



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CESAR

Valledupar, doce (12) de diciembre de dos mil diecinueve (2019)

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
(SEGUNDA INSTANCIA – ORALIDAD)

DEMANDANTE: MARITZA ESTHER MIELES BALLESTEROS .

DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL
– FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES
DEL MAGISTERIO

RADICADO: 20-001-33-33-004-2017-00023-01

MAGISTRADA PONENTE: DORIS PINZÓN AMADO

I.- ASUNTO.-

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la apoderada judicial de la señora MARITZA ESTHER MIELES BALLESTEROS en contra de la sentencia proferida por el JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR, de fecha 31 de julio de 2019, en la cual se desestimaron las pretensiones de la demanda.

II.- ANTECEDENTES.-

Sirven de antecedentes fácticos y jurídicos a la decisión adoptada en primera instancia, los siguientes:

2.1.- HECHOS.-

La apoderada judicial manifestó en el libelo de la demanda, que a la señora MARITZA ESTHER MIELES BALLESTEROS fue nombrada como docente municipal mediante Decreto 026 de 1º de marzo de 1993, posesionada el 8 del mismo mes y año.

Indicó que la demandante fue nombrada como docente municipal antes de la entrada en vigencia de la Ley 344 de 1996, por lo que es beneficiaria del régimen de cesantías retroactivas.

No obstante lo anterior, señala que las cesantías tanto parciales como definitivas de la señora MARITZA ESTHER MIELES BALLESTEROS, le fueron liquidadas de manera anualizada.

2.2.- PRETENSIONES.-

En el proceso que nos ocupa se solicitó que se declarara la nulidad de los actos administrativos a través de los cuales se liquidaron las cesantías de la demandante de forma anualizada, y del mismo modo, negó la liquidación de dicha prestación social aplicando el régimen retroactivo.

En consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, requirió que se liquiden las cesantías de la señora MARITZA ESTHER MIELES BALLESTEROS, de manera retroactivas y no anualizadas.

2.3.- ACTUACIÓN PROCESAL.-

2.3.1.- ADMISIÓN: La demanda fue admitida mediante auto de fecha 25 de mayo de 2017, siendo debidamente notificada a las partes intervinientes y al Ministerio Público.

2.3.2.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA:

La NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO contestó la demanda oportunamente, oponiéndose a las pretensiones incoadas por la parte actora.

Incoó las excepciones de i) Buena fe y ii) Genérica.

2.3.3.- AUDIENCIA INICIAL: El 31 de julio de 2019 se realizó la audiencia inicial de que trata el numeral 1° del artículo 180 del C.P.A.C.A., fecha en la cual se adelantaron todas las actuaciones respectivas, hasta emitir la providencia de primera instancia.

2.3.4.- PRUEBAS: Con el objeto de establecer los hechos y la presunta responsabilidad que recae sobre la entidad demandada, al proceso fueron allegados los elementos probatorios que se describen a continuación:

- Fotocopia simple de los actos administrativos acusados y sus antecedentes administrativos. (v. fls. 13-39)

2.3.5.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN:

Los apoderados de las partes intervinientes en este asunto ratificaron los argumentos expuestos en el transcurrir del proceso.

2.3.6.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO:

En esta oportunidad procesal, el Agente del Ministerio Público no emitió concepto.

III. SENTENCIA APELADA.-

El JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VALLEDUPAR en sentencia de fecha 31 de julio de 2019, desestimó las súplicas de la demanda, con fundamento en las siguientes consideraciones:

En primer lugar, estimó que los actos administrativos se expidieron con sujeción a las normas aplicables.

De otro lado, concluyó que a los docentes vinculados después del 1° de enero de 1990, se les aplica el régimen de cesantías anualizado y no el retroactivo.

IV. RECURSO INTERPUESTO.-

La apoderada judicial de la demandante manifestó su desacuerdo con la providencia recurrida, insistiendo en que la demandante fue nombrada como docente municipal antes de la entrada en vigencia de la Ley 344 de 1996, por lo que es beneficiaria del régimen de cesantías retroactivas.

154

V.- ACTUACIÓN PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA.-

El TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CESAR, mediante auto de fecha 11 de septiembre de 2019, admitió el recurso interpuesto contra la sentencia proferida por el JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR de fecha 31 de julio de 2019, y ordenó notificar personalmente al Agente del Ministerio Público y por estado a las partes.

Por medio de auto de fecha 24 de octubre de 2019, se ordenó correr traslado a las partes por el término común de 10 días para alegar de conclusión y una vez vencido el término anterior, por 10 días al Ministerio Público para que emitiera su concepto.

5.1.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.-

5.1.1.- DEMANDANTE:

La parte demandante presentó alegatos de conclusión en término, reiterando que la señora MARITZA ESTHER MIELES BALLESTEROS fue nombrada como docente municipal en el mes de marzo de 1993, es decir, antes de la entrada en vigencia de la Ley 344 de 1996, por lo que es beneficiaria del régimen de cesantías retroactivas.

5.1.2.- ENTIDAD DEMANDADA:

La entidad demandada no presentó alegatos en esta instancia.

5.2.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.-

El Agente del Ministerio Público no emitió concepto en esta instancia.

VI. CONSIDERACIONES.-

Surtidas las etapas procesales previstas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para la instancia, procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la parte demandante contra la sentencia proferida por el JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR, de fecha 31 de julio de 2019, en la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

6.1.- COMPETENCIA.-

La Corporación es competente para conocer el recurso de apelación propuesto en contra de la sentencia proferida por el JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR, de conformidad con lo previsto en el artículo 153 de la Ley 1437 de 2011, es decir, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.¹

6.2.- FIJACIÓN DEL LITIGIO.-

De acuerdo con los hechos expuestos en el escrito de apelación y las alegaciones presentadas en esta instancia, corresponde a esta Corporación determinar si en el presente caso resulta procedente ordenar que las cesantías de la demandante sean liquidadas de manera retroactiva, teniendo en cuenta que se vinculó como docente municipal desde marzo del año 1993..

¹ Competencia de los tribunales administrativos en segunda instancia. Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que correspondía.

6.3.- CUESTIÓN PREVIA.-

El artículo 18 de la Ley 446 de 1998, establece los requisitos para determinar la prelación para dictar sentencia, lo que implica que resulta obligatorio para los Jueces dictar las sentencias exactamente en el mismo orden en que hayan pasado los expedientes al despacho para tal fin, sin que dicho orden pueda alterarse, salvo en los casos de sentencia anticipada o de prelación legal.

Con todo, en los procesos de conocimiento de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo tal orden también podrá modificarse en atención a la naturaleza de los asuntos o a solicitud del Agente del Ministerio Público, en atención a su importancia jurídica y trascendencia social.

Atendiendo entonces la naturaleza de este caso, en el que se discuten asuntos relativos a seguridad social en pensiones, se procederá a emitir la sentencia correspondiente, modificando el orden de los procesos que se encuentran en turno para fallo.

6.4.- CASO CONCRETO.-

En primera medida, esta Sala de Decisión confirmará la providencia recurrida, ya que comparte la tesis expuesta por la A quo, tendiente a que el régimen de cesantías aplicado a la demandante se encuentra ajustado a derecho, teniendo en cuenta su vinculación como docente.

Examinando la normatividad que regula el derecho que se reclama, tenemos, que Ley 91 de 1989, "Por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio", establece que éste atenderá las prestaciones sociales de los docentes nacionales y nacionalizados que se encuentren vinculados a la fecha de la promulgación de dicha Ley, y de los que se vinculen con posterioridad a ella.

En efecto, el artículo 15 estableció:

"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". (Sic para lo transcrito).

La misma norma, en cuanto al régimen de las cesantías estableció:

"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". (Sic para lo transcrito).

Aunado a lo anterior, tenemos, que en el presente asunto, de conformidad con el material probatorio recaudado, y lo sostenido en la demanda, la señora MARITZA ESTHER MIELES BALLESTEROS, prestó sus servicios como docente a partir del marzo de 1993, en consecuencia, de conformidad con la normatividad citada, le corresponde el pago de sus cesantías liquidadas anualmente y sin retroactividad.

La fecha de vinculación de la señora MARITZA ESTHER MIELES BALLESTEROS, como docente, fue acreditada en el plenario con la fotocopia del Decreto No. 026 de 1º de marzo de 1993, mediante la cual el municipio de El Paso la nombró como docente en la Escuela Rural Mixta No. 1 de la Loma de Calenturas. (v. fls. 14.15).

En jurisprudencia reciente el H. Consejo de Estado², se refirió a las normas que regulan las prestaciones sociales de los docentes, según la fecha de vinculación y a los distintos regímenes de esos empleados públicos. Con fundamento en las disposiciones que citó, concluyó que:

"Teniendo en cuenta que la demandante se desempeñó como docente del Municipio de Leiva (Nariño)³ y se vinculó a esa entidad inicialmente mediante Decreto N° 069 de 21 de marzo de 1981 y luego mediante Decreto N° 034 de 23 de octubre de 1988; la normatividad que le es aplicable, como bien lo sostuvo el a-quo, es la que regula a los docentes de las entidades territoriales.

Al efecto, es preciso aludir a lo dispuesto en la Ley 4 de 1992 que señala las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos sin perder de vista lo establecido en las Leyes 43 de 1975 (por la cual se nacionaliza la educación) y 91 de 1989 que creó el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y regula lo relacionado con el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales a los docentes.(...)

Por lo anterior y de acuerdo con la fecha de vinculación de la actora a la docencia y con los documentos que obran en el expediente que acreditan su carácter de "cofinanciada"⁴; el régimen prestacional que le es aplicable es el que corresponde a los empleados del orden territorial, integrado por el artículo 17 de la Ley 6 de 1945, el artículo 1 de la Ley 65 de 1946 y el artículo 6 del Decreto 1160 de 1947. De conformidad con estas disposiciones, la cesantía debe liquidarse con retroactividad, pagando un mes de salario por cada año de servicios, computando todo el tiempo trabajado, teniendo en cuenta el último salario devengado (a menos que haya tenido modificaciones en los 3 últimos meses), y computando todo aquello que implique directa o indirectamente, retribución ordinaria y permanente de servicios. (Sic).

Del mismo modo, en otra providencia, el H. Consejo de Estado⁵ definió:

"En consecuencia, a partir de la expedición de la Ley 91 de 1989, se diferenciaron claramente los regímenes aplicables tanto a los docentes nacionalizados como a los nacionales. Así, para los nacionalizados vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989 que es el caso de la demandante, se mantuvo el régimen prestacional de que venían gozando en cada entidad territorial. Dicho régimen no es otro que aquél al que se hizo alusión en las

²CONSEJO DE ESTADO- SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION SEGUNDA, SUBSECCION "B". Consejero Ponente: VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA. Bogotá, D.C., diez (10) de febrero de dos mil once (2011). Radicación número: 52001-23-31-000-2006-01365-01(0088-10).

³Así lo acreditan las certificaciones y demás documentos visibles a folios 15, 20, 22 y 47 del expediente.

⁴Así aparece en la constancia expedida por el Alcalde Municipal de Leiva, que obra a folio 15 del expediente.

⁵CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION SEGUNDA. SUBSECCION "A". Consejero ponente: ALFONSO VARGAS RINCÓN. Bogotá, D.C., febrero nueve (09) del año dos mil doce (2012). Radicación número: 52001-23-31-000-2006-01833-01(0698-10).

normas citadas, es decir, la Ley 6ª de 1945, el Decreto 2767 del mismo año, la Ley 65 de 1946, el Decreto 2567 de 1946 y el Decreto 1160 de 1947, normas que en su conjunto, establecen el derecho de los trabajadores oficiales a percibir el auxilio de cesantía correspondiente a un mes de salario por cada año de trabajo continuo o discontinuo y señalan los casos en que a pesar de existir suspensión de la relación laboral, por presentarse ciertas situaciones administrativas, no debe entenderse como solución de continuidad para efecto del pago referido". (Sic).

En consecuencia, como la pluricitada Ley 91 de 1989 establece sobre el régimen de cesantías: "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 1 de enero de 1990, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio reconocerá y pagará un interés anual sobre saldo de estas cesantías existentes al 31 de diciembre de cada año, liquidadas anualmente y sin retroactividad, equivalente a la suma que resulte aplicar la tasa de interés, que de acuerdo con certificación de la Superintendencia Bancaria, haya sido la comercial promedió de captación del sistema financiero durante el mismo período. (...)" (Sic. Negritillas fuera de texto), NO es posible acceder a lo solicitado por la demandante.

En consecuencia, esta Sala de Decisión concuerda con lo decidido por la Jueza de Primera Instancia, ya que a la señora MARITZA ESTHER MIELES BALLESTEROS le corresponde el régimen de cesantías anualizadas y no el retroactivo, tal como se indicó previamente.

6.5.- DECISIÓN DE SEGUNDA INSTANCIA.-

De conformidad con lo expuesto, esta Corporación CONFIRMARÁ la sentencia proferida por el JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR, de fecha 31 de julio de 2019, en la que se negaron las súplicas incoadas en la demanda de la referencia.

6.6.- CONDENA EN COSTAS Y AGENCIAS EN DERECHO.-

Al respecto, la Sala de Decisión acudirá al de causación, en la medida que el artículo 188 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁶, impone al juez la facultad de disponer sobre su condena, lo cual debe resultar de analizar diversos aspectos, y que principalmente aparezcan causadas y comprobadas, siendo consonantes con el contenido del artículo 365 del Código General del Proceso⁷.

En este orden, la Sala observa que al efectuar la valoración de las pruebas obrantes en el proceso, no existe ninguna que sugiera causación de expensas distintas a los gastos ordinarios del proceso, que son completa responsabilidad de la parte demandante, razón que al margen de la conducta de las partes, sugiere que no

⁶ «Artículo 188. CONDENA EN COSTAS. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.»

⁷ «Artículo 365. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:

1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código. Además se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe.
2. La condena se hará en sentencia o auto que resuelva la actuación que dio lugar a aquella.
3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda.
4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias.
5. En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión.
6. Cuando fueren dos (2) o más litigantes que deban pagar las costas, el juez los condenará en proporción a su interés en el proceso; si nada se dispone al respecto, se entenderán distribuidas por partes iguales entre ellos.
7. Si fueren varios los litigantes favorecidos con la condena en costas, a cada uno de ellos se les reconocerán los gastos que hubiere sufragado y se harán por separado las liquidaciones.

⁸ Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.

⁹ Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas. Sin embargo, podrán renunciarse después de decretadas y en los casos de desistimiento o transacción.» (Subrayado fuera del texto original).

152

procede su imposición al vencido, por lo que no se condenará en costas en este proceso.

DECISIÓN.-

En mérito de lo expuesto, esta Sala de Decisión del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CESAR, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFÍRMESE la sentencia proferida por el JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR, de fecha 31 de julio de 2019, en la que se negaron las súplicas incoadas en la demanda de la referencia, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente decisión.

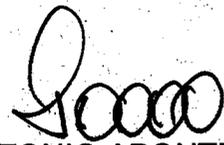
SEGUNDO: Sin condena en costas en esta instancia.

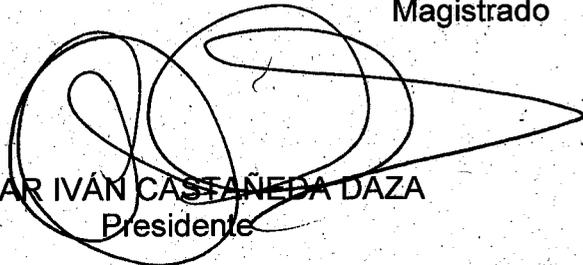
TERCERO: En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Juzgado de origen.

ANÓTESE, NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE.

Este proveído fue discutido y aprobado en reunión de Sala de decisión efectuada en la fecha. Acta No.152.


DORIS PINZÓN AMADO
Magistrada


JOSÉ ANTONIO APONTE OLIVELLA
Magistrado


OSCAR IVÁN CASTAÑEDA DAZA
Presidente