



## JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES

Manizales, diecinueve (19) de noviembre de dos mil veinte (2020).

Actuación: Solicitud aprobación conciliación  
Radicado: 17001-33-33-001-**2019-00546**-00.  
Convocante: Gloria Inés Buitrago Orozco.  
Convocada: Nación -Ministerio de Educación-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio-FNPSM-  
Auto nº: 1119

### I. ASUNTO

El Despacho decide sobre la solicitud de aprobación de la conciliación presentada en conjunto por los apoderados de las partes. El proceso de la referencia se encontraba en trámite judicial.

### II. SOBRE EL ACUERDO CONCILIATORIO

#### 2.1. Pretensiones

La parte demandante solicitó se apruebe la conciliación con el fin de obtener el reconocimiento y pago de la sanción por mora establecida en la ley 1071 de 2006, equivalente a un (1) día de salario por cada día de retardo, contados desde los 70 días hábiles siguientes a la radicación de la solicitud de reconocimiento de las cesantías.

Adicionalmente pidió dar terminación anticipada al proceso judicial que se adelanta.

#### 2.2. Acuerdo

El memorial allegado al Despacho contiene la solicitud de aprobación de la conciliación, suscrito por los apoderados de las partes. Anexo a este documento reposa el certificado del Secretario Técnico del Comité de Conciliación y Defensa Judicial del Ministerio de Educación Nacional en el que se puede leer la siguiente propuesta:

*“De conformidad con las directrices aprobadas por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial del Ministerio de Educación Nacional en sesión No. 55 del 13 de septiembre de 2019, y conforme al estudio técnico prestado por la Fiduprevisora S.A. (...) la posición del Ministerio es CONCILIAR en la audiencia programada por ese Despacho, con ocasión a la **demanda** a conciliar promovida por GLORIA INES BUITRAGO OROZCO con CC 1055831492 en contra de la NACIÓN –MINISTERIO DE EDUCACIÓN-FOMAG, cuya pretensión es el reconocimiento y pago de la sanción*

*moratoria por pago tardío de cesantías (CESANTÍA PARCIAL PARA COMPRA-PRESUPUESTO ORDINARIO) reconocidas mediante Resolución No. 914 del 14/12/2018. Los parámetros de la propuesta, teniendo en cuenta la fecha de solicitud de las cesantías y la fecha con la cual la Fiduprevisora S.A. puso los recursos a disposición del docente, son los siguientes:*

*Fecha de solicitud de las cesantías: 19/10/2018*

*Fecha de pago: 15/03/2019*

*No. Días de mora: 40*

*Asignación básica aplicable: \$ 2.477.441*

*Valor de la Mora: \$ 3.303.255*

***Propuesta de acuerdo conciliatorio: \$ 2.972.929 (90%)***

*Tiempo de pago después de la aprobación judicial de la conciliación: 1 MES (DESPUÉS DE COMUNICADO EL AUTO DE APROBACIÓN JUDICIAL). No se reconoce valor alguno por indexación.*

*La presente propuesta de conciliación no causará intereses entre la fecha en que quede en firme el auto probatorio judicial y durante el mes siguiente que se haga efectivo el pago.*

*(...)*

En estos términos se procede a realizar el estudio de aprobación teniendo en cuenta las siguientes:

### **III. CONSIDERACIONES**

#### **3.1. Generalidades normativas**

El art. 64 de la ley 446 de 1998 define la conciliación en los siguientes términos: *“La conciliación es un mecanismo de resolución de conflictos a través del cual, dos o más personas gestionan por sí mismas la solución de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado, denominado conciliador”.*

Con relación a los asuntos susceptibles de conciliación en materia contencioso administrativa, la citada ley, en el art. 70 (que modificó el art. 59 de la ley 23 de 1991) señaló: *“Podrán conciliar, total o parcialmente, en las etapas prejudicial o judicial, las personas jurídicas de derecho público, a través de sus representantes legales o por conducto de apoderado, sobre conflictos de carácter particular y contenido económico de que conozca o pueda conocer la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo”.*

En lo atinente a la procedencia de la conciliación prejudicial en esta misma área, el art. 80 de la normatividad en cita, que modificó el art. 60 de la ley 23 de 1991, dispuso: *“ Antes de incoar cualquiera de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo, las partes individual o conjuntamente podrán formular solicitud de conciliación prejudicial, al Agente del Ministerio Público asignado al Juez o Corporación que fuere competente para conocer de aquéllas. La solicitud se acompañará de la copia de la petición de conciliación enviada a la entidad o al particular, según el caso, y de las pruebas que fundamenten las pretensiones (...).”.*

Entre tanto, la ley 1285 de 2009 en el art. 13 (que adicionó el art. 42 A de la ley 270 de 1996), estableció la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad para incoar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, al disponer: “*A partir de la vigencia de esta ley, cuando los asuntos sean conciliables, siempre constituirá requisito de procedibilidad de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que lo sustituyan, el adelantamiento del trámite de la conciliación extrajudicial*”, entendiéndose que esta última normativa hace referencia a los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales, de que tratan los artículos 138, 140 y 141 de la ley 1437 de 2011, disposición reiterada en el precepto 161 de la normativa varias veces citada.

### **3.2. Análisis del caso concreto**

En este orden de ideas, en el caso concreto, dado que las pretensiones de la actora son susceptibles de ser definidas en un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, fue necesario intentar esta actuación como requisito de procedibilidad de la demanda. Tal y como se acreditó con la admisión. Sin embargo, debido a que las partes en el trámite del proceso llegaron a un acuerdo, estando habilitados para ello por la ley, y por los principios de la celeridad y la economía procesal, resulta oportuno analizar los presupuestos que deben acreditarse para proceder a la aprobación judicial del acuerdo, pues como se advirtió, cuando se logra la conciliación entre las partes, se requiere la aprobación por el juez competente para conocer del medio de control respectivo.

Respecto a los requisitos para la aprobación de la conciliación, el art. 73 de la ley 446 de 1998, indica: “*La autoridad judicial improbará el acuerdo conciliatorio cuando no se haya presentado las pruebas necesarias para ello, sea violatorio de la ley o resulte lesivo para el patrimonio público*”; por su parte, el art. 81 de la misma normatividad, exige que no haya operado la caducidad de la acción (medio de control), y adicionalmente el art. 29 de la ley 23 de 1991, establece que las personas jurídicas de derecho público pueden conciliar “*a través de sus representantes legales*”, sobre conflictos de “*carácter particular y contenido patrimonial*”.

Los anteriores criterios han sido analizados por el Consejo de Estado en múltiples oportunidades, por ejemplo, en providencia del 29 de agosto de 2012, concluyó que, para la aprobación judicial del acuerdo conciliatorio, debe establecerse lo siguiente<sup>1</sup>:

**1. Caducidad.** Que no haya operado este fenómeno jurídico (Art. 61, Ley 23 de 1991, modificado por el artículo 81 de la Ley 446 de 1998).

**2. Derechos económicos.** Que el acuerdo conciliatorio verse sobre derechos económicos disponibles por las partes (Arts. 59 Ley 23 de 1991 y 70 Ley 446 de 1998).

**3. Representación, capacidad y legitimación.** Que las partes estén debidamente representadas, que tengan capacidad para conciliar y que se encuentre acreditada la legitimación en la causa por activa.

---

<sup>1</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, C.P Carlos Alberto Zambrano Barrera, radicación número: 81001-23-31-000-2006-00103-01(39156).

**4. Pruebas, legalidad y no lesividad.** Que el acuerdo conciliatorio cuente con las pruebas necesarias, no sea violatorio de la ley y no resulte lesivo para el patrimonio público (Arts. 65 A Ley 23 de 1991 y 73 Ley 446 de 1998).

De acuerdo a estos presupuestos, se procederá con el análisis de cada uno de ellos, con el objetivo de establecer si corresponde, o no, impartir la aprobación al acuerdo conciliatorio.

**a. Sobre la caducidad**

Este juzgado hizo el estudio de caducidad y encontró que la presentación de la solicitud es carente de este fenómeno, habida cuenta que la petición elevada ante el FNPSM para el reconocimiento de la sanción data, el **09/05/19** (págs. 10 a 23 archivo 02Anexos2019-00546) por lo que con independencia de que no obre los anexos la respuesta que se diera a la petición, así lo permiten deducir el conteo de los términos que la entidad tenía para contestar, más los cuatro meses del término de caducidad, y la fecha de la presentación de la solicitud conciliatoria.

Además, se debe considerar que la ley 1437 de 2011, en el art. 164 literal d) del numeral 2, señala que la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (04) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo. Salvo que se trate de la reclamación de prestaciones periódicas; y que en este caso se presentó un silencio administrativo negativo, el acto ficto se podía demandar en cualquier tiempo al tenor de lo dispuesto por esa misma disposición. De ahí que el primer requisito se encuentre satisfecho.

**b. Que las partes estén debidamente representadas y que los representantes tengan capacidad para conciliar**

Gloria Inés Buitrago Orozco actuó por intermedio de apoderado judicial facultado expresamente para conciliar, tal como se observa en el poder visible en las páginas 1y 2 del archivo denominado “02Anexos2019-00546” del expediente.

La entidad demandada, compareció por intermedio de apoderado judicial sustituto, a quien se le confirieron, por el sustituyente, las mismas facultades del mandato que a él se le confirió. Las potestades incluyen expresamente el conciliar, según se comprueba en la página 6 del archivo denominado: “05SolicitudConciliacionJuzgado2019-00546” del expediente.

Se advierte además que la fórmula de arreglo presentada por el apoderado judicial de la entidad, fue discutida por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial del Ministerio de Educación Nacional según consta en la certificación visible en la página 5 del archivo anteriormente mencionado.

Razones por las cuales se verificó que las partes estaban debidamente representadas y que sus apoderados contaban con la facultad de conciliar.

**c. Que el acuerdo verse sobre derechos económicos disponibles por las partes**

En cuanto a la disponibilidad del derecho y, por tratarse de un asunto de naturaleza laboral, debe tenerse en cuenta que la conciliación solo puede intentarse

respecto de aquellos que revistan el carácter de inciertos y discutibles, lo que implica que no se puede disponer de los derechos mínimos laborales y de la seguridad social, que son irrenunciables, tal como lo establecen los arts. 48 y 53 de la Constitución Política. Sin embargo, es posible, sobre los mismos, efectuar acuerdos conciliatorios, siempre que no se afecten derechos mínimos irrenunciables y que en todo caso con el acuerdo final, se logre la protección del derecho<sup>2</sup>.

Examinado el acuerdo conciliatorio, se observa que no hay compromiso de derechos ciertos e indiscutibles, pues no se afectaron negativamente derechos laborales, ni ninguna prestación que la ley excluya de la posibilidad de conciliar. En efecto, la sanción moratoria constituye el reconocimiento y pago a cargo de la entidad empleadora, de una obligación equivalente a un día de salario por cada día de retardo, generado por el no pago de las cesantías definitivas o parciales de los servidores públicos dentro de los términos de Ley, en otras palabras, es la consecuencia o penalidad por el incumplimiento de la obligación del pago oportuno de las cesantías.

De ahí que, la sanción moratoria es un derecho meramente económico y al respecto, el artículo 56 del Decreto 1818 de 1998, señala que los conflictos de carácter particular y contenido económico de que conozca o pueda conocer la Jurisdicción Contencioso Administrativo a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales, son asuntos conciliables, por ende, la sanción moratoria es susceptible de conciliación, como en efecto consideró el Consejo de Estado en sentencia de 23 de agosto de 2007<sup>3</sup> :

*“En el caso sometido a consideración, el derecho innegable e incuestionable que no es susceptible de transacción o conciliación es el de las cesantías. La sanción moratoria, sí es objeto de tales mecanismos alternativos de solución de conflictos laborales dado que no es una prestación social en sí misma, sino una penalidad por el incumplimiento de una obligación.”*

Adicionalmente la entidad accedió a pagar el porcentaje referido en el acuerdo por concepto de sanción moratoria que no le fueron canceladas a la demandante, y que no se encontraban prescritas en un porcentaje total del **90%**.

En consecuencia, con el acuerdo conciliatorio se logró el reconocimiento y pago de los derechos reclamados, lo cual satisfizo la pretensión esbozada por la demandante. Además, la parte interesada adujo estar conforme con la propuesta conciliatoria, pese a que no se reconociera el pago de indexación y de intereses, siendo posible renunciar o disponer de esas sumas, en la medida que con ello no se vulneran los derechos laborales ciertos e indiscutibles, ni el núcleo fundamental de los derechos laborales.

Por lo anterior, encuentra el Despacho acreditado este requisito.

**d. Que el acuerdo cuente con las pruebas necesarias, no sea violatorio de la ley o no resulte lesivo para el patrimonio público**

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, providencia del 14 de junio de 2012, C.P Dr. Gerardo Arenas Monsalve, Radicado interno 1037-11.

<sup>3</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda. subsección B; C.P: Jesús María Lemos Bustamante; Bogotá, D.C., veintitrés (23) de agosto de dos mil siete (2007); Radicación n° 673001-23-31-000-2000-02858- 01(2974-05)

## **-Fundamento jurídico de lo acordado**

La Ley 244 de 1995, subrogada por la Ley 1071 de 2006, prevé en el parágrafo del artículo 2:

ARTÍCULO 2o. La entidad pública pagadora tendrá un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días hábiles, a partir de la cual quede en firme el acto administrativo que ordena la liquidación de las cesantías definitivas o parciales del servidor público, para cancelar esta prestación social, sin perjuicio de lo establecido para el Fondo Nacional de Ahorro.

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

Penalidad que el legislador previó por el incumplimiento de pagar las cesantías a los trabajadores, de ahí que las pretensiones plasmadas en la solicitud de conciliación, y que fueron objeto del acuerdo concretado por las partes, están amparadas legalmente.

Adicionalmente, se estableció la forma y término en el que sería cancelada la suma pactada. De manera que se vislumbra que el objeto de la conciliación cuenta con un respaldo jurídico, además de los diversos pronunciamientos del Consejo de Estado.

### **- Respaldo probatorio**

En coherencia con lo anterior, reposan en el expediente las siguientes pruebas documentales:

1. Resolución por medio de la cual el FNPSM reconoce cesantías parciales a favor de la demandante (págs. 3 a 6 archivo 02Anexos2019-00546).
2. Certificación expedida por la Fiduprevisora donde consta el día en el que quedó a disposición el dinero por concepto de cesantías (pág. 7 02Anexos2019-00546).
3. Certificado laboral expedido por la Secretaría de Educación del Municipio de Manizales (págs. 8 y 9 archivo: 02Anexos2019-00546).
4. Petición de reconocimiento y pago de la sanción por mora (págs. 10 a 23 archivo 02Anexos2019-00546).
5. Certificación del Comité de Conciliación y Defensa Judicial del Ministerio de Educación Nacional (pág. 5 archivo 05SolicitudConciliacionJuzgado2019-00546).

6. Poder del apoderado sustituto del FNPSM pág. 6 archivo 005SolicitudConciliacionJuzgado2019-00546).

Por lo enumerado, el Despacho estima que las pruebas demuestran con suficiencia la viabilidad del acuerdo conciliatorio.

**- No lesividad del patrimonio público**

El Ministerio de Educación Nacional fundó su propuesta en los días de mora que consideran se causaron, y accedió a reconocer el 90% de las pretensiones económicas del total que de dicha operación resultó, teniendo en cuenta, además, el salario diario aplicable con base en la certificación expedida por la misma entidad, lo cual se ajusta a las prescripciones legales que regulan ésta materia.

Por lo discurrido, estima esta célula judicial que no se evidencia lesión al patrimonio público, al tratarse de una obligación que deviene de la ley, debidamente soportada, analizada y autorizada por las instancias y autoridades competentes, en consecuencia, se le impartirá la respectiva aprobación.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Manizales,

**R E S U E L V E**

**PRIMERO:** APROBAR el acuerdo conciliatorio suscrito por la señora GLORIA INÉS BUITRAGO OROZCO y la NACIÓN –MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL-FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO – FNPSM-, propuesto en acta con fecha del diez (10) de julio de dos mil veinte (2020).

**SEGUNDO:** En firme esta providencia, EXPÍDASE copia esta decisión, de conformidad con el art. 114 del CGP. Las copias destinadas a los solicitantes serán entregadas a los apoderados judiciales que han venido actuando.

**TERCERO:** El acuerdo presta mérito ejecutivo y hace tránsito a cosa juzgada.

**CUARTO:** DAR por terminado, de manera anticipada, el proceso que en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho presentó la señora GLORIA INÉS BUITRAGO OROZCO en contra del Ministerio de Educación-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio-.

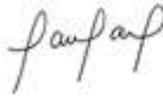
**QUINTO:** Ejecutoriado este auto, ARCHÍVENSE las diligencias, previas las anotaciones en el sistema de Información Judicial Justicia XXI.

Notifíquese y cúmplase



CARLOS MARIO ARANGO HOYOS

Juez

JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
MANIZALES – CALDAS
<u>NOTIFICACIÓN POR ESTADO</u>
El auto anterior se notifica en el Estado
<u>No. 093 del 20 DE NOVIEMBRE DE 2020</u>

PAULA ANDREA HURTADO DUQUE
Secretaria

**Firmado Por:**

**CARLOS MARIO ARANGO HOYOS**

**JUEZ**

**JUEZ - JUZGADO 001 ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD DE MANIZALES-CALDAS**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**3aed8a4572eda51a630d6c5b478452591405ff36cfdc5855539aad2250668866**

Documento generado en 19/11/2020 11:31:02 a.m.

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**