



111

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
SISTEMA ORAL**

Yopal – Casanare, nueve (9) de agosto de dos mil dieciséis (2016)

Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Acto Ficto o Presunto derivado de una petición de reconocimiento de la sanción moratoria (por el no pago oportuno de sus cesantías parciales) consagrada en la Ley 244 de 1995, modificada y adicionada por la Ley 1071 del 31 de julio de 2006. Reiteración de precedente jurisprudencial del H. Consejo de Estado.

Demandante: JORGE ELÍAS GRANADOS ROMERO
Demandada: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO.

Radicación: 850013333002-2015-00021-00

Procede este estrado judicial a dictar la sentencia que coloque fin a la instancia en el asunto de la referencia, una vez agotadas todas las etapas contempladas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para este tipo de medio de control, y habida cuenta que los presupuestos procesales normativos están satisfechos.

OBJETO DE LA DEMANDA:

JORGE ELÍAS GRANADOS ROMERO a través de apoderado judicial demanda a la Nación - Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y Municipio de Yopal, solicitando a esta jurisdicción que mediante el trámite contencioso administrativo se acceda a sus pedimentos que se contraen a la nulidad de actos administrativos fictos o presuntos producto del silencio administrativo negativo, resultante de la no respuesta a la solicitud de concesión de indemnización moratoria por el no pago oportuno de sus cesantías parciales.

PRETENSIONES:

Plantea textualmente las siguientes:

"II. DECLARACIONES (Art 162 No 2)

1. Que se declare la **NULIDAD DEL ACTO FICTO O PRESUNTO** mediante el cual se configuró por el **MUNICIPIO DE YOPAL** el silencio administrativo negativo, al no dar respuesta dentro de los términos legales al derecho de petición radicado el día **19 de septiembre de 2013** -- mediante el cual se negó el reconocimiento de la sanción moratoria a que tiene derecho mi mandante por el no pago oportuno de sus cesantías parciales reconocidas en la Resolución No. 0368 del 26 de marzo de 2013.
- 2: Que se declare la **NULIDAD DEL ACTO FICTO O PRESUNTO** mediante el cual se configuró por el **FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO** el silencio administrativo negativo, al no dar respuesta dentro de los términos legales al derecho de petición radicado el día **13 de Septiembre de 2013** -- mediante el cual se negó el reconocimiento de la sanción moratoria a que tiene derecho mi mandante por el no pago oportuno de sus cesantías parciales reconocidas en la Resolución No. 0368 del 26 de marzo de 2013.
3. Que se declare la **NULIDAD DEL ACTO FICTO O PRESUNTO** mediante el cual se configuró por el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL** el silencio administrativo negativo, al no dar respuesta dentro de los términos legales al derecho de petición radicado el día **13 de Septiembre de 2013** -- mediante el cual se negó el reconocimiento de la sanción moratoria a que tiene derecho mi mandante por el no pago oportuno de sus cesantías parciales reconocidas en la Resolución No. 0368 del 26 de marzo de 2013.

III. CONDENAS

1. Que como consecuencia de las (sic) anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, se ordene a las Demandas (sic) **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO – MUNICIPIO DE YOPAL, RECONOCER, LIQUIDAR Y PAGAR A MI MANDANTE LA SANCIÓN MORATORIA ESTABLECIDA EN LAS LEYES 244 DE 1995 y 1071 DE 2006, por el no pago oportuno de sus cesantías; sanción que equivale a un días de salario por cada día de retraso en el pago, desde los 65 días hábiles siguientes a la radicación de la solicitud de mi representado, hasta el día en que se efectúe el pago.**
2. Que la suma reconocida sea, actualizada de conformidad con lo previsto en el Inciso Final del Artículo 187 del **C.P.A.C.A.**, y se reajuste su valor desde la fecha en que se hicieren exigibles hasta la fecha de ejecutoria del correspondiente fallo.
3. Que se condene en costas a la demandada.
4. Que a la sentencia favorable se le dé cumplimiento en el término previsto en el Artículo 192 del **C.P.A.C.A.**"

ANTECEDENTES:

Narra la demanda en sus hechos que al hoy demandante, las demandadas le reconocieron unas **CESANTÍAS PARCIALES**, a través de la Resolución No. 0368 del 26 de Marzo de 2013.

Aduce que el demandante radicó solicitud de **CESANTÍAS PARCIALES** el día 11 de Octubre de 2012 y solo hasta el día 26 de Marzo de 2013 se expidió el

acto de reconocimiento violando con ello los términos establecidos en la ley 244 modificada por la ley 1071 de 2006.

Añade que desde la fecha de ejecutoria del mencionado acto administrativo transcurrieron más de 45 días para que le cancelaran sus cesantías parciales y solo hasta el día 2 de Julio de 2013 se las cancelaron.

Ante lo anterior, el hoy demandante requirió el pago de la sanción moratoria por el no pago de sus cesantías parciales, lo que hizo a través de escrito del 19 de Septiembre de 2013 ante el Municipio de Yopal.

Igualmente se requirió de forma independiente a la Nación - Ministerio de Educación Nacional y Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, el día 13 de Septiembre de 2013; sin embargo, aduce que dichas entidades no dieron respuesta a lo requerido, pues solo se limitaron a remitir el requerimiento a la Fiduprevisora y esta última en acto no demandable dio respuesta a lo solicitado.

CONCEPTO DE VIOLACIÓN:

La parte actora hace mención de las normas que considera violadas, señalando que la infracción al ordenamiento jurídico tiene sustento en el cargo de violación directa a las leyes 244 de 1995, 1071 de 2006 y 115 de 1994.

Seguidamente transcribe apartes de la ley 1071 de 2006 y jurisprudencia del máximo organismo de lo contencioso administrativo que hace relación a sentencia del 31 de enero del año 2008 *cesantías de tipo definitivo* por retiro, aplicable al caso examinado de acuerdo a su criterio e interpretación.

ACTUACIÓN PROCESAL

- La demanda que dio origen al proceso contencioso fue presentada por el apoderado de la parte actora ante la Oficina de Apoyo de Servicios Judiciales de Yopal, el 13 de Enero de 2015, como consta en la caratula que antecede al folio 1 del cuaderno principal.

- Sometida a reparto en la referida fecha, correspondiendo por sorteo a este Juzgado y entregada en la secretaría el 15 de Enero de 2015, para luego ser ingresada al Despacho el día 10 de Febrero de 2015 (fls. 21 y 22 c.1).

- Mediante proveído del 20 de febrero de 2015 se profirió auto inadmisorio por falencias allí enlistadas (fl. 23 c.1).

- Subsana la falencia enunciada, con auto del 27 de Marzo de 2015 (fl. 28 y vto. c.1.), se dispuso ADMITIR la demanda, ordenando las notificaciones y traslados de rigor.

- Verificada la notificación personal (artículo 199 del CPACA, modificado por el artículo 612 del C.G.P.) del auto admisorio (fls. 29, 30, 33 al 43 c.1.), se constata que el MUNICIPIO DE YOPAL, constituyó apoderado, contestó el libelo, manifestándose respecto a los hechos, las pretensiones y proponiendo excepciones, de las cuales, el Secretario del Despacho corrió el respectivo traslado (fl. 58 c.1), sin que la parte demandante se hubiere pronunciado, quedando trabada la Litis; sin embargo, se deja constancia que teniendo en cuenta que dicho ente territorial fue excluido de la Litis dentro del desarrollo de la Audiencia Inicial (consagrada en el artículo 180 del CPACA), se considera innecesario hacer alusión a los argumentos defensivos expuestos por dicho ente territorial.

- Auto fechado 30 de Octubre de 2015 (fl. 60 y vto c.1.), mediante el cual se tuvo por contestada la demanda por parte del Municipio de Yopal, reconociendo personería para actuar a su apoderado, e igualmente se tuvo por NO contestada la demanda por parte de la Nación – Ministerio de Educación Nacional - FNPSM; finalmente se convocó a las partes y al Ministerio Público a diligencia de *Audiencia Inicial*.

El día 13 de Abril de 2016 (fls. 91 al 97 c.1.), se realizó **Audiencia Inicial** en la cual se trataron los temas de: Saneamiento del proceso; Resolución de Excepciones Previas, donde se declaró la prosperidad de la excepción de Falta de Legitimación en la Causa por Pasiva del Municipio de Yopal; Procedencia de la Conciliación; luego, Fijación del Litigio; Decreto de Pruebas; y Fijación de Fecha y Hora para Audiencia de Pruebas.

El día 19 de Mayo de 2016 (fls. 105 y 106 c.1.), se llevó a cabo **Audiencia de Pruebas** que básicamente giró alrededor de recaudo e incorporación de pruebas documentales decretadas a petición de la parte actora y fijación de

fecha y hora para realización de Audiencia de Alegatos y Juzgamiento. Con base en el inciso final del artículo 181 del CPACA se consideró innecesaria la práctica de la audiencia de alegaciones y juzgamiento y en consecuencia, ordena a las partes presentar por escrito los alegatos de conclusión dentro de los diez (10) días siguientes y en el mismo término el agente del Ministerio Público podrá presentar su concepto, advirtiendo a las partes que la sentencia se proferirá dentro de los veinte (20) días siguientes al vencimiento del término concedido para alegatos.

Se advierte que las partes y el señor agente del Ministerio Público guardaron silencio en esta especial etapa, previa a la definición del litigio.

CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Colombia es un Estado Social de Derecho fundado en el respeto de la *dignidad humana* (art. 1 C.N.) desde aquí debe partir cualquier análisis a situaciones jurídicas de diverso índole puestas en conocimiento de funcionario alguno que se precie de administrar justicia.

Este estrado judicial al verificar el cumplimiento de los presupuestos procesales de competencia (numeral 2° del artículo 155 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), demanda en forma, capacidad para ser parte y capacidad para comparecer al proceso, derecho de acción y contradicción, procede al estudio del tema central del debate (en armonía con lo normado en el artículo 187 *ibidem*), teniendo en cuenta que las excepciones previas propuestas fueron debidamente resueltas y las decisiones allí adoptadas se encuentran debidamente ejecutoriadas y en firme.

De igual forma, en aplicación al contenido del artículo 207 del CPACA, efectúa el control de legalidad respectivo y al efecto declara que no existe vicio alguno que conlleve a la nulidad de lo hasta ahora actuado, por lo cual el proceso queda debidamente saneado.

Problema Jurídico planteado:

Se trata de determinar si los actos administrativos fictos o presuntos, emitidos por la NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL y el F.N.P.S.M. que produjeron silencio administrativo negativo respecto a la petición de reconocimiento de indemnización por mora en el pago de cesantías parciales del docente JORGE ELÍAS GRANADOS ROMERO, solicitado el 13 de Septiembre de 2013, se encuentran viciados de nulidad; y por ende es procedente su restablecimiento al demandante en cuanto a reconocerle sanción moratoria alguna por el probable no pago oportuno de sus cesantías parciales; o si por el contrario dichos actos administrativos se encuentran acordes con la normatividad vigente que regula dicha materia.

Probanzas arrimadas al expediente que constituyen la verdad procesal:

.- Copia de escritos dirigidos al MUNICIPIO DE YOPAL, MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL y al F.N.P.S.M., invocando Derecho de Petición firmados por quien prohija los pedimentos del docente JORGE ELÍAS GRANADOS ROMERO, radicados en fechas 19 de Septiembre de 2013 y 13 de Septiembre de 2013, respectivamente, solicitando a esas entidades reconocer, liquidar y pagar a la demandante la sanción moratoria establecida legalmente por la demora en la expedición del acto administrativo y por el no pago oportuno de las cesantías (fls. 6 al 8 c.1.).

.- Oficio dirigido al apoderado del docente JORGE ELÍAS GRANADOS ROMERO, suscrito por la Directora de Prestaciones Económicas de la firma Fiduprevisora S.A. (fl. 10 y vto. c.1.), que señaló en la parte pertinente:

“Una vez revisada la base de datos del Fondo se pudo establecer que la Resolución No 368 del 26 de Marzo de 2013 por medio de la cual se reconoció el pago de la Cesantía, fue notificada el 26 de Marzo de 2013 por lo que se entendería vencido el término para el pago a partir del 8 de Mayo de 2013. En ese orden de ideas es preciso tener en cuenta que el pago fue puesto a disposición del beneficiario a partir del 2 de Julio de 2013, en el banco BBVA COLOMBIA – 981 – YOPAL.” (Subraya y Negrilla fuera de texto)

.- Oficio dirigido al apoderado del docente JORGE ELÍAS GRANADOS ROMERO, suscrito por funcionario del Ministerio de Educación Nacional, mediante el cual le informa que los derechos de petición allí relacionados, se

enviaron a la Fiduprevisora S.A. que administra los recursos del F.N.P.S.M. (fl. 11 y vto. c.1.).

- Copia auténtica de la Resolución No. 0368 del 26 de Marzo de 2013 "Por medio de la cual se reconoce y ordena el pago de una cesantía parcial para reparación y ampliación de vivienda" suscrita por el Secretario de Educación y Cultura del Municipio de Yopal, con su respectiva notificación al interesado realizada el mismo día de expedición ya referenciado (fls. 13 al 16 c.1.).

- Copia de transacción bancaria en la entidad BBVA sucursal Yopal de fecha 10 de Julio de 2013 – NÓMINA DE CESANTÍAS - FONDO MAGISTERIO – nombre de beneficiario JORGE ELÍAS GRANADOS ROMERO (fl. 17 c.1.), donde se reporta "CON FECHA DE PAGO **2013 07 02**" (Negrilla y Subraya fuera de texto).

- Constancia de fecha 18 de Septiembre de 2014, expedida por la Procuraduría 182 Judicial I Para Asuntos Administrativos, que da cuenta del agotamiento del requisito de procedibilidad (fl. 18 c.1.).

- CD contentivo de los antecedentes administrativos de los actos fictos acusados, suministrado por el apoderado judicial del Municipio de Yopal (fl. 57 c.1.).

- Oficio No. 001442 del 22 de Abril de 2016 (fl. 104 c.1.), suscrito por el Subgerente de Gestión Operativa del "BBVA" y dirigido a este Estrado Judicial, mediante el cual se da respuesta al oficio No. SJ S AY – 00399-2015-00021-00 de fecha 13 de Abril de 2015, en el siguiente sentido:

*"La fecha que se pusieron a disposición los dineros fue el pasado **2 de Julio del año 2013 a favor de JORGE ELIAS GRANADOS ROMERO** identificado con cédula de ciudadanía 9.654.826.00." (Subraya y Negrilla fuera de texto)*

Con las anteriores probanzas, nos ocuparemos de determinar si el demandante tiene derecho a que la demandada le indemnice por la mora en el pago de unas cesantías parciales solicitadas desde el 11 de Octubre de 2012, puestas a disposición del beneficiario el **2 de Julio de 2013** y efectivamente pagadas y/o reclamadas el 10 de julio de 2013, emolumento que fue reconocido mediante acto administrativo del 26 de Marzo de 2013.

APLICACIÓN DE NORMATIVIDAD Y JURISPRUDENCIA AL CASO CONCRETO

Las pretensiones de la demanda están encaminadas a la nulidad de los actos administrativos fictos o presuntos producto del silencio administrativo negativo de la NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL y F.N.P.S.M. y como restablecimiento obtener el reconocimiento y pago de una indemnización moratoria por el no pago oportuno de unas *cesantías parciales* que había solicitado el actor el 11 de Octubre de 2012 y según la demanda y anexos sólo fueron puestas a disposición del beneficiario hasta el 2 de Julio de 2013. Lo anterior, con fundamento en la Ley 1071 de 2006 que adiciona y modifica la Ley 244 de 1995 respecto a la *sanción moratoria* en el pago de las cesantías parciales.

En consecuencia, procede este Despacho a analizar la norma considerada como violada, teniendo en cuenta la jurisprudencia reciente sobre el tema; y, verificar el acervo probatorio aportado al proceso para determinar si al actor le asiste o no el derecho pretendido.

Régimen de cesantías de los docentes nacionalizados.

Sea pertinente señalar que la Ley 91 de 1989, por la cual se creó el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, definió como docentes nacionales, los vinculados por nombramiento del Gobierno Nacional y son docentes nacionalizados, quienes se hayan vinculado por nombramiento de entidades territoriales antes del 1º de enero de 1976, así como también los vinculados a partir de esta fecha de conformidad con la Ley 43 de 1975.

El artículo 1º de la Ley 91 de 1989 dispuso:

“ARTÍCULO 1o. Para los efectos de la presente Ley, los siguientes términos tendrán el alcance indicado a continuación de cada uno de ellos:

Personal nacional. Son los docentes vinculados por nombramiento del Gobierno Nacional.

Personal nacionalizado. Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial antes del 1. de enero de 1976 y los vinculados a partir de esta fecha, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 43 de 1975.

Personal territorial. Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial, a partir del 1. de enero de 1976, sin el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 10 de la Ley 43 de 1975.

PARÁGRAFO. Se entiende que una prestación se ha causado cuando se han cumplido los requisitos para su exigibilidad.

Como se lee en el párrafo, se dispuso que una prestación se ha causado cuando se han cumplido los requisitos para su exigibilidad, término que se ha definido con claridad, y que es de suma importancia, para efecto de establecer cómo se hará en adelante, a quién corresponde el pago según las mismas disposiciones, analizando en forma integral la reglamentación, y que también se había referido desde el proceso de la nacionalización de la educación que tuvo ocurrencia con la Ley 43 de 1975.

Por su parte, el artículo 15 de la Ley 91 de 1989 dice:

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

1o. 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 acuerdo 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 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 la ley...

...3o. Cesantías:

A. Los docentes nacionalizados vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989, el Fondo 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 tres últimos meses, o en caso contrario sobre el último salario promedio del último año.

B. Para los docentes vinculados a partir del 1o. de enero de 1990, y para los docentes nacionales vinculados con anterioridad a dicha fecha, pero solo con respecto a las cesantías generadas a partir del 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. ..."

El artículo 56 de la Ley 962 de 2005 estableció que las prestaciones sociales de los docentes oficiales serían reconocidas y pagadas por el Fondo del Magisterio, mediante la aprobación del proyecto de resolución por parte de quien administre el Fondo, el cual en todo caso debía ser elaborado por el Secretario de Educación de la Entidad Territorial certificada correspondiente, a la que se encuentre vinculado el docente. El mencionado artículo prevé:

"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 otra parte, La ley 1071 de 2006 *"Por medio de la cual se adiciona y modifica la ley 244 de 1995, se regula el pago de las cesantías definitivas o parciales a los servidores públicos, se establecen sanciones y se fijan términos para su cancelación"*, establece:

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

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

ARTÍCULO 3o. RETIRO PARCIAL DE CESANTÍAS. Todos los funcionarios a los que hace referencia el artículo 2o de la presente norma podrán solicitar el retiro de sus cesantías parciales en los siguientes casos:

1. Para la compra y adquisición de vivienda, construcción, reparación y ampliación de la misma y liberación de gravámenes del inmueble, contraídos por el empleado o su cónyuge o compañero(a) permanente.

2. Para adelantar estudios ya sea del empleado, su cónyuge o compañero(a) permanente, o sus hijos.

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

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

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

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

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”.

En sentencias de segunda instancia del Tribunal Administrativo de Casanare¹ como superior funcional de este estrado, ha definido litigios de esta índole con identidad de objeto y similares pretensiones, destacándose lo siguiente:

“1º Presupuestos de la sanción moratoria. Los aspectos de fondo han sido prolijamente examinados en la jurisdicción del Consejo de Estado y acerca del plazo máximo para reconocer el derecho y pagar el crédito constituido por las liquidaciones parciales y definitivas de cesantías, en los términos de las leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006, está suficientemente decantado: el plazo máximo para decidir el reconocimiento y pagarlo, es de sesenta y cinco (65) días hábiles, contados a partir de la petición del interesado, presentada en legal forma.

La ley 1071 de 2006 eliminó la diferencia entre unas y otras que venía de la primera, aspecto que al parecer no percibió el a-quo según el obiter dicta que consignó en la motivación (folio 54 vuelta); ya no puede llamarse a engaño la autoridad, invocando turnos, disponibilidades presupuestales o flujos de caja, pues para la fecha de estos trámites la garantía legislada llevaba más de una década de vigencia. Y por lo mismo, tampoco puede pretender que podrá seguir soslayando esa perentoria obligación legal con sus servidores con vinculación legal o reglamentaria, ni siquiera cuando está transitoriamente cobijada por beneficios financieros, como la restructuración de pasivos.

Carga de la prueba del pago: Se sabe la fecha exacta de la petición, radicada el 27 de junio de 2008; pero no la de pago, pues la accionada la ubicó entre el 1º de enero y el 30 de abril de 2009, según la secuencia de “nómina de cesantías” que remitió al banco (folios 5 y 6). Era su carga precisar cuándo se atendió efectivamente la obligación, acorde con el art. 177 del C. de P.C., sin que pueda liberarse con el pretexto de poderse indagar con la entidad financiera o los archivos privados: la administración y el control de estos pasivos institucionales es una función estatal, en todo caso propia del empleador de servidores públicos.

Resulta ostensible que transcurrieron más de sesenta y cinco (65) días hábiles a partir de la solicitud; lapso que se cumplió el 1º de octubre de 2008; a partir del 2 de octubre de 2008 y hasta la fecha en que se haya hecho el pago, se causó sanción moratoria, que debió ser cubierta simultáneamente con la obligación principal.

Así lo declarará la sentencia y a título de medidas sustitutivas, anulará el parágrafo 1 (sic) del art. 2º de la resolución demandada y ordenará la liquidación y pago de la sanción moratoria, con arreglo a las facultades que al juez confiere el art. 175 del C.C.A. para el pleno restablecimiento del derecho.

Indexación. Acorde con la orientación del Consejo de Estado y el principio de reparación integral (art. 16 ley 446 de 1998), como el crédito laboral no fue pagado en tiempo sin que se haya ofrecido explicación no probado justificación alguna, será objeto de actualización a valor presente; se aplicará la ecuación $R_a = V_h * i^t / l_i$, en la que el monto de la sanción moratoria (V_h nominal) lo será el que resulte de multiplicar un día de salario devengado por la actora en junio de 2008, por el número de días de la mora; i el IPC del mes de ejecutoria de este fallo; l_i , el mes en que se pagó la cesantía parcial. A partir de ejecutoria, además se causarán intereses moratorios sobre el valor actualizado de la condena (art 177 del C. C.A., acorde con la sentencia C-188 de 1999)”.

Recientemente el máximo organismo de lo contencioso administrativo del país², ha examinado el tema y así ha ratificado la tesis que traía desde otrora época

¹ Por ejemplo ver sentencia del 10 de febrero de 2011, ponente Dr. Néstor Trujillo G., expediente 2009-00011-01, Demandante: María Isabel Vaca Vega.

² Sentencia de 22 de enero de 2015, Consejera Ponente: Dra. SANDRA LISETT IBARRA VÉLEZ, Sección Segunda Subsección B. Radicado No. 73001-23-31-000-2013-00192-01(0271-14). Actor:

dicha corporación y que ha sido aplicada por el Tribunal Administrativo de Casanare, al precisar:

"...Ahora bien, la Sala Plena del Consejo de Estado aclaró a partir de qué fecha se debe comenzar a contabilizar la moratoria por el pago tardío del auxilio de cesantía, en los siguientes términos:

"(...) 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.

(...)

En suma, es el vencimiento de los cuarenta y cinco (45) días hábiles siguientes a la fecha en la cual queda en firme el acto por el cual se reconocen las cesantías definitivas y no la fecha de reclamación de las mismas o, en este caso, la de la solicitud de reliquidación, el hito que debe servir de punto de partida para contar el número de días a efectos de determinar el monto de la indemnización moratoria. (...)"³.

*En el presente caso se encuentra acreditado que el **27 de enero de 2010** la actora solicitó el reconocimiento de sus cesantías parciales con destino a compra de vivienda, las cuales fueron reconocidas mediante la Resolución No. 71 02255 de **29 de noviembre de 2010**...*

(...)

*Ahora bien, de conformidad con la certificación expedida por el Banco BBVA, el **15 de julio de 2011** la Fiduciaria La Previsora consignó las cesantías parciales que le fueron reconocidas a la accionante.*

El 25 de septiembre de 2012 la demandante solicitó el reconocimiento de la sanción moratoria originada en el pago tardío del auxilio de cesantías parciales; sin embargo, mediante el Oficio No. 14921 de 26 de octubre de 2012, el Secretario de Educación del Municipio de Ibagué negó dicha petición, exponiendo los siguientes argumentos:

"(...)

El anterior recuento evidencia que la actora radicó la petición prestacional el 27 de enero de 2010 y la administración envió el proyecto de resolución el 16 de abril de 2010 a la Fiduprevisora para su aprobación, es decir, 54 días hábiles después de haberse presentado la solicitud, situación que demuestra la tardanza injustificada de la parte accionada para tramitar el reconocimiento del auxilio de cesantías, pues debió haberlo hecho en un lapso de 15 días hábiles.

(...)

*Así las cosas, la petición se radicó el **27 de enero de 2010** y la parte accionada no informó a la interesada oportunamente que la documentación suministrada estuviera incompleta, por lo cual, el acto administrativo de reconocimiento debía emitirse dentro de los 15 días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, es decir, a más tardar el **17 de febrero de 2010**; sin embargo, el mencionado acto solo fue expedido hasta el **29 de noviembre de 2010**.*

*A su turno, el pago de las cesantías se hizo efectivo el **15 de julio de 2011**.*

Con fundamento en lo anterior se demuestra que la administración omitió el cumplimiento de los términos establecidos en la ley tanto para el reconocimiento como para el pago de las cesantías reclamadas por la demandante, es decir, 15 días para expedir el acto de reconocimiento, 5 más que corresponden al término de la ejecutoria y 45 días dentro de los cuales debía realizar el pago. En efecto, de acuerdo con el anterior

YANETH LUCÍA GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ. DEMANDADO: Nación-Ministerio de Educación Nacional – F.N.P.S.M. y Municipio de Ibagué.

³ Sentencia de 27 de marzo de 2007, C.P. Dr. Jesús María Lemos Bustamante, Exp. No. 760012331000200002513 01 (2777-2004), Actor: José Bolívar Caicedo Ruiz.

conteo el pago debió producirse el **3 de mayo de 2010**, pero solo se hizo hasta el **15 de julio de 2011**, por lo cual, se causó la sanción moratoria entre el **4 de mayo de 2010 y 14 de julio de 2011**, tal como lo indicó el A quo.

De otro lado, no es admisible el argumento expuesto por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio según el cual para compensar la demora en el pago de las cesantías lo procedente es ordenar el interés moratorio y no la sanción moratoria reclamada, toda vez que el primero tiene por objeto compensar la pérdida de poder adquisitivo de la moneda y de ninguna manera sustituye el reconocimiento de la sanción moratoria, pues, como su nombre lo indica, se trata de un correctivo pecuniario a cargo de la administración por incumplir los plazos establecidos por el legislador para reconocer y pagar oportunamente la prestación social en comento.

Por lo anteriormente expuesto, la Sala confirmará la sentencia recurrida, mediante la cual se accedió a las súplicas de la demanda”.

Conforme a lo acontecido y de acuerdo a las conclusiones del Consejo de Estado y del Tribunal Administrativo de Casanare en los fallos que pusieron fin a litigios con pretensiones análogas, este Despacho coherentemente y ante el fundamento de la argumentación que precede al analizar la situación considera que en aplicación de la ley 1071 del 31 de julio de 2006 “*Por medio de la cual se adiciona y modifica la ley 244 de 1995, se regula el pago de las cesantías definitivas o parciales a los servidores públicos, se establecen sanciones y se fijan términos para su cancelación*”, procederá a examinar la prueba allegada y así establecer si efectivamente hubo mora, establecer el término de la misma y en consecuencia si hay o no razón para declarar la nulidad de los actos demandados.

Conclusión al caso concreto:

Verificada la situación puesta en conocimiento, al análisis normativo que regula esta clase de asuntos y conforme a las probanzas arrimadas al expediente se tiene que el señor JORGE ELIAS GRANADOS ROMERO, solicita a la Secretaría de Educación y Cultura del Municipio de Yopal el día 11 de Octubre de 2012, reconocimiento y pago de una **Cesantía Parcial**; el día 26 de Marzo de 2013 la mencionada dependencia de la Alcaldía de Yopal conforme a las facultades legales que le otorga la ley 91 de 1989 y el decreto 2831 de 2005, además actuando en nombre y representación de la Nación - Ministerio de Educación – FNPSM, expide la Resolución No. 0368 “*Por medio de la cual se reconoce y ordena el pago de una cesantía parcial para reparación y ampliación de vivienda*” reconociendo una suma como anticipo de cesantía a favor del solicitante, dejando la salvedad en el parágrafo 1º del artículo primero que el pago se realizaría cuando le correspondiera el turno y existiera disponibilidad presupuestal. Dicho acto administrativo fue notificado

personalmente a JORGE ELIAS GRANADOS ROMERO el 26 de Marzo de 2013.

No se encuentra dentro del encuadernamiento probanza alguna, explicación y menos justificación de las demandadas respecto al término transcurrido entre la solicitud y la expedición del acto administrativo que reconoce la cesantía parcial y su pago al docente petitionerio.

En síntesis, se demuestra con las pocas probanzas allegadas que Sí hubo mora en el trámite que sobrepasó con creces los sesenta y cinco (65) días hábiles a partir de la solicitud, pues habiendo solicitado su cesantía parcial el 11 de Octubre de 2012 sólo se expidió el acto administrativo contenido en la resolución No. 0368 que las reconoce el 26 de Marzo de 2013 y su pago se hizo efectivo el 2 de Julio de 2013 (fls. 10, 17 y 104 c.1.), sin que exista otra prueba que señale lo contrario.

Así las cosas, si la petición fue radicada el 11 de Octubre de 2012 (como reza el acto que las reconoció), la administración del Municipio de Yopal actuando a nombre de la NACIÓN-MEN tenía hasta el 2 de Noviembre de 2012 para expedir el correspondiente acto administrativo, los posteriores 5 días se tienen como de ejecutoria, es decir, hasta el 13 de Noviembre de 2012 y la Nación-Ministerio de Educación Nacional –F.N.P.S.M. hasta el 18 de Enero de 2013 para proceder al pago, pero este solo se hizo el 2 de Julio de 2013 (según consta en documentos obrantes a folios 10, 17 y 104 c.1.), por lo cual se causó la sanción moratoria entre el 19 de Enero de 2013 y el 1º de julio de 2013 inclusive.

En estas condiciones, se declarará la nulidad de los actos administrativos fictos o presuntos producto del silencio administrativo negativo de la NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL-FNPSM, que no accedieron al pago de sanción moratoria por el no pago oportuno de la cesantía parcial del servidor JORGE ELIAS GRANADOS ROMERO, y se ordenará a la Nación-Ministerio de Educación Nacional-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio la liquidación y pago de la sanción moratoria a su cargo y a favor del actor por pago extemporáneo del auxilio de *cesantía parcial* reconocida en la Resolución 0368 del 26 de Marzo de 2013 expedida a nombre de las demandadas por el Municipio de Yopal a través de su secretaría de educación municipal.

La mora existente conforme al artículo 5º de la ley 1071 de 2006 se daría – pasados 65 días hábiles desde la petición hasta el pago - es decir que la administración tenía hasta el 18 de Enero de 2013 para los dos eventos en primer lugar expedir el acto de reconocimiento y seguidamente dar cumplimiento al mismo y proceder a pagar la **cesantía parcial**-; entonces la mora se contaría en días hábiles a partir del 19 de Enero de 2013; sin embargo, teniendo en cuenta que el 19 y 20 de Enero de 2013 caen un sábado y domingo respectivamente, dicho conteo iniciaría a partir del 21 de Enero de 2013, hasta el 28 de junio de 2013 (precisando que el 29 y 30 de Junio y 1º de Julio de 2013, caen un sábado, domingo y lunes festivo, respectivamente), por cuando el 2 de julio de 2013 se hizo efectivo el pago de los dineros en el BBVA sucursal Yopal, (documentos obrantes a folios 10, 17 y 104 c.1.); en consecuencia, se ha configurado una mora de 108 días hábiles.

Por lo tanto, como restablecimiento del derecho se ordenará a la Nación- Ministerio de Educación Nacional - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, la liquidación y pago de la sanción moratoria por el lapso antes mencionado.

Prescripción:

No habrá lugar a la prescripción trienal en los términos del Decreto 1848 de 1969, si se tiene en cuenta que el pago de la administración se realizó el 2 de Julio de 2013 y las reclamaciones a las demandadas por parte del actor solicitando el pago por morosidad ocurrieron a partir del 17 de septiembre de 2013 y la demanda fue instaurada el 13 de enero de 2015, es decir, no habían transcurrido los tres años de que trata el decreto citado.

Ahora bien, conforme a lo precisado por el superior funcional en la sentencia cuyos partes se transcribieron atrás, se dispondrá la actualización a valor presente; aplicándose la ecuación $R_a = V_h * i_f / l_i$, en la que el monto de la sanción moratoria (V_h nominal) lo será el que resulte de multiplicar un día de salario devengado por la actora en Julio de 2013, por el número de días de la mora (108); i_f el IPC del mes de ejecutoria de este fallo; e l_i , el mes en que se pagó la cesantía parcial (Julio de 2013). A partir de ejecutoria, además se causarán intereses moratorios sobre el valor actualizado de la condena.

Costas:

Considerando que la parte demandada no observó una conducta dilatoria o de mala fe dentro de la actuación surtida dentro de este proceso, pues se hizo presente en el proceso y defendió su tesis jurídica; se dispondrá no condenar en costas a la parte vencida, acorde con los lineamientos consagrados en el artículo 188 del CPACA.

En mérito de lo expuesto el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Yopal, administrando justicia en nombre de la república,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR la NULIDAD de los actos fictos o presuntos de la NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL y del F.N.P.S.M., que produjeron silencio administrativo negativo respecto a la petición de reconocimiento de indemnización por mora en el pago de *cesantías parciales*, del señor JORGE ELÍAS GRANADOS ROMERO, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta sentencia.

SEGUNDO: A título de restablecimiento, ORDENAR a la NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO a liquidar y pagar la sanción moratoria a su cargo y a favor del señor JORGE ELÍAS GRANADOS ROMERO, identificado con cédula de ciudadanía No. 9.654.826 expedida en Yopal, por pago extemporáneo de la cesantía parcial solicitada el 11 de Octubre de 2012, posteriormente reconocida en la resolución No. 0368 del 26 de Marzo de 2013, y efectivamente pagada el 2 de Julio de 2013 (108 días hábiles de mora) conforme se indicó en la parte motiva de esta providencia.

El monto de la sanción moratoria deberá ser actualizado a valor presente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia, con arreglo a la variación del IPC, de acuerdo a lo indicado en la parte motiva.

TERCERO: La condena será liquidada por la NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES

SOCIALES DEL MAGISTERIO por acto de ejecución y causará intereses moratorios a partir de la ejecutoria de la sentencia.

CUARTO: Declarar que no hay lugar a prescripción alguna de diferencia de mesadas en términos del Decreto 1848 de 1969, por lo mencionado en la parte motiva.

QUINTO: Disponer que se dé cumplimiento a la sentencia dentro del término y reglas señaladas en los artículos 189 y 192 del CPACA.

SEXTO: Denegar las demás pretensiones de la demanda.

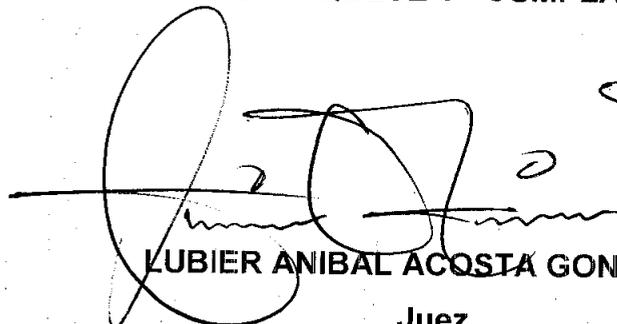
SÉPTIMO: No condenar en costas a las demandadas.

OCTAVO: Ejecutoriada esta providencia, expídase primera copia con las constancias del Art. 114 del Código General del Proceso al demandante o su apoderado que ha venido actuando en el proceso. Líbrense las demás comunicaciones de ley.

NOVENO: Ordenar la liquidación y devolución de los valores del excedente de lo consignado para gastos procesales, si lo hubiere.

DÉCIMO: Verificado el cumplimiento de esta sentencia estimatoria conforme a los términos del artículo 298 del C.P.A.C.A., archívese el expediente, previas las anotaciones de rigor en el sistema "Justicia Siglo XXI".

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


LUBIER ANIBAL ACOSTA GONZÁLEZ
Juez

