



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, quince (15) de octubre dos mil quince (2015)

MAGISTRADO PONENTE: LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

Sentencia No. 179

TEMAS:

RÉGIMEN LEGAL DE LAS CESANTÍAS
DE LOS DOCENTES – LA SANCIÓN
MORATORIA DE QUE TRATA LA LEY
1071 DE 2006 – PLAZO PARA LA
RESPUESTA OPORTUNA, EN LOS CASOS
DEL FONDO NACIONAL DE
PRESTACIONES SOCIALES DEL
MAGISTERIO (80 DÍAS)

INSTANCIA:

SEGUNDA

Decide la Sala, la apelación interpuesta por las partes en oposición a la sentencia del 8 de mayo de 2015, proferida por el JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO - SUCRE, en el proceso que en ejercicio del medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO instaura ANTONIO RAFAEL ACOSTA RUÍZ en contra de la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO.



I. ANTECEDENTES

1. LO QUE SE DEMANDA:

Pretende la parte demandante lo siguiente¹:

- 1.1.1. Declarar la nulidad absoluta del acto ficto o presunto originado de la petición presentada por el actor el día 16 de julio de 2013 ante la Secretaría de Educación Municipal de Sincelejo, y mediante la cual se negó el reconocimiento y pago de la sanción por mora, establecida en la Ley 1071 de 2006, equivalente a un (1) día de su salario por cada día de retardo, contados desde los sesenta y cinco (65) días hábiles después de haber radicado la solicitud de la cesantía ante la demandada y hasta cuando se hizo efectivo el pago de la misma.
- 1.1.2. Declarar que el actor tiene derecho a que la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO – MUNICIPIO DE SINCELEJO, SECRETARÍA DE EDUCACIÓN MUNICIPAL DE SINCELEJO - y FIDUPREVISORA S.A., le reconozca y pague los intereses moratorios de las cesantías reconocidas mediante Resolución N° 0061 de marzo 14 de 2011, de conformidad con la Ley 1071 de 2006 equivalente a un (1) día de salario por cada día de retardo, contados desde los sesenta y cinco (65) días hábiles después de haber radicado la solicitud de la cesantía ante la entidad y hasta cuando se hizo efectivo el pago de la misma.
- 1.1.3. Que como consecuencia de la declaratoria de nulidad, y a título de restablecimiento del derecho, se condene a la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE

¹ Fol. 1 y 2 del cuaderno principal.



PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO – MUNICIPIO DE SINCELEJO, SECRETARÍA DE EDUCACIÓN MUNICIPAL DE SINCELEJO - y FIDUPREVISORA S.A., al reconocimiento y pago de los intereses moratorios a favor del demandante con ocasión de la tardanza generada por las entidades convocadas, de conformidad con la Ley 1071 de 2006, equivalente a un (1) día de su salario por cada día de retardo, contados desde los sesenta y cinco (65) días hábiles después de haber radicado la solicitud de la cesantía ante la entidad y hasta cuando se hizo efectivo el pago de la misma.

- 1.1.4. Que se condene a la parte demandada al pago de la indexación e intereses a que haya lugar de acuerdo al artículo 195 del C.P.A.C.A.
- 1.1.5. Que se condene a la parte demandada al cumplimiento del fallo que se profiera en el presente proceso, de acuerdo con los arts. 192 y SS del C.P.A.C.A.
- 1.1.6. Que se condene a la parte demandada en costas y gastos del proceso en los términos del art. 188 del C.P.A.C.A.

2. LOS HECHOS EN QUE SE FUNDA:

Relata el actor que, laboró al servicio de la docencia oficial en la institución educativa “T.A. LA GALLERA” del municipio de Sincelejo - Sucre.

Expone que, el día 16 de diciembre de 2010, radicó solicitud de reconocimiento y pago de las cesantías parciales, ante la SECRETARÍA DE EDUCACION MUNICIPAL DE SINCELEJO, órgano encargado de tramitar dicho reconocimiento ante el FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, tal como lo contempla el Decreto 2831 de 2005.



Indica que, mediante Resolución N° 0061 de marzo 14 de 2011, fue resuelta la solicitud de cesantía parcial, siendo notificada el día 31 de mayo de 2011.

Narra que el pago correspondiente a la cesantía parcial, reconocida mediante Resolución N° 0061 de marzo 14 de 2011, expedida por la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN MUNICIPAL DE SINCELEJO, se puso a disposición del docente por parte de la entidad pagadora FIDUPREVISORA S.A., el día 19 de septiembre de 2011.

Señala que de acuerdo a lo anterior se puede establecer la existencia de mora en el pago de la prestación mencionada, lo cual generó obligaciones adicionales para el demandante, debido al retardo en el pago de dicha cesantía, mora que se configuró a partir de los 65 días hábiles después de la radicación de la solicitud, es decir, 18 de marzo de 2011, hasta la fecha efectiva del pago, es decir, el día 19 de septiembre de 2011, de conformidad con la Ley 1071 de 2006.

Refiere que, mediante petición de fecha 16 de julio de 2013 se solicitó ante la SECRETARÍA DE EDUCACION MUNICIPAL DE SINCELEJO - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, el reconocimiento y pago de los intereses moratorios, manifestándole al mismo tiempo a la entidad una respuesta de fondo y concreta mediante la expedición del correspondiente acto administrativo, de acuerdo al Decreto 2831 de 2005.

La SECRETARÍA DE EDUCACION MUNICIPAL DE SINCELEJO, al no dar respuesta a la petición dentro de los términos contemplados en la Ley 1437 de 2011, configuró un acto ficto o presunto, negando de esta manera el reconocimiento y pago de los intereses moratorios.

Esboza que, ante la negativa de la entidad, se procedió a solicitar ante la Procuraduría Judicial Delegada para Asuntos Administrativos fijación de audiencia de conciliación prejudicial con el objeto de llegar a acuerdos sobre las pretensiones



de esta demanda, diligencia que se declaró fallida.

3. NORMAS VIOLADAS:

En cuanto a las normas violadas, mencionó las siguientes: Constitución Nacional, Ley 91 de 1989, art. 5 y 15; Ley 244 de 1995, artículos 1 y 2; Ley 1071 de 2006, artículos 4 y 5.

4. CONCEPTO DE VIOLACIÓN:

Manifiesta que, el pago de la cesantía de los docentes afiliados al FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, siempre han estado menoscabando las disposiciones que regulan la materia, incurriendo en mora injustificada para el pago de la prestación, contrario al pago de las cesantías de los demás servidores del estado, que al momento de solicitarlas, están siendo canceladas a más tardar dentro de los 30 días siguientes a su solicitud, por tratarse de emolumentos salariales que retiene el patrono, pero que son del empleado, para cuando éste, quede CESANTE en su actividad.

En virtud de estas circunstancias, fueron expedidas de manera progresiva la Ley 244 de 1995 y la Ley 1071 de 2006, mediante las cuales, se reguló la situación particular del pago de las cesantías parciales y definitivas de los servidores públicos, estableciendo un término perentorio para el reconocimiento de las mismas, de los 15 días después de radicada la solicitud y 45 días para proceder al pago al servidor, después de expedido el acto administrativo de reconocimiento. Sin embargo, esta circunstancia, y muy a pesar de que la jurisprudencia ha establecido que la disposición normativa ha de entenderse en que entre el reconocimiento y pago, no debe superar los 65 días hábiles después de haber radicado la solicitud, el FONDO PRESTACIONAL DEL MAGISTERIO cancela por fuera de los términos establecidos en la ley dicha prestación, lo que genera una sanción para la entidad, equivalente a 1 día de salario del docente, con posterioridad a los 65 días hábiles



después de haber radicado la solicitud, contado hasta cuando se efectúe el pago de estas cesantías.

5. ACTUACIÓN PROCESAL:

Durante el trámite del proceso se surtieron las siguientes etapas:

- Presentación de la demanda: 12 de marzo de 2014 (fol. 17 C. Principal).
- Admisión de la demanda: 15 de mayo de 2014 (fol. 33 a 34 C. Principal).
- Notificación a las partes: 29 de julio de 2014 (fol. 39 a 47 C. Principal).
- Contestación a la demanda por parte de la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio: 11 de septiembre de 2014 (fol. 52 a 61 C. Principal).
- Contestación a la demanda por parte del Municipio de Sincelejo: 16 de octubre de 2014 (fol. 65 a 70 C. Principal).
- Audiencia inicial: 28 de enero y 23 de abril de 2015 (fol. 89 a 91 y 105 a 107 C. Principal).
- Sentencia de primera instancia: 08 de mayo de 2015 (fol. 110 a 118 C. Principal).
- Recurso de apelación de la parte demandante: 20 de mayo de 2015 (fol. 123 a 125 C. Principal).
- Recurso de apelación de la parte demandada: 26 de mayo de 2015 (fol. 129 a 132 C. Principal).
- Audiencia de conciliación y concesión del recurso de apelación: 26 de junio de 2015 (fol. 142 a 143 C. Principal).
- Auto que admite el recurso de apelación: 24 de julio de 2015 (Fol. 4 Cuaderno Apelación).
- Auto que ordena traslado para alegatos de cierre: 11 de agosto de 2015 (Fol. 15 Cuaderno Apelación).



5.1. RESPUESTA A LA DEMANDA:

5.1.1. NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO (Fol. 52 a 61 C. Principal)

El ente demandado, contestó la demanda dentro del término de traslado, oponiéndose a las pretensiones propuestas, aceptando algunos hechos y negando otros.

Expresa que, la FIDUPREVISORA S.A, procede con los pagos prestacionales conforme a derecho y a la mayor brevedad posible según la disponibilidad de recursos provenientes del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Esta sujeción, es la que precisamente constituye la mora en el pago de las prestaciones sociales.

Asegura que, lo dicho se fundamenta en la Ley 344 de 1996 que en su artículo 4 en el cual establece que el pago se realizara cuando exista la disponibilidad presupuestal para el efecto.

Argumenta que, los actos administrativos llevan inherente una condición suspensiva, que para el caso del FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, es la disponibilidad presupuestal con la que cuente según los recursos provenientes de Ministerio de Hacienda y Crédito Público, citando en su favor tres providencias de la Corte Constitucional, (T-293 de 1996, C-314 de 1998 y C-552 de 1998).

Por lo dicho, considera que no pueden generarse intereses moratorios y/o indexación alguna, por contradecir principios constitucionales y jurisprudenciales, cuando la suma de dinero que se le reconoció y pagó efectivamente al demandante, es aquel producto del turno de atención correspondiente y de la asignación presupuestal legalmente destinada para tal efecto, de acuerdo al principio de igualdad.

Propuso como medios exceptivos: i) inexistencia del derecho por interpretación



errónea de la norma, ii) buena fe, iii) pago y iv) Prescripción.

5.1.2. MUNICIPIO DE SINCELEJO (Fol. 65 a 70 C. Principal)

El ente territorial demandado, contestó la demanda dentro del término de traslado, oponiéndose a las pretensiones propuestas, aceptando algunos hechos y desestimando otros.

Citó lo dispuesto en varias normas, en relación con las obligaciones de las secretarías de educación y las obligaciones del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, así como las relacionadas con el trámite de las solicitudes de reconocimiento y pago de prestaciones económicas de los docentes, concluyendo que ello está a cargo de la Nación, para lo cual se creó el FOMAG como una cuenta especial. Manifestó igualmente que, como quiera que corresponde a una prestación a cargo de la Nación, en el evento de configurarse la mora, corresponde realizar el pago al Fondo, muy a pesar que el acto administrativo haya sido expedido por el Secretario de Educación Municipal.

Propuso las excepciones de: i) falta de legitimación en la causa por pasiva, y ii) inexistencia de la obligación con fundamento en la ley.

5.2. LA PROVIDENCIA RECURRIDA²:

El juez de instancia luego de estudiar la normativa aplicable al caso, determinó que en el caso concreto el señor ANTONIO RAFAEL ACOSTA RUÍZ, se vinculó como docente, en el municipio de Sincelejo-Sucre desde el 6 de marzo de 1998, el régimen de cesantías que le es aplicable es el especial contemplado en el artículo 15 de la Ley 91 de 1989. Asimismo manifestó que, el demandante hizo una solicitud a la Secretaría de Educación Municipal de Sincelejo, para que le liquidaran cesantías

² Fols. 110 a 118.



parciales, la cual respondió mediante resolución N° 0061 del 14 de marzo de 2011, expedida por la misma, la cual fue notificada el día 31 de marzo de 2011 y se puso a disposición del señor ANTONIO RAFAEL ACOSTA RUÍZ por parte de la entidad pagadora FIDUPREVISORA S.A., a través del Banco BBVA el día 19 de septiembre de 2011.

Indicó que, con base en lo anterior el actor tiene derecho al reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el no pago oportuno de las cesantías parciales, como lo establece la ley y la jurisprudencia relacionada en la providencia, a los 45 días a partir de la ejecutoria del acto administrativo que ordenó el reconocimiento y pago de las cesantías parciales por la falta de pago de esa prestación. Señaló que, al actor se le reconocieron cesantías parciales el 14 de marzo de 2011, a través de la Resolución N° 0061, la cual fue notificada al actor el 31 de marzo de 2011; a partir de esta fecha, se cuentan cinco (5) días por la ejecutoria del acto administrativo y 45 días para el pago, por lo tanto son 50 días, y la entidad solo hasta el día 19 de septiembre de 2011 hizo el desembolso de dicho pago, prestación que debió ser cancelada el día 09 de junio de 2011. Concluyó que, a partir del día siguiente, la entidad demandada incurre en mora en el pago de las cesantías parciales es decir, está en mora en 102 días, puesto que las cesantías debían ser consignadas el 09 de junio de 2011.

Con fundamento en los mismos argumentos, declara no probada la excepción de prescripción, pues afirma que se presentó la reclamación dentro del término existente para ello.

5.3. LA APELACIÓN:

5.3.1. PARTE DEMANDANTE (Fol. 123 a 125)

Manifiesta que la Ley 1071 de 2006, fue creada para regular el pago de las cesantías



definitivas o parciales de los servidores públicos, además de establecer sanciones y de fijar términos para su cancelación, es decir, con el ánimo de poner control sobre los términos desfasados que se toman las entidades para darle el respectivo trámite a las peticiones de cesantías, lapsos de tiempo regulados mediante los artículos 4 y 5.

De acuerdo a lo anterior, no se puede desconocer el espíritu garantista que contiene la Ley 1071 de 2006, al establecer un término tanto para el reconocimiento de la prestación, como para su pago por parte de cada una de las entidades competentes para tal fin, razón por la cual existe una inconformidad con la sentencia proferida en primera instancia, cuando solo aplica la sanción respecto de la demora en el pago, por lo que no tiene en cuenta el término establecido claramente en la norma en materia de reconocimiento, el que resulta de vital importancia, si se tiene en cuenta que la tardanza más grave que sufre el trámite del trabajador, ocurre en la etapa de reconocimiento, lo cual quiere decir que en este caso la norma sería inocua, pues según el a quo, la entidad podría demorarse tiempo indeterminado en reconocer la cesantía del empleado, y pagar dentro de los 45 días, según la interpretación no incurrir en mora, lo cual a todas luces no es consecuente con ningún principio legal, mucho menos con los intereses del servidor público, quien tendría que estar condenado a padecer, en este departamento la negligencia continua y reiterada de la entidad, frente al trámite de reconocimiento de la mencionada prestación.

En consecuencia, solicita se revoque parcialmente la decisión proferida por el a quo, en sentencia de fecha 08 de mayo, mediante la cual decidió acceder a las súplicas de la demanda, ordenando la liquidación de la sanción moratoria a partir de la fecha de ejecutoria del acto administrativo que reconoció las cesantías parciales del trabajador y en su lugar se ordene dicho pago a partir del vencimiento del término de 65 días hábiles, contados desde la fecha de radicación de la solicitud, teniendo en cuenta que en el presente caso se probó la mora en el reconocimiento de la prestación, todo ello de conformidad con los artículos 4o y 5o de la Ley 1071 de 2006 y el pronunciamiento del H. Consejo de Estado de fecha 27 de marzo de 2007, aplicable al caso concreto.



**5.3.2. PARTE DEMANDADA NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACION
NACIONAL – FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL
MAGISTERIO (Fol. 129 a 132)**

La parte demandada oportunamente interpuso el recurso de apelación, en el siguiente sentido:

Argumenta que, en primer lugar debe precisarse que las prestaciones sociales de los docentes, están a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, tal y como se consagra en sus objetivos.

Indicó que para el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales, se diseñó un trámite en el que las secretarías son encomendadas en la expedición del acto, y tramite de solicitudes en general, y por otro lado, se encarga a una sociedad fiduciaria la administración de los recursos del Fondo, y pagar las prestaciones sociales, que es FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.

FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A. procede con los pagos prestacionales, luego de contar con el Acto Administrativo emitido por la Secretaría de Educación y previo trámite legal para su concesión, que comprende los reportes de todos los entes comprometidos dentro del salario del docente; conforme a derecho y a la mayor brevedad posible según la disponibilidad de recursos provenientes del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, atendiendo la Ley 34 de 1996 que en su artículo 4 establece que el pago se realizará cuando exista la disponibilidad presupuestal para efecto de las cesantías parciales o anticipos de cesantías de servidores públicos, solo podrán pagarse cuando exista apropiación presupuestal para tal efecto, regulación que viene como consecuencia de que no se cuenta con los recursos suficientes para el pago de todas las cesantías que se encuentran en trámite.

Reseñó que al respecto, la Circular 01 de 23 de abril de 2002, expedida por el Consejo Directivo del Fondo atendiendo la sentencia SU 014 del 23 de enero de



2001 de la Corte, manifestó:

"el pago de la prestación reconocida y liquidada, solo puede efectuarse en cuanto exista la correspondiente apropiación presupuestal que permita a la administración disponer de los fondos que correspondan."

Precisó, que no pueden generarse intereses moratorios y/o indexación alguna y contradecir principios constitucionales y jurisprudenciales, cuando la suma de dinero que se le reconoció y pagó efectivamente a la demandante, es producto del turno de atención correspondiente y de la asignación presupuestal legalmente destinada para tal efecto de acuerdo al principio de igualdad.

En consecuencia, es completamente trascendental sostener que la disponibilidad presupuestal para esta Fiduciaria como ente eminentemente administrador de los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio es fundamental, ya que a partir de ella se efectúan las asignaciones prestacionales de acuerdo al estricto turno de radicación. Por lo tanto, no puede endilgarse una negligencia por parte de la entidad condenada, debido a que por sujeción expresa a lineamientos legales, debe estar sometida a turno de atención y disponibilidad presupuestal.

Por último señaló que, el procedimiento para el trámite de las solicitudes de reconocimiento de las prestaciones sociales de los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, está consagrado en el decreto 2831 de 2005, que reglamentó el inciso 2o del artículo 3o y el numeral 6o del artículo 7o de la Ley 91 de 1989 y el artículo 56 de la Ley 962 de 2005, el cual determina claramente las etapas, términos y demás formalidades para el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales.

Luego entonces, para el caso específico de los docentes, las reclamaciones de cesantías se rigen por el procedimiento fijado por la Ley 91 de 1989 y el Decreto 2831 de 2005, que constituye entonces el procedimiento especial aplicable, de lo



que se precisa que "dicho procedimiento, en lo que respecta a los términos y formalidades para acceder a la solicitud" difiere sustancialmente de lo estipulado por la Ley 244 de 1995, modificada por la Ley 1071 de 2006, por tanto, no se puede pretender hacer extensiva una sanción establecida en una norma general para un procedimiento que se encuentra regulado en una norma especial que no la contempla, como sucede con la sanción moratoria por el supuesto no pago oportuno del auxilio de cesantías”.

De lo anterior concluye que, al actor no le asiste derecho a sanción moratoria pretendida, siendo que en las disposiciones que regulan el auxilio de cesantías de los docentes afiliados al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, no se contempla la indemnización moratoria por el no pago oportuno, y señalan que el pago está sujeto a la condición suspensiva de la disponibilidad presupuestal.

5.4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA:

5.4.1. PARTE DEMANDANTE (fol. 26 a 28 del C. de 2da Instancia)

El extremo activo reiteró los argumentos contenidos en libelo demandatorio.

5.4.2. PARTE DEMANDADA (fol. 30 a 32 del C. de 2da Instancia)

La entidad demandada alegó de conclusión de forma extemporánea.

5.4.3. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO:

Dentro de esta etapa procesal no emitió concepto alguno.

6. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Esta Sala es competente para conocer de la apelación interpuesta en el presente medio de control de Nulidad y Restablecimiento, según lo establecido en el artículo 153 del C.P.A.C.A., en Segunda Instancia.



Se advierte que no se observa causal de nulidad alguna que pueda invalidar lo actuado, por lo que se procede a decidir el fondo del asunto.

6.1. PROBLEMAS JURÍDICOS:

Con fundamento en los anteriores planteamientos de las partes, debe entrar el Tribunal a dilucidar los siguientes problemas jurídicos:

¿Le asiste el derecho al reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías, contemplada en el artículo 5 de la Ley 1071 de 2006, a los docentes afiliados al FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO?

¿Desde cuándo inicia su cómputo la sanción moratoria deprecada en el caso de marras?

Una vez dilucidados los anteriores interrogantes, se responderá el argumento de la apelación de la parte demandada consistente en, ¿es la inexistencia de disponibilidad presupuestal, un hecho que exonera a la entidad pagadora de la sanción estudiada?

Para dar respuesta a las previas cuestiones, la Sala abordará los siguientes temas, teniendo en cuenta las particularidades del caso bajo estudio: 1. Régimen legal de las cesantías para los docentes públicos afiliados al FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO. 2. La sanción moratoria consagrada en el artículo 5 de la Ley 1071 de 2006 y su aplicabilidad a los servidores públicos docentes. 3. El caso concreto.

6.1.1. Régimen legal de las cesantías para los docentes públicos afiliados al FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DE MAGISTERIO

Teniendo en cuenta el tema en debate, se hace necesario estudiar la prestación



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

principal de la que se pretende derivar la sanción moratoria, como obligación económica accesoria a la primera.

Las cesantías son claramente una prestación social que busca proteger al trabajador, como su nombre lo indica, cuando quede cesante. Por lo anterior, se han regulado varios sistemas de causación, reconocimiento, liquidación y pago, pero con relación al último punto, el pago, siempre se busca que se consiga el fin perseguido, limitando el mismo a la finalización de la relación laboral (liquidación definitiva) o a casos excepcionales regulados por la ley, como son la financiación de los gastos por estudio, o para la compra o mejoramiento de vivienda (liquidación parcial).

El tema de las cesantías de los docentes, se encuentra regulado en la Ley 91 de 1989, así:

“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:

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 1o. de enero de 1990, para efecto 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.***

...

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 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.”

Según lo expuesto, existen dos regímenes de liquidación de cesantías del personal docente, acorde con la fecha de vinculación al servicio público, así:

1. Los vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989, que poseen el régimen conocido como de cesantías retroactivas, y por ende regidos por el literal A, ya transcrito.
2. Y los vinculados con posterioridad a la fecha indicada, que poseen un régimen de liquidación anual de dicha prestación social, y regulados por el literal B, ya indicado.

Se aclara que, conforme el aparte resaltado en negrilla de la norma ya transcrita, la forma de liquidar las cesantías, salario base de liquidación y factores a tener en cuenta, claramente se rige por las normas de los servidores públicos del orden nacional, como son los Decretos 3135 de 1968, 1848 de 1969 y 1045 de 1978, punto este del que se llama la atención y se volverá sobre el mismo al momento de determinar la viabilidad de aplicarles a estos servidores públicos, la sanción moratoria en estudio.

Sobre el tema de las cesantías y para mayor claridad, se trae a colación la siguiente providencia del CONSEJO DE ESTADO sobre el tema, que reitera y aclara lo ya indicado:

“DE LAS CESANTIAS DE DOCENTES NACIONALIZADOS

La Ley 91 de 1989 “Por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio”, regula lo concerniente a las prestaciones sociales tanto de los docentes nacionalizados como de los docentes nacionales.



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

*En su artículo 1°, distingue a los docentes nacionales de los **nacionalizados**, en el sentido de que los primeros, son los que se vinculan por nombramiento del Gobierno Nacional, y los segundos, **son los que se vinculan por nombramiento de la entidad territorial antes del 1° de enero de 1976** y los vinculados a partir de esta fecha, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 10 de la Ley 43 de 1975³.*

El artículo 4° de esta Ley señala, que el Fondo atenderá las prestaciones sociales de los docentes tanto nacionales como nacionalizados que se encuentren vinculados a la fecha de su promulgación⁴ y con observancia de lo dispuesto por su artículo 2°, que a su turno en su numeral 2° establece, que las prestaciones sociales del personal nacionalizado causadas hasta el 31 de diciembre de 1975 así como los reajustes y la sustitución de pensiones, son de cargo de las respectivas entidades territoriales o las cajas de previsión o entidades que hicieran sus veces y a las cuales venía vinculado este personal.

El Parágrafo del artículo 2° de esta Ley establece, que las prestaciones sociales del personal nacionalizado, hasta la fecha de su promulgación 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.

*Por su parte, el Numeral 1° de su artículo 15 establece, que a partir de su vigencia, el personal docente nacional y nacionalizado y el que se vincule con posterioridad al 1° de enero de 1990, se regirá de la siguiente manera: 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, y los docentes nacionales y los que se vinculen a partir del 1° de enero de 1990, para los mismos efectos, 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.*

*De manera particular, en lo que a las **cesantías** hace referencia, el numeral 3° de este mismo artículo señala, que a partir de su vigencia, **para docentes nacionalizados vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989**, dicho Fondo 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. Y 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 solo con respecto a las cesantías generadas a partir del 1° de enero de 1990, el Fondo reconocerá y pagará un interés anual sobre*

³ Ley 43 del 11 de diciembre de 1975 “Por la cual se nacionaliza la educación primaria y secundaria que oficialmente vienen prestando los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los municipios, las intendencias y comisarías; y se distribuye una participación, se ordenan obras en materia educativa y se dictan otras disposiciones”. Artículo 10°.- “En adelante ningún departamento, intendencia o comisaría, ni el Distrito Especial, ni los municipios podrán con cargo a la Nación, crear nuevas plazas de maestros y profesores de enseñanza primaria o secundaria, ni tampoco podrán decretar la construcción de nuevos planteles de enseñanza media, sin la previa autorización, en ambos casos, del Ministerio de Educación Nacional”.

⁴ Resalta la Sala que la Ley 91 de 1989 entró en vigencia el 29 de diciembre de esa anualidad.



saldo de estas cesantías existentes a 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 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 continuarán sometidas a las normas generales vigentes para los empleados públicos del orden nacional.

Se deduce entonces, que la Ley 91 de 1989 estableció un régimen que reguló la situación de los docentes, en atención al proceso de nacionalización de la educación previsto en la Ley 43 de 1975 y que implicaba la existencia tanto de docentes vinculados por la Nación como de docentes que habiendo sido vinculados por una entidad territorial, serían nacionalizados.

Los docentes nacionalizados vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989 mantendrían el régimen prestacional previsto en la normativa vigente de la entidad territorial y los docentes nacionales y los vinculados a partir del 1° de enero de 1990, se les aplicarán las disposiciones vigentes para los empleados públicos del orden nacional.

En lo que atañe a las cesantías de los docentes nacionalizados, se conservó el sistema de retroactividad para los vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989, de conformidad con la normativa vigente en la entidad territorial, y a los docentes nacionales y a los vinculados a partir del 1° de enero de 1990, se les aplicaría un sistema anualizado de cesantías sin retroactividad y sujeto al reconocimiento de intereses.”⁵

Aclarado el tema de las cesantías de los docentes, pasa la Sala a estudiar la obligación accesoria a esta, como es la sanción moratoria por el no pago oportuno de las cesantías definitivas o parciales.

6.1.2. La sanción moratoria consagrada en el artículo 5 de la Ley 1071 de 2006 y su aplicabilidad a los servidores públicos docentes

La ley ha propendido porque las cesantías sean pagadas a buen término, dado que, como ya se indicó, las mismas buscan proteger al trabajador cesante (pago de cesantías definitivas) o financiar una serie de bienes y servicios de finalidad prioritaria para el trabajador (vivienda y estudio, pago de cesantías parciales); por lo que ha consagrado

⁵ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN "A". Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN. Sentencia del 25 de marzo de 2010. Radicación número: 63001-23-31-000-2003-01125-01 (0620-09). Actor: ARACELLY GARCÍA QUINTERO. Demandado: MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO.



una sanción por su no pago oportuno, de la siguiente forma, aclarando la Sala que, por la falta de unidad en las decisiones en torno al punto, transcribirá las normas que la consagran, *in extenso*, para plantear la interpretación propia que sobre el tema se desarrollará:

“Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto reglamentar el reconocimiento de cesantías definitivas o parciales a los trabajadores y servidores del Estado, así como su oportuna cancelación.

*Artículo 2°. Ámbito de aplicación. Son destinatarios de la presente ley los miembros de las Corporaciones Públicas, **empleados y trabajadores del Estado** y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Para los mismos efectos se aplicará a los miembros de la fuerza pública, los particulares que ejerzan funciones públicas en forma permanente o transitoria, los funcionarios y trabajadores del Banco de la República y trabajadores particulares afiliados al Fondo Nacional de Ahorro.*

*Artículo 3°. Retiro parcial de cesantías. Todos los funcionarios a los que hace referencia el artículo 2° de la presente norma podrán solicitar el retiro de sus cesantías **parciales** en los siguientes casos:*

- 1. Para la compra y adquisición de vivienda, construcción, reparación y ampliación de la misma y liberación de gravámenes del inmueble, contraídos por el empleado o su cónyuge o compañero(a) permanente.*
- 2. Para adelantar estudios ya sea del empleado, su cónyuge o compañero(a) permanente, o sus hijos.*

Artículo 4°. Términos. Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud de liquidación de las cesantías definitivas o parciales, por parte de los peticionarios, la entidad empleadora o aquella que tenga a su cargo el reconocimiento y pago de las cesantías, deberá expedir la resolución correspondiente, si reúne todos los requisitos determinados en la ley.

Parágrafo. En caso de que la entidad observe que la solicitud está incompleta deberá informársele al peticionario dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la solicitud, señalándole expresamente los documentos y/o requisitos pendientes.

Una vez aportados los documentos y/o requisitos pendientes, la solicitud deberá ser resuelta en los términos señalados en el inciso primero de este artículo.

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



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

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

Artículo 6°. Inspección, vigilancia y control. Los Organismos de Control del Estado garantizarán que los funcionarios encargados del pago de las prestaciones sociales de los Servidores Públicos, cumplan con los términos señalados en la presente ley.

Igualmente, vigilarán que las cesantías sean canceladas en estricto orden como se hayan radicado las solicitudes, so pena de incurrir los funcionarios en falta gravísima sancionable con destitución.

Artículo 7°. La presente ley rige a partir de su promulgación.”

Para dar un correcto entendimiento a la norma en comento, y en especial a su alcance y aplicación, se acudiría a los debates dados al momento de su aprobación, en los que encontramos:

Exposición de motivos al momento de presentar el proyecto:

“PROYECTO DE LEY 44 DE 2005 SENADO.

...

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Presento a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley, por medio de la cual se reglamenta el pago de las cesantías parciales a los servidores públicos y se fijan términos para su cancelación.

Los incisos dos y tres del artículo 53 de la Constitución Política, al referirse a la facultad del Congreso para expedir el estatuto del trabajo, asegura que la Corporación Legislativa tenga en cuenta como mínimo algunos principios fundamentales entre los que podemos destacar:

“... Igualdad de oportunidades para los trabajadores;...

“El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales”.



*Como está redactada la norma constitucional, se deduce fácilmente que las leyes expedidas en materia laboral deben tener en cuenta, **primero el principio de igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política, para todos los trabajadores, sin excepción.** Ello quiere decir que la normatividad no puede ser diferente entre el sector público y el sector privado.*

Sin embargo, en Colombia, mientras en el sector privado, los trabajadores pueden acceder a sus cesantías parciales para financiar la compra de vivienda, construcción, reparación, etc..., o para financiar estudios en diferentes campos, ya sea de ellos o de sus hijos en diferentes niveles, en el sector público no es posible.

*Por ello creemos que **el régimen prestacional debe ser unificado**, no sólo en lo que tiene que ver con las cesantías totales, sino en lo que hace al retiro de las cesantías parciales, evitando con ello la diversidad de regímenes que es precisamente lo que pretende esta iniciativa legislativa.*

*Lo anterior sirve también de sustento para explicar el ámbito de aplicación del proyecto de ley que pongo a su consideración, el cual cubre **a todos los funcionarios públicos y servidores estatales de las tres ramas del poder** e incluye de igual forma a la Fiscalía General, los órganos de control, las entidades que prestan servicios públicos **y de educación**. Es decir involucra a todo el aparato del Estado, no sólo a nivel nacional sino territorial.*

...

Germán Vargas Lleras,
Senador de la República.”⁶

(Negritas de la Sala para llamar la atención)

Ponencia primer debate en Senado:

*“Esta diferencia hace necesario que se **unifique el régimen prestacional** especialmente en lo que tiene que ver con el retiro de las cesantías parciales, el cual cubriría y beneficiaría **a todos los funcionarios públicos y servidores estatales** de las tres Ramas del Poder Público, incluida la Fiscalía General, los Órganos de Control, las Entidades que prestan servicios públicos y de educación. Se busca involucrar a todo el aparato del Estado tanto al nivel nacional como territorial.*

...

Flor M. Gnecco Arregocés, Jesús Puello Chamié,
Senadores Ponentes.”⁷

⁶ Ver el siguiente enlace, consultado el 05-09-2014 a las 09:24:

http://servoaspr.imprenta.gov.co:7778/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=05&p_numero=44&p_consec=11239

⁷ Ver el siguiente enlace, consultado el 05-09-2014 a las 09:29:

http://servoaspr.imprenta.gov.co:7778/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=11&p_numero=44&



(Negritas de la Sala para llamar la atención)

Ponencia para primer debate Cámara de Representantes:

Antecedentes del proyecto

El presente proyecto de ley tiene sus antecedentes en la necesidad del Estado de garantizar a todos los colombianos el derecho a la igualdad que contempla el artículo 13 de la Carta y de manera muy especial la igualdad de oportunidades para el trabajador colombiano en cuanto al régimen prestacional que tiene claras diferencias entre el sector público y privado, en lo que concierne a la utilización de sus cesantías parciales o totales. Se pretende entonces complementar el contenido de la Ley 244 de 1995 en donde se reglamentó esta materia, pero que aún quedan vacíos que es necesario entrar a reglamentar. Así las cosas, la presente iniciativa que fue presentada inicialmente en la Legislatura de 2003 al 2004 por el honorable Senador Germán Vargas Lleras (quien también había sido autor de la Ley 244 de 1995), pero que no cumplió satisfactoriamente su trámite legislativo en aquel momento, ha sido presentada nuevamente para su respectivo estudio, surtiendo los dos debates respectivos, en la Comisión Séptima de Senado y la respectiva Plenaria, para ser considerado por esta Cámara a partir de la presente ponencia.

2. Constitucionalidad del proyecto

El presente proyecto de ley cumple con lo dispuesto en los artículos 154 y 158 de la Constitución Nacional, en cuanto a que es de iniciativa legislativa y cumple con el requisito de Unidad de Materia.

A su turno, el artículo 53 de la Carta Magna, faculta al Congreso de la República para que expida el Estatuto del Trabajo. Pero exige la Constitución que esta ley debe reunir los principios mínimos fundamentales, los cuales no puede el legislativo omitir, pues estaría violando un mandato constitucional. Se encuentra entonces los siguientes preceptos: Igualdad de oportunidades para los trabajadores; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; el Estado garantizará el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.

Como se puede observar, se consagra la igualdad de oportunidades para los trabajadores, lo que indica que no se debe hacer ninguna distinción, discriminación o clasificación de los trabajadores colombianos, ya sea por su nivel salarial, por trabajar en empresas públicas o privadas, por tener una profesión o desempeñar un cargo específico o por el tiempo laborado, entre otros. Y aunque bien es cierto, que aún no existe un Estatuto del Trabajo, no quiere ello decir que el legislativo no puede presentar proyectos de ley que favorezcan a los trabajadores colombianos.

...

Sin embargo, se encuentra una diferencia notoria en cuanto al Régimen Especial de



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

Auxilio de Cesantías para el sector público y privado.

...

3. Objetivo del proyecto

*El proyecto plantea como objetivo regular el pago de las cesantías ya sean parciales o definitivas a **los servidores públicos**, establecer sanciones y fijar términos para su cancelación. Esta regulación se propone adicionando y modificando la Ley 244 de 1995, por cuanto en ella se fijan los términos para el pago definitivo de las cesantías y se establecen algunas sanciones.*

...

5. Análisis del proyecto

*Esta iniciativa legislativa pretende dar cumplimiento **al principio de igualdad** para los trabajadores colombianos, por cuanto se conoce por todos, que los empleados del sector privado con la Ley 50 de 1990 se encuentran en mejores condiciones para acceder a las cesantías tanto en forma parcial como definitiva. Esta situación favorece al empleado del sector privado en el sentido en que puede él continuar sus estudios universitarios, apoyar a su cónyuge, hijos o compañero(a) permanente o adquirir o mejorar su vivienda y así satisfacer una necesidad sentida en el núcleo familiar.*

...

*César Augusto Andrade Moreno,
Representante Ponente⁸*

(Negritas de la Sala para llamar la atención)

De las anteriores referencias, no quedan dudas al interprete que la finalidad del legislador no fue otra que incluir dentro de la regulación de lo que posteriormente sería la Ley 1071 de 2006, a **TODOS los servidores públicos, considerando de forma expresa en sus debates a los del sector educativo**. Así, la interpretación histórica de la norma, claramente nos indica que se aplica a los docentes.

Por su parte, la misma norma en su tenor literal, igualmente nos lleva a interpretar que se aplica a todos los funcionarios al servicio del Estado, tal como se infiere del texto mismo de los artículos 1, 2 y parágrafo del 5, que se redactan de forma genérica, y por ende, predicable los trabajadores y empleados estatales en términos universales.

A igual resultado nos conduce, el interpretar la integridad de la Ley 1071 de 2006, a la

⁸ Ver el siguiente enlace, consultado el 05-09-2014 a las 09:24:
http://servoaspr.imprenta.gov.co:7778/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=11&p_numero=208&p_consec=12179



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

luz del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, estudiado en el acápite anterior, al momento que esta norma remite a las normas generales de los empleados públicos del orden nacional (Decretos 3135 de 1968, 1848 de 1969 y 1045 de 1978) por lo que en este punto es claro que los docentes no poseen un régimen especial, y se rigen por las normas generales sobre el tema.

Adicionalmente, en caso de que la interpretación nos genere duda sobre su aplicabilidad al sector docente, la misma se nos despejará al momento en que acudimos al principio universal del derecho laboral del *in dubio pro operario*, de consagración constitucional (artículo 53 de la C.P.) y el derecho a la igualdad (artículo 13 de la misma obra) por lo que la interpretación conforme a la constitución, igualmente nos enfoca en la aplicabilidad de la norma al sector docente.

La anterior explicación, es menester realizarla, dado que la aplicabilidad de la Ley 1071 de 2006 a los docentes, ha dado lugar a que se presenten interpretaciones diferentes por parte de los operadores judiciales, que en su autonomía e independencia, pueden llegar a resultados disimiles al analizar la misma norma⁹.

Aclarado el campo de acción, que para este Tribunal incluye al sector de los empleados públicos de la educación, es menester estudiar en sí la forma como se causa la sanción en análisis y para ello, basta con traer las palabras del máximo tribunal de lo

⁹ En este punto, se puede observar la siguiente providencia del CONSEJO DE ESTADO, en donde esta alta corporación al momento de estudiar una tutela contra providencia judicial, avala la interpretación autónoma que hace un tribunal administrativo, por no existir unidad de criterios sobre el punto en la jurisprudencia. Ver: CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN “B”. CONSEJERA PONENTE: DOCTORA BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ. Sentencia del 27 de junio de 2013. REF: EXPEDIENTE No. AC-11001-03-15-000-2013-00446 00. ACTOR: PATRICIA MENDOZA GUTIÉRREZ. ACCIONADA: SALA LABORAL DE DESCONGESTIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA. Un aparte de esta, nos ilustra: “Teniendo en cuenta lo expuesto, actualmente no existe un criterio unificado por esta Alta Corporación en lo relacionado con el pago de la sanción moratoria por el no pago de las cesantías a los Docentes, por lo que mal podría exigirse una única postura al respecto, pues como quedó evidenciado, los criterios encontrados se encuentran debidamente fundamentados, bajo criterios jurídicos razonables.”

En el mismo sentido la siguiente providencia de la misma corporación, sala y sección: SUBSECCIÓN A. Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN. Sentencia del 5 de julio de 2012. Radicación número: 11001-03-15-000-2012-00947-00(AC). Actor: JANETH BETANCOURT SALAZAR. Accionado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA y otro.



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

contencioso administrativo sobre el punto:

“De conformidad con la normatividad transcrita, se concluye¹⁰:

- 1. Las cesantías definitivas se cancelan al servidor público al término o finalización de su relación laboral con el Estado, y sólo hasta ese momento pueden entregársele para que disponga de ellas;*
- 2. La entidad pública pagadora de que trata el artículo 2º de esta ley es diferente de la que hace la liquidación de las prestaciones, aquella donde laboró el ex empleado, y por lo tanto, según la norma, es aquella a quien se le concede un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días hábiles, a partir de la ejecutoria del acto liquidador, para hacer efectiva la prestación liquidada;*
- 3. La liquidación de la cesantía definitiva debe estar contenida en una resolución correspondiente a la petición de la persona interesada, entiéndase retirada, para lo cual la entidad donde prestó sus servicios -liquidadora- tiene un término de quince (15) días hábiles para emitirla. Por lo anterior debe entenderse que las entidades diseñan o señalan mecanismos para que los interesados hagan la solicitud pertinente en relación con la prestación que corresponde a su retiro de la entidad empleadora;*
- 4. La entidad pagadora debe realizar la cancelación de los valores liquidados por este concepto dentro del término de los 45 días hábiles de que trata el artículo 2º precedente so pena de tener que reconocer y pagar una indemnización por mora equivalente a un día de salario por cada día de retardo hasta que se haga efectivo el pago de las mismas.”¹¹*

Sobre el mismo tópico, esa Corporación en otro pronunciamiento, manifestó:

“Sobre el cómputo de la sanción moratoria, la Sala Plena del Consejo de Estado, dejó en claro a partir de qué fecha se debe contabilizar, con el siguiente tenor literal:

“Cuando la Administración resuelve el requerimiento del servidor público sobre la liquidación de sus cesantías en forma tardía buscando impedir la efectividad conminatoria de la sanción de que trata el artículo 2 de la Ley 244 de 1995, el tiempo a partir del cual comienza a correr el término para que se genere la indemnización moratoria debe contarse desde la fecha en la cual el interesado radicó la petición de reconocimiento y pago de las cesantías definitivas, es decir,

¹⁰ CONSEJO DE ESTADO, sentencia de 22 de enero de 2004, Exp. No. 4597-01, M.P. Dr. Tarsicio Cáceres Toro, precisa la forma de contabilizar los términos señalados en la anterior norma, ante la ausencia de pronunciamiento de la administración en relación con el pago de las cesantías definitivas. La Sala Plena del Consejo de Estado, en sentencia de 27 de marzo de 2007, Expediente No. 2777-04. M.P. Dr. JESÚS MARÍA LEMOS BUSTAMANTE, al respecto ha hecho igual precisión.

¹¹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN “B” Consejero ponente: BERTHA LUCIA RAMÍREZ DE PÁEZ. Sentencia del 1 de julio de 2009. Radicación número: 08001-23-31-000-2005-01994-01(2624-07). Actor: NIDIA DIAZGRANADOS MARTÍNEZ. Demandado: HOSPITAL GENERAL DE BARRANQUILLA.



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

quince (15) días hábiles que tiene la entidad para expedir la resolución, más cinco (5) días hábiles que corresponden a la ejecutoria, en el evento de que la resolución de reconocimiento hubiere sido expedida, con la salvedad a que alude el mismo precepto, más cuarenta y cinco (45) días hábiles a partir del día en que quedó en firme la resolución, para un total de 65 días hábiles, transcurridos los cuales se causará la sanción moratoria.

Para la Sala resulta claro que ante la ausencia de pronunciamiento sobre la liquidación de las cesantías definitivas deben contarse los términos en la forma indicada para que la norma tenga efecto útil y hacer efectiva la capacidad conminatoria de la sanción prevista por la Ley 244 de 1995, pues, de no acudir a este medio, el cometido proteccionista de los derechos del servidor público que animó a la ley, se vería, paradójicamente, burlado por la propia ley dado que la administración simplemente se abstendría de proferir la resolución de reconocimiento de las cesantías definitivas para no poner en marcha el término para contabilizar la sanción, produciéndose un efecto perverso con una medida instituida para proteger al ex servidor público cesante.”¹²

Como quedó establecido, la moratoria en el pago de las cesantías se rige por el procedimiento contemplado en la Ley 244 de 1995, previendo que luego de presentada la solicitud la Entidad cuenta con 15 días máximo para expedir la Resolución de liquidación de las cesantías definitivas, 5 días de ejecutoria y 45 días hábiles para el pago.”¹³

Así las cosas, queda claro de conformidad con la exposición contenida en los apartes jurisprudenciales antecedentes, que la sanción moratoria por el no pago de las cesantías parciales o definitivas regulada en la Ley 1071 de 2006, inicia su conteo a partir del día 65 al cual se presentó la solicitud tendiente al reconocimiento y pago de dicha prestación, finalizando el día que se cancele al trabajador o ex trabajador, dicho monto.

Se aclara que el anterior resulta ser el plazo aplicable a los empleados públicos en general, dado que en tratándose de afiliados al FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DE MAGISTERIO, las normas especiales que regulan la materia, los artículos 56 de la Ley 962 de 2005¹⁴ y 4 del Decreto 2831 de

¹² Sentencia de 27 de marzo de 2007, M.P. JESÚS MARÍA LEMOS BUSTAMANTE, Exp. No. 760012331000200002513 01. (2777-2004), ACTOR: JOSÉ BOLÍVAR CAICEDO RUIZ.

¹³ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN “B”. Consejera ponente: BERTHA LUCIA RAMÍREZ DE PÁEZ. Sentencia del 21 de mayo de 2009. Radicación número: 23001-23-31-000-2004-00069-02 (0859-08). Actor: HUGO CARLOS PRETELT NARANJO Demandado: DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA.

¹⁴ “Artículo 56. Racionalización. de trámites en materia del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio. Las prestaciones sociales que pagará el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio serán reconocidas por el citado Fondo, mediante



2005¹⁵, al establecer en dichos trámites la intervención de las Secretarías de Educación de los Entes Territoriales descentralizados en educación y la fiduciaria que administra el patrimonio autónomo del fondo, adicionan a dicho plazo quince (15) días, para la revisión del proyecto de acto administrativo por parte de la fiduciaria que administre dichos recursos, por lo que para este caso el plazo total será de ochenta (80) días desde la presentación de la solicitud tendiente al reconocimiento y pago de dicha prestación¹⁶.

Definido entonces el anterior punto, sin ahondar en mayores elucubraciones se adentra ahora este Cuerpo Colegiado a estudiar el caso concreto.

6.2. CASO CONCRETO

Dentro del *sub lite* tenemos que: El actor solicitó la liquidación y pago parcial de cesantías al FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, el día 16 de diciembre de 2010, y de ello da cuenta la Resolución 0061 del 14 de marzo de 2011, expedida por el Secretario de Educación de Sincelejo en nombre de la entidad demandada (fol. 75 a 77 C. Principal).

Que los ochenta (80) días, como plazo del que ya se habló, fenecieron el 11 de abril

la aprobación del proyecto de resolución por parte de quien administre el Fondo, el cual debe ser elaborado por el Secretario de Educación de la Entidad Territorial certificada correspondiente, a la que se encuentre vinculado el docente. El acto administrativo de reconocimiento se hará mediante resolución que llevará la firma del Secretario de Educación de la entidad territorial.

¹⁵ “Artículo 4°. Trámite de solicitudes. El proyecto de acto administrativo de reconocimiento de prestaciones que elabore la secretaría de educación, o la entidad que haga sus veces, de la entidad territorial certificada a cuya planta docente pertenezca o haya pertenecido el solicitante, será remitido a la sociedad fiduciaria que se encargue del manejo de los recursos del Fondo para su aprobación.

Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo del proyecto de resolución, la sociedad fiduciaria deberá impartir su aprobación o indicar de manera precisa las razones de su decisión de no hacerlo, e informar de ello a la respectiva secretaría de educación.

¹⁶ En este sentido la CORTE CONSTITUCIONAL nos ilustra: “Tanto la Ley 962 de 2005, como el Decreto 2831 del mismo año son claros en asignar las consecuencias que siguen al incumplimiento del requisito de aprobación de los proyectos de resoluciones por parte de la sociedad fiduciaria y de sus textos se desprende, con total nitidez, que, sin esa aprobación, las referidas resoluciones no podían prestar mérito ejecutivo y que, por lo tanto, el juez no estaba habilitado para proferir mandamiento de pago ni para disponer que prosiguiera la ejecución.” Sentencia T-042 de 2012, Magistrado Ponente GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO.



de 2011. Que el pago se realizó el día 19 de septiembre de 2011 (fol. 22 C. Principal) por lo que la entidad demandada, en su calidad de pagadora de la cesantía parcial reclamada, incurrió en una mora entre el 12 de abril de 2011 y el 18 de septiembre del mismo año, para un total de 160 días, por lo que habrá de modificarse la decisión del *A quo*, pero solo frente al término en que se incurrió en mora, es decir, en su numeral tercero.

En este punto de los considerandos huelga indicar que, la forma de liquidación de la sanción moratoria reconocida en el caso de marras por el juzgado de primera instancia, no se realizó acorde con los mandatos legales y jurisprudenciales que informan este tipo de actuaciones, ya que, en vez de contar los 80 días de los que se habló en precedencia, desde la fecha de presentación de la petición de reconocimiento y pago de las cesantías, tomó fue la calenda posterior a los 45 días contados desde la ejecutoria del acto administrativo que reconoció de forma tardía la prestación aludida. En consecuencia, conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado citada *ut supra*, cuando la administración desatiende los plazos legalmente establecidos para reconocer las cesantías, no debe iniciarse el conteo del término para que inicie el cómputo de la sanción moratoria, desde los 45 días posteriores a la ejecutoria de tal decisión extemporánea, sino desde el momento de radicación de la reclamación administrativa, esto en aras de efectivizar la sanción moratoria contenida en la Ley 1071 de 2006. Interpretar de manera diferente lo anterior, sería premiar la desidia de la Administración en los trámites tendientes a reconocer acreencias laborales como las cesantías y no darle efecto útil a la norma referida.

Luego entonces, le asiste razón a la parte demandante apelante en lo que atañe a los argumentos de disenso elevados en torno a la forma de computar la sanción moratoria en el presente asunto, por lo que los días de mora en el caso particular del señor ACOSTA RUÍZ, como se señaló, suman 160 y no 102 como se dejó plasmado en la sentencia venida en alzada¹⁷.

¹⁷ Para la correspondiente liquidación, la entidad demandada deberá tener en cuenta el salario diario devengado por el señor ACOSTA RUÍZ, teniendo en cuenta la asignación básica para el año 2010.



Por todo lo dicho, de la claridad fijada por la norma ya estudiada y su objetivo, que no es otro que compeler el pago oportuno de las cesantías de los trabajadores, en igualdad de condiciones, no puede ser un argumento de recibo el hecho de que la entidad no cuente con la disponibilidad presupuestal para atender dentro de los perentorios y claros plazos consagrados en la ley, para justificar la mora que incurrió en el pago efectivo de la prestación reclamada, por lo que la Sala desecha este argumento del apelante.

Por último, es menester aclarar el fallo apelado, en el sentido de que incurre en una **incongruencia interna**, dado que dentro del proceso se declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa a favor del MUNICIPIO DE SINCELEJO – SECRETARIA DE EDUCACIÓN MUNICIPAL¹⁸ decisión esta que quedó en firme, por ello excluyó de la parte pasiva a esta entidad y en el aparte resolutivo del fallo apelado, se incluyó a la misma¹⁹, por lo que se **MODIFICARÁ** en este punto, por ser uno relacionado directamente con el fondo del proceso, excluyendo a esta última entidad de las obligaciones impuestas.

En este orden de ideas, las anteriores disquisiciones rebaten los argumentos de disenso planteados en el recurso de apelación presentado por la parte demandada y en consecuencia se erigen como suficientes para disponer por parte de esta Sala de Decisión, la **MODIFICACIÓN** de la sentencia objeto de censura en torno al término de la mora y los integrantes de la parte demandada condenados, **CONFIRMANDO** lo demás.

6.3. CON RELACIÓN A LA CONDENA EN COSTAS EN SEGUNDA INSTANCIA:

Se condenará a la parte recurrente que no le prosperó el recurso, el demandado, al pago de las costas correspondientes a esta instancia, de conformidad con lo

¹⁸ Ello puede observarse a fol. 89 a 91 y CD ROM fol. 88, audiencia inicial del 28 de enero de 2015.

¹⁹ Fol. 117 reverso y 118.



consagrado en los artículos 188 del C.P.A.C.A. en concordancia con los artículos 365 y 366 del C.G.P. En firme la presente providencia, ordénese que por el *A quo* se realice la liquidación correspondiente, conforme lo regulado en las normas ya citadas.

II. CONCLUSIÓN

Teniendo en cuenta lo anterior, se concluye que efectivamente a los empleados públicos docentes, les es aplicable la sanción consagrada en la Ley 1071 de 2006 por el no pago oportuno de las cesantías parciales o definitivas, por lo que al hacerse acreedores a esta prerrogativa, en caso de mora en el pago de dicha prestación social, su pagador debe asumir la sanción estudiada, sin que sea excusa para exonerarse de la misma, el hecho de no poseer disponibilidad presupuestal para materializar el desembolso efectivo, razones suficientes para **CONFIRMAR** la providencia apelada en lo referente a la existencia del derecho reclamado, **MODIFICANDO** lo relacionado con el término de la mora y las entidades condenadas, como ya se indicó.

DECISIÓN: En mérito de lo expuesto, la **SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY,**

FALLA:

PRIMERO: MODIFÍQUENSE los numerales tercero, cuarto y quinto de la sentencia proferida por el JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO, dentro del presente proceso, de fecha 08 de mayo de 2015, por lo expuesto en la parte motiva de este proveído, los que



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

quedarán así:

“TERCERO: A título de restablecimiento del derecho, **CONDÉNESE** a la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, a reconocer y pagar a favor de ANTONIO RAFAEL ACOSTA RUÍZ, por concepto de la Sanción Moratoria, una suma equivalente a 160 salarios diarios, esto es, desde el 12 de abril de 2011 hasta el 18 de septiembre del mismo año, para lo cual se tendrá en cuenta la asignación básica devengada para el año 2010, por el no pago oportuno de las cesantías parciales reconocidas a través de la Resolución N° 0061 del 14 de marzo de 2011, expedida por la entidad demandada, conforme a lo establecido en el parágrafo del artículo 5 de la Ley 1071 de 2006. El valor que resultare de la condena se actualizará, aplicando para ello la siguiente fórmula, en aplicación del artículo 187 del C.P.A.C.A.:

$$R = Rb \times \frac{\text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}}"$$

CUARTO: La NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, **DARÁ** cumplimiento a esta sentencia conforme lo consagra el artículo 192 del C.P.A.C.A.

QUINTO: CONDÉNESE en costas a la parte demandada NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO. **LIQUIDASEN** en la forma consagrada en los artículos 365 y 366 del C.G.P.”

En lo demás, **CONFÍRMESE** la sentencia apelada.

SEGUNDO: CONDÉNESE en costas de segunda instancia a la entidad demandada apelante. En firme la presente providencia, por el *A-quo*, **REALÍCESE** la liquidación correspondiente.

TERCERO: En firme este fallo, **DEVUÉLVASE** al Despacho de origen, **CANCÉLESE** su radicación, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI.



Se deja constancia que el proyecto de esta providencia fue discutido y aprobado por la Sala en sesión de la fecha, según consta en el acta N° 160.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ