



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO 25 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA - ORAL

Bogotá D.C., veintiocho (28) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

PROCESO No.	11001-33-35-025-2022-00192-00
DEMANDANTE	MAGDA MARCELA GAVILÁN MURCIA
DEMANDADO	NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO - SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOGOTÁ y LA FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

De conformidad con lo previsto en los artículos 182A y 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, procede el Despacho a proferir **SENTENCIA ANTICIPADA** de primera instancia, dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por **Magda Marcela Gavilán Murcia** contra la Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (Fomag), Secretaría de Educación de Bogotá y la Fiduprevisora SA¹.

I. ANTECEDENTES

1.1. Pretensiones.

La señora **Magda Marcela Gavilán Murcia** pretende que, a través del procedimiento previsto para este medio de control, se declare la existencia y nulidad del acto administrativo ficto originado del silencio administrativo negativo en que incurrió la Secretaría de Educación de Bogotá respecto de la **solicitud de 14 de septiembre de 2021**, orientada a obtener el reconocimiento y pago de la sanción mora por la no consignación oportuna de las cesantías establecidas en la Ley 50 de 1990, así como el pago de la indemnización por el pago tardío de los intereses a las cesantías de conformidad con la Ley 52 de 1975, la Ley 50 de 1990 y el Decreto Nacional 1176 de 1991.

Como consecuencia de lo anterior, a título de restablecimiento del derecho, se ordene a las demandadas al reconocimiento y pago de la sanción mora por la no consignación oportuna de las cesantías establecidas en la Ley 50 de 1990, así como el pago de la indemnización por el pago tardío de los intereses a las cesantías, indexación y pago de los intereses moratorios.

Finalmente, pidió dar cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 187 y 192 del CPACA, y se imponga la respectiva condena en costas.

¹ Esta entidad fue vinculada por el Despacho mediante auto admisorio de 21 de junio de 2022 (Carpeta 006).

1.2. Fundamentos fácticos.

En la demanda fueron narrados los siguientes hechos y omisiones relevantes:

- Manifiesta que la actora laborar como docente en los servicios educativos estatales al servicio de las entidades demandadas, al igual que la totalidad de los servidores públicos y privados.
- Indica que tiene derecho a que sus intereses a las cesantías sean consignados a más tardar el día 31 de enero del año 2021 y sus cesantías sea canceladas hasta el día 15 de febrero del año 2021, respecto de las cesantías del año 2020, situación que no ocurrió.
- Señala que por medio de petición radicada el **14 de septiembre de 2021**, solicitó el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por la no consignación de la cesantía y sus intereses a la entidad nominadora y esta resolvió negativamente en forma ficta las pretensiones invocadas.

1.3. Normas trasgredidas y concepto de violación.

Considera la parte demandante como violadas las siguientes disposiciones:

Constitucionales: artículos 13 y 53

Legales y reglamentarias: Leyes 52 de 1975, 91 de 1989, 50 de 1990, 1955 de 2019, 4ª de 1992, 100 de 1993, 344 de 1996, 423 de 1998; Decretos 1176 de 1991 y 1582 de 1998.

Consideró que, durante muchos años, se tuvo la insana costumbre que en el mes de junio o julio, se apropiaban recursos por parte de Ministerio de Hacienda y Crédito Público, destinados a cancelar las cesantías parciales de los docentes que las iban solicitando, con destino a reparación de vivienda, compra de vivienda, liberación de hipoteca o el pago de sus estudios, pero nunca al docente el 15 de febrero de cada anualidad, le fueron consignados estos recursos a disposición de Fomag, para que en consecuencia estuviera a su disposición de los maestros.

Manifestó que, tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado se han pronunciado de manera unificada sobre la necesidad de amenorar dicha práctica, con el fin de que los educativos tengan el mismo trato que los demás empleados públicos, so pena de incurrir en las sanciones establecidas en la ley.

Señaló que, conforme a la normativa y jurisprudencia aplicables, la sanción moratoria por falta de consignación de las cesantías anualizadas se causa a partir del día siguiente al vencimiento del término que tiene la administración para realizarla, esto es, el 15 de febrero de la anualidad siguiente a la que se generó la prestación, por lo cual, no existe ninguna razón para que, vencida tal fecha, las cesantías de los docentes oficiales del régimen anualizado no sean consignadas al Fomag.

Indicó que, a los docentes que han solicitado cesantías parciales, estas han sido demoradas, venciendo los términos de la ley 1071 del año 2006, y que evidenciaron que sus cesantías cuando iban a ser solicitadas. Asimismo destacó que, para el trámite de la consignación de las cesantías y el pago de los intereses de aquellas, conforme a las Leyes 91 de 1989 y 50 de 1990, la Nación – Ministerio de Educación era la única responsable; sin embargo, con la expedición de la Ley 1955 de 2019, esta situación cambió, pues, su artículo 57 descentralizó esta función en los entes territoriales, quienes tendrían, a partir del 1º de enero de 2020, la obligación de reconocer y liquidar las cesantías de los docentes, de ahí que actualmente surja una responsabilidad de manera conjunta con la Nación.

Precisó que la sanción moratoria no solo surge cuando se inicia el trámite contenido en los artículos 4 y 5 de la Ley 1071 de 2006, sino que, también es aplicable cuando se consignan tardíamente las cesantías y/o sus intereses, por el desconocimiento a lo previsto en la Ley 50 de 1990.

Sostuvo que no es viable escindir la interpretación de las Leyes 91 de 1989 y 50 de 1990, por cuanto, si hubo un cambio en el régimen de cesantías de uno retroactivo a uno anualizado, lo que incluye a los maestros, para aquellas vinculaciones posteriores al 1º de enero de 1990, también sus cesantías deben ser consignadas como ocurre con el resto de los empleados públicos del país.

II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

El **Fomag** contestó la demanda de manera oportuna^[014], en memorial en el cual se opuso a las pretensiones de la demanda, indicando 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 apertura 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 razón por la que no hay cuentas individuales para los docentes, además manifiesta que, 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.

Señala que, teniendo en cuenta 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.

Indica que, de conformidad con el artículo 1 del Decreto 1582 de 1998 son destinatarios del régimen de liquidación y pago de las cesantías contemplado en la ley 344 de 1996, 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, circunstancia que no es aplicable

a los docentes vinculados al régimen especial docente, de conformidad con el inciso tercero del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, y 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.

Aseveró que las sentencias mencionadas por la parte actora no son aplicables al caso en específico, porque no guardan relación con los hechos enunciados en el presente litigio.

Finalmente, reitera que, la demandante se encuentra afiliada al FOMAG, por tanto el régimen legal aplicable no es otro que el dispuesto en la Ley 91 de 1989, por consiguiente, infiere 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 y es así que resulta imperioso resaltar que según se desprende del certificado de extracto de intereses a las cesantías, la anualidad 2020 fue pagada al docente dentro de los tiempos señalados en el artículo 4 del Acuerdo 39 de 1998 expedido por el Consejo Directivo del FOMAG.

Fiduciaria la Previsora S.A.: A pesar de haber sido notificada en debida forma, la sociedad guardó silencio durante el término de traslado de la demanda.

III. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

3.1. Parte demandante (Carpeta 027 Memorial Alegatos): la parte demandante alegó de conclusión en término, a través de memorial en el que reiteró los argumentos expuestos en la demanda.

3.2. Parte demandada: No alegó de conclusión.

IV. CONSIDERACIONES

4.1. Competencia.

Este Despacho es competente para decidir el asunto en primera instancia por razón de la naturaleza de la acción, la tipología del medio de control, la cuantía y el factor territorial, de acuerdo con lo normado por los artículos 155, 156 y 157 del CPACA.

Por consiguiente, sin que se advierta o evidencie causal alguna de nulidad que puedan invalidar total o parcialmente lo actuado, procede este Juzgado a proferir la sentencia que en derecho corresponda.

4.2 Problemas jurídicos.

El litigio consiste en establecer si la demandante, en su condición de docente afiliado al **Fomag**, tiene derecho al reconocimiento y pago de (i) la indemnización moratoria por la

no consignación oportuna de sus cesantías causadas en 2020, desde el 15 de febrero de 2021 hasta la fecha efectiva de pago de la prestación, (ii) la indemnización por el pago tardío de los intereses de aquellas cesantías.

4.3. Normativa aplicable.

RÉGIMEN NORMATIVO DE LAS CESANTÍAS ANUALIZADAS Y LA SANCIÓN POR LA MORA EN SU CONSIGNACIÓN PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS

En cuanto al reconocimiento y pago de las cesantías a los servidores públicos en general, se tiene que la Ley 50 de 1990, por medio de la cual se introdujeron reformas al Código Sustantivo del Trabajo, previó en su artículo 99 la forma de liquidar las cesantías, en los siguientes términos:

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. (...)*

De conformidad con lo normado, en aquellos casos en los que se ha producido un pago o consignación del auxilio de cesantías en la cuenta individual del trabajador por fuera del término legal máximo, el 15 de febrero de la anualidad siguiente a la de su causación, el empleador se verá obligado a pagar, a título de sanción, el equivalente a un (1) día de salario por cada día de retardo posterior a dicha fecha.

Aunque la referida norma se encontraba destinada concretamente a los trabajadores cobijados por las disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo, la expedición de la Ley 344 de 1996 hizo prolongables sus disposiciones tendientes a las cesantías a los servidores públicos.

Y es así como, la Ley 344 de 1996 concretó el régimen anualizado de liquidación de cesantías para los servidores públicos que se vincularan a partir de su vigencia y, puntualmente, en su artículo 13 previó lo siguiente:

Artículo 13. Sin perjuicio de los derechos convencionales, y lo estipulado en la Ley 91 de 1989, a partir de la publicación de la presente Ley, las personas que se vinculen a los Órganos y Entidades del Estado tendrán el siguiente régimen de cesantías:

a) El 31 de diciembre de cada año se hará la liquidación definitiva de cesantías por la anualidad o por la fracción correspondiente, sin perjuicio de la que deba efectuarse en fecha diferente por la terminación de la relación laboral;

b) Les serán aplicables las demás normas legales vigentes sobre cesantías, correspondientes al órgano o entidad al cual se vinculen que no sean contrarias a lo dispuesto en el literal a) del presente artículo.

Parágrafo. El régimen de cesantías contenido en el presente artículo no se aplica al personal uniformado de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

Rápidamente, el Decreto 1582 de 1998 reglamentó parcialmente los artículos 13 de la Ley 344 de 1996 y 5 de la Ley 432 de 1998, cuyo artículo 1° dispone que:

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.

En igual sentido, el Decreto 1252 de 2000, “por el cual se establecen normas sobre el régimen prestacional de los empleados públicos, los trabajadores oficiales y los miembros de la fuerza pública”, determinó lo siguiente:

Artículo 1º.- Los empleados públicos, los trabajadores oficiales y los miembros de la fuerza pública, que se vinculen al servicio del Estado a partir de la vigencia del presente decreto, tendrán derecho al pago de cesantías en los términos establecidos en las Leyes 50 de 1990, 344 de 1996 o 432 de 1998, según el caso. Lo dispuesto en el inciso anterior se aplicará aun en el evento en que en la entidad u organismo a los cuales ingrese el servidor público, exista un régimen especial que regule las cesantías.

Parágrafo. Los fondos o entidades públicas, incluida la Caja Promotora de Vivienda Militar que administran y pagan las cesantías de los servidores a que se refiere este artículo, seguirán haciéndolo.

Es claro que el alcance de las previsiones contenidas en el artículo 99 de la Ley 50 de 1991 amparan el auxilio de cesantías a que tienen derecho los servidores públicos, bajo los preceptos de la Ley 344 de 1996 y del Decreto 1582 de 1998, de modo que, frente a la mora en la consignación de dicha prestación, resulta procedente el pago de una sanción correspondiente a un día de salario por cada día de retardo. De tal suerte que, si al 15 de febrero de la siguiente anualidad no se verifica el depósito del monto correspondiente en el fondo de cesantías al que el empleado se encuentre afiliado, él podrá requerir el reconocimiento y pago de la sanción contenida en el citado artículo 99 de la Ley 50 de 1990.

Por otra parte, se aclara que el empleador tiene la obligación de sufragar a favor del trabajador intereses legales del 12% anual o proporcional por fracción sobre la cesantía definitiva liquidada cada año, respecto de lo cual la Ley 50 de 1990 no fija sanción alguna por mora en el pago de aquellos intereses.

Sin embargo, el artículo 1 de la Ley 52 de 1975 *“Por la cual se reconocen intereses anuales a las cesantías de los trabajadores particulares”*, en su numeral segundo ordena que los intereses 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, so pena de sufragar al asalariado, a título de indemnización, y por una sola vez, un valor adicional igual al de los intereses causados (numeral 3).

DEL RÉGIMEN APLICABLE A LOS DOCENTES OFICIALES EN MATERIA DE CESANTÍAS.

En cuanto al reconocimiento, liquidación y pago de las cesantías al personal docente oficial se tiene que el artículo 3 de la Ley 91 de 1989 creó el Fomag 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 (...)”* que estaría a cargo del pago de las prestaciones sociales que se causaran a favor del personal docente nacional y nacionalizado, a partir de la promulgación de aquella, según el artículo 5° *ibidem*.

Al Establecerse como cuenta especial adscrita, la norma se aplica en exclusión de la generalidad, es decir, que una cuenta especial, se asimila, o es *mutatis mutandis* a una cuenta con fines económicos o financieros que tiene una destinación especial, ya que el adjetivo femenino singular “especial”, califica el sustantivo femenino “cuenta”, por ende y por antonomasia, el criterio de especialidad normativa, opera cuando se produce conflicto normativo entre una norma general y una de raigambre especial respecto de aquella, resolviéndose en la mayoría de veces con preferencia a la norma especial; tal controversia normativa se vino dando mediante en el pasado, cuando los Romanos² evidenciaron que algunas decisiones debían observar la especialidad sobre la generalidad, es por ello que se acuñó la máxima *“...lex specialis derogat legi generali...”*, tal aforismo tuvo origen en una decisión jurisprudencial de Papiano, recogida en el D. 50, 17, 80 según la cual, en derecho, lo específico prevalece sobre lo genérico.

Todo ello, corresponde al criterio y principio de las antinomias normativas, de tal manera que, la ley especial prevalece sobre la ley general. Hay que señalar que la ley especial en cuanto aplicación judicial, no supone en sí una derogatoria ni tácita, ni normativa, sino, la interacción de la vigencia de una de aquellas normas sobre la otra, pero, para el caso concreto, quedando para los demás casos, la vigencia sin derogatoria a pesar de la contradicción, pero repetimos para el caso concreto, tal como lo enseña Villar Palasí³. Lo anterior, Persigue, como dice Bobbio⁴, la aplicación del principio de igualdad, en el entender las personas iguales deben ser tratadas de igual modo.

² [Principio de especialidad \(expansion.com\)](https://expansion.com)

³ [José Luis Villar Palasí | Real Academia de la Historia \(rah.es\)](https://rah.es)

⁴ [Libertad e Igualdad en la Obra de Bobbio: Ejemplo de redacción en español gratis, 586 palabras \(ejemplius.com\)](https://ejemplius.com)

“a modo de conclusión podemos decir que a lo largo de la historia las diferentes sociedades han tenido diferentes ideales de lo que significa la igualdad y cual es la manera correcta de llegar a esta. Este debate se extiende hasta el día de hoy, en donde todavía no existe una mayor claridad acerca de como llegar a la situación más justa posible. Lo que logra Bobbio en su texto “libertad e igualdad” es demostrar al lector que no existe una única receta para llegar

Vale la pena recordar que frente a otros criterios, en relación a la resolución de ambigüedades conforme a la antinomia normativa, el citado principio de especialidad normativa prevalece frente al cronológico y cede ante el jerárquico. Así, son de aplicación los brocardos *lex posterior generalis non derogat priori legi speciali*, salvo que la ley posterior lo establezca expresa o tácitamente, y *lex superior derogat legi inferiori*.⁵

Ahora, el diccionario Prehispánico del Español jurídico define la especialidad normativa así:

“...1. Gral. Criterio que implica la preferente aplicación de la norma especial sobre la norma general.

El principio de especialidad normativa hace referencia a la materia regulada, al contenido de la norma, y supone el tránsito de una regla más amplia, que afecta a todo un género, a una regla menos extensa, que afecta exclusivamente a una especie de dicho género. La preferencia aplicativa de la norma reguladora de una especie de cierto género sobre la norma reguladora de tal género en su totalidad. La norma que representa el género y la que regula la especie poseen elementos comunes, pero la norma especial añade un dato ulterior a la que representa el género...”

Y en lo relativo al reconocimiento de las cesantías, el artículo 15 de la referida Ley, dispuso lo siguiente:

(...)

3. Cesantías:

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.

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 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. (...)

Sumado a ello, la Ley 812 de 2003, en su artículo 81, determinó que el régimen prestacional de “los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales, que se encuentren vinculados al servicio público educativo oficial, es el establecido para el

a un óptimo de igualdad, a modo de metáfora se puede decir que dependiendo de cada sociedad estos ingredientes para llegar a la misma receta pueden ser combinados, pero su resultado puede ser positivo o negativo...”

⁵ [Principio de especialidad \(expansion.com\)](https://expansion.com)

Magisterio en las disposiciones vigentes con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley”.

De lo anterior, se ultima que con la entrada en vigor de la Ley 91 de 1989 los nuevos docentes son afiliados al Fomag y se encuentran cobijados con el régimen anualizado de cesantías allí dispuesto; igualmente, que será aquel Fondo el encargado del reconocimiento y pago de la prestación en discusión y no las entidades territoriales a las cuales se encuentran adscritos los docentes.

En armonía con el marco normativo señalado, la sección segunda del Consejo de Estado había sostenido la tesis de que “[...] *los docentes oficiales, si bien servidores públicos en toda regla, no están amparados por las disposiciones de liquidación anual de las cesantías consagradas en la Ley 50 de 1990, comoquiera que la aplicación de tales previsiones con destino a los empleados territoriales surgió de la Ley 344 de 1996, en cuyo artículo 13 les hizo extensivas las normas vigentes en materia de cesantías, pero hizo la salvedad de que ello era «sin perjuicio de lo estipulado en la Ley 91 de 1989», lo que, se traduce en que lo allí dispuesto no cobijó al personal docente*”⁶.

El Consejo de Estado ha modificado dicha interpretación y, de forma reiterada, ha expuesto que en virtud del principio de favorabilidad, “*es viable aplicar a los docentes las disposiciones que contiene la Ley 50 de 1990, en materia de sanción moratoria por la consignación extemporánea de las cesantías anuales, de manera que para estos, el valor reconocido con corte a 31 de diciembre de cada año por concepto de la aludida prestación, 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*”⁷.

La Corte Constitucional, por su parte, al estudiar la constitucionalidad del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, en sentencia C-928 de 2006, precisó que la forma de realizar el cálculo y pago de las cesantías a favor de los docentes afiliados al Fomag no era igual al dispuesto en la Ley 50 de 1990 y, puntualizó que “[...] *el cargo por vulneración del derecho a la igualdad no está llamado a prosperar por la sencilla razón de que, no sólo se trata de un régimen especial, que comprende aspectos prestacionales (cesantías y vacaciones) y de seguridad social (pensiones y salud), basado en sus propias reglas, principios e instituciones, sino que además no existe el alegado impago de los intereses a las cesantías; lo que sucede es que, simplemente la manera como se liquidan y pagan aquellos es distinta a la regulada en la Ley 50 de 1990, sin que por ello se configure discriminación alguna*”.

En el mismo sentido, el Máximo Tribunal de cierre de lo constitucional, en sentencia SU-098 de 2018, estimó que el “*hecho de que los docentes se encuentren amparados por un régimen especial, no implica el desconocimiento de su calidad de trabajadores del Estado, y menos aún si se trata de la aplicación de una norma de carácter laboral que comporta un beneficio, caso en el cual prevalece la interpretación que reporte el mayor*

⁶ Consejo de Estado, sentencia de 9 de mayo de 2022, expediente 08001-23-33-000-2017-00795-01 (2659-2020), Consejero ponente: Rafael Francisco Suárez Vargas

⁷ Al respecto se pueden consultar las sentencias de 20 de enero de 2022, expediente 08001-23-33-000-2017-00931-01 (1001-2021), Consejero ponente: Gabriel Valbuena Hernández; 3 de marzo de 2022, expediente 08-001-23-33-000-2015-00075-01 (2660-2020), Consejero ponente: William Hernández Gómez; 9 de mayo de 2022, expediente 08001-23-33-000-2017-00795-01 (2659-2020), Consejero ponente: Rafael Francisco Suárez Vargas; 1° de julio de 2022, expediente 47001233300020160048501 (3153-2021), Consejero ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez.

beneficio para el empleado, pues ésta será la que se ajuste a los postulados del artículo 53 de la Carta Política”.

Se concluye así que si bien la Corte Constitucional, en la referida sentencia, consideró viable acoger el principio de favorabilidad para resolver un asunto relacionado con el reconocimiento de sanción moratoria regulada en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990 a favor de un docente público, lo cierto es que, dicho criterio no hace parte de una línea reiterada del Alto Tribunal y, adicionalmente, tal pronunciamiento se refirió a una situación fáctica particular en la que se había configurado una omisión de afiliación del docente al Fomag, con lo cual la entidad territorial había incumplido sus obligaciones.

Conforme a los parámetros normativos y jurisprudenciales reseñados, es dable colegir que el criterio para establecer el régimen aplicable al personal docente con el objeto de reconocer y pagar sus cesantías y la eventual sanción moratoria por el pago no oportuno de aquellas, es el relacionado con la regla establecida en el numeral 3º del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, esto es, (i) la fecha de vinculación del educador al servicio oficial a partir del 1º de enero de 1990 bajo el régimen anualizado de cesantías, que se liquida con base en el salario del año inmediatamente anterior y con el reconocimiento de intereses, cuyo valor le es notificado al beneficiario año a año conforme se va causando y liquidando la prestación; y (ii) antes de dicha fecha, con fundamento en el régimen retroactivo, esto es, con anterioridad al 1º de enero de 1990, sin embargo, si existieran interrupciones en la vinculación al 31 de diciembre de 1989, no podrán ser tenidas en cuenta a efectos de la aplicación del régimen retroactivo de cesantías, independientemente de la naturaleza u origen de tales nombramientos en el servicio educativo estatal, de la autoridad que los haya designado o de la procedencia de los recursos para la financiación del empleo.

DEL RECONOCIMIENTO Y PAGO DE LAS CESANTÍAS A LOS DOCENTES.

De lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 91 de 1989, es la Nación – Ministerio de Educación Nacional, mediante delegación que realiza en las entidades territoriales, la responsable del reconocimiento de las prestaciones sociales, dentro de las cuales se encuentran las cesantías, en favor de los docentes afiliados al Fomag.

El artículo 57 de la Ley 1955 de 2019 establece que “*las cesantías definitivas y parciales de los docentes de que trata la Ley 91 de 1989 serán reconocidas y liquidadas por la Secretaría de Educación de la entidad territorial y pagadas por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio*”.

La norma establece que, 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 obligaciones definidas por la ley*”.

Para mayor ilustración, es bueno rememorar el principio de unidad de caja, el cual enseña que: El principio de unidad de caja es un principio presupuestario que consiste en que los recursos que obtiene el Estado no tengan una “afectación especial a gastos determinados, sino que ingresen a formar un fondo común y sirvan para financiar todas las erogaciones⁸”. Se tiene que este principio por el que se rige la tesorería de algunas

⁸ [Principio de unidad de caja o de no afectación de recursos - Diccionario Jurídico \(diccionariojuridico.mx\)](https://www.diccionariojuridico.mx/)

entidades es el de unidad de caja, lo cual en síntesis es una encomienda a la tesorería servir al principio de unidad de caja, mediante la centralización de todos los fondos y valores generados por operaciones presupuestarias y extrapresupuestarias⁹. En España, este principio legal establece que salvo que se produzca una afectación expresa, la totalidad de ingresos públicos han de financiar a la totalidad de los gastos públicos¹⁰.

En pocas palabras la unidad de caja o CAJA UNICA ESPECIAL, es aquella en la cual la totalidad de ingresos y gastos de una entidad nacional o local se centralizan en una sola tesorería, y ésta, tiene a cargo la totalidad de gestión de recursos que tenga.

Por ende y, siguiendo el hilo de Ariadna para resolver el tema de la posible contradicción normativa, entre, UNIDAD DE CAJA vrs CUENTAS INDIVIDUALES, se aplica la especialidad, en este caso, la ley 91 de 1989 ratificada por la Ley 1955 de 2019 supera la generalidad de la Ley 50 de 1990 en relación al pago de las cesantías en cuentas individuales, tanto uno, como otro principio se oponen entre sí, pues el uno enseña que todo ingreso y gasto sea centralizado en una tesorería, dependencia o fondo especial, que le corresponde la gestión de los recursos a financiar y, el otro que propende por tener cuentas independientes o individuales para que se manejen los ingresos y los gastos, es decir las cuentas no son centralizadas sino separadas; se puede decir sin dubitación que, la Ley 1955 de 2019 centraliza los recursos de FOMAG mientras la Ley 50 de 1990 descentraliza dichos recursos para la gestión.

Conforme a lo anterior, se puede afirmar que las cesantías de los docentes se pagan a través de Fomag y no mediante un conjunto de cuentas individualizadas, pues reiteramos, la ley especial y las normas actuales, ratifican la **UNIDAD DE CAJA** como principio fundamental para el pago de prestaciones que paga el Magisterio para cada docente. Esto es así, porque los profesores del sector público son afiliados forzosos al Fomag, según lo dispone el artículo 4° de la Ley 91 de 1989, por lo tanto, no tienen la posibilidad de escoger un fondo de cesantías privado o público para que el Ministerio de Educación les consigne el auxilio de cesantías.

Conforme a lo anterior, se puede afirmar que las cesantías de los docentes se pagan a través de Fomag y no mediante un conjunto de cuentas individualizadas para cada docente. Esto es así, porque los profesores del sector público son afiliados forzosos al Fomag, según lo dispone el artículo 4° de la Ley 91 de 1989, por lo tanto, no tienen la posibilidad de escoger un fondo de cesantías privado o público para que el Ministerio de Educación les consigne el auxilio de cesantías.

Ahora bien, se tiene que no existe una orden legal que le imponga al Fomag la obligación de consignar las cesantías, sino que, lo que se garantiza, es que, dentro de los primeros días del año, las secretarías de educación de las entidades territoriales reporten y remitan a dicho fondo las liquidaciones anuales de cesantías de los docentes de su cargo, en los formatos que para el efecto dispone el Ministerio de Educación y que este, a su vez,

⁹ [La tesorería de las entidades locales. Régimen jurídico. El principio de unidad de caja. – Opositando a administrativo \(wordpress.com\)](https://www.wordpress.com)

¹⁰ [Principio Presupuestario de Unidad de Caja en España - Información Económica y Jurídica Española \(leyderecho.org\)](https://www.leyderecho.org)

dentro de los 10 días hábiles siguientes al recibo de la información por parte del ente territorial, los envíe a la entidad fiduciaria¹¹.

Cabe precisar que dicho reporte de cesantías corresponde a los docentes activos y retirados y se liquida a través de plataforma electrónica dispuesta por el Fondo en cumplimiento de las obligaciones del contrato de fiducia y, para el caso del reporte de las cesantías de 2020, se estableció como fecha de límite el 5 de febrero de 2021¹².

Ahora bien, de los recursos que corresponde aportar a los entes territoriales por el sistema general de participaciones, están disponibles en el Fomag desde el año anterior y son trasladados directamente por el Ministerio de Hacienda y otros se realizan mensualmente, conforme a lo dispuesto en los artículos 18¹³, parágrafo 2°, y 36¹⁴ de la Ley 715 de 2001, 12 y 13 de Decreto 196 de 1995, modificados por los Decretos 2370 de 1997 y 2019 de 2000 y el artículo 81 de la Ley 812 de 2003.

En cuanto al pago de estos intereses, el Fomag realiza un depósito en las cuentas bancarias docentes y, conforme al artículo 4 del Acuerdo 39 de 1998, dicho pago se realiza en el mes de marzo de cada año siguiente, para los reportes recibidos oportunamente a 5 de febrero, o en el mes de mayo, para los recibidos hasta el 15 de marzo; para reportes posteriores se hará programación posterior de pago.

Es así, como no se advierte la existencia de obligación de las secretarías de educación territoriales, ni de la Nación de consignar el valor de las cesantías de cada uno de los docentes, como sí se regula en el régimen de cesantías anualizado de la Ley 50 de 1990.

Además, en lo relativo a los intereses, estos se liquidan y reportan al 5 de febrero de cada año, y se calculan sobre la suma acumulada por el docente de todas las cesantías liquidadas año a año, y se pagan en el mes de marzo de cada año.

4.4. Acervo probatorio.

Por la parte demandante: carpeta denominada 001Demanda:

¹¹ Acuerdo 39 de 1998 "Por el cual se establece el procedimiento para el reconocimiento y pago de intereses de cesantías de los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio."

¹² Comunicado 8 de 11 de diciembre de 2020, allegado al expediente electrónico con la contestación de la demanda "Documento 16.Comunicado-Nomina-Interes-a-las-Cesantias.pfd"

¹³ "ARTÍCULO 18. ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS. <Ver Notas del Vigencia y Notas del Editor> 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.

(...)"

¹⁴ "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."

- Petición de 14 de septiembre de 2021, con su respectiva constancia de radicación en la entidad. (Folios 53-57 del Archivo 001).

- Copia del Oficio de 22 de septiembre de 2021, expedido por la Secretaría de Educación del Distrito. (Folios 58-59 del Archivo 001).

- Extracto de intereses a las cesantías. (Folios 64-65 del Archivo 001).

Por la parte demandada: carpeta denominada 011 Archivo:

- Acuerdo N° 39 de 1998 expedido por el Consejo Directivo FOMAG para el reporte de las Secretarías de Educación de los Intereses Moratorios (Folios 114-124 del Archivo 014)

- Comunicación No. 16 de 17 de diciembre de 2019 radicado No. 20190172878591, expedida por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. (Folios 125-127 del Archivo 014).

- Comunicación No. 008 de 11 de diciembre de 2020 radicado No. 20200170161153, expedida por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. (Folios 129-131 del Archivo 014)

4.5. Examen del caso concreto.

- **Del Acto Ficto:**

La petición de pago de sanción moratoria por pago tardío de sus cesantías fue radicada el **14 de septiembre de 2021**, ante la Secretaría de Educación del Distrito de Bogotá y remitida por competencia a la Fiduciaria la Previsora S.A.

En la demanda se deprecia la nulidad del acto ficto o presunto resultante del silencio administrativo negativo conforme a la petición radicada.

Disposición que regula común a los procesos: **Artículo 83 del C.P.A.C.A.**, que dispone:

“Artículo 83 del C.P.A.C.A.: Silencio Negativo. Transcurridos tres (3) meses contados a partir de la presentación de una petición sin que se haya notificado decisión que la resuelva, se entenderá que esta es negativa.

...

La ocurrencia del silencio administrativo negativo no eximirá de responsabilidad a las autoridades. Tampoco las excusará del deber de decidir sobre la petición inicial, salvo que el interesado haya hecho uso de los recursos contra el acto presunto, o que habiendo acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se haya notificado auto admisorio de la demanda.

En ese orden de ideas es claro que se configuró el silencio administrativo negativo el **14 de diciembre de 2021**, en consideración a que la entidad accionada guardó silencio, es decir, no resolvieron de fondo las peticiones elevadas por la demandante, en consecuencia, se declarará su ocurrencia.

- **De la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías**

La parte demandante pretende obtener el reconocimiento y pago de la indemnización moratoria por la no consignación oportuna de sus cesantías causadas en 2020, desde el 15 de febrero de 2021 hasta la fecha efectiva de pago de la prestación, así como la indemnización por el pago tardío de los intereses de aquellas cesantías.

Para resolver el particular, el Juzgado reitera la subregla de aplicación normativa revelada en el estudio de derecho antes efectuado, según la cual, señala que las prestaciones

sociales de los educadores oficiales, como lo son las cesantías, están a cargo de la Nación y pagadas por el Fomag, cuyos recursos se rigen por el principio de unidad de caja, es decir, que no existe un conjunto de cuentas individualizadas para cada docente, sin que por tal hecho se encuentre probado la vulneración del derecho al pago de las cesantías de la reclamante, debido a que no se demostró la indisponibilidad de los recursos.

De lo expuesto hasta ahora, se destaca, que (i) las cesantías en el régimen de anualidad de los docentes, no se liquidan de forma definitiva, sino mediante un acumulado año a año; (ii) dicha liquidación es reportada por parte del ente territorial al Fomag, a través de una plataforma informática el 5 de febrero de cada año; (iii) las cesantías las paga 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 para el pago no solamente de las cesantías, sino también de las pensiones, otras prestaciones de la seguridad social y de los servicios médicos de los docentes y no mediante cuentas individualizadas para los maestros, como sí ocurre con los empleados públicos afiliados a fondos privados de cesantías o al Fondo Nacional del Ahorro, puesto que, se reitera, el Fomag es el único fondo al que se pueden afiliar los docentes estatales..

Por lo anterior, no es procedente acceder a la pretensión de indemnización moratoria por la inoportuna consignación de las cesantías causadas en 2020, pues, de lo expuesto, se infiere que existen amplias diferencias respecto de la liquidación y manejo de las cesantías entre el régimen especial docente y el previsto en la Ley 50 de 1990, puesto que, en esta última regulación, el legislador fijó en el artículo 99 la liquidación definitiva de cesantías 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.

- **De los intereses a la cesantía**

Ahora bien respecto al segundo interrogante planteado, esto es, los intereses para los docentes del sector público, este se encuentra regulado por el régimen especial contenido en artículo 15 de la Ley 91 de 1989, que establece que los afiliados del Fomag reciben un interés sobre el saldo de las cesantías existentes a 31 de diciembre de cada año, los cuales son calculados con la tasa de interés certificada por la Superintendencia Financiera; empero, en dicha norma no se estableció la fecha en que debían ser pagados tales intereses.

Revisado el extracto de cesantías expedido por el Fomag¹⁵, se puede constatar:

¹⁵ Visible a folios 64 del expediente 01.

1. El monto de liquidación de cesantías de la actora para el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2020, correspondió a la suma de \$6,555,843; (ii) para esa época tenía un acumulado de cesantías equivalente a \$22,690,606; (iv) los intereses se le liquidaron con la tasa DTF de 3.64%; y (v) fueron consignados el 27 de marzo de 2021 en la cuenta bancaria de la docente.

Con base en lo anterior, la indemnización reclamada resulta incompatible para el caso de los docentes oficiales, como quedó expuesto en los hechos probados el pago de los intereses anuales sobre el saldo de las cesantías que tenía la demandante al 31 de diciembre de 2020 el FOMAG los liquidó y los pago el 27 de marzo en la forma que estipula el artículo 15 de la Ley 91 de 1989 y específicamente el Acuerdo 34 de 1998, esto es, en el mes de marzo, tal como lo efectuó la demandada.

En ese orden, el Despacho negará las pretensiones de la demanda, debido a que, no se desvirtuó la presunción de legalidad que ampara al acto ficto o presunto negativo demandado.

4.6. Costas: de conformidad con el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el numeral 8º del artículo 365 del Código General del Proceso, no hay lugar a la condena en costas, porque no se demostró su causación.

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado 25 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Segunda - Oral**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO.- DECLARAR la existencia del acto administrativo ficto ocurrido en el silencio administrativo negativo de la **Fiduciaria la Previsora S.A. como administradora de los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio** respecto de la solicitud elevada por la demandante el **14 de septiembre de 2021** orientada a obtener el reconocimiento y pago de la sanción mora por la no consignación oportuna de las cesantías establecidas en la Ley 50 de 1990, así como el pago de la indemnización por el pago tardío de los intereses a las cesantías de conformidad con la Ley 52 de 1975, la Ley 50 de 1990 y el Decreto Nacional 1176 de 1991.

SEGUNDO. - NEGAR las demás pretensiones de la demanda, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

TERCERO. - Sin condena en costas, en esta instancia.

CUARTO. - En firme esta sentencia, de mediar solicitud, por Secretaría, **expídanse** las copias que corresponda, de conformidad con lo señalado por el artículo 114 del Código General del Proceso; y **archívese** el expediente, dejando las constancias del caso.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ANTONIO JOSÉ REYES MEDINA
Juez

mas

Firmado Por:
Antonio Jose Reyes Medina
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
Sala 025 Contencioso Admsección 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: **62d811b22b21d52d8121d99441f7937a8077ba0b7329c696214709c3b3c4f056**
Documento generado en 27/03/2023 06:33:53 PM

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