, Sección Segunda, agosto 6 de 2020, radicación 08001-23-33-000-2013-00666-01 (0833-16) CE-SUJ-SII-022-2020

“f) Un mes de salario por cada año de trabajo, y proporcionalmente por las fracciones de año, en caso de despido que no sea originado por mala conducta o por incumplimiento del contrato.

Cada tres años de trabajo continuo o discontinuo, el trabajador adquiere el derecho al auxilio de cesantía correspondiente a este período, y no lo perderá aunque en los tres años subsiguientes se retire voluntariamente o incurra en mala conducta o en incumplimiento del contrato que originen su despido. Si fuere despedido o se retirare, solamente perderá el auxilio correspondiente al último lapso inferior a tres años.”

“ARTÍCULO 17.- *Los empleados y obreros nacionales de carácter permanente gozarán de las siguientes prestaciones: “a) Auxilio de cesantía a razón de un mes de sueldo o jornal por cada año de servicio. Para la liquidación de este auxilio solamente se tendrá en cuenta el tiempo de servicios prestados con posterioridad al 1 de enero de 1942.”*

A través del Decreto 1160 de 1947, se reglamentó el auxilio de cesantía, indicando el artículo 6º, lo siguiente:

“ARTÍCULO 6º.- *De conformidad con lo dispuesto por el Decreto 2567 de 31 de agosto de 1946, para liquidar el auxilio de cesantía a que tengan derecho los asalariados nacionales, departamentales, intendenciales, comisariales, municipales y particulares, se tomará como base el último sueldo o jornal devengado, a menos que el sueldo o jornal haya tenido modificaciones en los tres últimos meses, en cuyo caso la liquidación se hará por el promedio de lo devengado en los últimos doce (12) meses o en todo el tiempo de servicio, si éste fuere menor de doce (12) meses.”*

Posteriormente la Ley 50 de 1990 mediante la cual se introdujeron reformas al Código Sustantivo del Trabajo, previó en su artículo 99 la forma de liquidar las cesantías de la siguiente manera:

“Artículo 99- *El nuevo régimen especial de auxilio de cesantía, tendrá las siguientes características:*

- 1. 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.*
- 2. 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.*
- 3. 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.

4. 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.
5. 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.
6. 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.
7. 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.”

Esta misma Ley 50/90 modificó el régimen de cesantías consagrado en el Código Sustantivo del Trabajo para los trabajadores del sector privado, sometiéndolo a sistemas de liquidación diferentes: (i) El sistema tradicional, contemplado en los artículos 249 y siguientes del Código Sustantivo del Trabajo, el cual se aplica a todos aquellos trabajadores vinculados antes del 1° de enero de 1991; conocido como retroactividad en las cesantías, (ii) El sistema de liquidación definitiva anual y manejo e inversión a través de los llamados Fondos de Cesantías, previsto en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, que se aplica exclusivamente a los trabajadores vinculados a partir del 1° de enero de 1991 y a los antiguos que se acojan al nuevo sistema⁷.

Además de ello, en el régimen anualizado de liquidación de cesantía, se previó la sanción moratoria por su no consignación oportuna antes del 15 de febrero del año siguiente, establecida en el artículo 99, Ley 50 de 1990: **3ª**). El valor liquidado por concepto de cesantía se consignará antes del 15 de febrero del año siguiente, en

⁷ Sentencia Su- 041 de 2020

cuenta individual a nombre del trabajador en el fondo de cesantía que él mismo elija. El empleador que incumpla el plazo señalado deberá pagar un día de salario por cada día de retardo (...)”.

En este orden normativo, retomando las disposiciones enunciadas, es claro que la Ley 344 de 1996, extendió la liquidación anual de las cesantías a todas las personas que se vincularan a los órganos y entidades del Estado a partir del 31 de diciembre de 1996, según el contenido del artículo 13 transcrito en párrafos anteriores, de lo cual se resalta el literal a) en el que se anota que el 31 de diciembre de cada año se hará liquidación definitiva de las cesantías, y el literal b) que refiere la aplicabilidad de 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).

Por su parte, el Decreto 1582 de 1998, reglamentario de la Ley 344, estableció expresamente que los artículos 99, 102 y 104 de la Ley 50 de 1990 eran aplicables a los servidores públicos del nivel territorial que se vincularan a partir del 31 de diciembre de 1996:

***Artículo 1º.** El Régimen de liquidación y pago de las cesantías de los servidores públicos del nivel territorial y vinculados a partir del 31 de diciembre de 1996 que se afilien a los fondos privados de cesantías, será el previsto en los artículos 99, 102, 104 y demás normas concordantes de la Ley 50 de 1990; y el de los servidores públicos del mismo nivel que se afilien al Fondo Nacional de Ahorro será el establecido en el artículo 5 y demás normas pertinentes de la Ley 432 de 1998...*

3.4.3. El régimen de cesantías aplicable a los docentes oficiales

Ahora bien, tratándose de los docentes, se debe decir que la Ley 91 de 1989 creó el FNPSM como una cuenta especial de la Nación encargada del pago de las prestaciones de los docentes afiliados, entre ellas las cesantías, recursos administrados por una sociedad fiduciaria que en la actualidad es la Fiduciaria La Previsora –FIDUPREVISORA S.A.-.

En lo relativo al reconocimiento de sus prestaciones, en el párrafo del artículo 2 de la Ley 91 de 1989 reguló:

“Artículo 2º:

(...)

***Parágrafo** - Las prestaciones sociales del personal nacional, causadas hasta la fecha de promulgación de la presente Ley, se reconocerán y pagarán de conformidad con las normas prestacionales del orden nacional, aplicables a dicho personal.*

Las prestaciones sociales del personal nacionalizado, causadas hasta la fecha de promulgación de la presente Ley, se seguirán reconociendo y pagando de conformidad con las normas que regían en cada entidad territorial en el momento de entrar en vigencia la Ley 43 de 1975”.

En el numeral 1° del artículo 15 de la misma disposición, señaló frente al régimen prestacional, lo siguiente:

“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 1 de enero de 1990, para efectos 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.”

Específicamente respecto de las cesantías, el numeral 3° del artículo en cita, reza:

“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 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 1 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 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, acumulados 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”.

En similar sentido, la Ley 812 de 2003, “por medio de la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario”, en el artículo 81, señala que el régimen de los docentes vinculados desde la vigencia de esta ley es el regulado por las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003

“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. (...)”

Y aunque la Ley 91 de 1989 se encontraba destinada específicamente a los trabajadores cobijados por las disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo, la expedición de la Ley 344 de 1996 hizo extensivas a los servidores públicos las disposiciones concernientes a las cesantías en su artículo 13:

“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”.

Así las cosas, como puede observarse la Ley 91 de 1989 no reguló lo relacionado con las cesantías de los docentes territoriales; respecto de los docentes nacionalizados vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989 estableció una especie de *transición normativa*; y para aquellos docentes nombrados a partir del 1º de enero de 1990, dispuso que serían regidos por las preceptivas aplicables a los empleados públicos del orden nacional.

Entonces, en virtud del proceso de nacionalización de la educación previsto en la Ley 43 de 1975 las prestaciones sociales de los docentes nacionales y nacionalizados quedaron reguladas en la Ley 91 de 1989. De esta manera, (i) los educadores nacionalizados vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989 y los docentes territoriales nombrados con cargo a sus recursos propios mantendrían el régimen prestacional previsto en la normativa vigente de la entidad territorial, siempre y cuando no hubiere variaciones en la autoridad nominadora (origen de los recursos o presupuesto); y (ii) los docentes nacionales y los vinculados a partir del 1º de enero de 1990 nombrados con cargo a la Nación se les aplica las disposiciones vigentes para los empleados públicos del orden nacional.

Significa lo anterior que las cesantías de los docentes nacionalizados vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989 se rigen por el sistema de retroactividad, al igual que los docentes territoriales nombrados antes del 31 de diciembre de 1996, siempre y cuando conserven el tipo de vinculación. En tanto que para los docentes nacionales y los que se vinculen a partir del 1º de enero de 1990 nombrados con cargo a la Nación rige un sistema anualizado de cesantías sujeto al reconocimiento de intereses.

El Decreto 1919 de 2002⁸, señaló en su artículo 3º, que *“los empleados públicos a quienes se les esté aplicando el régimen de retroactividad de cesantías continuarán disfrutando del mismo, en los términos previstos en la Ley 344 de 1996 y el Decreto 1252 de 2000”*.

En la actualidad **el régimen retroactivo de cesantías en el ramo docente se aplica únicamente a los educadores nacionalizados vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989 y a los de vinculación territorial anterior al 31 de diciembre de 1996**, que conserven ese tipo de nombramiento.

3.4.3. De las categorías de sanción moratoria relacionadas con cesantías en el ordenamiento jurídico colombiano

Conviene inicialmente establecer claramente el tipo de peticiones moratorias que en torno al pago inoportuno de las cesantías permite el ordenamiento jurídico y que han sido solicitadas por los docentes oficiales.

En primer lugar, se tiene la sanción moratoria contemplada en virtud de la Ley 244 de 1995, modificada por la Ley 1071 de 2006, que sanciona el pago inoportuno de las cesantías con ocasión de la solicitud que de las mismas haga el empleado, sean estas parciales o definitivas; de la cual se desprende jurisprudencia pacífica en torno a la aplicación de la misma a los docentes, y regulación normativa reciente (artículo 57 de la Ley 1955 de 2019 y **2.4.4.2.3.2.28. del Decreto 942 de 2022**) que establece

⁸ “Por el cual se fija el Régimen de prestaciones sociales para los empleados públicos y se regula el régimen mínimo prestacional de los trabajadores oficiales del nivel territorial”

claramente no solo su procedencia, sino la forma como debe ser asumida por quienes tienen injerencia directa en el pago de dicha prestación.

En segundo lugar, se encuentra la sanción moratoria por extensión del numeral 3º del artículo 99 de la Ley 50 de 1990, a través de la Ley 344 de 1996, reglamentada por los Decretos 1582 de 1998 y 1252 de 2000, y que consiste en castigar no la demora en el pago después de haber sido solicitada sino la demora en su consignación ante el Fondo Administrador de Pensiones ante el cual se encuentre afiliado el empleado, y que es objeto de control judicial en esta providencia.

En tercer lugar, la sanción moratoria por el pago de los intereses a las cesantías del año inmediatamente anterior, después del 31 de enero del año subsiguiente, contemplada en el artículo primero de la Ley 52 de 1975.

Serán entonces la segunda y tercera sanción moratoria relacionadas, las que ameritan el escrutinio de esta juzgadora en el caso concreto.

3.4.3. Precedente jurisprudencial en torno a la aplicación del artículo 99 de la Ley 50 de 1990 a los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio

La parte demandante sustenta su demanda en que el Ministerio de Educación Nacional y el Departamento de Caldas no procedieron de manera efectiva a consignarle a la parte actora las cesantías ante el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio antes del 15 de febrero de 2020 ni los intereses de las mismas antes del 31 de enero de 2020. Para sustentar su estrategia de litigio trae a colación pronunciamientos jurisprudenciales de las Altas Cortes a partir de los cuales concluye que, en virtud del principio de favorabilidad, es viable aplicar a los docentes oficiales las previsiones de la Ley 50 de 1990, razón que impone el pago de las sanciones respectivas.

Dicha aseveración, de la forma categórica como está planteada, no puede aceptarse por el Despacho, pues si bien es cierto, a dicha conclusión se puede arribar de manera general, el caso concreto expone unos contornos fácticos y jurídicos que difieren de los casos en concreto que se analizaron en dichas providencias y que obligan a un análisis particular y preciso que se realizará más adelante, una vez se esclarezcan las premisas normativas y jurisprudenciales aplicables al litigio que se somete a consideración del despacho.

En efecto, en diferentes decisiones que datan del año 2019 hasta el presente, el Consejo de Estado ha considerado que en virtud del principio de favorabilidad, es viable aplicar a los docentes oficiales las previsiones de la Ley 50 de 1990 en

materia de sanción moratoria por la consignación extemporánea de las cesantías anuales, con corte a 31 de diciembre de cada año, por lo que, en principio, se puede afirmar que también les debe ser consignado en el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, a más tardar el 14 de febrero del año siguiente a su causación, so pena de que se incurra en mora equivalente a un día de salario por cada día de retraso, interpretación que se ha abierto paso con ocasión de la sentencia de unificación que frente al tema profirió la Corte Constitucional (SU-098/18) ordenando al Consejo de Estado proferir una sentencia acorde con los principios de interpretación conforme a la constitución y de favorabilidad en materia laboral, y sobre la cual volveremos más adelante.

En línea con lo anterior, este Despacho considera que los criterios establecidos en las sentencias de las Altas Cortes traídos por la parte demandante, y sobre los cuales fundamenta su demanda, no son susceptibles de aplicarse en la forma automática como se pide; primero, porque no existe un criterio unificado y vinculante que limite la posición que deberá asumir el Juzgado frente al caso en estudio y segundo, porque los elementos fácticos y normativos que enmarcan el presente litigio no son concordantes con los casos concretos que se deciden en dichas providencias.

Es así que el precedente judicial vertical que obliga a los jueces de menor jerarquía a adoptar de determinada forma las decisiones en casos similares a los decididos en sentencias de unificación, implica para el juzgador un ejercicio intelectual que va más allá de la aplicación mecánica de una regla jurisprudencial y lo lleva a un escenario de verificación de la identidad entre los supuestos fácticos y jurídicos del caso objeto de unificación y los del caso que se le presenta para su resolución, todo en aras de garantizar los principios de igualdad y seguridad jurídica que constituyen la teleología de la función unificadora de las altas cortes.

Como también debe precisarse que quien alegue la aplicación de un precedente debe observar claramente si lo que está planteando como tal se refiere a la *ratio decidendi* de la sentencia o a alguno o algunos de los *obiter dictum* de la misma, pues en el segundo de los casos la obligatoriedad del precedente se relativiza, esto es, ontológicamente, lo que constituye el precedente es la *ratio decidendi*, siendo los *obiter dictum*, los dichos, conceptos, preceptos normativos o análisis, que si bien facilitan la construcción argumental de la decisión judicial no se encuentran incescindiblemente ligados con la decisión, razón por la cual pueden o no ser adoptados como fuente de interpretación de las normas.

Así las cosas, el hecho de encontrar de manera aleatoria en una serie de sentencias unas premisas argumentativas que, en principio, serían aplicables al caso que se resuelve, no es suficiente para solicitar la aplicación de un precedente, toda vez que se debe verificar a que supuestos fácticos fueron aplicadas, aun cuando constituyan *ratio decidendi* de la providencia.

Se precisa entonces que el precedente constituye una verdadera regla de derecho y, en consecuencia, solo está dado apartarse de la postura jurisprudencial cuando se verifica la existencia de hechos que hagan inaplicable el precedente en el caso concreto o que se presenten elementos de juicio sobrevinientes no considerados en su oportunidad por el superior que -al analizarse- permitan desarrollar de manera más coherente la institución jurídica en mención, en ambos casos, con la debida y suficiente justificación.

Bajo estas consideraciones, procede el Despacho a analizar cada una de las sentencias que la parte actora trae al presente litigio como precedente que a su juicio debería ser aplicado en el caso concreto:

1. Sentencia SU-098 de 2018. Corte Constitucional.
2. Radicado 08001-23-33-000-2013-00666-01 (0833-16) 6 de agosto de 2020 M.P. Dra. SANDRA LISETH IBARRA. Unificación.
3. Radicado 76001-23-31-000-200900867-01, No. Interno: 4854-2014. 24 de enero de 2019. M.P. Dra. SANDRA LISETH IBARRA.
4. Radicado 54001-23-33-000-2016-00236-01. 21 de febrero de 2019. M.P. Dra. SANDRA LISETH IBARRA.
5. Radicado 08001-23-33-000-2014-00208-01. 10 de julio de 2020. M.P. Dra. SANDRA LISETH IBARRA.
6. Radicado 08001-23-33-000-2014-00132-01. 12 de noviembre de 2020. M.P. Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ.
7. Radicado 08001 23 31 000 2014 00815 01 (4979–2017). 17 de junio de 2021. M.P. Dr. GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ.
8. Radicado 08001-23-33-000-2015-00331-01. 17 de junio de 2021. M.P. Dr. CÉSAR PALOMINO CORTÉS.

La sentencia **SU-098 de 2018**, se puede establecer como la providencia que sirvió de insumo para desarrollar una línea jurisprudencial en torno a la aplicación de la sanción moratoria contemplada en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990 a los docentes oficiales. En ella se adoptó como *ratio decidendi* que “*se concurre en violación directa de la Constitución porque aunque la norma no está expresamente consagrada a favor de los miembros del Magisterio, en virtud del principio de interpretación conforme a la Constitución y favorabilidad en materia laboral, les correspondía aplicar la interpretación más beneficiosa para el trabajador*” y culmina ordenando “*a la Sección Segunda, Subsección “B” de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que dentro de los cuarenta (40) días siguientes a la notificación de esta providencia, profiera un nuevo fallo en el que se tengan en cuenta las consideraciones de esta providencia referentes a la aplicación del principio de favorabilidad e interpretación conforme a la Constitución, en torno*

al derecho de los docentes al reconocimiento y pago de la sanción moratoria establecida en la Ley 50 de 1990."

Sin embargo, dicho fallo se enmarcó en una situación fáctica diferente a la que aquí se ventila, esto es, el demandante en su calidad de docente reclamó la sanción moratoria porque no había sido afiliado al FOMAG por el respectivo ente territorial y, por ende, se desconoció la aplicación de la Ley 50 de 1990, pues al no afiliarlo no se le colocaron a su disposición los recursos para el pago de sus cesantías, lo que de contera ameritaba la sanción estipulada. A lo anterior se agrega, que la Corte Constitucional no analizó de manera concreta la diferencia sustancial en la forma como opera el FOMAG, esto es, la dualidad entre el pago de la prestación y a su vez como administrador del dinero, a diferencia de lo que sucede con los fondos privados regidos por la Ley 50 de 1990 y del propio Fondo Nacional del Ahorro, análisis que indefectiblemente debe realizarse para efectos de determinar la responsabilidad concreta del FOMAG en el *sub judice*.

En acatamiento a lo ordenado por la Corte Constitucional en la sentencia SU- 098 de 2018 el Consejo de Estado profirió providencia en el **Radicado 76001-23-31-000-200900867-01, No. Interno: 4854-2014. 24 de enero de 2019. M.P. Dra. SANDRA LISETH IBARRA**, en la cual acogió la interpretación de la Corte Constitucional y en reemplazo de la providencia que fuera atacada por vía de tutela profirió una nueva en la que ordenó el pago de la sanción moratoria al accionante y adoptó como línea de interpretación que, encontrándose un vacío en la norma especial frente a la sanción moratoria por **no consignación** de las cesantías, se debía aplicar la norma general, en este caso, el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, por lo que se debía imputar la penalidad al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, en tanto la consignación es la manera de garantizar el acceso a la prestación. La decisión se fundamentó en las siguientes premisas:

65. Puesto en conocimiento lo anterior, será del caso examinar por qué la Corte considera que «en consonancia con el principio de favorabilidad procede aplicar lo dispuesto en el numeral 3° del artículo 99 de la Ley 50 de 1990», ello bajo su entender «que la Ley 91 de 1989 no contempla de manera expresa sanción por la no consignación de las cesantías en el FOMAG.», lo cual a la luz de una mirada inicial resultaría comprensible, sino fuera porque, en primer lugar, la Ley 50 de 1990 fue establecida para los trabajadores particulares y servidores públicos afiliados a las sociedades administradoras de fondos de cesantías de carácter privado, y en segundo orden, los docentes sí tienen derecho a la sanción moratoria por el pago tardío de sus cesantías, pero con fundamento en la Ley 244 de 1995 modificada por la Ley 1071 de 2006, tal como lo estableció el Consejo de Estado mediante Sentencia CE-SUJ-SII-012- 2018, en la que unificó su jurisprudencia para señalar «que el docente oficial, al tratarse de un servidor público le es aplicable la Ley 244 de 1995 y sus normas

complementarias en cuanto a sanción moratoria por el pago tardío de sus cesantías.»

66. Así las cosas, por mandato del artículo 122 de la Constitución Política «No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente», de suerte que los servidores públicos solo podrán devengar lo que la ley señale, entonces no es dable aplicarle el artículo 99 de la Ley 50 de 1990 a los afiliados al FOMAG, porque ellos no son población objeto de esa ley, y tampoco puede extenderseles en razón al principio de favorabilidad, porque ellos sí gozan de la sanción moratoria bajo una regulación específica por la mora del empleador en el reconocimiento y pago tardío de las cesantías parciales o definitivas.

67. Finalmente, en lo atinente a la existencia de una postura unificada de parte de esta corporación respecto a la procedencia del reconocimiento de la sanción moratoria por la no consignación del auxilio de cesantías a los docentes de conformidad con lo estatuido en el numeral 3º del artículo 99 de la Ley 50 de 1990, la Sala indica que sobre dicho asunto ha sido pacífica la jurisprudencia de este cuerpo colegiado⁷⁹ en sostener que «a los educadores del sector público no les son aplicables los artículos 99, 102 y 104 de la Ley 50 de 1990, que contemplaron el plazo para la liquidación del valor liquidado anualmente con anterioridad al 15 de febrero y la sanción moratoria para el empleador que incumpla esta obligación, pues dichas normas fueron extendidas por disposición del artículo 1 del Decreto 1582 de 1998, únicamente a «los servidores públicos del nivel territorial y vinculados a partir del 31 de diciembre de 1996 que se afilien a los fondos privados de cesantías», que como se expuso, no se equiparan a los docentes vinculados a partir del 1º de enero de 1990, pues su nombramiento efectuado por el representante de la entidad territorial no le otorga la calidad de ser un maestro de dicho nivel, y sus prestaciones sociales como las cesantías, son administradas por el FOMAG, cuya naturaleza jurídica es diferente a la de aquellos fondos privados creados por la Ley 50 de 1990», quedando de esa manera fijado el criterio de esta corporación sobre tal tópico.

68. A pesar de la línea interpretativa que ha sostenido esta corporación sobre el reconocimiento de la sanción moratoria por la no consignación del auxilio de cesantías a los docentes de conformidad con lo estatuido en el numeral 3º del artículo 99 de la Ley 50 de 1990, esta Sala siendo respetuosa de las decisiones judiciales y específicamente, lo dispuesto en la sentencia de tutela SU-098/18 del 18 de octubre de 2018, procederá a resolver el recurso de alzada incoado contra la sentencia de fecha 9 de

septiembre de 2014 proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca – Sala de Descongestión Laboral, atendiendo los lineamientos fijados en ella.

Caso similar ocurre con lo resuelto en el **radicado 08001-23-33-000-2015-00331-01. 17 de junio de 2021. M.P. Dr. CÉSAR PALOMINO CORTÉS**, donde la docente nombrada en el Municipio de Piojó (Atlántico) tampoco fue afiliada al FOMAG desde su vinculación, tal como se desprende de los hechos probados que establece el mismo Consejo de Estado en su providencia:

“El 3 de junio de 2015, mediante Oficio 1954, el Secretario de Educación Departamental del Atlántico negó el reconocimiento de la sanción moratoria al considerar que la sanción moratoria prevista en la Ley 50 de 1990 no se aplica a los docentes oficiales. Adicionalmente, indicó que en todo caso le correspondía al municipio de Sabanalarga consignar el auxilio de cesantías de los años 2000 a 2002, por ser anteriores a la afiliación al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio”.

En cuanto a la providencia proferida en el **Radicado 54001-23-33-000-2016-00236-01. 21 de febrero de 2019. M.P. Dra. SANDRA LISETH IBARRA**, se observa que en ella se resolvió como problema jurídico si el demandante era beneficiario del régimen de retroactividad en las cesantías o del régimen anualizado, supuestos fácticos que no se relacionan con el objeto de litigio presentado ante el Despacho, por lo que no se hace necesario analizar la argumentación allí vertida.

En lo que respecta a los pronunciamientos posteriores del H. Consejo de Estado, esto es, **Radicado 08001-23-33-000-2014-00208-01. 10 de julio de 2020. M.P. Dra. SANDRA LISETH IBARRA**, **Radicado 08001-23-33-000-2014-00132-01. 12 de noviembre de 2020. M.P. Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**, **Radicado 08001 23 31 000 2014 00815 01 (4979–2017). 17 de junio de 2021. M.P. Dr. GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**, citadas por la parte actora y otras que fueron encontradas en la búsqueda jurisprudencial realizada por el Despacho como por ejemplo la **sentencia del 22 de octubre de 2020, C.P: William Hernández Gómez**, si bien se acoge el criterio de favorabilidad inicialmente propuesto por la Corte Constitucional se observan diferencias fácticas con el caso concreto que aquí se resuelve.

En efecto, todas las providencias que se acaban de relacionar conservan un mismo presupuesto fáctico, esto es, la ausencia de consignación de las cesantías anualizadas durante los años 2001, 2002 y 2003 en el Municipio de Sabanalarga-Atlántico, entidad territorial que se encontraba en acuerdo de reestructuración de pasivos del que trata la Ley 50 de 1999, que impidió, por razones que no se ventilan en las providencias referidas, la consignación de la tantas veces mencionada prestación y frente a lo cual se arribó a la conclusión de que en ese caso hubo un incumplimiento del ente territorial que ameritaba la aplicación de la penalidad

contemplada en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, sin embargo, en la mayoría de ellas se negaron las pretensiones o se accedió parcialmente, con ocasión de la ocurrencia del fenómeno jurídico de la prescripción.

Mención especial merece la sentencia de unificación **Radicado 08001-23-33-000-2013-00666-01 (0833-16) 6 de agosto de 2020 M.P. Dra. SANDRA LISETH IBARRA**, pues en ella se unifica la jurisprudencia frente a la prescripción de la sanción moratoria, claramente aplicable a los casos en los cuales procede la sanción, como los que se acaban de reseñar y han sido objeto de pronunciamiento por parte de las Altas Cortes, pero que NO unifica la jurisprudencia en torno a la aplicación del artículo 99 de la Ley 50 de 1990 en los casos en los cuales la consignación de las cesantías a los docentes sigue el curso normal que le ha fijado la normatividad al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio para que garantice la disponibilidad cada año de los recursos de las cesantías correspondientes a los docentes afiliados a ese Fondo. Análisis que se efectuará en el numeral subsiguiente.

Nótese entonces que, dentro de las providencias allegadas por la parte demandante y las identificadas en la búsqueda jurisprudencial realizada por el Despacho, no se encuentra una regla jurisprudencial unificadora aplicable al caso concreto que hoy nos ocupa, lo anterior, por cuanto las *sentencias de unificación* estudiadas resuelven casos con supuestos fácticos disímiles y las demás providencias son *sentencias ordinarias*, si se permite la expresión, que no constituyen precedente obligatorio y tampoco resuelven casos similares al presente.

Del mismo modo, la reciente providencia proferida por el H. Consejo de Estado en sede constitucional de tutela⁹ que amparó los derechos fundamentales de la accionante y ordenó al Tribunal Administrativo del Quindío proferir una nueva providencia en un proceso donde se ventila un asunto similar al del presente proceso, tampoco constituye un precedente judicial de aplicación inmediata en tanto lo que indica es que existen unos lineamientos generales por parte de la Corporación que aunados a la reglamentación legal llevan a la conclusión según la cual a los docentes les es aplicable la Ley 50 de 1990 y evidentemente no se dicta en desarrollo de su función unificadora. Veamos:

“(…)

Es importante señalar que dada la connotación de servidor público, que se reconoció en la referida sentencia de unificación, al docente oficial, aunado al hecho de que la actora pertenecía al régimen anualizado de cesantías, resultaba pertinente que la autoridad judicial accionada realizara un análisis

⁹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN B. Consejero Ponente: CÉSAR PALOMINO CORTÉS. Bogotá D.C., diecisiete (17) de abril de dos mil veintitrés (2023). Radicación número: 11001-03-15-000-2023-00965-00.

sistemático del ordenamiento jurídico, para advertir que, además de las disposiciones de la Ley 91 de 1989, también se le aplicaban otras normas posteriores en materia de cesantías y/o sanción moratoria, tales como Ley 50 de 1990, Ley 244 de 1995, Ley 1071 de 2006, Ley 344 de 1996 entre otras; teniendo en cuenta que este último tema no se encuentra plenamente regulado en la normativa especial de los educadores.

En este orden de ideas es claro que en la providencia cuestionada no se efectuó un análisis de las sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado en materia de reconocimiento de la sanción moratoria para el sector docente, circunstancia que conlleva al desconocimiento del precedente judicial, en tanto que la decisión adoptada mediante providencia del 9 de febrero de 2023, se apartó de los pronunciamientos que resultaban aplicables al caso bajo estudio, sin tener en cuenta que es un deber del juez exponer con suficiencia las razones fácticas y jurídicas por las cuales se parta (sic) o decide no acoger un determinado criterio jurisprudencial.

(...)”

En conclusión, no existe un precedente judicial que de manera inequívoca y categórica obligue a la aplicación del artículo 99 de la Ley 50/90 en el *sub judice*, pues evidentemente es un tema que en el momento no es pacífico en la jurisdicción, lo que implica entonces el análisis de los supuestos fácticos y normativos concretos que rodean el caso para arribar a una decisión que podría o no coincidir con la dispuesta por el Consejo de Estado en los casos que se acaban de reseñar.

3.4.4. Del procedimiento para la disponibilidad de los recursos para el pago de prestaciones sociales de los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio

La Ley 91 de 1989, en su artículo 8 preceptúa:

“ARTÍCULO 8. *El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, estará constituido por los siguientes recursos:*

El 5% del sueldo básico mensual del personal afiliado al Fondo.

Las cuotas personales de inscripción equivalentes a una tercera parte del primer sueldo mensual devengado, y una tercera parte de sus posteriores aumentos.

El aporte de la Nación equivalente al 8% mensual liquidado sobre los factores salariales que forman parte del rubro de pago por servicios personales de los docentes.

El aporte de la Nación equivalente a una doceava anual, liquidada sobre los factores salariales que forman parte del rubro de servicios personales de los docentes.

El 5% de cada mesada pensional que pague el Fondo incluidas las mesadas adicionales, como aporte de los pensionados.

El 5 por mil, de que hablan las Leyes 4 de 1966 y 33 de 1985, a cargo de los docentes, de toda nómina que les pague la Nación por servicios personales.

7. El porcentaje del IVA que las entidades territoriales destinen para el pago de las prestaciones del Magisterio.

Las sumas que debe recibir de la Nación y de las entidades territoriales por concepto de las prestaciones sociales adeudadas, así como los dineros que por el mismo concepto resulten adeudar la Caja Nacional de Previsión Social y el Fondo Nacional de Ahorro, las cuales se destinarán a constituir las reservas para el pago de las prestaciones económicas. Para este último efecto, el Fondo realizará un corte de cuentas con las mencionadas entidades con el fin de determinar las sumas que éstas adeudan al momento de su iniciación. Dicho corte de cuentas deberá estar perfeccionado a más tardar en un año.

Las utilidades provenientes de las inversiones que haga el Fondo con fines de rentabilidad y los intereses recibidos por concepto de los préstamos que concedan.

Los recursos que reciba por cualquier otro concepto.

PARÁGRAFO: *En ningún caso podrán destinarse los recursos del Fondo al pago de prestaciones sociales para personal diferente al señalado en el artículo 4 de la presente Ley, en concordancia con el artículo 2.*

Y el Decreto 196 de 1995 preceptuó:

“Artículo 12º.- Recursos. El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio llevará registros por entidad territorial y establecimiento público

oficial. Al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio ingresarán los siguientes recursos:

1. El 5% del sueldo básico mensual del personal docente afiliado.
2. Las cuotas personales de inscripción equivalentes a una tercera parte del primer sueldo mensual devengado, y una tercera parte de sus posteriores aumentos.
3. El aporte de la entidad territorial o establecimiento público oficial, según sea el caso, equivalente al ocho por ciento (8%) mensual, liquidado sobre factores salariales que forman parte del rubro de pago por los servicios personales de los docentes.
4. El aporte de la entidad territorial o establecimiento público oficial, según sea el caso, equivalente a una doceava anual, liquidada sobre factores salariales que forman parte del rubro de servicios personales de los docentes.
5. El 5% de cada mesada pensional que pague el Fondo, incluidos las mesadas adicionales, como aporte de los pensionados.
6. Las sumas que deba recibir de las entidades territoriales o de los establecimientos públicos oficiales, según sea el caso, por concepto de la deuda resultante del estudio actuarial.
7. Los bonos pensionales, y
8. Los recursos que reciba por cualquier otro concepto.

Artículo 13º.- Giros periódicos. Las entidades territoriales y establecimientos públicos oficiales educativos girarán en forma mensual al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio los recursos determinados en los numerales 1 a 4 y 7 del artículo 12 de este Decreto. Los recursos definidos en el numeral 6 del artículo 12 de este Decreto lo serán igualmente, de acuerdo con el convenio interadministrativo suscrito entre la Nación y la respectiva entidad territorial o establecimiento público oficial.”

Por su parte, la Ley 715 de 2001 respecto del manejo de recursos para la educación por parte de entidades territoriales certificadas estableció:

ARTÍCULO 18. ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS. *Los departamentos, los distritos y los municipios certificados administrarán los recursos del Sistema General de Participaciones en cuentas* especiales e independientes de los demás ingresos de las entidades territoriales. Estos dineros no harán unidad de caja con las demás rentas y recursos de la entidad territorial. Estos recursos, del sector educativo, no podrán ser*

objeto de embargo, pignoración, titularización o cualquier otra clase de disposición financiera.

PARÁGRAFO 1o. *Las sumas correspondientes a los aportes patronales y del afiliado, de seguridad social y parafiscales de las entidades territoriales por concepto del personal docente de las instituciones educativas estatales, se descontarán directamente de los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones. La Nación contará con un plazo no mayor de dos años para perfeccionar el proceso de descuentos, con la información de las entidades territoriales.*

PARÁGRAFO 2o. *Los recursos que correspondan al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, incluidos los del Fonpet, serán descontados directamente por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y girados al Fondo.*

PARÁGRAFO 3o. *El porcentaje de la cesión del Impuesto a las Ventas asignado a las cajas departamentales de previsión y al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, con destino al pago definitivo de las cesantías y pensiones del personal docente nacionalizado, en virtud de la Ley 43 de 1975 y otras disposiciones, hace parte de la participación para educación del Sistema General de Participaciones y conserva su destinación.*

PARÁGRAFO 4o. *El valor del cálculo actuarial correspondiente a los docentes que se pagaban con recursos propios de las entidades territoriales, financiados y cofinanciados, así como de los establecimientos públicos que se hubieren afiliado al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, representará el saldo consolidado de la deuda de cada una de las entidades territoriales responsables. Para establecer el valor del saldo consolidado de la deuda se tendrán en cuenta los aportes y amortizaciones de deuda realizados por las entidades territoriales hasta la fecha de consolidación.*

El saldo consolidado de la deuda se pagará con los recursos que de conformidad con la presente ley se trasladen al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet, para el pago del pasivo prestacional del sector educación. Para estos efectos el Fonpet realizará la transferencia correspondiente. En todo caso, una vez cancelado el saldo consolidado de la deuda los recursos trasladados al Fonpet conservarán su destinación al pago de obligaciones pensionales del sector educación.

Y respecto a la incorporación de costos al Sistema General de Participaciones para el funcionamiento del sector educativo, se dijo:

ARTÍCULO 36. INCORPORACIÓN DE COSTOS AL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES PARA EDUCACIÓN. *La*

incorporación de los costos al Sistema General de Participaciones a que se refiere el inciso dos del párrafo 1o. del artículo [357](#) de la Constitución, se realizará el 1o. de enero del año 2002.

Para determinar el costo de la prestación del servicio, se tomará como base el costo de los docentes y personal administrativo y directivo de los planteles educativos a 1o. de noviembre del año 2000, financiado con los recursos de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, el situado fiscal, los recursos adicionales del situado fiscal y los recursos propios de departamentos y municipios, sin que la participación para educación exceda el 58.5% del total de los recursos del Sistema General de Participaciones.

A su vez, 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 en relación con el proceso de afiliación de los docentes al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y se dictan otras disposiciones.*, estableció respecto de la afiliación del personal docente:

Artículo 5°. Trámite de la afiliación del personal de las entidades territoriales. *Presentada la solicitud de afiliación por parte de la entidad territorial, dentro de los sesenta (60) días siguientes, se adelantará el siguiente procedimiento:*

1. Elaboración del cálculo actuarial que determine el total del pasivo prestacional, presentando de manera separada cesantías y pensiones, del personal docente que se pretende afiliar y, por tanto, el valor de la deuda de la entidad territorial con el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Tal cálculo será elaborado, con cargo a los recursos del Fondo, por parte de la sociedad fiduciaria encargada del manejo de sus recursos y la respectiva entidad territorial de conformidad con los parámetros que señale el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para el efecto.

2. Definido el monto total de la deuda, previa revisión del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, este será comunicado a la entidad territorial por parte de la sociedad fiduciaria encargada del manejo de los recursos del Fondo. Tal comunicado deberá indicar, adicionalmente, el plazo y la forma de pago que deberá ajustarse, en todo caso, a lo establecido en el artículo 1° de la Ley 549 de 1999. El monto a pagar por vigencia se cubrirá con los recursos que traslade el Fonpet al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Si estos recursos no fueren suficientes, la entidad territorial aportará de sus recursos hasta cubrir la totalidad de las obligaciones corrientes que correspondan.

3. *El Ministerio de Educación Nacional, en su calidad de fideicomitente de la fiducia mercantil por medio de la cual se administran los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, ejercerá la interventoría del mismo.*

Por su parte, el artículo 57 de la Ley 1955 de 2019, en lo concerniente al manejo y administración de los recursos para el pago de las prestaciones sociales del Magisterio, indica:

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

(...)

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 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.

(...)

Ahora bien, el principio de unidad de caja se encuentra definido de manera general en el artículo 16 del Decreto 111 de 1996, así:

ARTÍCULO 16. Unidad de caja. Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el presupuesto general de la Nación.

Concepto normativo que llevado al caso concreto del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio se entiende como el recaudo, de todos los rubros destinados al pago de las prestaciones sociales de los docentes afiliados, en una caja común para atender su pago.

En ese sentido, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio en la contestación de la demanda indicó claramente las fases que debe agotar para la apropiación de los recursos que conforman del patrimonio autónomo del FOMAG, las cuales se citan de manera textual atendiendo a que es esta la entidad que desarrolla tal procedimiento:

- Elaboración del cálculo actuarial que determina el total del pasivo prestacional a cargo de la entidad territorial con el FOMAG. Este cálculo se elabora con cargo a los recursos del fondo y se presenta de manera separada la deuda por concepto de cesantías y pensiones.
- Una vez definido el monto de la deuda a pagar, y previa revisión del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la sociedad fiduciaria (en este caso Fiduprevisora S.A.) comunica a la entidad territorial las cifras correspondientes a este concepto.
- Esta deuda se cubre con el traslado de los recursos del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET- al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio -FOMAG-.
- En caso de que estos recursos no fueren suficientes para cubrir la deuda, la entidad territorial deberá disponer de sus propios recursos hasta cubrir la totalidad de las obligaciones corrientes que correspondan.

De lo que concluye el Fondo que *“el procedimiento descrito involucra los recursos de las cesantías y sus intereses, se puede concluir que anualmente se realiza la actividad operativa de la liquidación de las cesantías, ya que los recursos están inmersos en el FOMAG antes del 1 de febrero de cada vigencia, bajo el principio de unidad de caja. Esta actuación es probatoriamente demostrable en la medida en que Fiduprevisora S.A., en su calidad de vocera y administradora del FOMAG, emite comunicados a las diferentes Secretarías de Educación Certificadas y a los encargados de las oficinas de prestaciones económicas de las entidades territoriales, sobre la fecha de entrega del reporte de cesantías para pago de intereses en la primera nómina de cada vigencia”*.

En efecto, dentro de la prueba documental aportada y debidamente incorporada al proceso se observa el Comunicado No. 008 del 11 de diciembre de 2020, en el cual se orientó:

Con el fin de dar cumplimiento al Acuerdo No. 39 de 1998, expedido por el Consejo Directivo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio - FOMAG, mediante el cual se estableció el procedimiento para el reconocimiento y pago de intereses a las cesantías de los docentes afiliados al Fondo del Magisterio, con régimen de cesantías anual, nos permitimos realizar algunas precisiones:

1.Los reportes de cesantías de docentes ACTIVOS y RETIRADOS, deben ser liquidados por las Secretarías de Educación a través del programa HUMANO, por cuanto serán obtenidos en línea por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio- FOMAG directamente desde el

mencionado programa. Por lo tanto, se solicita a cada secretaría realizar todos los procesos necesarios, en cuanto a validación de valores, nombres, municipio, vinculación, fuente de recursos, etc., toda vez que son los soportes sobre los cuales se genera el valor a pagar por intereses a las cesantías y se asigna el punto de pago.

Una vez culminado el proceso de liquidación de cesantías en el programa HUMANO, cada Secretaría de Educación debe enviar al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio-FOMAG un informe consolidado con el número reportes de docentes Activos y Retirados liquidados a través del aplicativo (HUMANO) y el valor total de cesantías. Esta información debe ser enviada al correo electrónico interesescesantias@fiduprevisora.com.co. Como soporte documental, deben remitir al Fondo un oficio acompañado del reporte generado por HUMANO, los reportes IMPRESOS deben llegar firmados por la autoridad nominadora y por el pagador de la Entidad Territorial Certificada, ya que sin las mencionadas firmas los reportes carecen de validez.

Una vez la Secretaría de Educación confirme al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio- FOMAG a través de correo electrónico que la información puede ser tomada en línea, el FOMAG procederá de conformidad, haciendo la salvedad que cualquier cambio que la Secretaría de Educación realice en la información en HUMANO, con posterioridad a esta fecha, no se verá reflejado en la información obtenida en línea, por lo tanto no afectará el pago de intereses a las Cesantías, siendo la Secretaría de Educación la responsable por el cambio de valores por fuera de los términos.

2. La fecha de recibo de reportes de cesantías para todas las Secretarías de Educación a nivel nacional, es hasta el **05 DE FEBRERO DE 2021**. Esta fecha es improrrogable y, por tanto, el no reporte oportuno de la información a esta entidad, conllevará la no inclusión en nómina de los docentes, siendo el Ente Territorial el responsable de las contingencias que se deriven en el pago de los intereses y por la mora en el pago de las prestaciones a favor de los docentes.

3. La Fiduciaria como vocera y administradora de los recursos del FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO - FOMAG, programa los pagos de intereses a las cesantías con base en los reportes de cesantías allegados por la Secretaría de Educación, que en calidad de nominadora liquida las Cesantías y notifica al Educador.

4. La Coordinación de Afiliación de Docentes, Pensionados y Beneficiarios del FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO FOMAG remite mensualmente a cada Secretaría de Educación la base de datos de docentes activos vinculados a través de cada ente territorial, lo anterior con el fin de que cada entidad valide la información allí contenida, como nombres y apellidos, régimen, fechas de afiliación y posesión entre otros. En consecuencia, los pagos se programan de conformidad a los datos registrados en la base de docentes afiliados y a los reportes de cesantías allegados por la Secretaría de Educación. (Negrillas fuera de texto.)

En acatamiento a lo ordenado por la Corte Constitucional en la sentencia SU- 098 de 2018 el Consejo de Estado profirió providencia de reemplazo en el Radicado 76001-23-31-000-200900867-01, No. Interno: 4854-2014. 24 de enero de 2019. M.P. Dra. SANDRA LISETH IBARRA, y pese a que, como ya se mencionó, acató la regla jurisprudencial allí establecida, dejó claramente decantada la diferencia entre la operación de los fondos privados y el FOMAG, en los siguientes términos:

57. Sobre el particular, esta Subsección precisa que en materia de cesantías en el caso de los docentes afiliados al FOMAG existe una regulación especial, en tanto que: En primer lugar, el fondo administrador de la señalada prestación social es el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, cuya naturaleza jurídica está prevista en el artículo 3º de la Ley 91 de 1989, 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», creada para «Efectuar el pago de las prestaciones sociales del personal afiliado.»; a diferencia de los fondos administradores de cesantías cuya creación fue autorizada por la ley bajo la modalidad de sociedades cuyas características fueran establecidas por 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.»*

58. De lo anterior, se destaca igualmente que los trabajadores particulares tienen derecho de escoger libremente el fondo de cesantías que mejor rentabilidad le pueda generar en la administración de las mismas, a contrario sensu de lo que sucede con los docentes oficiales, quienes por mandato legal deben afiliarse al FOMAG.

59. *En segundo orden, en cuanto a la liquidación y manejo de las cesantías, en tratándose de la Ley 50 de 1990, el legislador previó en el artículo 99 ibídem, la liquidación definitiva a 31 de diciembre, por la anualidad o fracción, valor que deberá ser consignado por parte del empleador antes del 15 de febrero del año siguiente, en la cuenta individual a nombre del trabajador y en el fondo de cesantías escogido por este. En cambio, la administración de los recursos que por concepto de cesantías tiene a su cargo el FOMAG, se efectúa de manera distinta, por cuanto estos provienen del Sistema General de Participaciones para educación, los cuales se descuentan directamente de los rubros que se distribuyen anualmente para la prestación del servicio y que deben ser presupuestados por la entidad territorial sin situación de fondos.*

60. *De igual manera, de conformidad con el artículo 3º del Acuerdo 39 de 1998 expedido por el FOMAG, la entidad territorial deberá remitir a la Oficina Regional del Fondo del Magisterio a cargo de la secretaría de educación del departamento o del distrito capital, las liquidaciones anuales de cesantías del grupo de docentes a su cargo, reportadas en los formatos diseñados por el Ministerio de Educación Nacional y en los primeros 20 días del mes de enero de cada año; sin embargo, los valores que gira el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la Fiduprevisora S.A. por el SGP, son manejados bajo el concepto de unidad de caja, sin que se proceda a consignarle a cada docente en una cuenta individual, ya que todos los recursos que ingresan al Fondo del Magisterio son destinados a cubrir las prestaciones económicas cuando estas sean exigibles, verbi gratia, en tratándose de las cesantías, el FOMAG por intermedio de la Fiduprevisora S.A. generará el pago por ventanilla de los valores correspondientes a la liquidación parcial solicitada por el educador en los eventos autorizados por la ley, lo cual implica que sus afiliados sí pueden disponer del auxilio cuando queden cesantes o para financiar la educación y para la adquisición, construcción, mejora o liberación de bienes raíces destinados a su vivienda cuando así lo soliciten.*

61. *En tercer lugar, existe una diferencia con el régimen ordinario frente a los intereses a las cesantías, ya que el numeral 2º del artículo 99 de la Ley 50 de 1990, establece a cargo del empleador la cancelación de «intereses legales del 12% anual o proporcionales por fracción, con respecto a la suma causada en el año o en la fracción que se liquide definitivamente». Por otro lado, los afiliados al FOMAG, reciben «un interés anual sobre el 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 (hoy Financiera), haya sido la comercial promedio de captación del sistema financiero durante el mismo período», lo cual los beneficia y así lo consideró el legislador en el artículo 15 de la Ley 91 de 1989. Veamos:

62. Para efectos de ilustrar la diferenciación existente entre uno y otro régimen y en aras que de manera práctica se refleje la materialización de las particularidades de cada sistema de liquidación, se hará un ejemplo de la aplicación de la norma para el reconocimiento de los intereses anuales así:

Trabajador beneficiario de Ley 50/1990	Docente cobijado por la Ley 91/89
<p>Salario: \$1.200.000</p> <p>Saldo total de cesantías: \$12.000.000</p> <p>- Valor liquidación de cesantías por el año 2017: \$1.200.000</p> <p>- Valor de los intereses a las cesantías (12% anual): <u>\$400.000</u></p>	<p>Salario: \$1.200.000</p> <p>Saldo total de cesantías: \$12.000.000</p> <p>- Valor liquidación de cesantías por el año 2017: \$1.200.000</p> <p>- Valor de los intereses a las cesantías (DTF: 6.37% sobre todo el saldo de cesantías): <u>\$840.840</u></p>

63. Como puede observarse, para el caso del trabajador destinatario de la Ley 50 de 1990, solo percibe un 12% anual sobre el valor de las cesantías correspondientes al año inmediatamente anterior, mientras que, para el docente afiliado al fondo, recibe sus intereses de acuerdo con la tasa comercial promedio del sistema de captación financiera certificado por la Superintendencia Financiera (DTF), pero sobre el saldo total de cesantías que a 31 de diciembre del respectivo año tenga acumulado, de manera que, entre mayor sea el ahorro que el maestro tenga sobre dicho auxilio, mayores serán los réditos que perciba, es decir, que el fin teleológico de la norma, es que exista una reciprocidad financiera, esto es, desincentivar las liquidaciones o retiros parciales para de esa manera, producir acumulación del ahorro, permitiendo al fondo mantener los recursos destinados al pago de las prestaciones sociales de sus afiliados y como contraprestación, reconocerle los intereses sobre la totalidad del saldo, logrando generar de

esa manera un equilibrio entre los intereses del gobierno nacional y el de los educadores, tal como fue concertado entre el magisterio, gobierno y congreso en el proyecto de ley No 159 de 1989.

64. Lo anterior, muestra que si bien el legislador no consagró la sanción moratoria por la no consignación de las cesantías anualizada a favor de los docentes afiliados al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, ello obedece a que contempló otros beneficios de los que no goza la población destinataria del régimen establecido en la Ley 50 de 1990, en atención a las particularidades que contiene cada régimen, motivo por el que no se comparte lo sostenido por la Corte al señalar que «el régimen especial al que está sometido el actor no contempla la sanción que solicita, situación distinta sería que su régimen lo contemplara o que, en su lugar, se estableciera otro tipo de beneficios o sanciones, lo cual, en este caso no se evidencia.»

De las normas y jurisprudencia citada, se observa entonces que la disposición de recursos para el pago de las cesantías de los docentes, no lleva a la generación de cuentas individuales para cada uno de los afiliados al Fondo, en virtud del principio de unidad de caja, en tanto lo que ocurre es que a la cuenta del Fondo llegan los recursos de La Nación, a través del Ministerio de Educación Nacional, con aportes a cargo de diferentes sujetos, con lo que se logra que dicho fondo cuente con los recursos necesarios para el pago de las cesantías de los docentes.

A lo anterior se agrega que no existe norma legal que imponga al Ministerio de Educación Nacional la obligación de efectuar una consignación propiamente dicha y a una cuenta individual, por el valor de las cesantías de los docentes, pues las normas que regulan el trámite de reconocimiento y pago de cesantías, entre ellas, una apropiación mensual (doceava) del Sistema General de Participaciones, señalan la ejecución de un aporte en diversas oportunidades a lo largo del año anterior a la exigibilidad de la prestación y a cargo de sujetos diferentes, para que el Fondo Prestacional permanentemente cuente con los recursos necesarios para sufragar las prestaciones de todos sus afiliados, entre ellas las cesantías e intereses a las cesantías.

De lo que se concluye entonces que al estar el docente afiliado al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, **premisa fáctica que difiere sustancialmente de los pronunciamientos de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado en torno a la procedencia de la penalidad por la no consignación de cesantías docentes**, la disponibilidad de los dineros está garantizada toda vez que quien gira los recursos es el mismo titular de la obligación de pago - La Nación -, adicional a que estos no se acreditan en cuentas individuales,

como sí sucede con los afiliados a los fondos privados que administran cesantías con el régimen de la Ley 50 de 1990.

De lo cual se tiene que el procedimiento o flujo de recursos de las prestaciones sociales de los docentes, es recibido por la fiduciaria en su totalidad y de forma general por los docentes activos y retirados afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, de acuerdo a las apropiaciones incorporadas y aprobadas en la Ley del Presupuesto General de la Nación para cada año fiscal, en cabeza del Ministerio de Educación Nacional.

Bajo el anterior contexto, se tiene igualmente que la entidad territorial, según la programación del mismo Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, contaba hasta el 5 de febrero de 2021 para reportar las cesantías de los docentes ante el Fondo de Prestaciones Sociales; es decir, que pese a que dicho Fondo cuenta con los recursos para el reconocimiento de las cesantías, sí cumple con el proceso para garantizar su reconocimiento y tener a disposición las sumas reconocidas en tiempo oportuno, no advirtiéndose entonces la existencia de obligación de consignar el valor de las cesantías de cada uno de los docentes, pues las mismas están a su disposición de acuerdo a lo dineros aportados por el Sistema General de Participaciones.

Es por eso que debe concluirse que si bien los docentes oficiales son servidores públicos y por ello destinatarios de la sanción moratoria prevista en la Ley 50 de 1990, **en los casos analizados por la jurisprudencia**, lo cierto es que se encuentran dentro un régimen especial de prestaciones sociales previsto en la Ley 91 de 1989, modificada parcialmente por la Ley 812 de 2003 que creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, lo que conlleva a que la naturaleza del FOMAG sea diferente a la de los fondos administradores de cesantías privados y, por lo tanto, la operatividad en el reconocimiento del auxilio de cesantías contenga diferencias sustanciales.

3.4.4. La consignación de los intereses a las cesantías para los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio

Respecto al pago de intereses a las cesantías el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, en el numeral 2, preceptúa:

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.

Y la omisión en el pago tiene una penalidad que contempla la Ley 52 de 1975, así:

Artículo primero. *A partir del primero de enero de 1975 todo patrono obligado a pagar cesantía a sus trabajadores conforme al Capítulo VII Título VIII, Parte 1º. del Código Sustantivo del Trabajo y demás disposiciones concordantes, les reconocerá y pagará intereses del 12% anual sobre los saldos que en 31 de diciembre de cada año, o en las fechas de retiro del trabajador o de liquidación parcial de cesantía, tenga este a su favor por concepto de cesantía.*

2º. Los intereses de que trata el inciso anterior deberán pagarse en el mes de enero del año siguiente a aquel en que se causaron; o en la fecha del retiro del trabajador o dentro del mes siguiente a la liquidación parcial de cesantía, cuando se produjere antes del 31 de diciembre del respectivo período anual, en cuantía proporcional al lapso transcurrido del año.

3º. Si el patrono no pagare al trabajador los intereses aquí establecidos, salvo los casos de retención autorizados por la Ley o convenidos por las partes, deberá cancelar al asalariado a título de indemnización y por una sola vez un valor adicional igual al de los intereses causados.

4º. Salvo en los casos expresamente señalados en la ley, los intereses a las cesantías regulados aquí estarán exentos de toda clase de impuestos y serán irrenunciables e inembargables.

No obstante lo anterior, para el caso de pago de intereses de cesantías a los docentes, se tiene que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio expidió el Acuerdo 39 de 1998, en el cual se estableció la forma como se reconocería y pagarían las cesantías y los intereses a las cesantías del personal docente afiliado:

*“(…) **ARTÍCULO TERCERO:** Las liquidaciones anuales de cesantías de los docentes serán reportadas por cada entidad territorial o por el establecimiento público educativo oficial a la respectiva Oficina Regional del Fondo del Magisterio en cada entidad territorial en medio magnético e impreso en los formatos diseñados y aprobados por el Ministerio de Educación Nacional para el efecto, en los primeros veinte (20) días del mes de enero de cada año” (...)*

***ARTICULO CUARTO:** El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio realizará el pago de los intereses **en el mes de marzo**, a los docentes cuya información haya sido remitida a la Entidad Fiduciaria que administra los recursos del Fondo a más tardar el 5 de febrero de cada año, y en el mes de mayo a los docentes cuya información haya sido remitida a la entidad Fiduciaria en el período comprendido entre el 6 de febrero y hasta el 15 de marzo de cada año (...)*” Negrilla fuera del texto.

3.5. El caso concreto

3.5.1. Frente a la consignación de las cesantías

La parte demandante solicita el reconocimiento de la sanción moratoria por la tardanza en la consignación de las cesantías anuales correspondientes al año 2020.

Para decidir el derecho que le asiste a la parte demandante, se observa a partir de los documentos allegados que se encuentra con vinculación como docente y afiliación al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio desde el año 1992 y que se le liquidaron cesantías por el año 2020 por la suma de \$5.100.609 (fls. 76-77 02AnexosDemanda202200304.pdf).

En este sentido, se advierte que la parte demandante, de conformidad con el artículo 4 de la Ley 91 de 1989¹⁰ se encuentra afiliada al Fondo de Prestaciones del Magisterio; por lo tanto, es del caso tener en cuenta que si bien el numeral 3 del artículo 99 insistentemente citado, obliga a la consignación de las cesantías como fecha máxima el 15 de febrero del año siguiente, que para este caso sería el año 2021, esta consignación se exige realizarse en el fondo privado que haya elegido el servidor público, no obstante, como ya se advirtió la parte demandante no se encuentra en ningún fondo privado sino en el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio.

De acuerdo con lo anterior, el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio que, si bien es administrado actualmente mediante un contrato de fiducia mercantil por Fiduprevisora S.A., pertenece a la Nación, como entidad encargada del pago de las cesantías de los docentes afiliados al citado fondo, por lo que la obligación de consignar el auxilio de cesantías antes del 15 de febrero de cada año, no se omite en este preciso caso porque al estar afiliado el docente al fondo, la disponibilidad de los recursos está garantizada, toda vez que quien gira los recursos es el mismo titular de la obligación de pago, teniendo en cuenta además que, como ya se dilucidó en acápite precedente, este reconocimiento no se acredita en una cuenta individual del docente, como sí sucede con los afiliados a los fondos privados que administran cesantías, pues para los docentes, se reitera, son pagadas por La Nación a través de la cuenta especial del FOMAG, que se administra por el principio de unidad de caja con disponibilidad permanente de recursos.

En efecto, la regulación contemplada en la Ley 50 de 1990 prevé, con corte al 31 de diciembre de cada año, una liquidación definitiva de las cesantías causadas por ese año en favor del trabajador, y el valor que resulte se consigna antes del 15 de febrero

¹⁰ **ARTÍCULO 4.** El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, atenderá las prestaciones sociales de los docentes nacionales y nacionalizados que se encuentren vinculados a la fecha de la promulgación de la presente Ley, siempre con observancia del artículo 2, y de los que se vinculen con posterioridad a ella. **Serán automáticamente afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio**, los docentes nacionales y nacionalizados que se encuentren vinculados a la fecha de la promulgación de la presente Ley, quienes quedan eximidos de requisito económico de afiliación.(...)

de la anualidad siguiente, en una cuenta individual, a nombre del trabajador y se deja a disposición o en administración del fondo de cesantías que éste elija. De allí que, si esta consignación no se efectúa en el término previsto, es procedente la sanción de que trata el artículo 99 de la Ley 50 de 1990.

Lo anterior, a juicio de esta juzgadora, no es aplicable en el presente caso, donde las particularidades del régimen pensional administrado por el Fondo le exige, la disposición de los recursos cada que uno de sus afiliados solicite el auxilio de las cesantías, los cuales ya se encuentran debidamente apropiados desde el año respecto del cual se causa el derecho y que solo requieren la formalidad de la liquidación por parte del ente territorial, el cual, en todo caso, deberá allegar la misma hasta el 05 de febrero del año subsiguiente a la vigencia que se liquida. Por lo que aún con la regulación especial, las entidades accionadas cumplen con los términos legales generales (15 de febrero) para que el accionante conozca el monto de los recursos que por este concepto tiene a su disposición.

Es por estas diferencias sustanciales, que no caprichosas ni desfavorables para la parte demandante, ni mucho menos contrarias a la Constitución, que el Juzgado no puede arribar a la conclusión que se plantea en la demanda, esto es, de imputarle omisiones al FOMAG como administrador cuando no realiza ningún traslado con consignación de recursos a ningún otro organismo ni en cuentas individuales de los docentes y, mucho menos, al ente territorial que se constituye en un mero facilitador del proceso. Se tiene visto que el FOMAG es una cuenta que, si bien es administrada por FIDUPREVISORA S.A., pertenece a la Nación como entidad que tiene a su cargo el pago de las cesantías de los docentes afiliados al mismo, por lo que en el mismo Fondo confluyen la calidad de obligado al reconocimiento de la prestación y de pagador directo de la misma, por lo que la categoría “*consignación de las cesantías*”, no puede ser entendida en la literalidad que ofrece el artículo 99 de la Ley 50 de 1999, cuerpo normativo diseñado para otro tipo de régimen que si admite esta condición.

Entonces, si la sanción prevista en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990 busca garantizar el cumplimiento de la obligación laboral por parte del empleador renuente y así lograr que los recursos estén disponibles a favor del trabajador cuando este los requiera y se cumplan los presupuestos legales para su solicitud o retiro, debe decirse que en el caso concreto quedó sin demostración que las cesantías causadas por el año 2020, no se encontraban dispuestas en la fecha posterior al 6 o, si se quiere, al 15 de febrero de 2021 para su reclamación por la parte demandante. Al contrario, encuentra el Despacho que, en los certificados aportados, están relacionadas las cesantías año tras año con la respectiva liquidación de intereses, y la fecha de pago de los mismos.

3.5.2. Indemnización por el pago inoportuno de intereses de las cesantías

De conformidad con lo estipulado en el Acuerdo 39 de 1998, el cual goza de presunción de legalidad -pues no ha sido declarado nulo por esta jurisdicción-, tampoco es procedente solicitar la moratoria por la consignación inoportuna de los intereses a las cesantías, pues está claro que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio tiene hasta el 31 de marzo para efectuar la consignación en la cuenta nómina del docente.

Por lo que, en cumplimiento de este directriz, a la parte demandante se le liquidó la suma de \$520.435, misma que fue cancelada el 27 de marzo de 2021, conforme a los lineamientos establecidos en el Acuerdo 039 de 1998 del Consejo Directivo del FOMAG.

En los anteriores términos, el cumplimiento en el término establecido de los intereses a las cesantías, conforme a las directrices del Acuerdo 039 de 1998, constituye razón suficiente para negar igualmente la solicitud de pago de la indemnización por el pago inoportuno de los intereses a las cesantías, pues evidentemente no le es aplicable el contenido normativo de la Ley 52 de 1975 norma específica para el régimen general.

En cuanto a la reflexión que trae la parte demandante en los alegatos de conclusión en torno a si la fórmula para la liquidación de intereses de las cesantías docentes es o no más favorable frente al régimen general, se recuerda que este aspecto no hizo parte de la fijación del litigio, toda vez que de lo que se trataba en este asunto, tal como se propuso por la parte demandante desde el inicio del proceso, era determinar si en el caso concreto era o no procedente aplicar la sanción moratoria por no consignación de los intereses a las cesantías antes del 31 de enero de 2021 contemplada en el artículo de la Ley 52 de 1975, no su forma de liquidación. Razón suficiente para no emitir pronunciamiento alguno al respecto.

3.5.3. La interpretación del superior jerárquico es conteste con lo aquí decidido

Auscultadas las decisiones proferidas por el Tribunal Administrativo de Caldas se observa que, en providencias de dos de sus salas, las decisiones han ido orientadas a confirmar las decisiones de primera instancia de otros despachos judiciales que negaran las pretensiones deprecadas:

- TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS. SALA TERCERA DE DECISIÓN. MAGISTRADO PONENTE: DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS. Manizales, treinta y uno (31) de marzo de dos mil veintitrés (2023). Radicado: 17001-33-33-004-2022-00164-02:

“La demandante no tiene derecho al 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, ni a la Indemnización por el pago tardío de los intereses a las cesantías, establecida en el artículo 1 de la Ley 52 de 1975, la Ley 50 de 1990 y el Decreto 1176 de 1991, por cuanto, la demandante es docente afiliada al Fomag desde 2009, por lo que, el reconocimiento, liquidación y pago de las cesantías y sus intereses del año 2020, se rige por la Ley 91 de 1989, modificada parcialmente por la Ley 812 de 2003, reglamentada por el Decreto 3752 de 2003 y el Acuerdo 039 de 1998, que regulan en forma expresa y precisa aspectos como, la forma y plazo para la transferencia de recursos al Fomag y el reporte de información de las entidades territoriales para el pago de las cesantías y los intereses sobre ellos. Tampoco hay lugar a aplicar las normas señaladas por la demandante con fundamento en el principio de favorabilidad”.

- TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS. SALA PRIMERA DE DECISIÓN MAGISTRADO PONENTE: CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES Manizales, primero (01) de junio de dos mil veintitrés (2023). Radicado 17001-33-39-004-2022-00035-02:

“El demandante no tiene derecho al reconocimiento y pago de la sanción por mora por la no consignación oportuna de las cesantías establecida en la Ley 50 de 1990, ni a la indemnización por el pago tardío de los intereses a las cesantías, establecida en el artículo 1 de la Ley 52 de 1975, la Ley 50 de 1990 y el Decreto 1176 de 1991, por cuanto es docente afiliada al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, por lo que, el reconocimiento, liquidación y pago de las cesantías y sus intereses de 2020 se rige por la Ley 91 de 1989, modificada parcialmente por la Ley 812 de 2003, reglamentada por el Decreto 3752 de 2003 y el Acuerdo 039 de 1998. En consecuencia, al no prosperar los argumentos expuestos por el demandante, se confirmará la sentencia apelada, que negó sus pretensiones.”

3.6. Conclusión

En este orden de ideas se declarará probada la excepción de **“INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN CON FUNDAMENTO EN LA LEY”**, propuesta por el DEPARTAMENTO DE CALDAS y se negarán las pretensiones de la demanda.

3.7. Condena en costas

Con base en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, modificado por la Ley 2080 de 2021, toda vez que la demanda se presentó con fundamentos legales razonables, no se condenará en costas.

4. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR NO PROBADA la excepción de *“FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA”*, propuesta tanto por LA NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO como por el DEPARTAMENTO DE CALDAS y la de *“PROCEDENCIA DE LA CONDENA EN COSTAS EN CONTRA DEL DEMANDANTE”* propuesta por esta última entidad, por las razones expuestas.

SEGUNDO: DECLARAR PROBADA la excepción de *“INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN”*, propuesta por el DEPARTAMENTO DE CALDAS y las de *“IMPOSIBILIDAD FÁCTICA DE CONFIGURARSE LA CONSIGNACIÓN EXTEMPORÁNEA DE LAS CESANTÍAS E INTERESES A LAS CESANTÍAS EN EL RÉGIMEN ESPECIAL DEL FOMAG”*, *“PRINCIPIO DE INESCINDIBILIDAD”*, *“INDEBIDA INTERPRETACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA RELACIONADA CON LAS CESANTÍAS DEL FOMAG”*, propuestas por LA NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, por lo analizado.

TERCERO: NEGAR las pretensiones de la demanda promovida dentro del medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO por la señora **LUZ ADIELA CORTES OCHOA** en contra de **LA NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO** y el **DEPARTAMENTO DE CALDAS**, de conformidad con lo expuesto en precedencia.

CUARTO: NO CONDENAR EN COSTAS a la parte demandante, por lo brevemente considerado.

QUINTO: RECONOCER PERSONERÍA a la abogada CATALINA CELEMÍN CARDOSO, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.010.453.991 y tarjeta profesional No. 201.409 del Consejo Superior de la Judicatura para actuar en nombre y representación de LA NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO conforme al poder general otorgado mediante la escritura pública No. 0129 del 19 de enero de 2023, visible en el archivo *“13AlegatosFomag.pdf”* del expediente.

En igual sentido, se le reconoce personería a la abogada ISOLINA GENTIL MANTILLA, identificada con la cédula de ciudadanía No. 1.091.660.314 y tarjeta profesional No. 239.773 del Consejo Superior de la Judicatura, para actuar en nombre y representación de LA NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO conforme el poder que le fuera sustituido, visible en el archivo "13AlegatosFomag.pdf" del expediente.

Así también, se ACEPTA LA RENUNCIA al poder presentada por el abogado JUAN FELIPE RÍOS FRANCO, para ejercer la representación judicial del DEPARTAMENTO DE CALDAS, según memorial visible en el archivo *11RenunciaPoderDptoCaldas.pdf*.

SEXTO: Una vez se encuentre ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente, previa cancelación de las anotaciones en el aplicativo Justicia XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CLAUDIA YANETH MUÑOZ GARCÍA
JUEZ

Firmado Por:
Claudia Yaneth Muñoz Garcia
Juez
Juzgado Administrativo
001
Manizales - Caldas

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: **e6bb2f8b2265d0ca25906f5e73e22d4b1d278f5d90b6a4a4a43651729277603**

Documento generado en 29/06/2023 04:34:47 PM

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

REPÚBLICA DE COLOMBIA

RAMA JUDICIAL



JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES

Manizales, veintinueve (29) de junio de dos mil veintitrés (2023).

RADICACIÓN:	170013333001-2022-00398-00
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	VALENTINA MARÍN RÍOS
DEMANDADOS:	LA NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO y DEPARTAMENTO DE CALDAS
SENTENCIA Nº:	160
NOTIFICACIÓN:	ESTADO No. 078 DEL 30 DE JUNIO DE 2023

1. ASUNTO

Agotado como se encuentra el trámite de instancia, procede el Despacho a proferir sentencia anticipada dentro del proceso referenciado anteriormente, de conformidad con lo establecido en el numeral 1 del artículo 182A del CPACA.

2. ANTECEDENTES

2.1. Pretensiones de la demanda

La parte actora formuló las siguientes pretensiones que se transcriben literalmente:

*1. Declarar la nulidad del acto administrativo ficto configurado el día **12 de noviembre de 2021**, frente a la petición presentada ante el **DEPARTAMENTO DE CALDAS**, el día **12 de agosto de 2021**, mediante la 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 el pago de las cesantías del año 2020, en el respectivo Fondo Prestacional y hasta el momento en que se acredite el pago de los valores correspondientes en la cuenta individual del docente, así como también niegan el derecho a la **INDEMNIZACIÓN**, por el pago tardío de los intereses a las cesantías, que se encuentra establecida en el artículo 1 de 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.

2. Declarar que mi representado (a) tiene derecho a que la *NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL y la entidad territorial DEL DEPARTAMENTO DE CALDAS- SECRETARIA DE EDUCACIÓN, de manera solidaria, le reconozca y pague la SANCIÓN POR MORA establecida en la Ley 50 de 1990, artículo 99 y a la INDEMNIZACIÓN por el pago tardío de los intereses a las cesantías, que se encuentra establecida en el artículo 1 de la Ley 52 de 1975, la Ley 50 de 1990 y el Decreto Nacional 1176 de 1991.*

CONDENAS

1. Condenar a la *NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL y la entidad territorial DEL DEPARTAMENTO DE CALDAS - SECRETARIA DE EDUCACIÓN, a que se le reconozca y pague la SANCIÓN POR MORA 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 del año 2021, fecha en que debió consignarse el valor correspondiente a las cesantías del año 2020, en el respectivo fondo prestacional y hasta el día en que se efectúe el pago de la prestación.*

2. Condenar a la *NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL y la entidad territorial DEL DEPARTAMENTO DE CALDAS - SECRETARIA DE EDUCACIÓN a que se le reconozca y pague la INDEMNIZACIÓN, por el pago tardío de los intereses a las cesantías, que se encuentra establecida en el artículo 1 de 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 1 de enero de 2021.*

3. Condenar a la *NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL y a la entidad territorial DEL DEPARTAMENTO DE CALDAS - SECRETARIA DE EDUCACIÓN, al reconocimiento y pago de los ajustes de valor a que haya lugar con motivo de la disminución del poder adquisitivo de la SANCIÓN MORATORIA E INDEMNIZACIÓN POR PAGO EXTEMPORÁNEO DE LOS INTERESES, referidas en los numerales anteriores, tomando como base la variación del índice de precios al consumidor desde la fecha en que debió efectuarse el pago de cada una*

las anualidades respectivas y de manera independiente conforme hayan sido las cancelaciones y hasta el momento de la ejecutoria de la sentencia que ponga fin al presente proceso, de conformidad con lo estipulado en el artículo 187 del C.P.A.C.A.

4. Condenar a la *NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL* y a la entidad territorial *DEL DEPARTAMENTO DE CALDAS - SECRETARIA DE EDUCACIÓN* - al reconocimiento y pago de intereses moratorios a partir del día siguiente de la fecha de la ejecutoria de la sentencia y por el tiempo siguiente hasta que se efectúe el pago de las *SANCIONES MORATORIAS* reconocidas en esta sentencia, art 192 del C.P.A.C.A.

5. Que se ordene a la *NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL* y a la entidad territorial *DEL DEPARTAMENTO DE CALDAS- SECRETARIA DE EDUCACIÓN*, dar cumplimiento al fallo que se dicte dentro de este proceso en el término de 30 días contados desde la comunicación de este tal como lo dispone el artículo 192 y siguientes del Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. (C.P.A.C.A).

6. Condenar en costas a la *NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL* y a la entidad territorial - *DEL DEPARTAMENTO DE CALDAS- SECRETARIA DE EDUCACIÓN* de conformidad con lo estipulado en el Artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual se rige por lo dispuesto en el Artículo 392 del Código de Procedimiento Civil modificado por el artículo 19 de la Ley 1395 de 2010.

2.2. Hechos Relevantes

En este apartado, el Juzgado considera oportuno transcribir la fijación del litigio que se hiciera en el proceso, en la medida que allí las partes aceptaron cuáles eran las circunstancias fácticas más relevantes para el proceso. Así las cosas, los hechos más sobresalientes se presentan así:

1. La parte demandante presentó reclamación administrativa ante el Departamento de Caldas- Secretaría de Educación- Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio para el reconocimiento y pago de la sanción mora por inoportuna consignación de cesantía y el pago tardío de los intereses del año 2020 el 12 de agosto de 2021 que configuró el acto ficto el 12 de noviembre de

2021. *Hecho documentado en las páginas 57 a 61 del archivo "02DemandaAnexos.pdf" del expediente.*

2. A la parte accionante le liquidaron cesantías por el año 2020 por valor de \$2.655.903 y le realizaron el pago de los intereses a las cesantías correspondientes a la vigencia 2020 el 27 de marzo de 2021. *Hecho documentado en las páginas 73 -74 del archivo "02DemandaAnexos.pdf" del expediente.*

En este contexto, la parte actora reclama la nulidad del acto administrativo ficto mencionado a través del cual se niega el reconocimiento y pago de la sanción mora, por la no consignación oportuna de las cesantías establecida en la Ley 50/1990, artículo 99, equivalente a un (1) día de salario, por cada día de retardo, contado desde el 15 de febrero de 2021, fecha en que debió efectuarse el pago de las cesantías desde el año 2020, en el respectivo fondo prestacional y hasta el momento en que se acredite el pago de los valores correspondientes en la cuenta individual del docente, así mismo, la indemnización por el pago tardío de los intereses a las cesantías que se encuentra establecida en el artículo 1 de la Ley 52 de 1975, la ley 50 de 1990 y Decreto 1176 de 1991, indemnización que es equivalente al valor cancelado de los intereses causados durante el año 2020, los cuales fueron cancelados superando el término legal, esto es, después de 31 de enero de 2021.

2.3. Contestación de la demanda

2.3.1. El Ministerio de Educación Nacional -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (archivo *05ContestacionDemandaFomag.pdf*), se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda y manifestó que las cesantías del demandante fueron debidamente tramitadas conforme al régimen especial establecido en el inciso 2, del numeral 3 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 y el Acuerdo No. 39 de 1998 "*Por el cual se establece el procedimiento para el reconocimiento y pago de los intereses a las cesantías de los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio*" expedido por el Consejo Directivo del FOMAG. Precizando como relevante que, tal como lo corroboró el Consejo de Estado en Sentencia del 24 de enero de 2019, número interno: 4854-2014, el sistema de cálculo de los intereses de las cesantías de los docentes de FOMAG es mucho más beneficioso que el de los demás trabajadores del país, teniendo en cuenta que al tenor de lo establecido en el artículo primero del acuerdo se pagará **un interés anual sobre el saldo de las cesantías existentes** a 31 de diciembre de cada año (aplicando al valor acumulado de cesantía la tasa de interés que de acuerdo con la certificación de la Superintendencia Bancaria haya sido la comercial promedio efectiva de captación del sistema financiero durante el mismo periodo).

Aduce que los intereses de las cesantías de los docentes fueron liquidadas conforme al régimen y procedimiento especial establecido en el Acuerdo No. 39 de 1998 *“Por el cual se establece el procedimiento para el reconocimiento y pago de los intereses a las cesantías de los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio”* expedido por el Consejo Directivo del FOMAG, pretendiéndose por el apoderado judicial de los demandantes que, a los docentes se le aplique un esquema normativo que les resulta mucho menos beneficioso que el de su régimen especial.

Así mismo indicó que, a diferencia de lo dispuesto para los Fondos 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 aperturar 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 y segundo, 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.

Luego de un análisis pormenorizado del procedimiento que se sigue para garantizar la disponibilidad de las cesantías de los docentes arribó a las siguientes conclusiones:

1. Esta norma es de aplicación exclusiva para trabajadores particulares y no para los docentes afiliados al FOMAG quienes tiene norma especial, y se les aplica para el pago de los intereses a las cesantías el artículo 15 de la Ley 91 de 1989.
2. Las cesantías de los docentes afiliados al FOMAG son prepagadas al fondo mediante el descuento mensual en el presupuesto nacional de los recursos que van a ingresar de la nación a las entidades territoriales, así mismo, se garantizan con el giro anual que hace Ministerio de Hacienda de los recursos que están en el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET) perteneciente a cada entidad territorial al FOMAG.
3. Existe una imposibilidad operativa de que exista sanción mora por consignación tardía, si al 31 de diciembre de cada vigencia los recursos que garantizan la totalidad de cesantías de los docentes ya se encuentran girados al FOMAG.
4. Los empleadores de los docentes afiliados al FOMAG son las entidades territoriales de conformidad con las normas citadas anteriormente, en ese sentido,

el fondo no comparte dicha calidad debido a que solo es un patrimonio autónomo cuya finalidad es el pago de las prestaciones de los docentes, siendo improcedente que se demande al fondo quien no ostenta la calidad de “empleador”, existiendo falta de legitimación en la causa por pasiva.

5. Las entidades territoriales no hacen depósito de recursos entendida como la “consignación de cesantías”, únicamente desarrollan antes del 5 de febrero de la vigencia siguiente la actividad operativa de “liquidación del valor de las cesantías” debido a que los recursos ya se encuentran en el fondo.

6. De aplicar a los docentes afiliados al FOMAG la Ley 52 de 1975, se desmejorarían sus condiciones respecto de la prestación “intereses a las cesantías” debido a que las condiciones dadas por su régimen especial son más favorables que las otorgadas para el régimen general, debido a que la liquidación de intereses para los docentes afiliados al FOMAG se realiza sobre el total del saldo acumulado de cesantías y con una tasa superior a la descrita en la norma general, que corresponde al DTF certificado por la Superintendencia Financiera de Colombia.

7. Respecto a la posibilidad del trabajador de escoger el fondo de cesantías que en la norma en cita se describe como “que el mismo elija”, es un hecho de imposible aplicación porque todos los docentes oficiales por norma especial deben ser afiliados al FOMAG, por lo tanto, no hay escogencia de fondo por parte de los docentes.

8. Lo pretendido por el demandante es la transgresión del principio de inescindibilidad de la ley, esto es, la aplicación parcial en relación con la totalidad del cuerpo normativo al que pertenece, buscando con esto aplicar de una norma solamente la parte que le beneficia, infracción prohibida en la ley y la jurisprudencia.

En virtud de lo anteriormente anotado, solicitó negar las pretensiones de la demanda, pues el acto administrativo demandado se ciñó a las normas legales aplicables a la materia.

Propuso las excepciones de fondo que denominó “*falta de legitimación en la causa por pasiva*”, “*consignación de intereses a las cesantías pende de remisión de la liquidación del ente territorial al MEN-FOMAG*”, “*Imposibilidad fáctica de configurarse la consignación extemporánea de las cesantías e intereses a las cesantías en el régimen especial del FOMAG*”, “*principio de inescindibilidad*”, “*indebida interpretación de la jurisprudencia relacionada con las cesantías del FOMAG*”, “*procedencia de la condena en costas en contra del demandante*” y “*excepción genérica*”.

2.3.2. El Departamento de Caldas (archivo *06ContestacionDemandaDeptoCaldas.pdf*) señala que lo pretendido por la parte demandante es la extensión de unos efectos que no tiene la norma, toda vez que, los mismos son propios del régimen privado de cesantías y no del régimen especial al cual pertenecen por tratarse de afiliados al régimen especial del que gozan los miembros del magisterio. La Secretaría de Educación del Departamento de Caldas no cancela las cesantías de los docentes, las cesantías de los docentes afiliados al FOMAG son prepagadas al fondo mediante los descuentos mensuales, por esa misma entidad.

Refiere que con lo solicitado se viola el principio de Inescindibilidad de la Ley o Conglobamiento, toda vez que se pretende la aplicación parcial en relación con la totalidad del cuerpo normativo al que pertenece, buscando con esto aplicar de una norma solamente la parte que lo beneficia.

Explica que las cesantías de los docentes afiliados al FOMAG son prepagadas al fondo, mediante el descuento mensual en el presupuesto nacional de los recursos que van a ingresar de la nación a las entidades territoriales, así mismo, se garantizan con el giro anual que hace el Ministerio de Hacienda de los recursos que están en el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET) perteneciente a cada entidad territorial al FOMAG. Los recursos para el pago de prestaciones de docentes materialmente no ingresan a las arcas del Departamento de Caldas mes a mes. La destinación de estos recursos referente a aportes y otras prestaciones sociales, ingresan directamente al administrador del fondo en este caso La Fiduprevisora S.A.

Así las cosas, existe una imposibilidad operativa de que exista indemnización moratoria por consignación tardía, si al 31 de diciembre de cada vigencia los recursos que garantizan la totalidad de cesantías de los docentes ya se encuentran girados al FOMAG.

Propone la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva con fundamento en que la demanda debió dirigirse en forma exclusiva contra del Ministerio de Educación Nacional – Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, entidad facultada para el reconocimiento, liquidación y pago de pensiones y demás prestaciones a los docentes y directivos docentes y también contra la Fiduciaria La Previsora, por ser la entidad encargada exclusivamente del pago de la prestación. Igualmente, las excepciones de “Buena fe” e “*Inexistencia de la obligación*”.

2.4. Traslado de Excepciones:

Dentro del término de traslado de las excepciones la parte demandante no se pronunció.

2.5. Alegatos de Conclusión

En resumen, los siguientes fueron los argumentos principales propuestos en los alegatos de conclusión:

2.5.1. Parte demandante: No presentó alegatos, según constancia secretarial que antecede.

2.5.2. La Nación- Ministerio de Educación Nacional- Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (archivo *14AlegatosFomag.pdf*):

Reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y adujo que en concordancia con el artículo 5 del Decreto 3752 de 2003 por medio del 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 en relación con el proceso de afiliación de los docentes al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, dicho artículo describe el procedimiento que deben seguir las entidades territoriales para la afiliación de los docentes al FOMAG, iniciando con la elaboración del cálculo actuarial que determina el total del pasivo prestacional a cargo de la entidad territorial con el FOMAG, este cálculo se elabora con cargo a los recursos del fondo y presenta de manera separada la deuda por concepto de cesantías y pensiones. El monto de esa deuda a pagar por vigencia una vez definido, previa revisión del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se comunica a la entidad territorial por parte de la sociedad fiduciaria. Esta deuda se cubre con el traslado de recursos del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET- al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio - FOMAG. Si estos recursos no fueren suficientes, la entidad territorial aportará de sus recursos hasta cubrir la totalidad de las obligaciones corrientes que correspondan.

Precisa que la actividad que se realiza previamente al 15 de febrero de cada vigencia no es la consignación de cesantías, es la actividad operativa de “liquidación de estas”, teniendo en cuenta que los recursos ya están inmersos en el fondo del Magisterio antes del 1 de febrero de cada vigencia siguiente y que esta afirmación se puede evidenciar en los comunicados que emite la Fiduprevisora como vocera y administradora del FOMAG dirigida a los Secretarios de Educación y encargados de las oficinas de prestaciones sociales de las entidades territoriales, sobre la fecha de entrega del reporte de cesantías para pago de intereses en la primera nómina de cada vigencia.

Reiteró que no existe en el FOMAG cuenta individual por docente por ser un fondo común con unidad de caja, en ese sentido el trabajador debe probar que son sus cesantías individualmente hablando las que no se consignaron en tiempo.

En ese sentido, es imperativo aplicar el conjunto de normas presupuestales que rigen el FOMAG tratando de generar el símil de la “consignación” entendida como el traspaso y depósito de los recursos de cesantías por parte del empleador al trabajador por medio de una cuenta individual en un fondo de cesantías.

Con respecto a los intereses a las cesantías aclara que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio – FOMAG programa el pago de intereses de conformidad con el reporte anual que remite cada Secretaría de Educación con la cuenta de nómina de cada educador, el FOMAG recibe la información de las 96 Secretarías de Educación para el pago y los que no presentan novedades son incluidos en nómina, sin embargo, si los reportes presentan novedades son devueltos a cada Secretaría de Educación, para su validación.

Refirió que la base de liquidación de los intereses a las cesantías corresponde al saldo individual por docente de las cesantías existentes a 31 de diciembre del año a pagar, saldo compuesto por la suma de los reportes que remiten anualmente las Entidades Territoriales de cada docente al cual se le restan los valores pagados como cesantías, a este saldo se le aplica el DTF certificado por la Superintendencia Financiera de Colombia, cálculo descrito en el art 15 de la Ley 91 de 1989.

Argumentó que se acredita que la parte demandante se encuentra afiliada al FOMAG, el régimen legal aplicable no es otro que el dispuesto en la Ley 91 de 1989, por consiguiente, resulta claro que **NO LE SON APLICABLES** las disposiciones contenidas en la ley 50 de 1990, pues como se esbozó en precedencia, este es exclusivo para las sociedades administradoras de fondos de cesantías, calidad que no ostenta el FOMAG al tratarse de un patrimonio autónomo cuya finalidad es el pago de las prestaciones sociales de los docentes.

Concluye afirmando que es claro que **NO** le asiste derecho a la parte demandante al pago de la indemnización moratoria por consignación extemporánea de las cesantías, así como tampoco al pago de indemnización moratoria por consignación extemporánea de intereses a las cesantías, ya que es claro que las disposiciones de la Ley 50 de 1990 no son aplicables a los docentes afiliados al FOMAG, y en cualquier caso al efectuar el estudio conforme a lo contemplado en la Ley 91 de 1989, se deduce que el pago se efectuó conforme a lo señalado en la ley y agrega que las sentencias aportadas como precedente, sobre las que se basa la solicitud, distan diametralmente fáctica y jurídicamente de lo acaecido en el caso concreto.

2.5.3. Departamento de Caldas: No presentó alegatos, según constancia secretarial que antecede.

2.6. Concepto del Ministerio Público: No se pronunció.

3. CONSIDERACIONES

3.1. Presupuestos Procesales

Este despacho es competente para decidir el proceso por la naturaleza del asunto, la cuantía y el territorio (Arts. 155 y 156 del CPACA). Asimismo, se observa que no se ha incurrido en ninguna causal de nulidad que pueda viciar lo actuado, pues las partes tienen capacidad para serlo y comparecer al proceso, están debidamente representadas; la demanda se interpuso dentro de los términos legales, la parte demandada fue notificada adecuadamente, se prescindió de la audiencia inicial con sujeción a la ley, se incorporaron los medios probatorios allegados con la demanda y la contestación de la demanda, y se corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión y al Ministerio Público para rendir su concepto. Es posible entonces proferir sentencia que finiquite la instancia.

Se advierte que no existe la necesidad de adoptar correctivo alguno, las partes tampoco manifestaron la configuración de anomalías procesales. En consecuencia, cualquier posible irregularidad se tiene por saneada.

3.2. Delimitación del caso concreto y problemas jurídicos

De conformidad con lo expuesto hasta aquí, se recuerda que los problemas jurídicos planteados en el auto por medio del cual se prescindió de la audiencia inicial son:

- *¿Es procedente el reconocimiento y pago a los docentes de la sanción moratoria prevista en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, por la consignación de las cesantías anualizadas después del 15 de febrero de la vigencia siguiente a la que se causan?*
- *¿Hay lugar al pago a los docentes de la indemnización por el pago tardío de los intereses a las cesantías establecida en el artículo 1 de la Ley 52 de 1975, la Ley 50 de 1990 y el Decreto Nacional 1176 de 1991?*

Con la solución a los anteriores problemas jurídicos se resolverán de contera los argumentos propuestos por las entidades demandadas para su defensa.

3.3. De la falta de legitimación en la causa alegada por las entidades demandadas

El Departamento de Caldas y el Ministerio de Educación Nacional, propusieron como excepción la “Falta de legitimación en la causa por pasiva”.

El **DEPARTAMENTO DE CALDAS** señala frente a la misma que no posee competencia alguna en materia prestacional de los docentes y directivos docentes del nivel nacional, pues es el FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO es la entidad facultada para el reconocimiento, liquidación y pago de pensiones y demás prestaciones a los docentes y directivos docentes, en iguales términos la Fiduciaria La Previsora, por ser la entidad encargada exclusivamente del pago de la prestación.

Agregando además que, los recursos con los cuales se pagan las distintas prestaciones a cargo del Fondo, no son del Departamento, estos provienen del Nivel Central y los mismos no ingresan al presupuesto del ente territorial, por el contrario, estos rubros son administrados por Fiduciaria La Previsora, entidad que finalmente es la encargada de aprobar o no los proyectos de actos administrativos de reconocimiento que expiden las entidades certificadas y realizar el pago correspondiente.

Por su parte, **LA NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**, sustenta la excepción en la inexistencia de la obligación al considerar que los recursos con los cuales se financian las prestaciones docentes, concretamente sus cesantías e interés, son pre-giradas al Fondo, de acuerdo con las apropiaciones incorporadas y aprobados en la Ley del Presupuesto General de la Nación para cada año fiscal.

Para resolver la excepción, se tiene:

- El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio fue creado por la Ley 91 de 1989 como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, sin personería jurídica; por tanto, judicialmente actúa a través de la Nación y ésta a su vez está representada por el Ministro de Educación (ver artículo 159 del CPACA).
- De conformidad con lo dispuesto por el art. 9º de la Ley 9ª de 1989, **las prestaciones sociales pagadas por el Fondo**, serán reconocidas por la Nación a través del Ministerio de Educación Nacional, función que delegará en las entidades territoriales.
- La función delegada (art.9º Ley 489 de 1989) en los entes territoriales, se enmarca **en el reconocimiento de las prestaciones sociales de los docentes**, en virtud de lo dispuesto por el Art. 56 de la Ley 962 de 2005.

- El Consejo de Estado determinó que quien tiene la competencia para dirimir **derechos prestacionales de docentes** es el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y las entidades territoriales actúan como colaboradoras de la entidad nacional.

- El Consejo de Estado en providencia de 5 de marzo de 2015, CP: Sandra Lisset Ibarra Vélez, Radicación número: 170012333000-201300654-01, estableció lo siguiente:

“(…)

Ahora, con la expedición del Decreto 2831 de 16 de agosto de 2005, por medio del cual se reglamentó el inciso 2º del artículo 3º, el numeral 6º del artículo 7 de la Ley 91 de 1989, y el artículo 56 de la Ley 962 de 2005, solo se reguló el trámite para el reconocimiento de las prestaciones económicas a cargo de la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio; así se observa del capítulo II del citado decreto, que en precedencia se ha transcrito.

De la lectura y análisis de las normas anteriores, se concluye lo siguiente:

1) Que la legitimación por pasiva en este asunto es la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio;

2) Las Secretarías de Educación de los entes territoriales tienen una obligación legal de participar en el procedimiento de reconocer y pagar las prestaciones sociales del magisterio, como dependencia encargada de conformidad con la ley, de participar en el proceso e incluso de expedir el acto de reconocimiento.

(…)

En ese sentido, tenemos que el Ministerio de Educación Nacional, es la entidad del orden nacional que dirige el sector educativo y en virtud de la Ley 91 de 1989, preside el Consejo Directivo del FOMAG, al que corresponde la administración, gestión e inversión de los recursos del fondo, y las Secretarías de Educación certificadas son las dependencias del nivel territorial encargadas de la administración del servicio educativo descentralizado que, en vigencia del Decreto 1272 de 2018, y que por virtud del artículo 57 de la Ley 1955 de 2019, tienen competencias en el trámite de reconocimiento y pago del auxilio de cesantías a los docentes oficiales. Por lo tanto, se trata de autoridades públicas pertenecientes a la Rama Ejecutiva, con responsabilidades en la atención de solicitudes sobre el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por la cancelación tardía de las cesantías, como son las solicitadas por la parte demandante en el presente proceso.

Sumado a ello el Departamento de Caldas, es el ente encargado de reportar ante el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, una vez culminado el proceso de liquidación de cesantías en el programa HUMANO, el informe consolidado con el número reportes de docentes activos y retirados liquidados a través del aplicativo y el valor total de cesantías, con fecha límite 5 de febrero.

Lo que lleva a concluir que las demandadas si se encuentran legitimadas para responder por las súplicas de la demanda, por lo que se declarará no prospera la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

3.4. Estudio normativo y jurisprudencial

3.4.1. Del régimen de cesantías:

Las cesantías se constituyen en una prestación unitaria a favor de los trabajadores y a cargo del empleador, que tiene por objeto cubrir eventualmente la cesación del empleo (si son definitivas) o satisfacer necesidades de capacitación y vivienda (cuando son parciales).

En principio, fue contemplado como un derecho en favor de los trabajadores del sector privado a través de la Ley 10 de 1934¹, otorgándole un carácter indemnizatorio que operaba por el despido que no fuere originado en mala conducta o por incumplimiento del contrato; y en virtud de la Ley 6 de 1945², se extendió a los empleados y obreros nacionales de carácter permanente.

Con posterioridad, la Ley 65 de 1946³ replanteó el carácter indemnizatorio de la cesantía al establecer que este auxilio debe ser pagado cualquiera que fuere el motivo del retiro, de modo que se le sustrajo de su carácter sancionatorio para el empleador y correlativamente indemnizatorio para el trabajador, y se convirtió en una **prestación social**, reproducida finalmente así en el Código Sustantivo del Trabajo⁴.

¹ «Sobre pérdida y rehabilitación de derechos políticos y por la cual se establecen algunos derechos de los empleados.

[...]

ARTÍCULO 14.- Los empleados particulares gozarán de las siguientes concesiones y auxilios:

a). Quince días de vacaciones remuneradas por cada año de servicio, de conformidad con las remuneraciones ordinarias devengadas. La época de vacaciones será señalada por el patrón;

b). Auxilio de enfermedad hasta por ciento veinte (120) días, a la rata siguiente: las dos terceras partes del sueldo, durante los primeros sesenta (60) días de la enfermedad; la mitad para los treinta días siguientes y la tercera parte para el tiempo restante;

c). En caso de despido, que no sea originado por mala conducta ni por incumplimiento del contrato comprobados, tendrán derecho a un auxilio de cesantía equivalente a un mes de sueldo por cada año de servicio que presten o hayan prestado y proporcionalmente por las fracciones de año. Para los efectos de este artículo se tomará el sueldo medio que el empleado hubiere devengado en los tres últimos años de servicio y si hubiere trabajado por un tiempo menor, se tomará el sueldo medio de todo el tiempo de trabajo.

PARÁGRAFO. Al auxilio de cesantía tendrá derecho el empleado, aunque su retiro del servicio obedezca a terminación del contrato por vencimiento del plazo de duración, excepto, en este caso cuando el patrón se allane a renovarlo en condiciones iguales a las anteriores, y el empleado no acceda a ello.»

² Ley 6 de 1945 «Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial de trabajo.», Artículo 17.

³ **«Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial de trabajo»**

⁴ «ARTÍCULO 249. REGLA GENERAL. Todo {empleador} está obligado a pagar a sus trabajadores, y a las demás personas que se indican en este Capítulo, al terminar el contrato de trabajo, como auxilio de cesantía, un mes de salario por cada año de servicios y proporcionalmente por fracción de año.»

Desde el punto de vista jurisprudencial⁵, ha sido entendida como uno de los componentes de la protección constitucional establecida a favor de los trabajadores, como manifestación del derecho a la seguridad social y, así mismo, como una garantía irrenunciable de todo empleado.⁶

3.4.2. Marco jurídico en materia de cesantías anualizadas

La Ley 6ª de 1945, por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial del trabajo, creó el auxilio de cesantías, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 12.- Mientras se organiza el seguro social obligatorio, corresponderán al patrono las siguientes indemnizaciones o prestaciones para con sus trabajadores, ya sean empleados u obreros:

“a)

“(..)

“f) Un mes de salario por cada año de trabajo, y proporcionalmente por las fracciones de año, en caso de despido que no sea originado por mala conducta o por incumplimiento del contrato.

Cada tres años de trabajo continuo o discontinuo, el trabajador adquiere el derecho al auxilio de cesantía correspondiente a este período, y no lo perderá aunque en los tres años subsiguientes se retire voluntariamente o incurra en mala conducta o en incumplimiento del contrato que originen su despido. Si fuere despedido o se retirare, solamente perderá el auxilio correspondiente al último lapso inferior a tres años.”

“ARTÍCULO 17.- Los empleados y obreros nacionales de carácter permanente gozarán de las siguientes prestaciones: “a) Auxilio de cesantía a razón de un mes de sueldo o jornal por cada año de servicio. Para la liquidación de este auxilio solamente se tendrá en cuenta el tiempo de servicios prestados con posterioridad al 1 de enero de 1942.”

A través del Decreto 1160 de 1947, se reglamentó el auxilio de cesantía, indicando el artículo 6º, lo siguiente:

“ARTÍCULO 6º.- De conformidad con lo dispuesto por el Decreto 2567 de 31 de agosto de 1946, para liquidar el auxilio de cesantía a que tengan derecho los asalariados nacionales, departamentales, intendenciales, comisariales, municipales y particulares, se tomará como base el último sueldo o jornal devengado, a menos que el sueldo o jornal haya tenido modificaciones en los tres últimos meses, en cuyo caso la liquidación se

⁵ Corte Constitucional. Sentencia SU 336/17. M.P. IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO (E).

⁶ Ver sentencia Consejo de Estado, Sección Segunda, agosto 6 de 2020, radicación 08001-23-33-000-2013-00666-01 (0833-16) CE-SUJ-SII-022-2020

hará por el promedio de lo devengado en los últimos doce (12) meses o en todo el tiempo de servicio, si éste fuere menor de doce (12) meses.”

Posteriormente la Ley 50 de 1990 mediante la cual se introdujeron reformas al Código Sustantivo del Trabajo, previó en su artículo 99 la forma de liquidar las cesantías de la siguiente manera:

“Artículo 99- *El nuevo régimen especial de auxilio de cesantía, tendrá las siguientes características:*

- 1. 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.*
- 2. 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.*
- 3. 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.*
- 4. 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.*
- 5. 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.*
- 6. 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.*
- 7. 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.”*

Esta misma Ley 50/90 modificó el régimen de cesantías consagrado en el Código Sustantivo del Trabajo para los trabajadores del sector privado, sometiéndolo a sistemas de liquidación diferentes: (i) El sistema tradicional, contemplado en los artículos 249 y siguientes del Código Sustantivo del Trabajo, el cual se aplica a todos aquellos trabajadores vinculados antes del 1° de enero de 1991; conocido como retroactividad en las cesantías, (ii) El sistema de liquidación definitiva anual y manejo e inversión a través de los llamados Fondos de Cesantías, previsto en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, que se aplica exclusivamente a los trabajadores vinculados a partir del 1° de enero de 1991 y a los antiguos que se acojan al nuevo sistema⁷.

Además de ello, en el régimen anualizado de liquidación de cesantía, se previó la sanción moratoria por su no consignación oportuna antes del 15 de febrero del año siguiente, establecida en el artículo 99, Ley 50 de 1990: **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 él mismo elija. El empleador que incumpla el plazo señalado deberá pagar un día de salario por cada día de retardo (...)*”.

En este orden normativo, retomando las disposiciones enunciadas, es claro que la Ley 344 de 1996, extendió la liquidación anual de las cesantías a todas las personas que se vincularan a los órganos y entidades del Estado a partir del 31 de diciembre de 1996, según el contenido del artículo 13 transcrito en párrafos anteriores, de lo cual se resalta el literal a) en el que se anota que el 31 de diciembre de cada año se hará liquidación definitiva de las cesantías, y el literal b) que refiere la aplicabilidad de 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).

Por su parte, el Decreto 1582 de 1998, reglamentario de la Ley 344, estableció expresamente que los artículos 99, 102 y 104 de la Ley 50 de 1990 eran aplicables a los servidores públicos del nivel territorial que se vincularan a partir del 31 de diciembre de 1996:

Artículo 1°. *El Régimen de liquidación y pago de las cesantías de los servidores públicos del nivel territorial y vinculados a partir del 31 de diciembre de 1996 que se afilien a los fondos privados de cesantías, será el previsto en los artículos 99, 102, 104 y demás normas concordantes de la Ley 50 de 1990; y el de los servidores públicos del mismo nivel que se afilien al Fondo Nacional de Ahorro será el establecido en el artículo 5 y demás normas pertinentes de la Ley 432 de 1998...*

3.4.3. El régimen de cesantías aplicable a los docentes oficiales

⁷ Sentencia Su- 041 de 2020

Ahora bien, tratándose de los docentes, se debe decir que la Ley 91 de 1989 creó el FNPSM como una cuenta especial de la Nación encargada del pago de las prestaciones de los docentes afiliados, entre ellas las cesantías, recursos administrados por una sociedad fiduciaria que en la actualidad es la Fiduciaria La Previsora –FIDUPREVISORA S.A.-.

En lo relativo al reconocimiento de sus prestaciones, en el párrafo del artículo 2 de la Ley 91 de 1989 reguló:

“Artículo 2º:

(...)

Parágrafo - *Las prestaciones sociales del personal nacional, causadas hasta la fecha de promulgación de la presente Ley, se reconocerán y pagarán de conformidad con las normas prestacionales del orden nacional, aplicables a dicho personal.*

Las prestaciones sociales del personal nacionalizado, causadas hasta la fecha de promulgación de la presente Ley, se seguirán reconociendo y pagando de conformidad con las normas que regían en cada entidad territorial en el momento de entrar en vigencia la Ley 43 de 1975”.

En el numeral 1º del artículo 15 de la misma disposición, señaló frente al régimen prestacional, lo siguiente:

“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 1 de enero de 1990, para efectos 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.”

Específicamente respecto de las cesantías, el numeral 3º del artículo en cita, reza:

“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 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 1 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 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, acumulados 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”.

En similar sentido, la Ley 812 de 2003, “por medio de la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario”, en el artículo 81, señala que el régimen de los docentes vinculados desde la vigencia de esta ley es el regulado por las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003

*“**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. (...)”

Y aunque la Ley 91 de 1989 se encontraba destinada específicamente a los trabajadores cobijados por las disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo, la expedición de la Ley 344 de 1996 hizo extensivas a los servidores públicos las disposiciones concernientes a las cesantías en su artículo 13:

*“**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”.*

Así las cosas, como puede observarse la Ley 91 de 1989 no reguló lo relacionado con las cesantías de los docentes territoriales; respecto de los docentes nacionalizados vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989 estableció una especie de *transición normativa*; y para aquellos docentes nombrados a partir del 1º de enero de 1990, dispuso que serían regidos por las preceptivas aplicables a los empleados públicos del orden nacional.

Entonces, en virtud del proceso de nacionalización de la educación previsto en la Ley 43 de 1975 las prestaciones sociales de los docentes nacionales y nacionalizados quedaron reguladas en la Ley 91 de 1989. De esta manera, (i) los educadores nacionalizados vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989 y los docentes territoriales nombrados con cargo a sus recursos propios mantendrían el régimen prestacional previsto en la normativa vigente de la entidad territorial, siempre y cuando no hubiere variaciones en la autoridad nominadora (origen de los recursos o presupuesto); y (ii) los docentes nacionales y los vinculados a partir del 1º de enero de 1990 nombrados con cargo a la Nación se les aplica las disposiciones vigentes para los empleados públicos del orden nacional.

Significa lo anterior que las cesantías de los docentes nacionalizados vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989 se rigen por el sistema de retroactividad, al igual que los docentes territoriales nombrados antes del 31 de diciembre de 1996, siempre y cuando conserven el tipo de vinculación. En tanto que para los docentes nacionales y los que se vinculen a partir del 1º enero de 1990 nombrados con cargo a la Nación rige un sistema anualizado de cesantías sujeto al reconocimiento de intereses.

El Decreto 1919 de 2002⁸, señaló en su artículo 3º, que *“los empleados públicos a quienes se les esté aplicando el régimen de retroactividad de cesantías continuarán disfrutando del mismo, en los términos previstos en la Ley 344 de 1996 y el Decreto 1252 de 2000”.*

En la actualidad **el régimen retroactivo de cesantías en el ramo docente se aplica únicamente a los educadores nacionalizados vinculados hasta el 31 de**

⁸ “Por el cual se fija el Régimen de prestaciones sociales para los empleados públicos y se regula el régimen mínimo prestacional de los trabajadores oficiales del nivel territorial”

diciembre de 1989 y a los de vinculación territorial anterior al 31 de diciembre de 1996, que conserven ese tipo de nombramiento.

3.4.3. De las categorías de sanción moratoria relacionadas con cesantías en el ordenamiento jurídico colombiano

Conviene inicialmente establecer claramente el tipo de peticiones moratorias que en torno al pago inoportuno de las cesantías permite el ordenamiento jurídico y que han sido solicitadas por los docentes oficiales.

En primer lugar, se tiene la sanción moratoria contemplada en virtud de la Ley 244 de 1995, modificada por la Ley 1071 de 2006, que sanciona el pago inoportuno de las cesantías con ocasión de la solicitud que de las mismas haga el empleado, sean estas parciales o definitivas; de la cual se desprende jurisprudencia pacífica en torno a la aplicación de la misma a los docentes, y regulación normativa reciente (artículo 57 de la Ley 1955 de 2019 y **2.4.4.2.3.2.28. del Decreto 942 de 2022**) que establece claramente no solo su procedencia, sino la forma como debe ser asumida por quienes tienen injerencia directa en el pago de dicha prestación.

En segundo lugar, se encuentra la sanción moratoria por extensión del numeral 3º del artículo 99 de la Ley 50 de 1990, a través de la Ley 344 de 1996, reglamentada por los Decretos 1582 de 1998 y 1252 de 2000, y que consiste en castigar no la demora en el pago después de haber sido solicitada sino la demora en su consignación ante el Fondo Administrador de Pensiones ante el cual se encuentre afiliado el empleado, y que es objeto de control judicial en esta providencia.

En tercer lugar, la sanción moratoria por el pago de los intereses a las cesantías del año inmediatamente anterior, después del 31 de enero del año subsiguiente, contemplada en el artículo primero de la Ley 52 de 1975.

Serán entonces la segunda y tercera sanción moratoria relacionadas, las que ameritan el escrutinio de esta juzgadora en el caso concreto.

3.4.3. Precedente jurisprudencial en torno a la aplicación del artículo 99 de la Ley 50 de 1990 a los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio

La parte demandante sustenta su demanda en que el Ministerio de Educación Nacional y el Departamento de Caldas no procedieron de manera efectiva a consignarle a la parte actora las cesantías ante el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio antes del 15 de febrero de 2020 ni los intereses de las mismas antes del 31 de enero de 2020. Para sustentar su estrategia de litigio trae a colación pronunciamientos jurisprudenciales de las Altas Cortes a partir de los cuales concluye que, en virtud del principio de favorabilidad, es viable aplicar a los

docentes oficiales las previsiones de la Ley 50 de 1990, razón que impone el pago de las sanciones respectivas.

Dicha aseveración, de la forma categórica como está planteada, no puede aceptarse por el Despacho, pues si bien es cierto, a dicha conclusión se puede arribar de manera general, el caso concreto expone unos contornos fácticos y jurídicos que difieren de los casos en concreto que se analizaron en dichas providencias y que obligan a un análisis particular y preciso que se realizará más adelante, una vez se esclarezcan las premisas normativas y jurisprudenciales aplicables al litigio que se somete a consideración del despacho.

En efecto, en diferentes decisiones que datan del año 2019 hasta el presente, el Consejo de Estado ha considerado que en virtud del principio de favorabilidad, es viable aplicar a los docentes oficiales las previsiones de la Ley 50 de 1990 en materia de sanción moratoria por la consignación extemporánea de las cesantías anuales, con corte a 31 de diciembre de cada año, por lo que, en principio, se puede afirmar que también les debe ser consignado en el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, a más tardar el 14 de febrero del año siguiente a su causación, so pena de que se incurra en mora equivalente a un día de salario por cada día de retraso, interpretación que se ha abierto paso con ocasión de la sentencia de unificación que frente al tema profirió la Corte Constitucional (SU-098/18) ordenando al Consejo de Estado proferir una sentencia acorde con los principios de interpretación conforme a la constitución y de favorabilidad en materia laboral, y sobre la cual volveremos más adelante.

En línea con lo anterior, este Despacho considera que los criterios establecidos en las sentencias de las Altas Cortes traídos por la parte demandante, y sobre los cuales fundamenta su demanda, no son susceptibles de aplicarse en la forma automática como se pide; primero, porque no existe un criterio unificado y vinculante que limite la posición que deberá asumir el Juzgado frente al caso en estudio y segundo, porque los elementos fácticos y normativos que enmarcan el presente litigio no son concordantes con los casos concretos que se deciden en dichas providencias.

Es así que el precedente judicial vertical que obliga a los jueces de menor jerarquía a adoptar de determinada forma las decisiones en casos similares a los decididos en sentencias de unificación, implica para el juzgador un ejercicio intelectual que va más allá de la aplicación mecánica de una regla jurisprudencial y lo lleva a un escenario de verificación de la identidad entre los supuestos fácticos y jurídicos del caso objeto de unificación y los del caso que se le presenta para su resolución, todo en aras de garantizar los principios de igualdad y seguridad jurídica que constituyen la teleología de la función unificadora de las altas cortes.

Como también debe precisarse que quien alegue la aplicación de un precedente debe observar claramente si lo que está planteando como tal se refiere a la *ratio decidendi* de la sentencia o a alguno o algunos de los *obiter dictum* de la misma, pues en el segundo de los casos la obligatoriedad del precedente se relativiza, esto es, ontológicamente, lo que constituye el precedente es la *ratio decidendi*, siendo los *obiter dictum*, los dichos, conceptos, preceptos normativos o análisis, que si bien facilitan la construcción argumental de la decisión judicial no se encuentran inescindiblemente ligados con la decisión, razón por la cual pueden o no ser adoptados como fuente de interpretación de las normas.

Así las cosas, el hecho de encontrar de manera aleatoria en una serie de sentencias unas premisas argumentativas que, en principio, serían aplicables al caso que se resuelve, no es suficiente para solicitar la aplicación de un precedente, toda vez que se debe verificar a que supuestos fácticos fueron aplicadas, aun cuando constituyan *ratio decidendi* de la providencia.

Se precisa entonces que el precedente constituye una verdadera regla de derecho y, en consecuencia, solo está dado apartarse de la postura jurisprudencial cuando se verifica la existencia de hechos que hagan inaplicable el precedente en el caso concreto o que se presenten elementos de juicio sobrevinientes no considerados en su oportunidad por el superior que -al analizarse- permitan desarrollar de manera más coherente la institución jurídica en mención, en ambos casos, con la debida y suficiente justificación.

Bajo estas consideraciones, procede el Despacho a analizar cada una de las sentencias que la parte actora trae al presente litigio como precedente que a su juicio debería ser aplicado en el caso concreto:

1. Sentencia SU-098 de 2018. Corte Constitucional.
2. Radicado 08001-23-33-000-2013-00666-01 (0833-16) 6 de agosto de 2020 M.P. Dra. SANDRA LISETH IBARRA. Unificación.
3. Radicado 76001-23-31-000-200900867-01, No. Interno: 4854-2014. 24 de enero de 2019. M.P. Dra. SANDRA LISETH IBARRA.
4. Radicado 54001-23-33-000-2016-00236-01. 21 de febrero de 2019. M.P. Dra. SANDRA LISETH IBARRA.
5. Radicado 08001-23-33-000-2014-00208-01. 10 de julio de 2020. M.P. Dra. SANDRA LISETH IBARRA.
6. Radicado 08001-23-33-000-2014-00132-01. 12 de noviembre de 2020. M.P. Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ.
7. Radicado 08001 23 31 000 2014 00815 01 (4979–2017). 17 de junio de 2021. M.P. Dr. GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ.

8. Radicado 08001-23-33-000-2015-00331-01. 17 de junio de 2021. M.P. Dr. CÉSAR PALOMINO CORTÉS.

La sentencia **SU-098 de 2018**, se puede establecer como la providencia que sirvió de insumo para desarrollar una línea jurisprudencial en torno a la aplicación de la sanción moratoria contemplada en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990 a los docentes oficiales. En ella se adoptó como *ratio decidendi* que “*se concurre en violación directa de la Constitución porque aunque la norma no está expresamente consagrada a favor de los miembros del Magisterio, en virtud del principio de interpretación conforme a la Constitución y favorabilidad en materia laboral, les correspondía aplicar la interpretación más beneficiosa para el trabajador*” y culmina ordenando “*a la Sección Segunda, Subsección “B” de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que dentro de los cuarenta (40) días siguientes a la notificación de esta providencia, profiera un nuevo fallo en el que se tengan en cuenta las consideraciones de esta providencia referentes a la aplicación del principio de favorabilidad e interpretación conforme a la Constitución, en torno al derecho de los docentes al reconocimiento y pago de la sanción moratoria establecida en la Ley 50 de 1990.*”

Sin embargo, dicho fallo se enmarcó en una situación fáctica diferente a la que aquí se ventila, esto es, el demandante en su calidad de docente reclamó la sanción moratoria porque no había sido afiliado al FOMAG por el respectivo ente territorial y, por ende, se desconoció la aplicación de la Ley 50 de 1990, pues al no afiliarlo no se le colocaron a su disposición los recursos para el pago de sus cesantías, lo que de contera ameritaba la sanción estipulada. A lo anterior se agrega, que la Corte Constitucional no analizó de manera concreta la diferencia sustancial en la forma como opera el FOMAG, esto es, la dualidad entre el pago de la prestación y a su vez como administrador del dinero, a diferencia de lo que sucede con los fondos privados regidos por la Ley 50 de 1990 y del propio Fondo Nacional del Ahorro, análisis que indefectiblemente debe realizarse para efectos de determinar la responsabilidad concreta del FOMAG en el *sub judice*.

En acatamiento a lo ordenado por la Corte Constitucional en la sentencia SU- 098 de 2018 el Consejo de Estado profirió providencia en el **Radicado 76001-23-31-000-200900867-01, No. Interno: 4854-2014. 24 de enero de 2019. M.P. Dra. SANDRA LISETH IBARRA**, en la cual acogió la interpretación de la Corte Constitucional y en reemplazo de la providencia que fuera atacada por vía de tutela profirió una nueva en la que ordenó el pago de la sanción moratoria al accionante y adoptó como línea de interpretación que, encontrándose un vacío en la norma especial frente a la sanción moratoria por **no consignación** de las cesantías, se debía aplicar la norma general, en este caso, el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, por lo que se debía imputar la penalidad al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, en tanto la consignación es la manera de garantizar el acceso a la prestación. La decisión se fundamentó en las siguientes premisas:

65. Puesto en conocimiento lo anterior, será del caso examinar por qué la Corte considera que «en consonancia con el principio de favorabilidad procede aplicar lo dispuesto en el numeral 3° del artículo 99 de la Ley 50 de 1990», ello bajo su entender «que la Ley 91 de 1989 no contempla de manera expresa sanción por la no consignación de las cesantías en el FOMAG.», lo cual a la luz de una mirada inicial resultaría comprensible, sino fuera porque, en primer lugar, la Ley 50 de 1990 fue establecida para los trabajadores particulares y servidores públicos afiliados a las sociedades administradoras de fondos de cesantías de carácter privado, y en segundo orden, los docentes sí tienen derecho a la sanción moratoria por el pago tardío de sus cesantías, pero con fundamento en la Ley 244 de 1995 modificada por la Ley 1071 de 2006, tal como lo estableció el Consejo de Estado mediante Sentencia CE-SUJ-SII-012- 2018, en la que unificó su jurisprudencia para señalar «que el docente oficial, al tratarse de un servidor público le es aplicable la Ley 244 de 1995 y sus normas complementarias en cuanto a sanción moratoria por el pago tardío de sus cesantías.»

66. Así las cosas, por mandato del artículo 122 de la Constitución Política «No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente», de suerte que los servidores públicos solo podrán devengar lo que la ley señale, entonces no es dable aplicarle el artículo 99 de la Ley 50 de 1990 a los afiliados al FOMAG, porque ellos no son población objeto de esa ley, y tampoco puede extenderseles en razón al principio de favorabilidad, porque ellos sí gozan de la sanción moratoria bajo una regulación específica por la mora del empleador en el reconocimiento y pago tardío de las cesantías parciales o definitivas.

67. Finalmente, en lo atinente a la existencia de una postura unificada de parte de esta corporación respecto a la procedencia del reconocimiento de la sanción moratoria por la no consignación del auxilio de cesantías a los docentes de conformidad con lo estatuido en el numeral 3° del artículo 99 de la Ley 50 de 1990, la Sala indica que sobre dicho asunto ha sido pacífica la jurisprudencia de este cuerpo colegiado⁷⁹ en sostener que «a los educadores del sector público no les son aplicables los artículos 99, 102 y 104 de la Ley 50 de 1990, que contemplaron el plazo para la liquidación del valor liquidado anualmente con anterioridad al 15 de febrero y la sanción moratoria para el empleador que incumpla esta obligación, pues dichas normas fueron extendidas por disposición del artículo 1 del Decreto 1582 de 1998, únicamente a «los servidores públicos del nivel territorial y vinculados a partir del 31 de diciembre de 1996 que se afilien a los fondos

privados de cesantías», que como se expuso, no se equiparan a los docentes vinculados a partir del 1° de enero de 1990, pues su nombramiento efectuado por el representante de la entidad territorial no le otorga la calidad de ser un maestro de dicho nivel, y sus prestaciones sociales como las cesantías, son administradas por el FOMAG, cuya naturaleza jurídica es diferente a la de aquellos fondos privados creados por la Ley 50 de 1990», quedando de esa manera fijado el criterio de esta corporación sobre tal tópico.

68. A pesar de la línea interpretativa que ha sostenido esta corporación sobre el reconocimiento de la sanción moratoria por la no consignación del auxilio de cesantías a los docentes de conformidad con lo estatuido en el numeral 3° del artículo 99 de la Ley 50 de 1990, esta Sala siendo respetuosa de las decisiones judiciales y específicamente, lo dispuesto en la sentencia de tutela SU-098/18 del 18 de octubre de 2018, procederá a resolver el recurso de alzada incoado contra la sentencia de fecha 9 de septiembre de 2014 proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca – Sala de Descongestión Laboral, atendiendo los lineamientos fijados en ella.

Caso similar ocurre con lo resuelto en el **radicado 08001-23-33-000-2015-00331-01. 17 de junio de 2021. M.P. Dr. CÉSAR PALOMINO CORTÉS**, donde la docente nombrada en el Municipio de Piojó (Atlántico) tampoco fue afiliada al FOMAG desde su vinculación, tal como se desprende de los hechos probados que establece el mismo Consejo de Estado en su providencia:

“El 3 de junio de 2015, mediante Oficio 1954, el Secretario de Educación Departamental del Atlántico negó el reconocimiento de la sanción moratoria al considerar que la sanción moratoria prevista en la Ley 50 de 1990 no se aplica a los docentes oficiales. Adicionalmente, indicó que en todo caso le correspondía al municipio de Sabanalarga consignar el auxilio de cesantías de los años 2000 a 2002, por ser anteriores a la afiliación al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio”.

En cuanto a la providencia proferida en el **Radicado 54001-23-33-000-2016-00236-01. 21 de febrero de 2019. M.P. Dra. SANDRA LISETH IBARRA**, se observa que en ella se resolvió como problema jurídico si el demandante era beneficiario del régimen de retroactividad en las cesantías o del régimen anualizado, supuestos fácticos que no se relacionan con el objeto de litigio presentado ante el Despacho, por lo que no se hace necesario analizar la argumentación allí vertida.

En lo que respecta a los pronunciamientos posteriores del H. Consejo de Estado, esto es, **Radicado 08001-23-33-000-2014-00208-01. 10 de julio de 2020. M.P. Dra. SANDRA LISETH IBARRA, Radicado 08001-23-33-000-2014-00132-01. 12 de noviembre de 2020. M.P. Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ, Radicado**

08001 23 31 000 2014 00815 01 (4979–2017). 17 de junio de 2021. M.P. Dr. GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ, citadas por la parte actora y otras que fueron encontradas en la búsqueda jurisprudencial realizada por el Despacho como por ejemplo la **sentencia del 22 de octubre de 2020, C.P: William Hernández Gómez**, si bien se acoge el criterio de favorabilidad inicialmente propuesto por la Corte Constitucional se observan diferencias fácticas con el caso concreto que aquí se resuelve.

En efecto, todas las providencias que se acaban de relacionar conservan un mismo presupuesto fáctico, esto es, la ausencia de consignación de las cesantías anualizadas durante los años 2001, 2022 y 2003 en el Municipio de Sabanalarga-Atlántico, entidad territorial que se encontraba en acuerdo de reestructuración de pasivos del que trata la Ley 50 de 1999, que impidió, por razones que no se ventilan en las providencias referidas, la consignación de la tantas veces mencionada prestación y frente a lo cual se arribó a la conclusión de que en ese caso hubo un incumplimiento del ente territorial que ameritaba la aplicación de la penalidad contemplada en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, sin embargo, en la mayoría de ellas se negaron las pretensiones o se accedió parcialmente, con ocasión de la ocurrencia del fenómeno jurídico de la prescripción.

Mención especial merece la sentencia de unificación **Radicado 08001-23-33-000-2013-00666-01 (0833-16) 6 de agosto de 2020 M.P. Dra. SANDRA LISETH IBARRA**, pues en ella se unifica la jurisprudencia frente a la prescripción de la sanción moratoria, claramente aplicable a los casos en los cuales procede la sanción, como los que se acaban de reseñar y han sido objeto de pronunciamiento por parte de las Altas Cortes, pero que NO unifica la jurisprudencia en torno a la aplicación del artículo 99 de la Ley 50 de 1990 en los casos en los cuales la consignación de las cesantías a los docentes sigue el curso normal que le ha fijado la normatividad al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio para que garantice la disponibilidad cada año de los recursos de las cesantías correspondientes a los docentes afiliados a ese Fondo. Análisis que se efectuará en el numeral subsiguiente.

Nótese entonces que, dentro de las providencias allegadas por la parte demandante y las identificadas en la búsqueda jurisprudencial realizada por el Despacho, no se encuentra una regla jurisprudencial unificadora aplicable al caso concreto que hoy nos ocupa, lo anterior, por cuanto las *sentencias de unificación* estudiadas resuelven casos con supuestos fácticos disímiles y las demás providencias son *sentencias ordinarias*, si se permite la expresión, que no constituyen precedente obligatorio y tampoco resuelven casos similares al presente.

Del mismo modo, la reciente providencia proferida por el H. Consejo de Estado en sede constitucional de tutela⁹ que amparó los derechos fundamentales de la

⁹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA

accionante y ordenó al Tribunal Administrativo del Quindío proferir una nueva providencia en un proceso donde se ventila un asunto similar al del presente proceso, tampoco constituye un precedente judicial de aplicación inmediata en tanto lo que indica es que existen unos lineamientos generales por parte de la Corporación que aunados a la reglamentación legal llevan a la conclusión según la cual a los docentes les es aplicable la Ley 50 de 1990 y evidentemente no se dicta en desarrollo de su función unificadora. Veamos:

“(…)

Es importante señalar que dada la connotación de servidor público, que se reconoció en la referida sentencia de unificación, al docente oficial, aunado al hecho de que la actora pertenecía al régimen anualizado de cesantías, resultaba pertinente que la autoridad judicial accionada realizara un análisis sistemático del ordenamiento jurídico, para advertir que, además de las disposiciones de la Ley 91 de 1989, también se le aplicaban otras normas posteriores en materia de cesantías y/o sanción moratoria, tales como Ley 50 de 1990, Ley 244 de 1995, Ley 1071 de 2006, Ley 344 de 1996 entre otras; teniendo en cuenta que este último tema no se encuentra plenamente regulado en la normativa especial de los educadores.

En este orden de ideas es claro que en la providencia cuestionada no se efectuó un análisis de las sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado en materia de reconocimiento de la sanción moratoria para el sector docente, circunstancia que conlleva al desconocimiento del precedente judicial, en tanto que la decisión adoptada mediante providencia del 9 de febrero de 2023, se apartó de los pronunciamientos que resultaban aplicables al caso bajo estudio, sin tener en cuenta que es un deber del juez exponer con suficiencia las razones fácticas y jurídicas por las cuales se parta (sic) o decide no acoger un determinado criterio jurisprudencial.

(…)”

En conclusión, no existe un precedente judicial que de manera inequívoca y categórica obligue a la aplicación del artículo 99 de la Ley 50/90 en el *sub judice*, pues evidentemente es un tema que en el momento no es pacífico en la jurisdicción, lo que implica entonces el análisis de los supuestos fácticos y normativos concretos que rodean el caso para arribar a una decisión que podría o no coincidir con la dispuesta por el Consejo de Estado en los casos que se acaban de reseñar.

SUBSECCIÓN B. Consejero Ponente: CÉSAR PALOMINO CORTÉS. Bogotá D.C., diecisiete (17) de abril de dos mil veintitrés (2023). Radicación número: 11001-03-15-000-2023-00965-00.

3.4.4. Del procedimiento para la disponibilidad de los recursos para el pago de prestaciones sociales de los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio

La Ley 91 de 1989, en su artículo 8 preceptúa:

“ARTÍCULO 8. El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, estará constituido por los siguientes recursos:

El 5% del sueldo básico mensual del personal afiliado al Fondo.

Las cuotas personales de inscripción equivalentes a una tercera parte del primer sueldo mensual devengado, y una tercera parte de sus posteriores aumentos.

El aporte de la Nación equivalente al 8% mensual liquidado sobre los factores salariales que forman parte del rubro de pago por servicios personales de los docentes.

El aporte de la Nación equivalente a una doceava anual, liquidada sobre los factores salariales que forman parte del rubro de servicios personales de los docentes.

El 5% de cada mesada pensional que pague el Fondo incluidas las mesadas adicionales, como aporte de los pensionados.

El 5 por mil, de que hablan las Leyes 4 de 1966 y 33 de 1985, a cargo de los docentes, de toda nómina que les pague la Nación por servicios personales.

7. El porcentaje del IVA que las entidades territoriales destinen para el pago de las prestaciones del Magisterio.

Las sumas que debe recibir de la Nación y de las entidades territoriales por concepto de las prestaciones sociales adeudadas, así como los dineros que por el mismo concepto resulten adeudar la Caja Nacional de Previsión Social y el Fondo Nacional de Ahorro, las cuales se destinarán a constituir las reservas para el pago de las prestaciones económicas. Para este último efecto, el Fondo realizará un corte de cuentas con las mencionadas entidades con el fin de determinar las sumas que éstas adeudan al momento de su iniciación. Dicho corte de cuentas deberá estar perfeccionado a más tardar en un año.

Las utilidades provenientes de las inversiones que haga el Fondo con fines de rentabilidad y los intereses recibidos por concepto de los préstamos que concedan.

Los recursos que reciba por cualquier otro concepto.

PARÁGRAFO: *En ningún caso podrán destinarse los recursos del Fondo al pago de prestaciones sociales para personal diferente al señalado en el artículo 4 de la presente Ley, en concordancia con el artículo 2.*

Y el Decreto 196 de 1995 preceptuó:

“Artículo 12º.- Recursos. El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio llevará registros por entidad territorial y establecimiento público oficial. Al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio ingresarán los siguientes recursos:

- 1. El 5% del sueldo básico mensual del personal docente afiliado.*
- 2. Las cuotas personales de inscripción equivalentes a una tercera parte del primer sueldo mensual devengado, y una tercera parte de sus posteriores aumentos.*
- 3. El aporte de la entidad territorial o establecimiento público oficial, según sea el caso, equivalente al ocho por ciento (8%) mensual, liquidado sobre factores salariales que forman parte del rubro de pago por los servicios personales de los docentes.*
- 4. El aporte de la entidad territorial o establecimiento público oficial, según sea el caso, equivalente a una doceava anual, liquidada sobre factores salariales que forman parte del rubro de servicios personales de los docentes.*
- 5. El 5% de cada mesada pensional que pague el Fondo, incluidos las mesadas adicionales, como aporte de los pensionados.*
- 6. Las sumas que deba recibir de las entidades territoriales o de los establecimientos públicos oficiales, según sea el caso, por concepto de la deuda resultante del estudio actuarial.*
- 7. Los bonos pensionales, y*
- 8. Los recursos que reciba por cualquier otro concepto.*

Artículo 13º.- Giros periódicos. Las entidades territoriales y establecimientos públicos oficiales educativos girarán en forma mensual al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio los recursos determinados en los numerales 1 a 4 y 7 del artículo 12 de este Decreto. Los recursos definidos en el numeral 6 del artículo 12 de este Decreto lo

serán igualmente, de acuerdo con el convenio interadministrativo suscrito entre la Nación y la respectiva entidad territorial o establecimiento público oficial.”

Por su parte, la Ley 715 de 2001 respecto del manejo de recursos para la educación por parte de entidades territoriales certificadas estableció:

ARTÍCULO 18. ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS. *Los departamentos, los distritos y los municipios certificados administrarán los recursos del Sistema General de Participaciones en cuentas* especiales e independientes de los demás ingresos de las entidades territoriales. Estos dineros no harán unidad de caja con las demás rentas y recursos de la entidad territorial. Estos recursos, del sector educativo, no podrán ser objeto de embargo, pignoración, titularización o cualquier otra clase de disposición financiera.*

PARÁGRAFO 1o. *Las sumas correspondientes a los aportes patronales y del afiliado, de seguridad social y parafiscales de las entidades territoriales por concepto del personal docente de las instituciones educativas estatales, se descontarán directamente de los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones. La Nación contará con un plazo no mayor de dos años para perfeccionar el proceso de descuentos, con la información de las entidades territoriales.*

PARÁGRAFO 2o. *Los recursos que correspondan al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, incluidos los del Fonpet, serán descontados directamente por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y girados al Fondo.*

PARÁGRAFO 3o. *El porcentaje de la cesión del Impuesto a las Ventas asignado a las cajas departamentales de previsión y al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, con destino al pago definitivo de las cesantías y pensiones del personal docente nacionalizado, en virtud de la Ley 43 de 1975 y otras disposiciones, hace parte de la participación para educación del Sistema General de Participaciones y conserva su destinación.*

PARÁGRAFO 4o. *El valor del cálculo actuarial correspondiente a los docentes que se pagaban con recursos propios de las entidades territoriales, financiados y cofinanciados, así como de los establecimientos públicos que se hubieren afiliado al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, representará el saldo consolidado de la deuda de cada una de las entidades territoriales responsables. Para establecer el valor del saldo consolidado de la deuda se tendrán en cuenta los aportes y amortizaciones de deuda realizados por las entidades territoriales hasta la fecha de consolidación.*

El saldo consolidado de la deuda se pagará con los recursos que de conformidad con la presente ley se trasladen al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet, para el pago del pasivo prestacional del sector educación. Para estos efectos el Fonpet realizará la transferencia correspondiente. En todo caso, una vez cancelado el saldo consolidado de la deuda los recursos trasladados al Fonpet conservarán su destinación al pago de obligaciones pensionales del sector educación.

Y respecto a la incorporación de costos al Sistema General de Participaciones para el funcionamiento del sector educativo, se dijo:

ARTÍCULO 36. INCORPORACIÓN DE COSTOS AL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES PARA EDUCACIÓN. *La incorporación de los costos al Sistema General de Participaciones a que se refiere el inciso dos del parágrafo 1o. del artículo [357](#) de la Constitución, se realizará el 1o. de enero del año 2002.*

Para determinar el costo de la prestación del servicio, se tomará como base el costo de los docentes y personal administrativo y directivo de los planteles educativos a 1o. de noviembre del año 2000, financiado con los recursos de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, el situado fiscal, los recursos adicionales del situado fiscal y los recursos propios de departamentos y municipios, sin que la participación para educación exceda el 58.5% del total de los recursos del Sistema General de Participaciones.

A su vez, 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 en relación con el proceso de afiliación de los docentes al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y se dictan otras disposiciones.*, estableció respecto de la afiliación del personal docente:

Artículo 5°. Trámite de la afiliación del personal de las entidades territoriales. *Presentada la solicitud de afiliación por parte de la entidad territorial, dentro de los sesenta (60) días siguientes, se adelantará el siguiente procedimiento:*

1. Elaboración del cálculo actuarial que determine el total del pasivo prestacional, presentando de manera separada cesantías y pensiones, del personal docente que se pretende afiliar y, por tanto, el valor de la deuda de la entidad territorial con el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Tal cálculo será elaborado, con cargo a los recursos del Fondo, por parte de la sociedad fiduciaria encargada del manejo de sus recursos y la

respectiva entidad territorial de conformidad con los parámetros que señale el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para el efecto.

2. Definido el monto total de la deuda, previa revisión del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, este será comunicado a la entidad territorial por parte de la sociedad fiduciaria encargada del manejo de los recursos del Fondo. Tal comunicado deberá indicar, adicionalmente, el plazo y la forma de pago que deberá ajustarse, en todo caso, a lo establecido en el artículo 1° de la Ley 549 de 1999. El monto a pagar por vigencia se cubrirá con los recursos que traslade el Fonpet al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Si estos recursos no fueren suficientes, la entidad territorial aportará de sus recursos hasta cubrir la totalidad de las obligaciones corrientes que correspondan.

3. El Ministerio de Educación Nacional, en su calidad de fideicomitente de la fiducia mercantil por medio de la cual se administran los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, ejercerá la interventoría del mismo.

Por su parte, el artículo 57 de la Ley 1955 de 2019, en lo concerniente al manejo y administración de los recursos para el pago de las prestaciones sociales del Magisterio, indica:

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

(...)

*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 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.*

(...)

Ahora bien, el principio de unidad de caja se encuentra definido de manera general en el artículo 16 del Decreto 111 de 1996, así:

ARTÍCULO 16. Unidad de caja. Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el presupuesto general de la Nación.

Concepto normativo que llevado al caso concreto del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio se entiende como el recaudo, de todos los rubros destinados al pago de las prestaciones sociales de los docentes afiliados, en una caja común para atender su pago.

En ese sentido, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio en la contestación de la demanda indicó claramente las fases que debe agotar para la apropiación de los recursos que conforman del patrimonio autónomo del FOMAG, las cuales se citan de manera textual atendiendo a que es esta la entidad que desarrolla tal procedimiento:

- Elaboración del cálculo actuarial que determina el total del pasivo prestacional a cargo de la entidad territorial con el FOMAG. Este cálculo se elabora con cargo a los recursos del fondo y se presenta de manera separada la deuda por concepto de cesantías y pensiones.
- Una vez definido el monto de la deuda a pagar, y previa revisión del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la sociedad fiduciaria (en este caso Fiduprevisora S.A.) comunica a la entidad territorial las cifras correspondientes a este concepto.
- Esta deuda se cubre con el traslado de los recursos del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET- al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio -FOMAG-.
- En caso de que estos recursos no fueren suficientes para cubrir la deuda, la entidad territorial deberá disponer de sus propios recursos hasta cubrir la totalidad de las obligaciones corrientes que correspondan.

De lo que concluye el Fondo que *“el procedimiento descrito involucra los recursos de las cesantías y sus intereses, se puede concluir que anualmente se realiza la actividad operativa de la liquidación de las cesantías, ya que los recursos están inmersos en el FOMAG antes del 1 de febrero de cada vigencia, bajo el principio de unidad de caja. Esta actuación es probatoriamente demostrable en la medida en que Fiduprevisora S.A., en su calidad de vocera y administradora del FOMAG, emite comunicados a las diferentes Secretarías de Educación Certificadas y a los encargados de las oficinas de prestaciones económicas de las entidades territoriales, sobre la fecha de entrega del reporte de cesantías para pago de intereses en la primera nómina de cada vigencia”*.

En efecto, dentro de la prueba documental aportada y debidamente incorporada al proceso se observa el Comunicado No. 008 del 11 de diciembre de 2020, en el cual se orientó:

Con el fin de dar cumplimiento al Acuerdo No. 39 de 1998, expedido por el Consejo Directivo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio - FOMAG, mediante el cual se estableció el procedimiento para el reconocimiento y pago de intereses a las cesantías de los docentes afiliados al Fondo del Magisterio, con régimen de cesantías anual, nos permitimos realizar algunas precisiones:

1. Los reportes de cesantías de docentes ACTIVOS y RETIRADOS, deben ser liquidados por las Secretarías de Educación a través del programa HUMANO, por cuanto serán obtenidos en línea por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio- FOMAG directamente desde el mencionado programa. Por lo tanto, se solicita a cada secretaría realizar todos los procesos necesarios, en cuanto a validación de valores, nombres, municipio, vinculación, fuente de recursos, etc., toda vez que son los soportes sobre los cuales se genera el valor a pagar por intereses a las cesantías y se asigna el punto de pago.

Una vez culminado el proceso de liquidación de cesantías en el programa HUMANO, cada Secretaría de Educación debe enviar al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio-FOMAG un informe consolidado con el número reportes de docentes Activos y Retirados liquidados a través del aplicativo (HUMANO) y el valor total de cesantías. Esta información debe ser enviada al correo electrónico interesescesantias@fiduprevisora.com.co. Como soporte documental, deben remitir al Fondo un oficio acompañado del reporte generado por HUMANO, los reportes IMPRESOS deben llegar firmados por la autoridad nominadora y por el pagador de la Entidad Territorial Certificada, ya que sin las mencionadas firmas los reportes carecen de validez.

Una vez la Secretaría de Educación confirme al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio- FOMAG a través de correo electrónico que la información puede ser tomada en línea, el FOMAG procederá de conformidad, haciendo la salvedad que cualquier cambio que la Secretaría de Educación realice en la información en HUMANO, con posterioridad a esta fecha, no se verá reflejado en la información obtenida en línea, por lo tanto no afectará el pago de intereses a las Cesantías, siendo la Secretaría de Educación la responsable por el cambio de valores por fuera de los términos.

2. La fecha de recibo de reportes de cesantías para todas las Secretarías de Educación a nivel nacional, es hasta el **05 DE FEBRERO DE 2021**. Esta fecha es improrrogable y, por tanto, el no reporte oportuno de la información a esta entidad, conllevará la no inclusión en nómina de los docentes, siendo el Ente Territorial el responsable de las contingencias que se deriven en el pago de los intereses y por la mora en el pago de las prestaciones a favor de los docentes.

3. La Fiduciaria como vocera y administradora de los recursos del FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO - FOMAG, programa los pagos de intereses a las cesantías con base en los reportes de cesantías allegados por la Secretaría de Educación, que en calidad de nominadora liquida las Cesantías y notifica al Educador.

4. La Coordinación de Afiliación de Docentes, Pensionados y Beneficiarios del FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO FOMAG remite mensualmente a cada Secretaría de Educación la base de datos de docentes activos vinculados a través de cada ente territorial, lo anterior con el fin de que cada entidad valide la información allí contenida, como nombres y apellidos, régimen, fechas de afiliación y posesión entre otros. En consecuencia, los pagos se programan de conformidad a los datos registrados en la base de docentes afiliados y a los reportes de cesantías allegados por la Secretaría de Educación. (Negrillas fuera de texto.)

En acatamiento a lo ordenado por la Corte Constitucional en la sentencia SU- 098 de 2018 el Consejo de Estado profirió providencia de reemplazo en el Radicado 76001-23-31-000-200900867-01, No. Interno: 4854-2014. 24 de enero de 2019. M.P. Dra. SANDRA LISETH IBARRA, y pese a que, como ya se mencionó, acató la regla jurisprudencial allí establecida, dejó claramente decantada la diferencia entre la operación de los fondos privados y el FOMAG, en los siguientes términos:

57. Sobre el particular, esta Subsección precisa que en materia de cesantías en el caso de los docentes afiliados al FOMAG existe una regulación especial, en tanto que: En primer lugar, el fondo administrador de la señalada prestación social es el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, cuya naturaleza jurídica está prevista en el artículo 3º de la Ley 91 de 1989, 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»,

creada para «Efectuar el pago de las prestaciones sociales del personal afiliado.»; a diferencia de los fondos administradores de cesantías cuya creación fue autorizada por la ley bajo la modalidad de sociedades cuyas características fueran establecidas por 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.»

58. De lo anterior, se destaca igualmente que los trabajadores particulares tienen derecho de escoger libremente el fondo de cesantías que mejor rentabilidad le pueda generar en la administración de las mismas, a contrario sensu de lo que sucede con los docentes oficiales, quienes por mandato legal deben afiliarse al FOMAG.

59. En segundo orden, en cuanto a la liquidación y manejo de las cesantías, en tratándose de la Ley 50 de 1990, el legislador previó en el artículo 99 *ibídem*, la liquidación definitiva a 31 de diciembre, por la anualidad o fracción, valor que deberá ser consignado por parte del empleador antes del 15 de febrero del año siguiente, en la cuenta individual a nombre del trabajador y en el fondo de cesantías escogido por este. En cambio, la administración de los recursos que por concepto de cesantías tiene a su cargo el FOMAG, se efectúa de manera distinta, por cuanto estos provienen del Sistema General de Participaciones para educación, los cuales se descuentan directamente de los rubros que se distribuyen anualmente para la prestación del servicio y que deben ser presupuestados por la entidad territorial sin situación de fondos.

60. De igual manera, de conformidad con el artículo 3º del Acuerdo 39 de 1998 expedido por el FOMAG, la entidad territorial deberá remitir a la Oficina Regional del Fondo del Magisterio a cargo de la secretaría de educación del departamento o del distrito capital, las liquidaciones anuales de cesantías del grupo de docentes a su cargo, reportadas en los formatos diseñados por el Ministerio de Educación Nacional y en los primeros 20 días del mes de enero de cada año; sin embargo, los valores que gira el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la Fiduprevisora S.A. por el SGP, son manejados bajo el concepto de unidad de caja, sin que se proceda a consignarle a cada docente en una cuenta individual, ya que todos los recursos que ingresan al Fondo del Magisterio son destinados a cubrir las prestaciones económicas cuando estas sean exigibles, *verbi gratia*, en tratándose de las cesantías, el FOMAG por intermedio de la Fiduprevisora S.A. generará el pago por ventanilla de los valores correspondientes a la

liquidación parcial solicitada por el educador en los eventos autorizados por la ley, lo cual implica que sus afiliados sí pueden disponer del auxilio cuando queden cesantes o para financiar la educación y para la adquisición, construcción, mejora o liberación de bienes raíces destinados a su vivienda cuando así lo soliciten.

61. En tercer lugar, existe una diferencia con el régimen ordinario frente a los intereses a las cesantías, ya que el numeral 2º del artículo 99 de la Ley 50 de 1990, establece a cargo del empleador la cancelación de «intereses legales del 12% anual o proporcionales por fracción, con respecto a la suma causada en el año o en la fracción que se liquide definitivamente». Por otro lado, los afiliados al FOMAG, reciben «un interés anual sobre el 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 (hoy Financiera), haya sido la comercial promedio de captación del sistema financiero durante el mismo período», lo cual los beneficia y así lo consideró el legislador en el artículo 15 de la Ley 91 de 1989. Veamos:

62. Para efectos de ilustrar la diferenciación existente entre uno y otro régimen y en aras que de manera práctica se refleje la materialización de las particularidades de cada sistema de liquidación, se hará un ejemplo de la aplicación de la norma para el reconocimiento de los intereses anuales así:

Trabajador beneficiario de Ley 50/1990	Docente cobijado por la Ley 91/89
Salario: \$1.200.000	Salario: \$1.200.000
Saldo total de cesantías: \$12.000.000	Saldo total de cesantías: \$12.000.000
- Valor liquidación de cesantías por el año 2017: \$1.200.000	- Valor liquidación de cesantías por el año 2017: \$1.200.000
- Valor de los intereses a las cesantías (12% anual): <u>\$400.000</u>	- Valor de los intereses a las cesantías (DTF: 6.37% sobre todo el saldo de cesantías): <u>\$840.840</u>

--	--

63. Como puede observarse, para el caso del trabajador destinatario de la Ley 50 de 1990, solo percibe un 12% anual sobre el valor de las cesantías correspondientes al año inmediatamente anterior, mientras que, para el docente afiliado al fondo, recibe sus intereses de acuerdo con la tasa comercial promedio del sistema de captación financiera certificado por la Superintendencia Financiera (DTF), pero sobre el saldo total de cesantías que a 31 de diciembre del respectivo año tenga acumulado, de manera que, entre mayor sea el ahorro que el maestro tenga sobre dicho auxilio, mayores serán los réditos que perciba, es decir, que el fin teleológico de la norma, es que exista una reciprocidad financiera, esto es, desincentivar las liquidaciones o retiros parciales para de esa manera, producir acumulación del ahorro, permitiendo al fondo mantener los recursos destinados al pago de las prestaciones sociales de sus afiliados y como contraprestación, reconocerle los intereses sobre la totalidad del saldo, logrando generar de esa manera un equilibrio entre los intereses del gobierno nacional y el de los educadores, tal como fue concertado entre el magisterio, gobierno y congreso en el proyecto de ley No 159 de 1989.

64. Lo anterior, muestra que si bien el legislador no consagró la sanción moratoria por la no consignación de las cesantías anualizada a favor de los docentes afiliados al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, ello obedece a que contempló otros beneficios de los que no goza la población destinataria del régimen establecido en la Ley 50 de 1990, en atención a las particularidades que contiene cada régimen, motivo por el que no se comparte lo sostenido por la Corte al señalar que «el régimen especial al que está sometido el actor no contempla la sanción que solicita, situación distinta sería que su régimen lo contemplara o que, en su lugar, se estableciera otro tipo de beneficios o sanciones, lo cual, en este caso no se evidencia.»

De las normas y jurisprudencia citada, se observa entonces que la disposición de recursos para el pago de las cesantías de los docentes, no lleva a la generación de cuentas individuales para cada uno de los afiliados al Fondo, en virtud del principio de unidad de caja, en tanto lo que ocurre es que a la cuenta del Fondo llegan los recursos de La Nación, a través del Ministerio de Educación Nacional, con aportes a cargo de diferentes sujetos, con lo que se logra que dicho fondo cuente con los recursos necesarios para el pago de las cesantías de los docentes.

A lo anterior se agrega que no existe norma legal que imponga al Ministerio de Educación Nacional la obligación de efectuar una consignación propiamente dicha

y a una cuenta individual, por el valor de las cesantías de los docentes, pues las normas que regulan el trámite de reconocimiento y pago de cesantías, entre ellas, una apropiación mensual (doceava) del Sistema General de Participaciones, señalan la ejecución de un aporte en diversas oportunidades a lo largo del año anterior a la exigibilidad de la prestación y a cargo de sujetos diferentes, para que el Fondo Prestacional permanentemente cuente con los recursos necesarios para sufragar las prestaciones de todos sus afiliados, entre ellas las cesantías e intereses a las cesantías.

De lo que se concluye entonces que al estar el docente afiliado al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, **premisa fáctica que difiere sustancialmente de los pronunciamientos de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado en torno a la procedencia de la penalidad por la no consignación de cesantías docentes**, la disponibilidad de los dineros está garantizada toda vez que quien gira los recursos es el mismo titular de la obligación de pago - La Nación -, adicional a que estos no se acreditan en cuentas individuales, como sí sucede con los afiliados a los fondos privados que administran cesantías con el régimen de la Ley 50 de 1990.

De lo cual se tiene que el procedimiento o flujo de recursos de las prestaciones sociales de los docentes, es recibido por la fiduciaria en su totalidad y de forma general por los docentes activos y retirados afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, de acuerdo a las apropiaciones incorporadas y aprobadas en la Ley del Presupuesto General de la Nación para cada año fiscal, en cabeza del Ministerio de Educación Nacional.

Bajo el anterior contexto, se tiene igualmente que la entidad territorial, según la programación del mismo Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, contaba hasta el 5 de febrero de 2021 para reportar las cesantías de los docentes ante el Fondo de Prestaciones Sociales; es decir, que pese a que dicho Fondo cuenta con los recursos para el reconocimiento de las cesantías, sí cumple con el proceso para garantizar su reconocimiento y tener a disposición las sumas reconocidas en tiempo oportuno, no advirtiéndose entonces la existencia de obligación de consignar el valor de las cesantías de cada uno de los docentes, pues las mismas están a su disposición de acuerdo a los dineros aportados por el Sistema General de Participaciones.

Es por eso que debe concluirse que si bien los docentes oficiales son servidores públicos y por ello destinatarios de la sanción moratoria prevista en la Ley 50 de 1990, **en los casos analizados por la jurisprudencia**, lo cierto es que se encuentran dentro un régimen especial de prestaciones sociales previsto en la Ley 91 de 1989, modificada parcialmente por la Ley 812 de 2003 que creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, lo que conlleva a que la naturaleza del FOMAG sea diferente a la de los fondos administradores de

cesantías privados y, por lo tanto, la operatividad en el reconocimiento del auxilio de cesantías contenga diferencias sustanciales.

3.4.4. La consignación de los intereses a las cesantías para los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio

Respecto al pago de intereses a las cesantías el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, en el numeral 2, preceptúa:

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.

Y la omisión en el pago tiene una penalidad que contempla la Ley 52 de 1975, así:

Artículo primero. *A partir del primero de enero de 1975 todo patrono obligado a pagar cesantía a sus trabajadores conforme al Capítulo VII Título VIII, Parte 1ª. del Código Sustantivo del Trabajo y demás disposiciones concordantes, les reconocerá y pagará intereses del 12% anual sobre los saldos que en 31 de diciembre de cada año, o en las fechas de retiro del trabajador o de liquidación parcial de cesantía, tenga este a su favor por concepto de cesantía.*

2º. Los intereses de que trata el inciso anterior deberán pagarse en el mes de enero del año siguiente a aquel en que se causaron; o en la fecha del retiro del trabajador o dentro del mes siguiente a la liquidación parcial de cesantía, cuando se produjere antes del 31 de diciembre del respectivo período anual, en cuantía proporcional al lapso transcurrido del año.

3º. Si el patrono no pagare al trabajador los intereses aquí establecidos, salvo los casos de retención autorizados por la Ley o convenidos por las partes, deberá cancelar al asalariado a título de indemnización y por una sola vez un valor adicional igual al de los intereses causados.

4º. Salvo en los casos expresamente señalados en la ley, los intereses a las cesantías regulados aquí estarán exentos de toda clase de impuestos y serán irrenunciables e inembargables.

No obstante lo anterior, para el caso de pago de intereses de cesantías a los docentes, se tiene que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio expidió el Acuerdo 39 de 1998, en el cual se estableció la forma como se reconocería y pagarían las cesantías y los intereses a las cesantías del personal docente afiliado:

*(...) **ARTÍCULO TERCERO:** Las liquidaciones anuales de cesantías de los docentes serán reportadas por cada entidad territorial o por el establecimiento público educativo oficial a la respectiva Oficina Regional del*

Fondo del Magisterio en cada entidad territorial en medio magnético e impreso en los formatos diseñados y aprobados por el Ministerio de Educación Nacional para el efecto, en los primeros veinte (20) días del mes de enero de cada año” (...)

ARTICULO CUARTO: *El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio realizará el pago de los intereses **en el mes de marzo**, a los docentes cuya información haya sido remitida a la Entidad Fiduciaria que administra los recursos del Fondo a más tardar el 5 de febrero de cada año, y en el mes de mayo a los docentes cuya información haya sido remitida a la entidad Fiduciaria en el período comprendido entre el 6 de febrero y hasta el 15 de marzo de cada año (...)*” Negrilla fuera del texto.

3.5. El caso concreto

3.5.1. Frente a la consignación de las cesantías

La parte demandante solicita el reconocimiento de la sanción moratoria por la tardanza en la consignación de las cesantías anuales correspondientes al año 2020.

Para decidir el derecho que le asiste a la parte demandante, se observa a partir de los documentos allegados que se encuentra con vinculación como docente y afiliación al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio desde el año 2014 y que se le liquidaron cesantías por el año 2020 por la suma de \$2.655.903 (fls. 73-74 02AnexosDemanda.pdf).

En este sentido, se advierte que la parte demandante, de conformidad con el artículo 4 de la Ley 91 de 1989¹⁰ se encuentra afiliada al Fondo de Prestaciones del Magisterio; por lo tanto, es del caso tener en cuenta que si bien el numeral 3 del artículo 99 insistentemente citado, obliga a la consignación de las cesantías como fecha máxima el 15 de febrero del año siguiente, que para este caso sería el año 2021, esta consignación se exige realizarse en el fondo privado que haya elegido el servidor público, no obstante, como ya se advirtió la parte demandante no se encuentra en ningún fondo privado sino en el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio.

De acuerdo con lo anterior, el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio que, si bien es administrado actualmente mediante un contrato de fiducia mercantil por Fiduprevisora S.A., pertenece a la Nación, como entidad encargada del pago de las

¹⁰ **ARTÍCULO 4.** El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, atenderá las prestaciones sociales de los docentes nacionales y nacionalizados que se encuentren vinculados a la fecha de la promulgación de la presente Ley, siempre con observancia del artículo 2, y de los que se vinculen con posterioridad a ella. **Serán automáticamente afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio**, los docentes nacionales y nacionalizados que se encuentren vinculados a la fecha de la promulgación de la presente Ley, quienes quedan eximidos de requisito económico de afiliación.(...)

cesantías de los docentes afiliados al citado fondo, por lo que la obligación de consignar el auxilio de cesantías antes del 15 de febrero de cada año, no se omite en este preciso caso porque al estar afiliado el docente al fondo, la disponibilidad de los recursos está garantizada, toda vez que quien gira los recursos es el mismo titular de la obligación de pago, teniendo en cuenta además que, como ya se dilucidó en acápite precedente, este reconocimiento no se acredita en una cuenta individual del docente, como sí sucede con los afiliados a los fondos privados que administran cesantías, pues para los docentes, se reitera, son pagadas por La Nación a través de la cuenta especial del FOMAG, que se administra por el principio de unidad de caja con disponibilidad permanente de recursos.

En efecto, la regulación contemplada en la Ley 50 de 1990 prevé, con corte al 31 de diciembre de cada año, una liquidación definitiva de las cesantías causadas por ese año en favor del trabajador, y el valor que resulte se consigna antes del 15 de febrero de la anualidad siguiente, en una cuenta individual, a nombre del trabajador y se deja a disposición o en administración del fondo de cesantías que éste elija. De allí que, si esta consignación no se efectúa en el término previsto, es procedente la sanción de que trata el artículo 99 de la Ley 50 de 1990.

Lo anterior, a juicio de esta juzgadora, no es aplicable en el presente caso, donde las particularidades del régimen pensional administrado por el Fondo le exige, la disposición de los recursos cada que uno de sus afiliados solicite el auxilio de las cesantías, los cuales ya se encuentran debidamente apropiados desde el año respecto del cual se causa el derecho y que solo requieren la formalidad de la liquidación por parte del ente territorial, el cual, en todo caso, deberá allegar la misma hasta el 05 de febrero del año subsiguiente a la vigencia que se liquida. Por lo que aún con la regulación especial, las entidades accionadas cumplen con los términos legales generales (15 de febrero) para que el accionante conozca el monto de los recursos que por este concepto tiene a su disposición.

Es por estas diferencias sustanciales, que no caprichosas ni desfavorables para la parte demandante, ni mucho menos contrarias a la Constitución, que el Juzgado no puede arribar a la conclusión que se plantea en la demanda, esto es, de imputarle omisiones al FOMAG como administrador cuando no realiza ningún traslado con consignación de recursos a ningún otro organismo ni en cuentas individuales de los docentes y, mucho menos, al ente territorial que se constituye en un mero facilitador del proceso. Se tiene visto que el FOMAG es una cuenta que, si bien es administrada por FIDUPREVISORA S.A., pertenece a la Nación como entidad que tiene a su cargo el pago de las cesantías de los docentes afiliados al mismo, por lo que en el mismo Fondo confluyen la calidad de obligado al reconocimiento de la prestación y de pagador directo de la misma, por lo que la categoría “*consignación*”

de las cesantías”, no puede ser entendida en la literalidad que ofrece el artículo 99 de la Ley 50 de 1999, cuerpo normativo diseñado para otro tipo de régimen que si admite esta condición.

Entonces, si la sanción prevista en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990 busca garantizar el cumplimiento de la obligación laboral por parte del empleador renuente y así lograr que los recursos estén disponibles a favor del trabajador cuando este los requiera y se cumplan los presupuestos legales para su solicitud o retiro, debe decirse que en el caso concreto quedó sin demostración que las cesantías causadas por el año 2020, no se encontraban dispuestas en la fecha posterior al 6 o, si se quiere, al 15 de febrero de 2021 para su reclamación por la parte demandante. Al contrario, encuentra el Despacho que, en los certificados aportados, están relacionadas las cesantías año tras año con la respectiva liquidación de intereses, y la fecha de pago de los mismos.

3.5.2. Indemnización por el pago inoportuno de intereses de las cesantías

De conformidad con lo estipulado en el Acuerdo 39 de 1998, el cual goza de presunción de legalidad -pues no ha sido declarado nulo por esta jurisdicción-, tampoco es procedente solicitar la moratoria por la consignación inoportuna de los intereses a las cesantías, pues está claro que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio tiene hasta el 31 de marzo para efectuar la consignación en la cuenta nómina del docente.

Por lo que, en cumplimiento de este directriz, a la parte demandante se le liquidó la suma de \$351.264, misma que fue cancelada el 27 de marzo de 2021, conforme a los lineamientos establecidos en el Acuerdo 039 de 1998 del Consejo Directivo del FOMAG.

En los anteriores términos, el cumplimiento en el término establecido de los intereses a las cesantías, conforme a las directrices del Acuerdo 039 de 1998, constituye razón suficiente para negar igualmente la solicitud de pago de la indemnización por el pago inoportuno de los intereses a las cesantías, pues evidentemente no le es aplicable el contenido normativo de la Ley 52 de 1975 norma específica para el régimen general.

En cuanto a la reflexión que trae la parte demandante en los alegatos de conclusión en torno a si la fórmula para la liquidación de intereses de las cesantías docentes es o no más favorable frente al régimen general, se recuerda que este aspecto no hizo parte de la fijación del litigio, toda vez que de lo que se trataba en este asunto, tal como se propuso por la parte demandante desde el inicio del proceso, era determinar si en el caso concreto era o no procedente aplicar la sanción moratoria por no consignación de los intereses a las cesantías antes del 31 de enero de 2021

contemplada en el artículo de la Ley 52 de 1975, no su forma de liquidación. Razón suficiente para no emitir pronunciamiento alguno al respecto.

3.5.3. La interpretación del superior jerárquico es conteste con lo aquí decidido

Auscultadas las decisiones proferidas por el Tribunal Administrativo de Caldas se observa que, en providencias de dos de sus salas, las decisiones han ido orientadas a confirmar las decisiones de primera instancia de otros despachos judiciales que negaran las pretensiones deprecadas:

- TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS. SALA TERCERA DE DECISIÓN. MAGISTRADO PONENTE: DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS. Manizales, treinta y uno (31) de marzo de dos mil veintitrés (2023). Radicado: 17001-33-33-004-2022-00164-02:

“La demandante no tiene derecho al 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, ni a la Indemnización por el pago tardío de los intereses a las cesantías, establecida en el artículo 1 de la Ley 52 de 1975, la Ley 50 de 1990 y el Decreto 1176 de 1991, por cuanto, la demandante es docente afiliada al Fomag desde 2009, por lo que, el reconocimiento, liquidación y pago de las cesantías y sus intereses del año 2020, se rige por la Ley 91 de 1989, modificada parcialmente por la Ley 812 de 2003, reglamentada por el Decreto 3752 de 2003 y el Acuerdo 039 de 1998, que regulan en forma expresa y precisa aspectos como, la forma y plazo para la transferencia de recursos al Fomag y el reporte de información de las entidades territoriales para el pago de las cesantías y los intereses sobre ellos. Tampoco hay lugar a aplicar las normas señaladas por la demandante con fundamento en el principio de favorabilidad”.

- TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS. SALA PRIMERA DE DECISIÓN MAGISTRADO PONENTE: CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES Manizales, primero (01) de junio de dos mil veintitrés (2023). Radicado 17001-33-39-004-2022-00035-02:

“El demandante no tiene derecho al reconocimiento y pago de la sanción por mora por la no consignación oportuna de las cesantías establecida en la Ley 50 de 1990, ni a la indemnización por el pago tardío de los intereses a las cesantías, establecida en el artículo 1 de la Ley 52 de 1975, la Ley 50 de 1990 y el Decreto 1176 de 1991, por cuanto es docente afiliada al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, por lo que, el reconocimiento, liquidación y pago de las cesantías y sus intereses de 2020 se rige por la Ley 91 de 1989, modificada parcialmente por la Ley 812 de 2003,

reglamentada por el Decreto 3752 de 2003 y el Acuerdo 039 de 1998. En consecuencia, al no prosperar los argumentos expuestos por el demandante, se confirmará la sentencia apelada, que negó sus pretensiones.”

3.6. Conclusión

En este orden de ideas se declarará probada la excepción de *“INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN CON FUNDAMENTO EN LA LEY”*, propuesta por el DEPARTAMENTO DE CALDAS y las de *“IMPOSIBILIDAD FÁCTICA DE CONFIGURARSE LA CONSIGNACIÓN EXTEMPORÁNEA DE LAS CESANTÍAS E INTERESES A LAS CESANTÍAS EN EL RÉGIMEN ESPECIAL DEL FOMAG”*, *“PRINCIPIO DE INESCINDIBILIDAD”*, *“INDEBIDA INTERPRETACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA RELACIONADA CON LAS CESANTÍAS DEL FOMAG”*, propuestas por LA NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO y se negarán las pretensiones de la demanda.

3.7. Condena en costas

Con base en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, modificado por la Ley 2080 de 2021, toda vez que la demanda se presentó con fundamentos legales razonables, no se condenará en costas, por lo que se declarará no próspera la excepción denominada *“PROCEDENCIA DE LA CONDENACION EN COSTAS EN CONTRA DEL DEMANDANTE”*, propuesta por LA NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO.

4. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR NO PROBADA la excepción de *“FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA”*, propuesta tanto por LA NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO como por el DEPARTAMENTO DE CALDAS y la de *“PROCEDENCIA DE LA CONDENACION EN COSTAS EN CONTRA DEL DEMANDANTE”* propuesta por esta última entidad, por las razones expuestas.

SEGUNDO: DECLARAR PROBADA la excepción de “*INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN*”, propuesta por el DEPARTAMENTO DE CALDAS y las de “*IMPOSIBILIDAD FÁCTICA DE CONFIGURARSE LA CONSIGNACIÓN EXTEMPORÁNEA DE LAS CESANTÍAS E INTERESES A LAS CESANTÍAS EN EL RÉGIMEN ESPECIAL DEL FOMAG*”, “*PRINCIPIO DE INESCINDIBILIDAD*”, “*INDEBIDA INTERPRETACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA RELACIONADA CON LAS CESANTÍAS DEL FOMAG*”, propuestas por LA NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, por lo analizado.

TERCERO: NEGAR las pretensiones de la demanda promovida dentro del medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO por la señora **VALENTINA MARÍN RÍOS** en contra de **LA NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO** y el **DEPARTAMENTO DE CALDAS**, de conformidad con lo expuesto en precedencia.

CUARTO: NO CONDENAR EN COSTAS a la parte demandante, por lo brevemente considerado.

QUINTO: RECONOCER PERSONERÍA a la abogada CATALINA CELEMÍN CARDOSO, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.010.453.991 y tarjeta profesional No. 201.409 del Consejo Superior de la Judicatura para actuar en nombre y representación de LA NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO conforme al poder general otorgado mediante la escritura pública No. 676 del 25 de abril de 2023, visible en el archivo “*14AlegatosFomag.pdf*” del expediente.

En igual sentido, se le reconoce personería a la abogada YAHANY ANDREA GENES SERPA, identificada con la cédula de ciudadanía No. 1.063.156.674 y tarjeta profesional No. 256.137 del Consejo Superior de la Judicatura, para actuar en nombre y representación de LA NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO conforme el poder que le fuera sustituido, visible en el archivo “*14AlegatosFomag.pdf*” del expediente.

Así también, se ACEPTA LA RENUNCIA al poder presentada por el abogado JUAN FELIPE RÍOS FRANCO, para ejercer la representación judicial del DEPARTAMENTO DE CALDAS, según memorial visible en el archivo *11RenunciaPoderDptoCaldas.pdf*.

SEXTO: Una vez se encuentre ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente, previa cancelación de las anotaciones en el aplicativo Justicia XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CLAUDIA YANETH MUÑOZ GARCÍA
JUEZ

Firmado Por:
Claudia Yaneth Muñoz Garcia
Juez
Juzgado Administrativo
001
Manizales - Caldas

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: **4e7fc14b082a792438037a89f935942f5f071e1d29c3a5c1ca22baf9c347b6ce**

Documento generado en 29/06/2023 04:34:51 PM

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

REPÚBLICA DE COLOMBIA

RAMA JUDICIAL



JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES

Manizales, Caldas, veintinueve (29) de junio de dos mil veintitrés (2023).

RADICADO	17001-33-33-001-2023-00140-00
MEDIO DE CONTROL	REPARACIÓN DIRECTA
DEMANDANTE	FABIO ANTONIO VELÁSQUEZ MORENO Y OTROS
DEMANDADO	NACIÓN – SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO
AUTO No	1002
ESTADO No	078 DEL 30 DE JUNIO DE 2023

ASUNTO

Procede el despacho a estudiar la admisibilidad de la demanda de referencia, que da origen a la presente actuación.

CONSIDERACIONES

Una vez revisado el expediente, se observa que en este momento resulta improcedente la admisión de la demanda así propuesta en ejercicio del medio de control de REPARACIÓN DIRECTA instaurada por FABIO ANTONIO VELÁSQUEZ MORENO Y OTROS en contra de LA NACIÓN – SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO, por las siguientes razones;

1. De conformidad con lo establecido en el artículo 160 de la Ley 1437 de 2011, deberá allegar el poder debidamente conferido por la señora Luz Stella Ramírez Moreno, visible a folios 8 y 9 del archivo 06 del expediente digital, toda vez que no fue otorgado mediante presentación personal o a través de mensaje de datos, ya que del pantallazo obrante a folio 13 del mismo archivo no se logra entender ello.

Por lo anterior dicho poder deberá presentarse de acuerdo a las formalidades exigidas en los artículos 73 y siguientes del Código General del Proceso (presentación personal) o conforme a lo regulado en el artículo 5o la Ley 2213 de 2022 (con constancia del envío del mensaje de datos a través del cual se confirió el poder o la ratificación del mismo).

2. Igualmente deberá aclarar el poder referido, toda vez que el número de cédula de ciudadanía y de la tarjeta profesional de la abogada Lady Paola Valencia Posos, presenta inconsistencias entre el establecido en el encabezado, lo indicado en la parte inferior y con lo referido en la demanda y la subsanación.

Así mismo, deberá aclararse el número de cédula de ciudadanía y de la tarjeta profesional de la abogada Lady Paola Valencia Posos, en el poder obrante a folios 10 a 12 del archivo 06 del expediente digital, en el cual se observan inconsistencias en lo dispuesto en el encabezado, en la parte inferior del mismo, con lo señalado en la demanda y la subsanación.

3. De conformidad con el numeral 2 del artículo 166 de la Ley 1437 de 2011, deberá allegar el avalúo catastral del inmueble de los demandantes con vigencia 2021, enunciado en las pruebas y en los anexos de la demanda, sin que se haya aportado, y los documentos relacionados con la demanda de deslinde y amojonamiento tramitada en el Juzgado Promiscuo Municipal del Supía Caldas, radicada bajo el número 405-2021, a lo cual alude en las pruebas y en los anexos de la demanda, sin que se hubiese allegado.

La parte demandante, dará cumplimiento estricto a lo dispuesto por la Ley 2080 de 2021, en cuanto a la remisión de memoriales con destino a este proceso, en concordancia con lo estipulado, en especial, en el artículo 186 del CPACA, los cuales deberán remitirse al correo electrónico admin01ma@cendoj.ramajudicial.gov.co

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Manizales,

RESUELVE

PRIMERO: INADMITIR la demanda presentada por el señor FABIO ANTONIO MORENO VÉLASQUEZ Y OTROS en contra de la NACIÓN – SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO, por las razones anteriormente expuestas.

SEGUNDO: ORDENAR a la parte demandante que corrija su demanda, subsanando los defectos indicados en la parte motiva de esta providencia, dentro del término de diez (10) días, so pena de rechazo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CLAUDIA YANETH MUÑOZ GARCÍA

JUEZ

Firmado Por:
Claudia Yaneth Muñoz Garcia
Juez
Juzgado Administrativo
001
Manizales - Caldas

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: **8056bac018a240949620aa8343f96cfdce9586cde2a6986c3636b67a2b26a247**

Documento generado en 29/06/2023 04:34:55 PM

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

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES

Manizales, veintinueve (29) de junio de dos mil veintitrés (2023).

RADICADO:	17001-33-33-001- 2023-00221 -00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN A LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
ACCIONANTE:	CLAUDIA PATRICIA ARANGO
ACCIONADA:	MUNICIPIO DE VILLAMARÍA, CALDAS
AUTO:	1001
ESTADO:	078 DEL 30 DE JUNIO DE 2023

Por reunir los requisitos legales establecidos en los artículos 15, 16 y 18 de la Ley 472 de 1998 y del numeral 10 del art. 155 del CPACA, **SE ADMITE** la demanda que, en ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, instauró la señora **CLAUDIA PATRICIA ARANGO** en contra del **MUNICIPIO DE VILLAMARÍA, CALDAS**. En consecuencia, se ordena:

1. **NOTIFICAR** al representante legal del Municipio de Villamaría, Caldas.
2. **NOTIFICAR** al Ministerio Público, en este caso, a la señora Procuradora 180 Judicial I, delegada ante este Despacho.
3. **ENVIAR** copia de la demanda y del auto admisorio a la Defensoría del Pueblo, de conformidad con el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.
4. La parte actora informará sobre la existencia de esta demanda a los miembros de la comunidad de Manizales, mediante copia de un extracto que se publicará a través de un medio masivo de comunicación o de cualquier otro medio eficaz. Todo, conforme lo dispone el art. 21 de la Ley 472 de 1998.

El Despacho podrá hacer uso de las herramientas tecnológicas con las que cuenta la Rama Judicial para el cumplimiento de este mismo fin.

5. Correr traslado de la demanda a la entidad accionada por el término de **10 días**, dentro de los cuales podrán contestar la demanda, solicitar la práctica de pruebas y proponer excepciones (art. 22 y 23 de la ley 472 de 1998).
6. Toda persona natural o jurídica podrá coadyuvar la demanda hasta antes de proferir sentencia de primera instancia. También podrán hacerlo las organizaciones cívicas y similares, así como el Defensor del Pueblo y sus

delegados, el Personero Municipal, y demás autoridades que por razón de sus funciones deban proteger o defender los derechos e intereses colectivos invocados.

7. Desde ya se **REQUIERE** a la entidad demandada para que reúna al comité de conciliación con el fin de plantear una posible solución a la presunta vulneración de los derechos e intereses colectivos denunciados. Lo anterior deberá hacerse constar en un acta que se aportará a la audiencia de Pacto de Cumplimiento, en la fecha que para tal fin se fije.

La información con destino al Despacho se deberá remitir al siguiente correo electrónico: admin01ma@cendoj.ramajudicial.gov.co.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CLAUDIA YANETH MUÑOZ GARCÍA
JUEZ

JPRC

Firmado Por:
Claudia Yaneth Muñoz Garcia
Juez
Juzgado Administrativo
001
Manizales - Caldas

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: **621a710fb7b586d04025bd4c326562bde5b379df85a92ddaae19de22347eb3bc**

Documento generado en 29/06/2023 04:34:56 PM

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