

Cartagena de Indias D. T. y C., treinta (30) de mayo de dos mil veintitrés (2023)

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Medio de control	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO			
Radicado	13-001-33-33-002-2021-00169-01			
Demandante	DANITH RANGEL GUILLEN			
Demandado	NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FOMAG			
Tema	Se revoca la sentencia de primera instancia por			
Tema	encontrarse probada la excepción de pago.			
Magistrado Ponente	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ			

II.- PRONUNCIAMIENTO

La Sala Fija de Decisión No. 004 del Tribunal Administrativo de Bolívar decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, contra la sentencia del trece (13) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)¹, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante la cual se accedió las pretensiones de la demanda.

III.- ANTECEDENTES

3.1. LA DEMANDA²

3.1.1. Pretensiones³.

En la demanda se solicita que se accedan a las siguientes peticiones:

PRIMERO: Declarar que existe un acto ficto o presunto configurado el día 13 de julio de 2019, producto de la reclamación administrativa presentada el día 13 de abril de 2019 por la mora en el pago de las cesantías solicitadas.

SEGUNDO: Como consecuencia de la declaración anterior, declarar la nulidad del acto configurado en cuanto este negó el derecho a la sanción moratoria producto del pago tardío de las cesantías del actor.

TERCERO: A título de restablecimiento del derecho se declare que la demandada, debe reconocer y pagar la sanción moratoria a la cual tiene derecho el demandante equivalente a un día de salario por cada día de mora.

3.1.2. Hechos⁴.

La parte demandante desarrolló los argumentos fácticos, que se ha de sintetizar así:



Código: FCA - 008 Versión: 03 Fecha: 03-03-2020

¹ Doc. 26 Cdno primera instancia Exp. Digital

² Doc. 01 Cdno primera instancia Exp. Digital

³ Fol. 1-2 Doc. 01 Cdno. 01 Exp. Digital.

⁴ Fols. 02-03 Doc. 01. Cdno. 01 Exp. Digital.





13-001-33-33-002-2021-00169-01

Relató que presentó solicitud para el pago de sus cesantías el 9 de julio de 2016, la cuales fueron reconocidas a través de la resolución 2542 del 25 de agosto del mismo año, cuyo pago se efectuó solo hasta el 27 de octubre de 2016, por lo que aduce la demandante que transcurrieron más de 65 días a los que se refiere el artículo 4 de la Ley 1071 de 2006.

Aunado en ello, presentó solicitud el día 13 de abril de 2019 ante la Secretaría de Educación con la finalidad de que le fueran reconocidas y posteriormente pagada la sanción moratoria a la cual manifiesta tener derecho.

3.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

3.2.1 DEPARTAMENTO DE BOLIVAR⁵.

La entidad accionada se opuso a las pretensiones de la demanda; y frente a los hechos indicó que, los hechos uno, dos y tres son ciertos, que el hecho cuatro no es cierto, el hecho quinto no le consta, el hecho sexto manifiesta que se debe probar es un hecho, pues esta es una afirmación que debe ser sustentada y probada en el curso del proceso y que el hecho séptimo, es solo una afirmación del apoderado de la parte demandante.

Manifestó la demandada que, le corresponde al FOMAG o la entidad que haga las veces de pagadora el reconocimiento de las prestaciones sociales de los docentes y su posterior pago, también manifestó que no existe legitimación en la causa por activa por 'parte de la entidad demandada, pues está a través de la Resolución 2542 del 25 de agosto de 2016, sirvió a reconocer y pagar las cesantías solicitada por la parte demandante, las cuales se efectuaron el día 31 de octubre de 2016 a través del Banco BBVA de Colombia.

Como excepciones propuso las siguientes: (i) inexistencia de la obligación legal (ii) falta de legitimación en la causa frente al pago; (iii) carencia de derecho a pedir; y la (iv)responsabilidad exclusiva de la entidad fiduciaria; y la excepción genérica u oficiosa.

3.2.2. NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN- FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES **DEL MAGISTERIO.**6

La entidad demandada declaró que se opone a todas y cada una de las pretensiones solicitadas por el demandante, toda vez que estas carecen de fundamentos de derecho, a su vez, expresó que los hechos uno, dos y tres son ciertos, y los hechos cuatro, cinco, seis y siete deben ser probados durante el curso del proceso.





⁵ Doc. 14. Cdno. 01 Exp. Digital.

⁶ Doc. 13. Cdno. 01 Exp. Digital.



SIGCMA

13-001-33-33-002-2021-00169-01

Adujo que las pretensiones de la demanda están encaminadas a que se reconozca y pague unas obligaciones a las cuales la parte actora no tiene derecho, pues la entidad demandada argumentó haber realizado el pago de dichas obligaciones en fecha 27 de julio de 2020, a través del Banco BBVA sucursal centro de servicios de Cartagena.

Como excepciones propuso las siguientes: (i) detrimento al patrimonio del estado (ii) cobro de lo no debido; (iii) excepción de pago; y la excepción genérica.

3.3. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA⁷

Por medio de providencia del 13 de diciembre de 2021, el Juez Segundo Administrativo del Circuito de esta ciudad dirimió la controversia sometida a su conocimiento, accediendo parcialmente a las pretensiones de la demanda, así:

Primero. - DECLARAR probada la excepción de "Falta de legitimación en la causa por pasiva" propuesta por el Departamento de Bolívar, por las razones expuestas en precedencia.

Segundo. - DECLARAR la configuración del acto ficto presunto negativo derivado de la no contestación a la petición radicada el día 13 de abril de 2019, por pago tardío de las cesantías.

Tercero. - DECLARAR la nulidad del acto ficto presunto negativo derivado de la no contestación a la petición radicada el día 13 de abril de 2019, mediante el cual se le negó a la señora Danith Rangel Guillen identificado con la C.C 26.785.323, el reconocimiento y pago de la sanción por mora en el pago de sus cesantías, conforme a las razones expuestas en esta sentencia.

Cuarto.- Como consecuencia de la declaración anterior, y a título de restablecimiento del derecho, se ORDENA a la Nación- Ministerio de Educación Nacional-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, que reconozca y pague a la señora Danith Rangel Guillen identificado con la C.C 26.785.323, la sanción moratoria prevista en el parágrafo del artículo 5° de la Ley 1071 de 2006, tomando en cuenta que se causaron 13 días de mora, y para su liquidación deberá tomarse en cuenta la asignación básica percibida por la docente, como contraprestación directa de su trabajo, vigente al momento de la causación de la mora, sin que varíe por la prolongación en el tiempo, esto en aplicación del criterio de unificación jurisprudencial contenido en la sentencia SUJ-012-S2 de 18 de julio de 2018, por tratarse de la hipótesis del no pago oportuno de cesantías parciales, según lo establecido en la parte motiva de esta providencia.

Quinto. - NEGAR las demás pretensiones.

Como razones de su decisión, encontró probado que la docente solicitó el pago de sus cesantías el día 9 de julio de 2016, así lo dejó sentado la misma entidad demandada en el acto administrativo de reconocimiento de la





⁷ Doc. 02 Cdno. 01 Exp. Digital.





13-001-33-33-002-2021-00169-01

aludida prestación, por lo que, el plazo de 70 días hábiles que concede la norma para el reconocimiento y pago efectivo del auxilio de cesantías venció el 14 de Octubre de 2016; no obstante, la entidad pagadora solo efectuó esta última operación hasta el día 27 de octubre de 2016, concluyendo que en el presente asunto se causaron 13 días de mora.

3.4. RECURSO DE APELACIÓN⁸

La parte demandada interpuso recurso de apelación, manifestando en primer lugar que, los días de mora no corresponde a 13 días como lo estimó el A-quo, sino a 7 días, por cuanto la fecha limita no es el 14 de octubre de 2016, sino el 19 del mismo mes y año.

Adicionalmente, la entidad alegó cobro de lo no debido por cuanto el A-quo, no tuvo en cuenta el pago realizado por el FOMAG en Resolución VADMSXM254 del 25 de agosto de 2016 quedando a disposición a partir del 27 de agosto de 2020 por valor de seiscientos treinta y nueve mil doscientos ochenta y cuatro pesos m/cte. (\$639. 326.00), el cual se adjuntó con el escrito de contestación.

3.5. ACTUACIÓN PROCESAL.

Por auto de fecha 12 de enero de 2022⁹, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena concedió el recurso de apelación, siendo asignado el conocimiento del mismo a este Tribunal, de conformidad con el reparto efectuado en fecha 02 de febrero de 2022¹⁰, por lo que se dispuso su admisión por medio de auto de fecha 07 de junio de 2022¹¹.

3.6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

Las partes no presentaron alegatos de conclusión.

IV.- CONTROL DE LEGALIDAD

Tramitada la primera instancia y dado que, no se observa causal de nulidad, impedimento o irregularidad que pueda invalidar lo actuado, se procede a decidir la controversia suscitada entre las partes, previas las siguientes,

V.- CONSIDERACIONES

5.1. Competencia.

Es competente esta Corporación para conocer el presente proceso en segunda instancia, por disposición del artículo 153 del CPACA. De igual forma se aclara que dicha competencia se circunscribe únicamente en relación con





⁸ Doc. 04 Cdno. Segunda instancia Exp. Digital.

⁹ doc. 07 Cdno Segunda instancia exp. digital

¹⁰ doc. 08 Cdno Segunda instancia Exp. Digital.

¹¹ doc. 10 Cdno Segunda instancia Exp. Digital.



SIGCMA

13-001-33-33-002-2021-00169-01

los reparos concretos formulados por el apelante, conforme los artículos 320 y 328 del C.G.P.

5.2. Problema jurídico

De conformidad con los argumentos del recurso considera la Sala que se debe determinar si:

¿Se encuentra probada la excepción de pago propuesta por la demandada que diera lugar a revocar el fallo apelado, o por el contrario hay lugar modificar los días de mora reconocidos en primera instancia?

5.3. Tesis de la Sala

La Sala revocará la sentencia de primera instanciar, para en su lugar declarar probada la excepción de pago propuesta por la demandada, en virtud a que el dinero quedó a disposición antes de la presentación de la demanda de conformidad con el certificado allegado por la apelante.

5.4. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

5.4.1 Cesación de la sanción moratoria – Valor probatorio de la certificación de consignación emitida por la FIDUPREVISORA S.A. – FOMAG.

La jurisprudencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado, ha sostenido que la sanción moratoria por pago tardío de las cesantías, cesa una vez se realice el pago efectivo por parte del FOMAG, esto es, cuando los dineros a reconocer son puestos a disposición del solicitante¹², siendo suficiente para la demostración de tal hecho, las certificaciones emitidas por la Fiduprevisora S. A., en calidad de administradora de dicho fondo, en donde se haga constar la fecha en que se puso a disposición las sumas reconocidas por concepto de cesantías, pues estas han sido reconocidas como plena prueba al resolver asuntos similares¹³.

Adicionalmente, el alto tribunal de lo contencioso administrativo, ha determinado que no es necesario para entender que se ha efectuado el pago, poner en conocimiento al beneficiario mediante el envío de una comunicación informándole sobre el desembolso del valor reconocido, pues a este le corresponde verificar la extinción de la obligación previamente reconocida a su favor. En todo caso, aunque el interesado no se percatara del pago, materialmente se produjo la consignación y con esta, el consecuente cumplimiento de lo ordenado en la resolución de reconocimiento y pago de

¹² Sentencia del 15 de junio de 2017, rad.: 2013-00156 (2159-14), M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez. ¹³ Sentencia del 28 de marzo de 2019 emitida dentro del radicado 68001-23-33-000-2016-00495-01 (2804-18) (C.P.Sandra Lisset Ibarra Vélez); y sentencia del 25 de septiembre de 2017 proferida al interior del proceso radicado 73001-23-33-000-2013-00638-01 (1669-15) (C.P. William Hernández Gómez).





Código: FCA - 008 Versión: 03 Fecha: 03-03-2020





13-001-33-33-002-2021-00169-01

las cesantías, entrando así, el valor desembolsado a su patrimonio, sin que la omisión de dicha verificación sea imputable al FOMAG, ni a la Fiduprevisora S.A. Así entonces, la reprogramación del pago, no constituye una negativa del pago de las cesantías sino un procedimiento administrativo destinado a velar eficazmente por la salvaguarda de los recursos públicos, que en estos casos son administrados por el FOMAG¹⁴.

Al respecto, dicha Corporación en sentencia del 22 de julio de 2021 15, sostuvo la posición anterior en los siguientes términos:

"(...) cabe destacar que, de conformidad con el desarrollo realizado en el marco jurídico sobre la sanción moratoria por el pago tardío o falta de cancelación de las cesantías definitivas o parciales, no hay duda de que según el artículo 5 (parágrafo) de la Ley 1071 de 2006, su contabilización será «hasta que se haga efectivo el pago», situación que debe revisarse de acuerdo con las aristas que puedan presentarse, puesto que debe no solo analizarse cuándo se sufragó la prestación, sino también el momento desde que estuvo disponible para su cobro, por cuanto puede acontecer que el particular deje trascurrir tiempo intencionalmente si sabe que con ello la sanción moratoria se incrementaría.

Sobre el caso del demandante, este alega que debió notificársele que el dinero estaba a su disposición para el cobro y que «[...] la parte demandada no anexa documento alguno en el cual [lo] citen y/o certifiquen que [...] fuera notificado, y a su vez, informad[o] de que ya se encontraba depositado el dinero, o que en su defecto, se podía acercar a las oficinas del BANCO BBVA con el fin de que pudiese recibir el pago de sus cesantías», pues le correspondía a la entidad acreditar que el mencionado dinero podía ser cobrado.

Al respecto, se precisa que de conformidad con lo previsto en el artículo 167 del Código General del Proceso (CGP), «[i]incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen», por lo que, contrario a lo alegado en la alzada, era el actor quien tenía el deber procesal de demostrar que había adelantado toda la gestión para el cobro de su prestación y que, a pesar de ello, la entidad se abstuvo de pagarle o incurrió en mora, circunstancia que no ocurrió en este caso, sino que, según las pruebas allegadas, el dinero estuvo disponible para pago y al no ser retirado, se reprogramó para una fecha posterior.

En el asunto sub examine, el Fomag no resolvió la solicitud de cesantías parciales en tiempo, pero sí las puso a disposición para pago dentro del plazo legal, según la contabilización de los términos en el cuadro que antecede, es decir, que si bien la petición de la prestación debía decidirse a más tardar el 29 de enero de 2015 (y ocurrió el 13 de febrero siguiente), lo cierto es que su pago debería efectuarse el 21 de abril de esa anualidad y, como se expuso, el 1º. de los mismos mes y año el dinero estuvo disponible para ser cobrado, esto es, dentro del respectivo plazo y, por ende, de manera oportuna (...)"

¹⁵ Consejo de Estado, Sección Segunda – Subsección B, sentencia del 22 de julio de 2021, M. P.: Carmelo Perdomo Cuéter





Código: FCA - 008 Versión: 03 Fecha: 03-03-2020

¹⁴ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda Subsección B, sentencia del quince (15) de junio de dos mil diecisiete (2017) Radicación número: 73001-23-33-000-2013-00156-01 (2159-14) M.P.: Sandra Lisset Ibarra Vélez



SALA DE DECISIÓN No. 004



13-001-33-33-002-2021-00169-01

SIGCMA

5.5. CASO CONCRETO

5.5.1. Hechos relevantes probados:

Las pruebas relevantes aportadas al proceso son las siguientes:

- Resolución No. 2542 del 25 de agosto de 2016, mediante la cual le fue reconocida el pago de cesantías al señor Danith Rangel Guillen¹⁶.
- Certificado de salarios del demandante¹⁷.
- Certificado de historia laboral del demandante 18.
- Solicitud para el pago de la sanción moratoria de fecha 13 de abril de 2019¹⁹.
- Certificación pago de cesantías y sanción moratoria²⁰.

5.5.2. Análisis de las pruebas frente al marco normativo y jurisprudencial.

En el presente asunto, la Sala estudiará los reparos formulados por la parte demandada contra la decisión adoptada en primera instancia, en primer lugar, se entrará a estudiar la contabilización de los días de mora, y finalmente la excepción de cobro de lo no debida planteada con la contestación de la demanda y reiterada en el recurso de alzada.

En ese orden de ideas, se tiene que, en el asunto de marras está demostrado que al señor Danith Rangel Guillen, le fue reconocida una cesantía parcial por concepto de compra de vivienda mediante Resolución No. 2542 del 25 de agosto de 2016, expedida por la Secretaría de Educación Distrital²¹, por la suma de \$25.161.378.

De acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia, se encuentra que, en el caso de los docentes, debe dársele aplicación preferente a las Leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006 en el trámite de las solicitudes de cesantías que promuevan los docentes oficiales, por lo que la Sala procederá a realizar el siguiente análisis de cara a determinar si la demandada incurrió en mora en el reconocimiento y pago de las cesantías parciales solicitadas:

Primera Etapa				
Radicación de la solicitud	09 de julio de 2016 ²²			
Expedición del acto administrativo (15 días)	2 de agosto de 2016			

¹⁶ Fols. 11-12 Doc. 01. Cdno. Primera instancia.

²² Al ser un día inhábil por ser sábado, debe entenderse presentada al día siguiente hábil, esto es, desde el 11 de julio de 2016, y el término empieza a correr al día siguiente, esto es, el 12 de julio de 2016.





¹⁷ Fols. 14-15 Doc. 01. Cdno. Primera instancia.

¹⁸ Fols. 16-18 Doc. 01. Cdno. Primera instancia

¹⁹ Fols. 19-21 Doc. 01. Cdno. Primera instancia

²⁰ Fol. 13 Doc. 01. Cdno. Primera instancia

²¹ Fols. 12-13 doc. 01





13-001-33-33-002-2021-00169-01

Ejecutoria del acto administrativo (10 días) CPACA	17 de agosto de 2016			
Segunda Etapa				
Pago de la obligación (45 días)	20 de octubre de 2016			

Como vemos, el plazo para efectuar el pago de las cesantías parciales de la accionante feneció el 20 de octubre de 2016, según el certificado allegado con la demanda²³ se puso a disposición el 27 de octubre de 2016, por lo que la entidad demandada FOMAG, en su calidad de pagadora de la cesantía reclamada, incurrió en una mora de 7 días, contadas desde el 20 de octubre al 26 de octubre de 2016, por lo que habría lugar a la modificación de la sentencia de primera instancia.

En cuanto al salario con base en el cual deberá liquidarse la sanción, será el salario correspondiente a la anualidad en que se causó la mora (2016), como se expone a continuación:

Período de mora		Días mora	Salario mensual ²⁴	Salario diario	
Del	21 /10/2016	al	6	\$2.739.788	\$91.326,26
26/10/2016					

6 días x \$91.326,26 = \$547.957,6

Total sanción moratoria: QUINIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y SIETE PESOS M/CTE (\$547.957)

5.6. Excepción de pago

Ahora bien, como segundo motivo de apelación la entidad demandada manifiesta que el Aquo no tuvo en cuenta el pago realizado por el FOMAG en resolución VADMSXM254 del 25 de agosto de 2016 quedando a disposición a partir del 27 de agosto de 2020 por valor de SEISCIENTOS TREINTA Y NUEVE MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y CUATRO PESOS MCTE. (\$639.284.00), certificado que fue allegado con la contestación de la demanda²⁵.

Frente al valor probatorio de la certificación, se encuentra a documento 15 del expediente que, la Fiduprevisora certifica que el dinero correspondiente a la mora fue consignado mediante Resolución No. VADMSXM254 de fecha 25 de agosto de 2016, quedando a disposición a partir del 27 de julio de 2020 por valor de \$639,284, esto es, antes de la interposición de la demanda la cual se realizó el 12 de julio de 2021²⁶.





²³ Fol. 13 doc. 01

²⁴ De conformidad con el certificado de salarios obrante en el expediente. Fol. 14 doc. 01

²⁵ Doc. 15

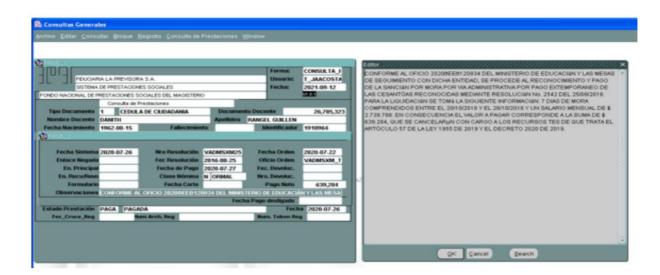
²⁶ Doc. 03





13-001-33-33-002-2021-00169-01

Adicionalmente, allegó pantallazo del estado actual del pago encontrándose en estado "pagada" desde el 26 de julio de 2020.



Así las cosas, conforme a lo manifestado por el H. Consejo de Estado²⁷, dicho certificado tiene plena validez en el proceso, máxime si fue allegado con la contestación de la demanda y tenidas en cuenta por el A-quo en el auto que ordenó la sentencia anticipada²⁸.

En ese orden de ideas, se deberá revocar la sentencia de primera instancia y declarar probada la excepción de pago propuesta por la demandada, con la consecuente condena en costas en ambas instancias a la parte demandante, por haber revocado en su totalidad el fallo apelado y por haber faltado a la lealtad procesal ya que cuando se presentó la demanda no había mora en el pago de la sanción, lo que encuadra perfectamente en lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 2080/2021, que reformó el 188 de la Ley 1437/2011.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 004 del Tribunal Administrativo de Bolívar, Administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

VI.- FALLA:

PRIMERO: REVÓQUESE la sentencia proferida el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena, como consecuencia de lo anterior, **DECLÁRESE** probada la excepción de pago propuesta por el FOMAG, por las razones aquí expuestas.

SEGUNDO: CONDÉNESE en costas en ambas instancias a la parte demandante, las cuales serán liquidadas por el juez de primera instancia, de acuerdo con lo expuesto en esta providencia.





²⁷ Sentencia del 28 de marzo de 2019 emitida dentro del radicado 68001-23-33-000-2016-00495-01 (2804-18) (C.P.Sandra Lisset Ibarra Vélez); y sentencia del 25 de septiembre de 2017 proferida al interior del proceso radicado 73001-23-33-000-2013-00638-01 (1669-15) (C.P. William Hernández Gómez),

²⁸ Doc. 20 exp. digital



SIGCMA

13-001-33-33-002-2021-00169-01

DÉCIMO: DEVUÉLVASE el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones de ley en los sistemas de radicación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sala virtual No. 011 de la fecha.

LOS MAGISTRADOS

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS En uso de permiso²⁹ JEAN PAN VÁSQUEZ GOMEZ





SC5780-1

²⁹ Concedido mediante Resolución No. 072 del 25 de mayo de 2023.