



**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO  
DE ORALIDAD DE BOGOTÁ  
SECCIÓN SEGUNDA**

**PROCESO:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**RADICACIÓN:** 110013335-012-2021-00001-00  
**ACTORES:** GLADYS MABEL RIOS PEÑA  
**ACCIONADOS:** NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL-FONDO  
NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO.

**ACTA No. 190-2022  
AUDIENCIA INICIAL**

*En Bogotá a los 29 de agosto de 2022, siendo las 2:30 p.m. fecha y hora previamente señaladas, la suscrita Juez Doce Administrativo de Oralidad de Bogotá, en asocio de su secretario ad-hoc, declaró abierta la audiencia virtual, a través de la plataforma LifeSize, con la asistencia de los siguientes:*

**INTERVINIENTES**

**PARTE DEMANDANTE:** La apoderada de los demandantes en los procesos de la referencia, **PAULA MILENA AGUDELO MONTAÑA**, identificada con la Cédula de Ciudadanía No. 1.030.633.678 y T.P. No. 112.907 del C.S. de la J.

**PARTE DEMANDADA:** El apoderado del Ministerio de Educación-FOMAG-Fiduprevisora S.A., **JHON FREDY OCAMPO VILLA**, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 1.010.206.329 y T.P. No. 322.164 de C.S. de la J.

**MINISTERIO PUBLICO:** **FABIO ANDRES CASTRO SANZA** Procurador 62 Judicial I para Asuntos Administrativo.

**PRESENTACIÓN DE LA AUDIENCIA**

*Se informa a las partes que como quiera que en la audiencia inicial se presentaron fallas de conectividad de la apoderada de la parte demandante el Despacho dispuso reprogramar la audiencia en la etapa procesal de alegaciones, por lo tanto el día de hoy se agotarán las siguientes Etapas:*

1. Alegaciones finales
2. Juzgamiento

**I. ALEGACIONES FINALES**

*Como quiera que en audiencia anterior la apoderada de la parte demandante presentó problemas de conectividad lo que le impidió finalizar sus alegaciones finales, se le concede el uso de la palabra para que presente sus argumentos de conclusión. Las alegaciones quedan registradas en la videograbación de la audiencia.*

**II. SENTENCIA**

Procede el Despacho, luego de agotadas todas las etapas procesales pertinentes, a proferir la sentencia que en derecho corresponda.

### **Problema Jurídico.**

Debe este estrado judicial, determinar cuál es el régimen aplicable a la actora para la liquidación de sus cesantías teniendo en cuenta que tuvo vinculaciones temporales con la entidad antes de 1990, para ello deberá resolverse previamente si hubo o no solución de continuidad en la prestación del servicio.

## **CONSIDERACIONES**

### **Régimen de Cesantías aplicable a los docentes.**

En sentencia de 30 de noviembre de 2017, entre otras, el Consejo de Estado ha realizado un análisis de la normatividad aplicable a los docentes respecto del régimen de cesantías:

La ley 91 de 1989, creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y reguló la prestación social de las Cesantías para los docentes, estableciendo un procedimiento para su liquidación. Entre otras disposiciones contempló:

**“Artículo 1º.-** Para los efectos de la presente Ley, los siguientes términos tendrán el alcance indicado a continuación de cada uno de ellos:

1. **Personal nacional.** Son los docentes vinculados por nombramiento del Gobierno Nacional.

2. **Personal nacionalizado.** Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial antes del 1 de enero de 1976 y los vinculados a partir de esta fecha, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 43 de 1975.

3. **Personal territorial.** Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial, a partir del 1 de enero de 1976, sin el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 10 de la Ley 43 de 1975

(...)

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

(...)

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 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 1º de enero de 1990, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio reconocerá y pagará un interés anual sobre saldo de estas cesantías existentes al 31 de diciembre de cada año, liquidadas anualmente y sin retroactividad, equivalente a la suma que resulte de aplicar la tasa de interés, que de acuerdo con certificación de la Superintendencia Bancaria, haya sido la comercial promedio de captación del sistema financiero durante el mismo período. Las cesantías del personal nacional docente, acumuladas hasta el 31 de

*diciembre de 1989, que pasan al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, continuarán sometidas a las normas generales vigentes para los empleados públicos del orden nacional.”*

*De lo anterior se colige que la referida ley estableció un sistema anualizado y sin retroactividad para la liquidación del auxilio de la Cesantía, para los docentes que se vinculen a partir del 1 de enero de 1990.*

*Posteriormente, el artículo 6º de la Ley 60 de 1993, señaló que el régimen prestacional aplicable a los actuales docentes nacionales o nacionalizados que se incorporen a las plantas departamentales o distritales sin solución de continuidad y los de las nuevas vinculaciones, será el reconocido por la Ley 91 de 1989.*

*Así mismo estableció que los docentes vinculados por contrato a los servicios educativos estatales antes del 30 de junio de 1993 serían incorporados a la planta de personal de los departamentos o distritos donde prestaban el servicio:*

*“**Artículo 6º.-** Administración del personal. Corresponde a la ley y a sus reglamentos, señalar los criterios, régimen y reglas para la organización de plantas de personal docente y administrativo de los servicios educativos estatales*

*Ningún departamento, distrito o municipio podrá vincular docentes y administrativos sin el lleno de los requisitos del estatuto docente y la carrera administrativa, respectivamente, ni por fuera de las plantas de personal que cada entidad territorial adopte.*

*Todo nombramiento o vinculación que no llene los requisitos a que se refiere este artículo, serán ilegales y constituyen causal de mala conducta, sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal para quien lo ejecute.*

*El régimen prestacional aplicable a los actuales docentes nacionales o nacionalizados que se incorporen a las plantas departamentales o distritales sin solución de continuidad y las nuevas vinculaciones será el reconocido por la Ley 91 de 1989, y las prestaciones en ellas reconocidas serán compatibles con pensiones o cualquier otra clase de remuneraciones. El personal docente de vinculación departamental, distrital y municipal será incorporado al Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio y se les respetará el régimen prestacional vigente de la respectiva entidad territorial.*

*A su vez, el artículo 13 de la Ley 344 de 1996, señaló que sin perjuicio de lo estipulado en la ley 91 de 1989, las personas que se vinculen a las entidades del Estado a partir del 31 de diciembre de 1996, tendrán un régimen anualizado de cesantías:*

***ARTÍCULO 13º.- 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;*

*En este sentido, se concluye que dicha ley excluyó de su aplicación a los docentes por cuanto estos tienen un régimen especial previsto en la ley 91 de 1989.*

Frente al tema de autos el Consejo de Estado<sup>1</sup> luego de hacer un análisis de las disposiciones contenidas en la ley 91 de 1989 concluyó:

Visto lo anterior, se concluye: (i) que los docentes nacionalizados vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989, mantendrían el régimen prestacional previsto en la normativa vigente de la entidad territorial, es decir, el sistema de retroactividad, y (ii) a los docentes nacionales y a los vinculados a partir del 1.º de enero de 1990 [lo que según la definición contenida en los artículos 1 y 2, corresponde a los nacionales o territoriales que por cualquier causa se lleguen a vincular en tal calidad, sin hacer distinción entre nacionales y territoriales], se les aplicarán las disposiciones vigentes para los empleados públicos del orden nacional, esto es, un sistema anualizado de cesantías, sin retroactividad y sujeto al reconocimiento de intereses.

Posteriormente, el artículo 6 de la Ley 60 de 1993, señaló que el régimen prestacional aplicable a los docentes nacionales o nacionalizados que se incorporen a las plantas departamentales o distritales, sin solución de continuidad, y los de las nuevas vinculaciones, será el reconocido por la Ley 91 de 1989.

(...)

Por último, no le asiste razón al demandante cuando alega que por ser un docente vinculado con anterioridad a la expedición de la Ley 344 de 1996, tiene derecho a que las cesantías le sean liquidadas retroactivamente, habida cuenta que el artículo 13 de la Ley 344 de 1996 excluyó de su aplicación a aquellos vinculados con posterioridad a la Ley 91 de 1989, esto es, a partir del 1.º de enero de 1990.

(...)

**En conclusión:** En el presente asunto, toda vez que el demandante se vinculó como docente con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 91 de 1989, se le aplica para el reconocimiento de cesantías las normas vigentes para los empleados públicos del orden nacional, es decir, un sistema anualizado de cesantías, sin retroactividad y sujeto al reconocimiento de intereses”.<sup>2</sup>

**CASO EN CONCRETO**

Para establecer el régimen de cesantías aplicable al caso, resulta indispensable estudiar el tipo de vinculación de la demandante.

Del certificado de historia laboral, se observa que la accionante ha tenido las siguientes vinculaciones:

| FECHA DE VINCULACIÓN                            | TIPO DE VINCULACIÓN                                                                          |
|-------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| 20 de febrero de 1989 a 03 de diciembre de 1989 | Temporal tiempo completo<br>(Caja De Previsión Social Del Distrito)<br>(A.E. No. 06 fl. 159) |
| 22 de enero de 1990 a 02 de diciembre de 1990   |                                                                                              |
| 21 de enero de 1991 a 01 de diciembre de 1991   |                                                                                              |
| 19 de enero de 1992 a 30 de noviembre de 1992   |                                                                                              |
| 08 de febrero de 1993                           | En propiedad<br>(FONPREMAG)<br>(A.E. No. 06 fl. 188)                                         |

<sup>1</sup> Sentencia de 26 de abril de 2018. Exp. 3164-15 Consejero Ponente: William Hernández

<sup>2</sup> Ibídem

*En primer lugar, si bien obran pruebas que evidencian un nombramiento oficial de la demandante como docente al servicio del distrito capital de Bogotá antes del 1° de enero de 1990, este tuvo su origen en razón de una vinculación temporal de tiempo completo durante el período comprendido entre el 20 de febrero de 1989 a 03 de diciembre de 1989. Lo anterior implica que dicha relación legal y reglamentaria solo se consolidó hasta la referida fecha límite de ejecución, situación que implicaba el consecuente reconocimiento de las cesantías definitivas por tal lapso.*

*En el presente proceso, la discusión no recae en la falta de pago del auxilio de cesantías por el período aludido, sino solo el hecho de que ese vínculo, en el sentir de la actora, le otorgó el derecho a que tal prestación sea reliquidada en su totalidad con base en la aplicación del régimen retroactivo previsto en la Ley 6.<sup>a</sup> de 1945 para el tiempo restante de servicio acumulado por considerar que la actora es docente territorial. Sin embargo, es preciso aclarar que el hecho de que lo hubiese vinculado el distrito no significa que fuera docente territorial, teniendo en cuenta que no se acreditaron los supuestos que permiten certificar esta condición es decir que se haya vinculado sin el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 10 de la Ley 43 de 1975.*

*Ahora bien, respecto de la viabilidad de tener como fecha de inicio actividad docente el 20 de febrero de 1989, sin interrupciones, debe tenerse en cuenta que a sabiendas de que con posterioridad a la finalización de ese período, la señora López Martínez tuvo nuevos vínculos intermitentes del 22 de enero a 02 de diciembre de 1990, del 21 de enero de 1991 a 01 de diciembre de 1991 y del 19 de enero de 1992 a 30 de noviembre de 1992, así como un nombramiento en propiedad como educadora estatal desde el 8 de febrero de 1993 hasta la fecha, lo que se advierte en realidad es que en el ejercicio de la actividad educativa del Estado existieron varios lapsos de solución de continuidad que implican la existencia no de una sola relación legal y reglamentaria, sino de varias en diferentes momentos, ello al punto de que la normativa aplicable en cada oportunidad debe ser la vigente en cada caso.*

*En este sentido, debe traerse a colación lo concluido por el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo, frente a la solución de continuidad en casos similares al de autos:*

*“(…)*

*Esta Corporación ha considerado que no se puede confundir el retiro definitivo con las interrupciones transitorias, en la medida que, en el primero, opera la ruptura del vínculo, como por ejemplo la renuncia o **cualquiera de las causas legales de desvinculación y surge para el interesado el derecho a reclamar el reconocimiento y pago de las cesantías definitivas (sujetas a prescripción sino se reclaman oportunamente)**, mientras que, para el segundo, se trata de suspensiones o interrupciones del servicio por situaciones administrativas amparadas en la ley (...)*  
*(Negrilla del Despacho)*

*(…)*

***Cabe señalar, que la solución de continuidad opera cuando transcurren más de 15 días sin interrupción en el servicio, que como ya se dijo no se puede confundir con el retiro o la ruptura de la prestación del mismo, que es una situación definitiva, como la que le atañe al demandante, en el asunto sub examine, quien permaneció por 49 días hábiles fuera del servicio, toda vez que su nuevo periodo laboral inició el 11 de noviembre de 2011<sup>3</sup>***

---

<sup>3</sup> Sentencia de 26 de abril de 2018. Exp. 3164-15 Consejero Ponente: William Hernández

En un caso con similitudes fácticas y jurídicas al particular, el Consejo de Estado<sup>4</sup> en sentencia del 31 de julio de 2020 precisó lo siguiente:

*“[...] [P]ara que puedan acumularse los tiempos de servicios oficiales con el propósito de reconocer las cesantías definitivas, es relevante que estos se hayan prestado con continuidad, sin que haya operado la ruptura del vínculo laboral; condición que no se cumple en el presente asunto, pues entre las relaciones laborales del accionante operó la solución de continuidad. En consecuencia, es improcedente el argumento del apelante referente a que tiene derecho al reconocimiento de las cesantías retroactivas, con ocasión de su vinculación desde el año 1979, toda vez que esta se terminó el 23 de agosto de 1985. Aclarado lo anterior, se indica que conforme se acreditó en el expediente, el último vínculo del señor Jorge Arturo Pereira Escarria en calidad de docente fue a partir del 2 de febrero de 1996, como bien lo determinó el A quo. Por consiguiente, es esta la fecha que se tiene en cuenta para efectos del reconocimiento de las cesantías definitivas reclamadas. En este orden de ideas, dado que tal vinculación ocurrió con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 91 de 1989, esto es, después del 31 de diciembre de 1989, se considera que las cesantías del actor se liquidan de forma anual. [...]”.*

Así las cosas, de conformidad con la jurisprudencia en cita, se establece que si bien la señora GLADYS MABEL RIOS PEÑA tuvo una vinculación como docente desde el año 1989, lo cierto es que frente a la misma concurrió la solución de continuidad, lo que facultaba a la demandante a reclamar las cesantías definitivas al finalizar cada año desde 1989 hasta 1992, so pena de prescripción y reclamarlas a quien fuera su nominador, esto es al ente territorial o a la nación si en realidad era personal nacionalizado.

Ahora bien, como desde el año 1993 se inició un nuevo periodo laboral para la actora, pues fue nombrada en propiedad a través de Resolución 176 de 29 de enero de 1993, a partir del 8 de febrero de 1993 y en consecuencia fue afiliada al FONPREMAG, se tiene que el régimen de cesantías aplicable es el anualizado, dado que la vinculación es posterior al 01 de enero de 1990. Así lo expresó el Consejo de Estado en un pronunciamiento reciente al resolver un caso similar:

*“En este orden de ideas, no es de recibo para la Subsección que se pretendiera incluir en el acto de reconocimiento de las cesantías parciales, cuya nulidad parcial solicita a través de este medio de control, puesto que a partir del **10 de marzo de 1993**, se inició un nuevo vínculo laboral, en virtud del cual, se le afilió al FOMAG y al estar cobijado por el nuevo sistema de liquidación anualizado de cesantías, se le empezó a pagar anualmente un interés legal en los términos previstos en la Ley 91 de 1989, quiere decir esto, que por el período que reclama le sea incluido, era beneficiaria de la retroactividad, pero a partir de 1993 a 2014, por el cual la administración le reconoce cesantías parciales, corresponde al régimen anualizado.”<sup>5</sup>*

En consecuencia, no es procedente acceder a las pretensiones de la demandada.

## **CONDENA EN COSTAS**

Teniendo en cuenta que la posición mayoritaria del Tribunal de Cundinamarca es abstenerse de imponer condena en costas cuando no haya temeridad o mala fe, el Despacho se abstendrá de condenar en costas

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B. Sentencia del 31 de julio de 2020. Radicado: 25000-23-42-000-2017-00647-01(2557-18).

<sup>5</sup> *Ibid.*

**REMANENTES DE LOS GASTOS**

*Toda vez que no se acreditó en el expediente que se hayan consignado gastos procesales, no hay valores pendientes para liquidación por este concepto.*

*En mérito de lo expuesto el **JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ - SECCIÓN SEGUNDA**, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley.*

**R E S U E L V E**

**PRIMERO: NEGAR** las pretensiones de la demanda por las razones expuestas en la parte motiva del fallo.

**SEGUNDO: Sin condena en costas.**

**TERCERO:** No hay lugar a liquidación de remanentes.

**CUARTO: EJECUTORIADA** esta providencia, **ARCHÍVENSE** las diligencias, previas las anotaciones respectivas.

**DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS**

**Se presenta recurso de apelación por la parte demandante.**

**Fungió como Secretario Ad-Hoc: Daniel Santiago González Vargas.**

Firmado Por:

Yolanda Velasco Gutierrez

Juez Circuito

Juzgado Administrativo

Sala 012 Contencioso Adm sección 2

Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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

Código de verificación: **e785b7be5714d88d395d4ff5300b5c9dba6a08721b7b85603b805d0f251e2f87**

Documento generado en 06/09/2022 04:01:09 PM

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

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