TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

SALA TERCERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, siete (7) de septiembre de dos mil diecisiete (2017)

Magistrado Ponente: CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS

REFERENCIA:	**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA.**
M. DE CONTROL:	**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO.**
PROCESO:	**70-001-33-33-001-2014-00114-01.**
DEMANDANTE:	**IRINA DE JESÚS MORELO BUELVAS.**
DEMANDADO:	**NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN– FOMAG-DPTO DE SUCRE-FIDUCIARIA PREVISORA S.A.**

OBJETO DE LA DECISIÓN:

El Tribunal decide el Recurso de Apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia proferida el día 14 de septiembre de 2016, por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, la cual resolvió conceder las súplicas de la demanda.

1. ANTECEDENTES

1.1. LA DEMANDA[1]

La señora IRINA DE JESÚS MORELO BUELVAS, por conducto de apoderado judicial, formula demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del derecho, en la cual **pretende** que se declare la nulidad absoluta del Acto Administrativo contenido en el Oficio S.E.O.P.S.M 1926 de fecha 01 de agosto de 2013, expedido por la Secretaría de Educación Departamental de Sucre, la cual negó a la actora, el reconocimiento y pago de la sanción por mora establecida en la Ley 1071 de 2006.

A título de restablecimiento del derecho, persigue que se condene a la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEPARTAMENTAL DE SUCRE- DPTO DE SUCRE Y FIDUPREVISORA S.A. al reconocimiento y pago de los

[1] Fol. 1-18 C. Ppal.

intereses moratorios con ocasión de la tardanza generada por las entidades convocadas, de conformidad con la Ley 1071 de 2006.

Asimismo, pide se condene a la entidad demandada, a dar cumplimiento al fallo dentro del término previsto por la ley, y se condene en costas a la parte demandada.

Como **fundamentos fácticos,** en la demanda se afirmó que:

La demandante labora al servicio de la docencia oficial en la INSTITUCIÓN EDUCATIVA "LUIS PATRÓN ROSANO" ubicada en el Municipio de Tolú- Sucre. El día 05 de agosto de 2008, radicó solicitud de reconocimiento y pago de cesantías parciales ante la Secretaría de Educación Departamental de Sucre, la cual fue reconocida mediante Resolución No. 065 del 16 de febrero de 2009, siendo notificada el mismo día.

El pago de las cesantías parciales solo fue realizado a la demandante hasta el día 11 de junio de 2009.

Debido al retardo en el pago de la prestación mencionada, se configura mora a partir de los 65 días hábiles después de la radicación de la solicitud, es decir, 06 de agosto de 2008, hasta la fecha efectiva del pago, es decir, 11 de junio de 2009, de conformidad con la Ley 1071 de 2006.

Mediante petición de fecha 30 de junio de 2011, la parte actora, solicitó ante la Secretaría de Educación Departamental de Sucre, el reconocimiento y pago de los intereses moratorios adeudados por la tardanza en el pago de la mencionada cesantía, siendo remitida dicha petición a la Fiduprevisora S.A., quien respondió la solicitud indicando que dicha comunicación no tiene el carácter de acto administrativo, por cuanto la Fiduprevisora no tiene competencia para expedirlos.

Conforme a lo anterior, el día 16 de julio de 2013, se presentó petición ante la Secretaría de Educación Departamental de Sucre, solicitando el reconocimiento y pago de la indemnización moratoria, la cual mediante Oficio No. O.P.S.M. 1926 del 01 de agosto de 2013, negó a la actora el reconocimiento y pago de intereses moratorios.

Como **normas violadas**, señaló la Ley 91 de 1989, Ley 244 de 1995, Ley 1071 de 2006, y la Constitución Política Colombiana, artículos 29 Y 53.

En el **concepto de la violación,** la parte actora expresó 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 y que 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 esta situación, 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, de manera que si se incumplen los términos la sanción moratoria se causa a razón de un día de salario por cada día de retardo.

1.2 CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

El Departamento de Sucre, contestó la demanda centrando su defensa en que no era el llamado a responder por la pretensión formulada, razón por la cual formuló la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, porque la Secretaría de Educación Departamental en el proceso de reconocimiento y pago de prestaciones sociales de docentes afiliados al Fono Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio actúa por expresa delegación conforme el Decreto 2831 del 16 de agosto de 2005 y por tanto, el acto se expide a nombre del FNSPSM[2].

La Nación- Ministerio de Educación – FNPSM, no contestó la demanda[3].

1.3. LA SENTENCIA APELADA[4].

El Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, en sentencia del 14 de septiembre de 2016, estudió la sanción reclamada frente a los demandados y accedió a las pretensiones de la demanda, condenando al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio al pago de la sanción regulada por la Ley 1071 de 2006.

Para el efecto, argumentó que a la demandante le asistía el derecho a que le sea reconocida la sanción moratoria que se encuentra establecida en la Ley 1071 de 2006, por la consignación tardía de las cesantías parciales reconocidas en la Resolución No. 065 del 16 de febrero de 2009, toda vez que la entidad demandada contaba con 80 días hábiles para efectuar el pago, mientras que el pago de las cesantías parciales se realizó el día 11 de junio de 2009, incurriendo así en un total de 190 días de mora.

Teniendo en cuenta que al expediente no fue allegada prueba del salario devengado por la demandante, al momento de acaecer la sanción por mora, la entidad demandada,

[2] Folios 58-60 cuaderno de primera instancia.
[3] Afirmación que se extrae del acta de audiencia de pruebas, obrante folios 106-138 cuaderno de primera instancia.
[4] Folios 25-214 Cuaderno principal No. 2.

deberá pagar la sanción moratoria atendiendo al total de los días de mora -190 días- y la verificación del salario, que operaba para la señora Irina Mórelo Buelvas, al momento de acaecer la tan mentada mora de la administración.

Por último, condenó en costas a la entidad demandada.

1.3 El RECURSO DE APELACIÓN[5].

La parte demandada, inconforme con la sentencia de primera instancia, formula Recurso de Apelación solicitando su revocatoria, con fundamento en los siguientes argumentos:

Expresó que es importante entender que la disponibilidad presupuestal es fundamental, pues es a partir de esta que se efectúan las asignaciones prestacionales de acuerdo al estricto turno de radicación. Razón por la cual no puede endilgarse negligencia alguna a los demandados porque solo siguen los trámites de procedimiento que establecen los lineamientos legales.

Por otro lado, sostiene que las reclamaciones de cesantías se rigen por la Ley 91 de 1989 y el Decreto 2831 de 2005, que constituye el procedimiento especial aplicable. Así las cosas, se tiene que no se puede hacer extensiva la aplicación de una sanción establecida en una norma general, a saber, la Ley 1071 de 2006, para un procedimiento regulado por una norma especial.

Así mismo, al Ministerio de Educación Nacional no le asiste legitimación para ser parte demandada en el proceso, pues este no interviene en el reconocimiento, ni en el trámite del pago de la prestación, ya que el acto del que se solicita la declaración de nulidad no fue emitido por el, toda vez que la competencia radica legalmente en las entidades territoriales empleadoras.

1.4 TRAMITE PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN DE SEGUNDA INSTANCIA Y CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

- **Parte Demandante[6]:** La parte demandante presentó alegatos de conclusión, sostuvo que la Ley 1071 de 2006, fue creada con la finalidad de regular el plazo que tienen las entidades encargadas para el reconocimiento y pago de las cesantías parciales o

[5] Folios 200-207 Cuaderno de primera instancia.
[6] Folio 34-37 cuaderno de apelación

definitivas de los servidores públicos, además de contemplar las sanciones de las que son objeto en caso de violación a esta normativa.

Respecto a los artículos 4 y 5 de la mencionada Ley, se puede concluir que el plazo dado para el reconocimiento y pago de las cesantías es de 65 días hábiles a partir del día siguiente a la radicación de la solicitud ante la Secretaría de Educación respectiva, lo cual genera mora desde el mismo momento en que se sobrepasa este lapso de tiempo.

Finalmente solicita analizar la aplicación del principio fundamental de favorabilidad en materia laboral,

- Parte Demandada[7]: La entidad demandada presentó sus alegatos de conclusión dentro de la oportunidad legal para ello, retomando los argumentos presentados en el Recurso de Apelación, reiterando que en materia de sanción por mora por el no pago oportuno de cesantías parciales a los trabajadores y servidores del estado, el A-quo basa su decisión en una disposición legal de carácter general regulada por la Ley 1071 de 2006, la cual no se hace extensiva para los docentes del sector público, al identificarse que la Ley 91 de 1989 regula de manera especial cesantías para los docentes, régimen que debe ser entendido como un todo y por lo tanto este marco normativo especial no contempla la sanción por mora en el pago de las cesantías que reclama la actora.

- Ministerio Público: El representante del Ministerio Público ante esta corporación no emitió concepto alguno[8].

2. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

2.1. LA COMPETENCIA.

El Tribunal es competente para conocer de la apelación interpuesta en el presente asunto, según lo establecido en el artículo 153 del C.P.A.C.A. No se observa causal de nulidad alguna que pueda invalidar lo actuado, por lo que se procede a decidir el fondo de la Litis.

2.2. PROBLEMA JURÍDICO.

Con fundamento en la reconstrucción de los antecedentes, debe entrar el Tribunal a dilucidar, ¿si le asiste a los docentes afiliados al FOMAG el derecho al reconocimiento y

[7] Folios 29-37 cuaderno de apelación.
[8] Nota Secretarial folio 38 cuaderno de apelación.

pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías, contemplada en el artículo 5 de la Ley 1071 de 2006?

De igual forma, en caso de ser positiva la respuesta, se entrara a estudiar, si sobre la sanción reclamada por la señora ROSENDA MARIA TOUS GONZALEZ, se configuró el fenómeno de la prescripción.

2.3. ANÁLISIS DE LA SALA Y RESPUESTA AL PROBLEMA JURIDICO.

I. LA SANCIÓN MORATORIA POR EL PAGO TARDÍO DE LAS CESANTÍAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

El legislador contempló la sanción por mora en el evento en que el empleador realice el pago de las cesantías por fuera del término legal estipulado para ello. En efecto, el artículo 5° de la Ley 1071 de 2006, la cual, subrogó la Ley 244 de 1995 "*Por medio de la cual se fijan términos para el pago oportuno de cesantías para los servidores públicos, se establecen sanciones y se dictan otras disposiciones"*, regula la sanción por mora y se complementa con el artículo 4 de esta misma disposición al establecer el término para el reconocimiento de las cesantías.

De lo anterior, en consonancia con la jurisprudencia que el H. Consejo de Estado[9] ha reiterado al respecto, se infiere que la sanción por mora equivale a un día de salario por cada día de retardo en el pago efectivo de las cesantías parciales o definitivas[10] y se reconoce a favor de los servidores públicos, incluidos los docentes.

Así mismo, se ha indicado que la mora inicia una vez hayan pasado 65 días hábiles después de la presentación de la solicitud de pago de las cesantías, aspecto que ilustró el H. Consejo de Estado al referirse al término consagrado en la Ley 244 de 1995, el cual fue ratificado en la ley 1071 de 2006, así:

> "(…) conviene recalcar que la Ley 244 de 1995, artículo 1, al establecer un término perentorio para la liquidación de las cesantías definitivas buscó que la administración expidiera la resolución en forma oportuna y expedita para evitar su falta de respuesta o

[9] Cfr. CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Plena. Sentencia del 27 de marzo de 2007. C. P., Jesús María Lemos Bustamante. Actor José Bolívar Caicedo Ruiz. Exp. No. 200002513 01. // Sección Segunda. Subsección A. Consejero ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Bogotá, D.C., diecisiete (17) de abril de dos mil trece (2013). Radicación número: 08001-23-31-000-2007-00210-01(2664-11). Actor: José Luis Acuña Henríquez. // Sección Segunda. Subsección "B". Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve. Bogotá, D.C., nueve (9) de febrero de dos mil doce (2012). Radicación Número: 05001-23-31-000-2004-03719-01(0222-11). Actor: Juan Darío Ángel Campuzano. Demandado: Instituto Cejeño de la Recreación y el Deporte. // Subsección "B". Consejera ponente: Bertha Lucía Ramírez de Páez. Bogotá, D.C., dos (2) de febrero de dos mil doce (2012). Radicación Número: 23001-23-31-000-2007-00214-01(0210-11). Actor: Nayibe del Socorro Assis Contreras. Demandado: E.S.E. Camu Prado de Cerete.// Consejero Ponente: Dr. Gerardo Arenas Monsalve. Bogotá D.C., cuatro (4) de octubre de dos mil doce (2012). Radicación: No. 08001233100020040149 9 01. Expediente: No. 1274-2010. Actor: Humberto Mariano Ferrer.

[10] Con la ley 1071 de 2006 la sanción por mora opera también frente a las cesantías parciales.

sus respuestas evasivas que acarrean perjuicio al peticionario. Carecería de sentido que el legislador mediante norma expresa estableciera un término especial para la liquidación y pago de cesantías si el inicio del mismo quedara al arbitrio de la administración.

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, 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."[11]

II. APLICABILIDAD DE DICHA A SANCIÓN A DE LOS DOCENTES AFILIADOS AL FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO.

Ha surgido la discusión con relación a la aplicabilidad de este régimen de sanción moratoria a los servidores públicos docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, frente a lo cual esta Sala considera que sí es aplicable el mismo a éstos, por lo siguiente:

A través de la Ley 91 de 1989, se crea el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y se establece un régimen especial para los docentes nacionales y nacionalizados con el fin de atender todo lo relacionado con prestaciones sociales, disponiendo en su artículo 15 lo siguiente:

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

3. Cesantías:
A. Para los docentes nacionalizados vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio pagará un auxilio equivalente a un mes de salario por cada año de servicio o proporcionalmente por fracción de año laborado, sobre el último salario 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."

[11] C.E. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 27 de marzo de 2007. C. P. JESÚS MARÍA LEMOS BUSTAMANTE. Actor José Bolívar Caicedo Ruiz. Exp. No. 200002513 01.

La interpretación de la disposición transcrita, permite concluir que se establecieron dos clases de sistemas de liquidación de cesantías, dependiendo del tipo y fecha de vinculación del docente así, **i)** Para los docentes nacionalizados vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989, se les aplicaría un sistema de cesantías con retroactividad, y i**i)** A los docentes nacionalizados vinculados con posterioridad al 01 de enero de 1990 y aquellos del orden nacional, se les aplica un sistema anualizado de cesantías sin retroactividad y sujeto al reconocimiento de intereses[12].

Sin embargo, dicha disposición no estableció términos para el pago de la prestación social, y en consecuencia tampoco sanciones por pago tardío.
Ahora bien, para el caso de los servidores públicos en general, el legislador profirió la Ley 244 de 1995 "*Por medio de la cual se fijan términos para el pago oportuno de cesantías* ***para los servidores públicos****, se establecen sanciones y se dictan otras disposiciones"* (negrillas fuera de texto) que fue subrogada por la Ley 1071 de 2006, la cual reiteró los términos para el reconocimiento y pago de cesantías, **así como la sanción establecida en caso de mora en dicho pago.**

Este Tribunal ha venido reconociendo la aplicabilidad de estas normas a los docentes, bajo el argumento de que si bien en virtud al principio de especialidad en la aplicación de la normas, se concluiría que a los docentes no le es aplicable la Ley 1071 de 2006, toda vez que para ellos aplica un régimen especial de prestaciones sociales, contenido en la Ley 91 de 1989, lo cierto es que tal como lo ha retirado en su jurisprudencia el H. Consejo de Estado, el principio de especialidad solo debe aplicarse "*en tanto la norma especial resulte más favorable que el régimen general; lo contrario implicaría que una prerrogativa conferida por una Ley a un grupo de personas, se convierta en un obstáculo para acceder a los derechos mínimos consagrados en la Ley para la generalidad"*[13].

[12] CONSEJO DE ESTADO - Sala De Lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda - Subsección "A" - Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren - veinticinco (25) de marzo de dos mil diez (2010) - Radicación número: 63001-23-31-000-2003-01125-01(0620-09) - Actor: Aracelly García Quintero
"(…)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 1º 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 1º de enero de 1990, se les aplicaría un sistema anualizado de cesantías sin retroactividad y sujeto al reconocimiento de intereses.(…)" subrayado fuera de texto.
[13] Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda - Subsección "A. "Consejero ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Bogotá, D.C., 8 de mayo de 2008.Radicación número: 76001-23-31-000-2003-04045-01(1371-07) Actor: Maricela López Villabuena.

En relación con lo anterior, lo primero que hay que advertir es que la posición allí sentada no se trata de una postura uniforme de la Alta Corporación en la medida en que esa misma Sección en su Subsección B, cuatro días después adoptó una decisión totalmente diferente[14], en la que reconoció la aplicabilidad de la sanción a un docente cuyo trámite de reconocimiento, liquidación y pago de cesantías también estaba a cargo de la Secretaría de Educación respectiva y la Fiduciaria Administradora del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio.

De otra parte, no es aceptable señalar que por el solo hecho de que el régimen de reconocimiento de cesantía para los docentes sea más favorable en cuanto a los montos para la misma, ello razonaría su no inclusión en el régimen de sanción por mora, puesto que las normas sobre sanción moratoria surgen con ocasión de la imposición de un régimen drástico a efectos de que los empleadores (privados y estatales) no retardaran injustificadamente el pago de tales prestaciones y no en razón del régimen o monto de las cesantías. Ello, habida cuenta que se presume (con mayor razón en el sector público), que siempre se debe tener provisión para efectos del reconocimiento de derechos laborales, a tal punto que para el caso del empleado público no es exigible la demostración de existencia de dolo o mala fe en el retardo para su pago[15], lo que sí sucede en el sector privado[16]. Es decir, el régimen y monto de la cesantía no está ligado necesariamente al régimen sancionatorio de la misma.

Debe precisarse que la regulación del pago de la sanción moratoria no hace alusión a exclusión alguna de regímenes especiales de cesantía, en la medida en que el mismo artículo 1° de la Ley 1071 señala que el objeto de dicha Ley es reglamentar el

---

[14] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Consejera ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez, Bogotá, D.C., veintidós (22) de enero de dos mil quince (2015), Radicación número: 73001-23-31-000-2013-00192-01(0271-14), Actor: Yaneth Lucía Gutiérrez Gutiérrez, Demandado: Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio – Municipio de Ibagué (Tolima).

[15] Ver Sentencia T-008 de 2015 Corte constitucional que señala al respecto que *"…en caso de mora en el pago de este auxilio, así como sus intereses, la entidad responsable de la obligación tiene el deber de reconocer y pagar de sus propios recursos, una sanción moratoria consistente en un día de salario por cada día de retardo, hasta tanto se haga efectivo el pago.* ***Para lo cual, solamente es necesario que el afectado acredite la no cancelación dentro del término previsto en las disposiciones legales.***

[16] Para tal efecto, según se cita en providencia de la Sala de Casación Laboral, Dr. Luis Javier Osorio López, Magistrado Ponente, Radicación N° 35414, Acta N°. 15, Bogotá D.C., veintiuno (21) de abril de dos mil nueve (2009), en sentencia del 21 de abril de 2004 con radicación 22448 la Corte Suprema de Justicia, reiteró lo dicho en decisión del 11 de julio de 2000 radicado 13.467; al respecto señaló:

> *"La indemnización moratoria consagrada en el numeral tercero del artículo 99 de la Ley 50 de 1990 tiene origen en el incumplimiento de la obligación que tiene el empleador de consignar a favor del trabajador en un fondo autorizado el auxilio de cesantía, luego se trata de una* ***disposición de naturaleza eminentemente sancionadora,*** *como tal,* ***su imposición está condicionada, como ocurre en la hipótesis del artículo 65 del Código Sustantivo del Trabajo, al examen o apreciación de los elementos subjetivos relativos a la buena o mala fe que guiaron la conducta del patrono****>…". (Resalta la Sala).*

reconocimiento de las cesantías definitivas o parciales a **los trabajadores y servidores del Estado**, así como su oportuna cancelación. Esto último significa que **regula dos situaciones diferentes, uno el procedimiento para reconocimiento y pago y otro, el régimen sancionatorio.**

En efecto, tenemos que esta Ley, en su artículo 2º, en cuanto a su ámbito de aplicación, determina que son destinatarios de la Ley los miembros de las corporaciones públicas, empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios, así como 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[17], es decir, cobija a una universalidad de personas denominadas bajo el título genérico de servidores públicos, incluso a particulares que ejercen funciones públicas, sin perjuicio del régimen de cesantía ya que la norma también expresamente menciona a los afiliados al FNA.

En tal sentido, no deben entenderse excluidos en este aspecto los docentes, en la medida en que la Ley 244 de 1995 (que se entiende adicionada y subrogada por la Ley 1071 de 2006), se emitió para ser aplicada a **los servidores públicos de todos los órdenes** (Art. 1), habiendo surgido la misma para tres efectos importantes, **el primero**, garantizar la resolución oportuna de las peticiones de cesantías, para lo cual se precisó un término específico (Art. 1 ib), **el segundo**, impedir que se presentaran reconocimientos y pagos de cesantías incumpliendo el deber de resolver en estricto orden de ingreso las peticiones presentadas (Art. 3 ib.) y **el tercero,** obligar a las entidades a ponerse al día con el reconocimiento y pago de cesantías que se encontraba pendiente a ese momento, para lo cual se les concedieron unos términos y deberes específicos (Art. 3 y 4 ib).

Lo expuesto tiene sustento igualmente en la exposición de motivos del proyecto de ley de la que ahora se conoce como la Ley 1071 de 2006 y en los debates realizados para su aprobación, en tanto, en el primero de ellos, esto es, en la exposición de motivos refirió que las normas de carácter laboral deben partir en primer lugar del principio de igualdad (art.13 C.N.) queriendo con el proyecto unificar el régimen prestacional entre trabajadores del sector privado y público, para que estos últimos pudieran acceder a sus cesantías parciales. Específicamente al explicar el ámbito de aplicación del proyecto de ley hizo el siguiente señalamiento: "*… el cual cubre a todos los funcionarios públicos*

[17] En adelante FNA.

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."[18].

En suma, en los debates dados en Senado y Cámara de Representantes, consideraron que la unificación del régimen prestacional en lo que tiene que ver con el retiro de las cesantías parcial, que introduciría el proyecto en estudio, *"cubriría y beneficiaría a todos los funcionarios públicos y servidores estatales de las tres ramas del poder público, incluida … las entidades que prestan servicios públicos y de educación"*[19]; asimismo, se analizó que *"Con esta ley además, se contribuiría al bienestar familiar, social, económico, y personal del empleado del sector oficial, el cual se reflejaría en un mejor ambiente laboral…"*[20]. En la Cámara se debatió la sugerencia de reemplazar las expresiones "servidores públicos" y "servidores del Estado" por las de "empleados públicos y trabajadores oficiales", con el propósito de no generar interpretaciones diferentes; sin embargo, se consideró que al tenor del artículo 123 de la Constitución era claro que dentro de la calificación de servidores públicos están contemplados los miembros de las corporaciones públicas, los empleados públicos y trabajadores oficiales, y una interpretación distinta sería seguir con la misma desigualdad que se pretendió corregir[21].

Ello, sin lugar a dudas, permite inferir que la voluntad del legislador no fue la de excluir un régimen de cesantías específico, sino incluir el deber de resolución pronta, en estricto orden de ingreso y con un máximo plazo, **para todos los servidores públicos,** independientemente de que pueda predicarse que el trámite para el reconocimiento en uno u otro sector sea diferente.

En ese orden, no debe olvidarse que el régimen de cesantías retroactivas no es exclusivo de algunos tipos de docentes, sino que también aplica para otros servidores públicos en general que, por su antigüedad, continuaron con tal régimen en cuanto no se vieron sometidos a afiliarse al establecido en normas posteriores a la Ley 344 de 1996, tal como lo señaló el H. Consejo de Estado en las dos sentencias en cita al precisar que *"en general, se definen tres regímenes de liquidación de cesantías para el sector público, a*

[18] Publicado en Gaceta del Congreso 495 de 2005 y recuperado de: http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=05&p_numero=44&p_consec=11239
[19] Ponencia para primer debate de proyecto de Ley 44 de 2005 en el Senado, publicado en Gaceta del Congreso 564 del 25 de agosto de 2005. Recuperado de: http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.portals
[20] Ponencia para segundo debate de proyecto de Ley 44 de 2005 en el Senado, publicado en Gaceta del Congreso 702 del 12 de octubre de 2005. Recuperado de: http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.portals
[21] Ponencia para primer debate de proyecto de Ley número 208 de 2005 en la Cámara de Representantes, publicado en Gaceta del Congreso 891 del 12 de diciembre de 2006. Recuperado de: http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.portals

saber: (i) el de liquidación retroactiva; (ii) el de liquidación anualizada y (iii) el de los afiliados al Fondo Nacional del Ahorro", así entonces, para la liquidación y pago de las cesantías de los servidores públicos diferentes a los docentes -que igualmente están cobijados por régimen retroactivo de cesantías, pero no regulados por las normas de aquellos-, también aplicaría la norma sobre sanción moratoria.

En suma, respecto a este último aspecto tenemos que el hecho de que el trámite para el reconocimiento y pago de las cesantías sea diferente para servidores públicos en general, frente a los establecidos para los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio -pues éstos ciertamente se rigen por normas específicas citadas en la sentencia en comento-, no es óbice para incluirlos en el régimen de sanción moratoria, puesto que lo cierto es que aquel régimen solo regula el procedimiento para reconocimiento y pago y no una sanción específica en caso de mora, por lo que la regulación en tal sentido debe ser la general.

En segundo lugar, la regulación de la sanción moratoria tiene una naturaleza diferente independiente de las vicisitudes propias del trámite del reconocimiento, ya que ésta solo depende de que no se cancele la misma dentro de los cuarenta y cinco (45) días hábiles, **contados a partir de la fecha en que quede en firme el acto administrativo que ordena la liquidación de las cesantías definitivas o parciales del servidor público,** por lo que el hecho de existir un trámite más dispendioso antes de la expedición del acto, no interfiere en ninguna medida en el derecho al reconocimiento de la sanción moratoria.

Así las cosas, y teniendo en cuenta que la Ley 91 de 1989 no establece términos para el pago de cesantías, se puede colegir que es procedente la aplicación de la Ley 1071 de 2006 para los docentes, máxime cuando ésta tiene como destinatarios los servidores públicos sin distinción alguna.

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 2005[22] y 4 del Decreto 2831 de 2005[23], 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 prestación[24].

El hecho de que el trámite para el reconocimiento y pago de las cesantías sea diferente para servidores públicos en general, frente a los establecidos para los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, ello no es óbice para excluirlos del régimen de sanción moratoria, puesto que lo cierto es que aquel régimen solo regula el procedimiento para reconocimiento y pago y no una sanción específica en caso de mora, por lo que la regulación en tal sentido debe ser la general.

En refuerzo de lo argumentado, es necesario destacar que la corte constitucional en sentencia SU 336 del 18 de mayo de 2017, concluyó que los docentes deben considerarse servidores públicos y por tanto las normas de reconocimiento y pago de la sanción moratoria de las cesantías a los servidores públicos, contenidas en la Ley 244 de 1995 y 1071 de 2006, es aplicable a los docentes oficiales, puesto que esta resulta ser la condición más beneficiosa para los trabajadores docentes del sector oficial y, en esa medida, se adecue mayormente y de mejor manera a los principios, valores, derechos y mandatos constitucionales

[22] "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 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."

[23] "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."

[24] 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.

En conclusión y dando con ello respuesta al primer problema jurídico, la sanción regulada por la Ley 1071 de 2006, si es aplicable a los docentes que se encuentren afiliados al FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO (FNPSM).

De otra parte, frente a la representación que ostenta el Ministerio de Educación Nacional debe considerarse que La Ley 91 de 1989, en su artículo 3[25], creó el FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, en calidad de fondo especial de la Nación, sin personería jurídica, cuyo fin es el regulado por el artículo 4 de la misma Ley, el que consiste en la atención de las prestaciones sociales de los docentes nacionales y nacionalizados que se encuentren vinculados a la fecha de la promulgación de la Ley y de los que se vinculen con posterioridad a ella. Como objetivos del mismo, el artículo 5 de normativa en estudio consagra en su numeral 1 el de *"Efectuar el pago de las prestaciones sociales del personal afiliado."*.

Igualmente, la norma que crea el mencionado fondo (artículo 3 transcrito a píe de página 3) en su inciso final consagra que este órgano deberá estar dotado de mecanismos regionales que garanticen la prestación descentralizada de los servicios, en cada entidad territorial, sin afectar el principio de unidad.

En complemento y desarrollo de la anterior disposición, el artículo 180 de la Ley 115 de 1994[26], reitera que las prestaciones sociales a cargo del fondo serán reconocidas por este a través del representante del Ministerio en la entidad territorial, norma que es repetida y reglamentada en su operatividad práctica por el Decreto 1775 de 1990, modificado a su vez por el Decreto 2234 de 1998.

---

[25] *"Artículo 3. Créase el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, 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. Para tal efecto, el Gobierno Nacional suscribirá el correspondiente contrato de fiducia mercantil, que contendrá las estipulaciones necesarias para el debido cumplimiento de la presente Ley y fijará la Comisión que, en desarrollo del mismo, deberá cancelarse a la sociedad fiduciaria, la cual será una suma fija, o variable determinada con base en los costos administrativos que se generen. La celebración del contrato podrá ser delegada en el Ministro de Educación Nacional.*
El Fondo será dotado de mecanismos regionales que garanticen la prestación descentralizada de los servicios en cada entidad territorial sin afectar el principio de unidad."

[26] *"**Artículo 180º.-** Reconocimiento de prestaciones sociales**.** Las prestaciones sociales que pagará el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales de Magisterio serán reconocidas por intermedio del Representante del Ministerio de Educación Nacional ante la entidad territorial a la que se encuentre vinculado el docente.*

El acto administrativo de reconocimiento se hará mediante resolución que llevará, además, la firma del Coordinador Regional de prestaciones sociales."

Por otra parte, el legislador a través de la Ley 962 del 8 de julio de 2005, *"Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos."*, estableció en su artículo 56[27], que el representante del fondo para efectos del reconocimiento de las prestaciones sociales a su cargo es el Secretario de Educación de la entidad territorial certificada, y que este firmaría el acto administrativo que decide las solicitudes elevadas sobre el mencionado tema, previa aprobación del proyecto de acto por el administrador del fondo.

En ese orden, es el FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, representada por la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, quien tiene a su cargo las prestaciones sociales de los docentes nacionales y nacionalizados, y por tanto es a este organismo a quien le correspondería responder por los litigios relacionados con su reconocimiento. Igualmente, es claro que el Secretario de Educación territorial solo actúa como medio regional de atención a los afiliados al fondo, pero no es la voluntad del ente territorial la que se refleja en el acto, sino la voluntad misma del fondo.

Así las cosas, el reparo relativo al hecho que no fue la autoridad que expidió el acto demandado expresado en el recurso de apelación, queda sin fundamento alguno y no está llamado a prosperar, como quiera que la representación judicial del FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, se encuentra en cabeza de la NACIÓN - MINISTERIO NACIONAL DE EDUCACIÓN, siendo entonces, el llamado a comparecer en este proceso.

III. CASO EN CONCRETO

Determinada la aplicabilidad de la sanción moratoria a los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y la legitimación del Ministerio de Educación, se entra a determinar si en el sub examine se configuró la sanción moratoria reclamada y si sobre la misma ha operado la prescripción, bajo las premisas decantadas en acápites previos.

---

[27] *"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 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."*

De las pruebas aportadas al plenario se encuentra acreditado que la actora solicitó la liquidación y pago parcial de cesantías al FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO **el día 05 de agosto de 2008**, de ello da cuenta la Resolución No. 065 del 16 febrero de 2009, expedida por el Secretario de Educación de Sucre en nombre de la entidad demandada.

Igualmente está demostrado que las cesantías parciales fueron reconocidas mediante Resolución No.065 del 16 de febrero de 2009, y las mismas, fueron puestas a disposición de la actora, esto es pagadas, el día 11 de junio de 2009.

Aplicando las reglas citadas en acápite anterior, para el caso de los docentes afiliados al FOMAG, la entidad contaba con 80 días, como plazo para expedir el acto de reconocimiento y pagar las cesantías parciales solicitadas, los cuales vencieron el día 02 de diciembre de 2008.

En ese orden, a partir del día 03 de diciembre de 2008 se da la exigibilidad de la sanción moratoria y con ello, el punto de partida para el conteo del término de prescripción trienal, lo cual nos lleva hasta el 3 de diciembre de 2011.

La parte actora solicita en sede administrativa el reconocimiento de la sanción moratoria el 30 de junio de 2011, como consta en el radicado visible en el documento obrante a folios 23 y 24 del plenario, a lo cual dio respuesta de forma negativa la Fiduciaria la PREVISORA S.A., entre otras porque se procedió al pago de las cesantías parciales conformidad con el turno de atención y la disponibilidad presupuestal; manifestándole asimismo, que dicha comunicación no tenía el carácter de acto administrativo, por cuanto no tenía competencia para expedirlos.

Nuevamente el 16 de julio de 2013 la parte actora radica ante la Secretaria de Educación Departamental de Sucre solicitud de pago de sanción moratoria por la cancelación tardía de las cesantías parciales reconocidas en la Resolución No.065 del 16 de febrero de 2009. (Folios 29-30 cuaderno de primera instancia). Petición que fue resuelta de forma negativa a través del Oficio 700.11.03. SEOPSM 1926 del 1 de agosto de 2013, siendo este el acto administrativo que se trae a control judicial, vía nulidad y restablecimiento del derecho.

En orden de lo anterior, cuando se realizó la petición de pago de sanción moratoria en debida forma y ante la autoridad competente, que lo fue el 16 de julio de 2013, la indemnización solicitada se encontraba prescrita en atención a que la exigibilidad de la misma (momento que da inicio igualmente al conteo de la prescripción) como se vio en

líneas anteriores, se dio desde el 3 de diciembre de 2008 y los tres años para reclamó vencieron el 3 de diciembre de 2011.

El estado actual de la línea decisional de la Sección Segunda del H. Consejo de Estado[28] y por ende la sub regla jurídica vigente de la Corporación Suprema de lo Contencioso Administrativo y precedente aplicable[29], indica que la fecha de exigibilidad de la sanción moratoria inicia a partir del vencimiento del término que tenía la entidad para el reconocimiento y pago de las cesantías parciales (80 días), y en tal sentido, no es posible considerar que la prescripción de la sanción, solo se contabiliza a partir de la terminación del vínculo laboral; argumento con el cual comulga esta Sala, amén del obedecimiento a dicha decisión de unificación como precedente judicial, de modo que las previsiones del artículo 41 del Decreto 3135 de 1968, en concordancia con el artículo 102 del Decreto Nacional 1848 de 1969 y el artículo 151 del C. P del T. y de la S. S., relativas a la prescripción trienal se contabiliza desde la exigibilidad de la sanción moratoria, pudiendo interrumpirse dicho término por una sola vez, lo cual en este evento, no se predica.

En efecto, para esta Sala el escrito elevado a la FIDUPREVISORA, con el cual se anunció, se interrumpió la prescripción, no tiene tal virtualidad, dada la ausencia de competencia de dicha entidad para resolver[30], aunado a que si se tuviera como tal, la decisión resultante de dicha petición (expresa o ficta) debió ser entonces la sometida a control judicial, lo cual no aconteció.

En ese orden, la sentencia deberá ser revocada y en su lugar declarar probada la excepción de prescripción del derecho reclamado, la cual puede de conformidad con el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011, ser reconocida de oficio por el Juez de lo contencioso administrativo.

En consecuencia, dispondrá esta Judicatura **REVOCAR** la sentencia objeto de alzada.

V. CONDENA EN COSTAS EN SEGUNDA INSTANCIA.

Finalmente, como quiera que la sentencia de primera instancia es revocada en su totalidad, considera la Sala que en aplicación de lo señalado en el numeral 4 del artículo 365 del CGP, se hace procedente condenar en costas en ambas instancias a la parte

[28] CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN SEGUNDA SALA PLENA, Sentencia del 15 de agosto de 2016, Radicación: 08001 23 31 000 2011 00628-01 (0528-14). C. P. Luis R. Vergara Q

[29]. Sentencia T- 292 de 2006. Citada por Manuel Fernando Quinche Toro, en su texto, "el precedente judicial y sus reglas". Página 38.Ediciones doctrina y ley.

[30] En acápite previo de esta providencia, se resolvió lo relativo a la entidad responsable en el reconocimiento y pago de la sanción moratoria de los docentes.

demandante, por lo que así se declarará. En firme la presente providencia, realícese por el *A quo*, la liquidación correspondiente, conforme lo regulado en las normas ya citadas.

3. DECISIÓN

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

FALLA:

PRIMERO: **DECLARAR probada la excepción de prescripción** del derecho reclamado, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO: REVOCAR la sentencia proferida el 14 de septiembre de 2016, emitida por EL JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO, por las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia. En consecuencia, **NIÉGANSE** las pretensiones de la demanda.

TERCERO: CONDÉNESE en costas de primera y segunda instancia a la parte demandante y a favor de la entidad demandada. En firme la presente providencia, por el *A quo*, **REALÍCESE** la liquidación correspondiente.

CUARTO: 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 Nº 149

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA
Ausente en comisión de servicios.