



Rama Judicial

República de Colombia

JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO

Ibagué, treinta y uno (31) de marzo de dos mil veinte (2020)

Medio de Control: **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**
Demandante: **MARTHA LUCÍA CRUZ VARGAS**
Demandado: **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO y DEPARTAMENTO DEL TOLIMA**
Radicación: **73001-33-33-003-2017-00315-00**

ASUNTO

Procede este Juzgado a emitir sentencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011, dentro del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho promovido por Martha Lucía Cruz Vargas contra la Nación- Ministerio de Educación- Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y el Departamento del Tolima.

I. ANTECEDENTES

1. PRETENSIONES (Fol. 10-11)

- 1.1. Que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio SAC2017RE6281 del 8 de junio de 2017, por medio del cual las entidades demandadas resolvieron desfavorablemente la solicitud de reconocimiento y pago de la sanción por la mora en el pago de las cesantías parciales a la docente Martha Lucía Cruz Vargas.
- 1.2. Que se ordene a la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y al Departamento del Tolima, reconocer y pagar la sanción por mora en el pago tardío de las cesantías parciales solicitadas.
- 1.3. Que se condene a las demandadas a reconocer y pagar los reajustes de ley y la indexación laboral por la depreciación de la moneda.
- 1.4. Que se condene a las demandadas al pago de intereses moratorios y comerciales sobre las sumas adeudadas, si a ello hubiere lugar.
- 1.5. Que se condene en costas procesales y agencias de derechos.

2. HECHOS RELEVANTES (Fol. 11)

- 2.1. Que a la señora Martha Lucía Cruz Vargas, mediante resolución No. 4329 del 5 de agosto de 2014 le fueron reconocidas las cesantías parciales solicitadas, siendo notificada el 8 de septiembre de 2014 y efectuado el pago el 23 de octubre del mismo año.
- 2.2. Que el 17 de mayo de 2017, la demandante a través de apoderada judicial, solicitó el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías parciales solicitadas.

143

- 2.3. Que en oficio SAC2017RE6281 del 8 de junio de 2017, le fue resuelta en forma negativa la solicitud de reconocimiento y pago de la sanción moratoria.

3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDADA

3.1. Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (Fol. 33-41)

La apoderada de la entidad demandada se opone a todas y cada una de las pretensiones de la demanda, argumentando que la Ley 1071 de 2006, por la cual se adicionó y modificó la Ley 244 de 1995, solo procede respecto de los plazos para PAGO, y no en relación con los plazos para el trámite de las prestaciones económicas.

Sostiene que el artículo 4 de la citada ley, no prevé en su texto ninguna sanción económica por su incumplimiento y que si bien, el artículo 5 de la Ley 1071 de 2006 dispone sanción económica para las entidades que no cumplan con su obligación dentro del término de 45 días, ese plazo debe entenderse que inicia al día siguiente de la fecha en que quede firme el acto administrativo de reconocimiento de la prestación y no como lo hace la parte demandante al pedir la sanción a partir de la fecha en que inició el trámite o 1 día después de haber presentado la solicitud.

Agrega que la obligación dineraria que se llegare a causar a cargo de la Nación- Ministerio de Educación Nacional- Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, sería por concepto de "interés de mora", en consecuencia, no se podría calcular en días de salario a favor del docente, sino que, sobre el capital adecuado (monto de cesantías reconocidas y no pagadas en tiempo) debe calcularse un interés o sanción por mora de máximo dos veces el interés bancario corriente que estuviera vigente al momento en que se causó la deuda, conforme a lo dispuesto en el artículo 88 de la Ley 1328 de 2009.

Por otra parte, sostiene que no es competente para responder por la sanción moratoria solicitada, pues en virtud del proceso de descentralización del sector educativo regulado por la Ley 60 de 1993 y posteriormente por la Ley 715 de 2001, el Ministerio de Educación Nacional perdió la facultad nominadora, siendo trasladada a los Departamentos y Municipios, los cuales deben realizar el trámite para el pago de este tipo de prestaciones.

Con fundamento en lo anterior, propuso las excepciones denominadas "*BUENA FE, RÉGIMEN PRESTACIONAL INDEPENDIENTE E INAPLICABILIDAD DE LA LEY 1071 DEL 2006 AL GREMIO DOCENTE, INEXISTENCIA DE VULNERACIÓN DE PRINCIPIOS LEGALES e INEXISTENCIA DEL DEMANDADO – FALTA DE RELACION CON EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO, CONEXO O DERIVADO DEL ACTO*".

3.2. Departamento del Tolima – Secretaría de Educación y Cultura

Contestó demanda extemporáneamente, según constancia secretarial obrante a folio 70.

4. TRAMITE PROCESAL

La demanda fue presentada el 28 de septiembre de 2017 (Fol. 1), admitida a través de auto fechado 9 de octubre de 2017, disponiendo lo de ley (Fol. 21). Vencido el término para contestar la demanda, mediante auto del 19 de junio de 2018, se fijó fecha para la audiencia inicial consagrada en el artículo 180 del CPACA (Fol. 71),

149

Medio de Control : Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante : Martha Lucía Cruz Vargas
Demandado : Nación - Ministerio de Educación - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio
Expediente : 73001-33-33-003-2017-00315-00

la cual se llevó a cabo el día 29 de noviembre del 2018 (Fol.85-94); en ella se realizó el saneamiento del proceso, se analizaron los requisitos de procedibilidad, se fijó el litigio, se evacuó el trámite correspondiente a las posibles fórmulas de conciliación sin que las partes llegaran a un acuerdo, y se decretó una prueba de oficio.

Una vez allegada la prueba documental, mediante providencia del 18 de marzo de 2019 (Fol. 107), se corrió traslado de la misma a las partes para que ejercieran el derecho de contradicción, guardando silencio al respecto. Por tanto, en providencia del 29 de abril del 2019 (Fol. 108) se corrió traslado a las partes para que presentaran por escrito los alegatos de conclusión, derecho del cual hizo uso la parte demandante (Fol. 109 a 111) y el apoderado de la parte demandada - Departamento del Tolima (Fol. 112 a 114).

Encontrándose el expediente al Despacho para sentencia, se evidenció que la prueba allegada no correspondía a lo solicitado en audiencia inicial, razón por la cual, el Despacho procedió a requerir la certificación en la que constara la fecha en que se dejaron a disposición los dineros por concepto del pago de la cesantía reconocida mediante resolución 4329 del 5 de agosto de 2014 a la docente demandante, requerimiento que se reiteró en providencias del 12 de agosto y del 12 de noviembre de 2019. Una vez allegada la prueba, se le corrió traslado a las partes para que ejercieran el derecho de contradicción en auto del 17 de febrero de 2020 (Fol. 142).

Así las cosas, al no observarse causal alguna de nulidad procesal que invalide la actuación, el Despacho procede a decidir la controversia conforme a las siguientes

II. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

Es competente este Despacho para aprehender el conocimiento del presente asunto en primera instancia, de conformidad a lo previsto en la cláusula general de competencia consagrada en el artículo 104 del C.P.A.C.A., así como lo dispuesto en los artículos 155 numeral 3º y 156 numeral 2º ibidem.

2. ANÁLISIS SUSTANCIAL

Con miras a resolver la presente controversia, se determinará: *i)* problema jurídico *ii)* El marco normativo de la sanción moratoria por pago tardío de cesantías aplicable a los servidores públicos *iii)* aplicabilidad de la Ley 1071 de 2006 al personal docente en calidad de servidores públicos y sustento jurisprudencial *iv)* conteo del término, *v)* El salario a tener en cuenta para liquidar la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías definitivas y parciales *vi)* Procedencia de la actualización del valor de la sanción moratoria una vez se dejó de causar hasta la fecha de la sentencia que la reconoce, *vii)* caso en concreto y de haber lugar, *viii)* prescripción.

i) Problema jurídico a resolver

El **problema jurídico a resolver** consiste en determinar si la señora Martha Lucía Cruz Vargas, en su condición de docente oficial, tiene derecho a que las entidades demandadas, le reconozcan y paguen la sanción moratoria consagrada en la Ley 244 de 1995, modificada y adicionada por la Ley 1071 de 2006, por el pago tardío de sus cesantías parciales.

ii) **Marco normativo de la sanción moratoria por pago tardío de cesantías de los servidores públicos.**

La cesantía es una prestación social, originada en una vinculación de tipo laboral, que beneficia no sólo al trabajador adscrito al sector privado sino también al vinculado al sector público, sea cual sea la modalidad bajo la cual se haya generado el vínculo. Se reconoce cuando se rompe la relación entre la administración y el funcionario, caso en el cual es definitiva, o cuando se dan los supuestos para su otorgamiento de forma parcial, sin que el vínculo laboral cese, como cuando su pago está relacionado con necesidades de adquisición o mejoramiento de vivienda.

Ahora bien, la indemnización por mora en el pago de la cesantía de los servidores públicos fue prevista por el legislador, a través de la Ley 244 de 1995 "*Por la cual se fijan términos para el pago oportuno de cesantías para los servidores públicos, se establecen sanciones y se dictan otras disposiciones*", estableciendo en sus artículos 1º y 2º, un término perentorio de 15 días para la expedición de la resolución correspondiente, un plazo máximo de 45 días hábiles, a partir de la fecha de la cual quede en firme el acto administrativo que ordena la liquidación de las Cesantías definitivas para su pago efectivo y un reconocimiento a favor del beneficiario equivalente a un día de salario por cada día de retardo en el pago de la prestación.

Con la Ley 1071 de 2006 que modificó y adicionó la Ley 244, se incluyeron en los plazos para reconocimiento, pago y la sanción por mora, las reclamaciones por concepto de cesantías parciales.

iii) **Aplicabilidad de la Ley 1071 de 2006 al personal docente del sector oficial y sustento jurisprudencial.**

El artículo 2º de la Ley 1071 de 2006, indica que los destinatarios de dicha ley son "*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 del Ahorro*".

El Consejo de Estado, venía interpretando que la Ley 244 de 1995, modificada por la Ley 1071 de 2006 no resultaba aplicable a los docentes, por cuanto el artículo 2º no se refería de forma expresa a ellos como destinatarios de la norma, mientras que sí lo hacía con respecto a otros servidores, como los miembros de la fuerza pública que tienen un régimen salarial y prestacional especial, tesis que también venía siendo aplicada por el H. Tribunal Administrativo del Tolima y los Juzgados Administrativos de este distrito.

Por su parte, la H. Corte Constitucional en sentencia de unificación SU-336 del 18 de mayo de 2017, con ponencia del Doctor IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO, precisó que los docentes oficiales hacen parte de la categoría de empleados públicos, pues aunque no están expresamente rotulados en ninguna de las categorías de servidores públicos mencionados en el artículo 2 de la Ley 1071 de 2006, lo cierto es que el Estatuto Docente contenido en la Ley 2277 de 1979 los definió como empleados oficiales de régimen especial y a su vez, la Ley Orgánica de Distribución de Competencias y Recursos (60 de 1993) y la Ley General de Educación (115 de 1994), los denominaron servidores públicos de régimen especial, expresiones que son de contenido equivalente, concluyendo entonces que les es aplicable el régimen general en lo no regulado en el régimen especial y específicamente advirtió, que cuando el artículo 19 de la Ley 91 de 1989 establece que el pago de las cesantías de los docentes oficiales se rige por la normatividad

145

Medio de Control : Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante : Martha Lucía Cruz Vargas
Demandado : Nación - Ministerio de Educación - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio
Expediente : 73001-33-33-003-2017-00315-00

vigente, se refiere a la Ley 244 de 1995, modificada por la Ley 1071 de 2006, que contempla la posibilidad de reconocer a favor de sus destinatarios, la sanción por el pago tardío de las cesantías previamente reconocidas.

De forma reciente, el Honorable Consejo de Estado en sentencia de unificación CE-SUJ-SII-(012-2018) del 18 de julio de 2018 Rad. 73001-23-33-000-2014-00580-01 NI: 4961-2015, sobre la naturaleza del cargo de los docentes al servicio oficial, consideró que, se encuadran dentro del concepto de empleados públicos, establecido en el artículo 123 de la Constitución Política y a partir de ello, unificó su jurisprudencia en el sentido que ***“a los docentes les son aplicables las Leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006, que contemplan la sanción por mora en el reconocimiento y pago de las cesantías parciales o definitivas de los servidores públicos; siendo consonante esta posición, con la adoptada por la Corte Constitucional...”***

Finamente es necesario precisar, que aunque la Ley 91 del 29 de diciembre de 1989 *“Por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio”*, distinguió entre docentes nacionales, nacionalizados y territoriales y en lo que atañe a las cesantías, (i) para los docentes nacionalizados conservó el sistema de retroactividad para los vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989, de conformidad con la normativa vigente en la entidad territorial, y (ii) para los docentes nacionales y los vinculados a partir del 1º de enero de 1990 estableció un sistema anualizado de cesantías, sin retroactividad y sujeto al reconocimiento de intereses, ni la sentencia de unificación SU-336 del 18 de mayo de 2017 de la Corte Constitucional, ni la sentencia de unificación CE-SUJ-SII-(012-2018) del 18 de Julio de 2018, hicieron alguna distinción del régimen de cesantías aplicable a los docentes, a la hora de reconocer que tienen derecho a la indemnización por la tardanza en liquidación, reconocimiento y pago de sus cesantías.

iv) Conteo de la sanción moratoria

Inicialmente, respecto del conteo de términos de la sanción moratoria, el Honorable Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, en sentencia del 02 de marzo de 2017 C. P., Sandra Lisset Ibarra Vélez, Radicado No. 08001-23-33-000-2012-00431-01(1721-14) indicó que la sanción empezaba a causarse a partir del día siguiente al vencimiento del plazo de 45 días para el pago previsto en el artículo 5º de la ley 1071, plazo que se contabilizaba a partir de la firmeza del acto que ordenaba la liquidación de las cesantías y que en los eventos en que la administración no se pronunciaba o lo hacía de forma tardía, la indemnización corría una vez transcurrieran 70 días después de la radicación de la petición, tomando en cuenta 15 días para expedir el acto, 10 días como término de ejecutoria y 45 días para el pago. (Artículo 2º de la Ley 244 de 1995, modificado por el artículo 5º de la Ley 1071 de 2006).

Ahora bien, el Honorable Consejo de Estado, Sección Segunda, en la Sentencia de Unificación del 18 de julio de 2018 ya citada, planteó los siguientes escenarios, para indicar el momento en que se hace exigible la sanción por mora y de esta forma realizar el debido control o conteo de la sanción por mora:

- Hipótesis de falta de pronunciamiento o pronunciamiento tardío.

En el evento en que la administración no resuelva la solicitud de la prestación social *–cesantías parciales o definitivas–* o lo haga de manera tardía, el término para el cómputo de la sanción moratoria iniciará a partir de la radicación de la petición correspondiente, de manera que se contarán 15 días hábiles para la expedición del acto administrativo de reconocimiento (Art. 4 L. 1071), 10 del término de ejecutoria

de la decisión (Arts. 76 y 87 de la Ley 1437 de 2011) [5 días si la petición se presentó en vigencia del Código Contencioso Administrativo – Decreto 01 de 1984, artículo 51, y 45 días hábiles a partir del día en que quedó en firme la resolución. Por consiguiente, al vencimiento de los 70 días hábiles discriminados en precedencia, se causará la sanción moratoria de que trata el artículo 5 de la Ley 1071 de 2006.

- **Hipótesis del acto escrito que reconoce la cesantía.**

Luego de fijar la postura sobre el conteo del término de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías cuando la entidad no expide el acto administrativo de reconocimiento de la prestación o lo expide tardíamente, el Consejo de Estado también enseñó cómo debe contarse el término cuando el acto de reconocimiento pensional se expide dentro de los 15 días siguientes al recibo de la respectiva comunicación, estableciendo las siguientes alternativas:

a) Cuando se produce la notificación por medios electrónicos.

En este evento habrá de considerar el artículo 56 del CPACA, para concluir que el término de ejecutoria se computará a partir del día siguiente en que la entidad certifique el acceso del peticionario al contenido íntegro del acto que reconoció la cesantía, vía e-mail informado para el efecto en la petición, que en todo caso deberá hacerse a más tardar 12 días después de expedido el acto.

b) Cuando se efectúa la notificación personal.

En este caso el ente gubernativo debió remitir citación al interesado dentro de los 5 días siguientes a la expedición del acto de reconocimiento de la cesantía con el propósito de notificarlo personalmente conforme al artículo 68 del CPACA, y si éste no concurrió dentro de los 5 días posteriores al recibo de la notificación, correspondía hacerlo por aviso remitido a la misma dirección del requerimiento de comparecencia atendiendo la previsión del canon 69 *ibidem*; en cuyo caso, el acto se entendió notificado al día siguiente de su recibo. Para esta situación, la ejecutoria del acto se computará pasado el día siguiente al de entrega del aviso, o de la notificación personal si el interesado concurrió a ella.

Lo anterior, teniendo en cuenta que los términos que tiene la administración para llevar al conocimiento del interesado el contenido de su acto administrativo, esto es, para notificarlo, no pueden computarse como días de sanción moratoria, pues es evidente y así lo previó el legislador que la notificación por regla general ocurre después de proferida la decisión, y que además es la circunstancia que refleja el deber de la entidad de informarla a su destinatario.

c) Cuando el acto escrito no se notifica.

Pero en su defecto, y entendiendo que para el pago de la cesantía lo que existe es un término expreso para el empleador *so pena* de constituirlo en mora y generar en su contra una sanción, ese deber ocurre luego de verificar el cumplimiento de otras obligaciones, entre ellas, la de notificar el acto de reconocimiento conforme se lo ordena la ley, la cual debió ocurrir por ministerio de la ley a más tardar dentro de los 12 días siguientes a que se expide, así: el término de 45 días solo será viable después de 12 días de expedido el acto definitivo, esto es, considerando la ficción que la entidad tuvo 5 días para citar al peticionario, 5 días que le dio de espera para comparecer a recibir la notificación, 1 día para entregarle el aviso y 1 más con el que la perfecciona por este medio.

Medio de Control : Nulidad y Restablecimiento del Derecho
 Demandante : Martha Lucía Cruz Vargas
 Demandado : Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio
 Expediente : 73001-33-33-003-2017-00315-00

d) Cuando el peticionario renuncia expresamente a los términos de notificación y de ejecutoria.

En este caso, los 45 días para que se produzca el pago de la cesantía reconocida, corren a partir del día siguiente en que renuncia a los términos de notificación y ejecutoria.

e) Cuando el interesado presenta recurso contra el acto de reconocimiento.

En este evento el plazo de los 45 días hábiles, iniciará una vez adquiera firmeza el acto administrativo respectivo, esto es, de acuerdo con lo señalado en el numeral 2 artículo 87, desde el día siguiente a la comunicación de la decisión sobre los recursos interpuestos; por consiguiente, el cómputo se efectuará así: notificado el acto que resuelva la impugnación, se contabilizará 1 día correspondiente a la ejecutoria y a partir del día siguiente correrá el plazo legal para el pago previsto en el artículo 5 de la Ley 1071 de 2006.

f) Cuando el interesado presenta recurso y este no es decidido.

Sobre este punto, la alta Corporación indicó que pasados 15 días hábiles sin que se notifique *acto* que resuelve el recurso interpuesto, empezará a correr el término que tiene la administración para pagar la cesantía en los términos que fue reconocida, plazo previsto en el artículo 5 de la Ley 1071 de 2006 que debe agotarse para causar la sanción moratoria.

Las anteriores hipótesis son resumidas por nuestro órgano de cierre, en el siguiente cuadro:

HIPOTESIS	NOTIFICACION	CORRE EJECUTORIA	TÉRMINO PAGO CESANTÍA	CORRE MORATORIA
PETICIÓN SIN RESPUESTA	No aplica	10 días, después de cumplidos 15 para expedir el acto	45 días posteriores a la ejecutoria	70 días posteriores a la petición
ACTO ESCRITO EXTEMPORANEO (después de 15 días)	Aplica pero no se tiene en cuenta para el cómputo del término de pago	10 días, después de cumplidos 15 para expedir el acto	45 días posteriores a la ejecutoria	70 días posteriores a la petición
ACTO ESCRITO EN TIEMPO	Personal	10 días, posteriores a la notificación	45 días posteriores a la ejecutoria	55 días posteriores a la notificación
ACTO ESCRITO EN TIEMPO	Electrónica	10 días, posteriores a certificación de acceso al acto	45 días posteriores a la ejecutoria	55 días posteriores a la notificación
ACTO ESCRITO EN TIEMPO	Aviso	10 días, posteriores al siguiente de entrega del aviso	45 días posteriores a la ejecutoria	55 días posteriores a la entrega del aviso

ACTO ESCRITO EN TIEMPO	Sin notificar o notificado fuera de término	10 días, posteriores al intento de notificación personal ¹	45 días posteriores a la ejecutoria	67 días posteriores a la expedición del acto
ACTO ESCRITO	Renunció	Renunció	45 días después de la renuncia	45 días desde la renuncia
ACTO ESCRITO	Interpuso recurso	Adquirida, después de notificado el acto que lo resuelve	45 días, a partir del siguiente a la ejecutoria	46 días desde la notificación del acto que resuelve recurso
ACTO ESCRITO, RECURSO SIN RESOLVER	Interpuso recurso	Adquirida, después de 15 días de interpuesto el recurso	45 días, a partir del siguiente a la ejecutoria	61 días desde la interposición del recurso

De otra parte, frente a la aplicación de los términos establecidos en el Decreto Reglamentario 2831 de 2005 para el cómputo de la sanción moratoria, explicó la alta Corporación que tal disposición desconoce la jerarquía normativa de la ley, al establecer trámites y términos diferentes a los previstos en ella para el reconocimiento y pago de la cesantía, que como se ha visto, resultan aplicables al sector docente oficial. Por ende, a tales servidores se aplicarán los términos contemplados en las Leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006.

En lo que atañe al decreto aludido, el Consejo de Estado en aplicación de la «*excepción de ilegalidad*», consagrada en el artículo 148 de la Ley 1437 de 2011, inaplicó para los efectos de la unificación jurisprudencial la mencionada norma reglamentaria, e instó al Gobierno Nacional a que en futuras reglamentaciones tuviera en cuenta los términos y límites prescritos en la ley para la causación de la sanción moratoria por la mora en el pago de las cesantías.

v) El salario a tener en cuenta para liquidar la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías definitivas y parciales, prevista en las Leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006.

En síntesis, el Consejo de Estado dentro de la sentencia de Unificación, indicó que en lo referente a las cesantías parciales, la asignación básica para la liquidación de la sanción será la que devengue el servidor al momento de la causación de la mora, a diferencia de la sanción moratoria por el no pago oportuno de las definitivas, que estará constituida por la devengada para la fecha de finalización de la relación laboral o el vínculo contractual, por ser la fecha en que se hace exigible tal prestación social.

En lo que respecta al sistema de liquidación anualizado previsto en la Ley 50 de 1990, para los servidores públicos del nivel territorial afiliados a fondos administradores privados y que se vinculen a partir del 31 de diciembre de 1996, la obligación del empleador surge por cada vigencia fiscal -Efectuar la liquidación el 31 de diciembre y consignar dicho valor antes del 15 de febrero del año siguiente-, razón por la cual la base de liquidación será la vigente al momento de mora y con la asignación básica de cada año.

Desde esa perspectiva, en la sentencia de unificación la sala presentó el siguiente cuadro explicativo:

¹ Se consideran los supuesto de los artículos 68 y 69 del CPACA según los cuales, la entidad tuvo 5 días para citar al peticionario a recibir notificación personal, 5 días más para que comparezca, 1 día para entregarle el aviso, y 1 día para perfeccionar la notificación por este medio. Estas diligencias totalizan 12 días.

Medio de Control : Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante : Martha Lucía Cruz Vargas
Demandado : Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio
Expediente : 73001-33-33-003-2017-00315-00

RÉGIMEN	BASE DE LIQUIDACIÓN DE MORATORIA (Asignación Básica)	EXTENSIÓN EN EL TIEMPO (varias anualidades)
Anualizado	Vigente al momento de la mora	Asignación básica de cada año
Definitivo	Vigente al retiro del servicio	Asignación básica invariable
Parciales	Vigente al momento de la mora	Asignación básica invariable

Por último, en la decisión que sirve de soporte para resolver el presente caso, el Consejo de Estado resolvió el cuestionamiento relacionado con la actualización del valor de la sanción moratoria, tal como se estudiará a continuación:

vi) Procedencia de la actualización del valor de la sanción moratoria una vez se dejó de causar hasta la fecha de la sentencia que la reconoce.

Sobre tal aspecto, el Consejo de Estado en la sentencia de Unificación de la que se sirve el Despacho como sustento de la decisión que aquí se adopta, indicó:

“En suma, la naturaleza sancionadora, el cuantioso cómputo sistemático y prolongado en el tiempo sin que implique periodicidad, y la previsión intrínseca del ajuste del salario base con el IPC, indican con toda certeza que la sanción moratoria no puede indexarse a valor presente, razón por la cual, la Sección Segunda del Consejo de Estado sentará jurisprudencia en tal sentido. Sin embargo, ello no implica el ajuste a valor de la condena eventual, en los términos descritos en el artículo 187 del CPACA”. (negrilla y subraya del Juzgado)

vii) Caso concreto

Con los medios de prueba válida y oportunamente aportados al proceso, el despacho encuentra acreditados los siguientes hechos relevantes para la decisión del caso objeto de estudio:

- Que a través de petición radicada el día **23 de abril de 2014**, la señora Martha Lucía Cruz Vargas, solicitó ante la Secretaría de Educación y Cultura del Departamento del Tolima, el pago de una cesantía parcial con destino a compra de vivienda (fol. 6-8).
- Que por medio de la **Resolución No. 4329 del 5 de agosto de 2014**, le fueron reconocidas a la actora, las cesantías parciales solicitadas. (fls. 6-8)
- Que las cesantías se encontraron a disposición de la demandante, a partir del **26 de septiembre de 2014** (fl.108 Cuaderno Pruebas de Oficio).
- Que el **17 de mayo de 2017**, la demandante solicitó el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el no pago oportuno de las cesantías, equivalente a un día de salario por cada día de retraso (fl. 4-5)
- Que la anterior petición se resolvió negativamente a través del oficio **SAC2017RE6281 del 8 de junio de 2017**. (fl. 3)

De acuerdo con el anterior antecedente fáctico y con la finalidad de establecer qué regla jurisprudencial es aplicable al presente asunto, lo primero que debe verificar el despacho es si la Secretaría de Educación Departamental expidió el acto de reconocimiento de las cesantías parciales dentro del plazo de 15 días previsto en

el artículo 4 de la Ley 1071 de 2006, el cual venció el **15 de mayo de 2014**, pero como se evidenció, el acto de reconocimiento se expidió el **día 5 de agosto de 2014**.

Bajo ese entendido, el despacho aplicará la regla jurisprudencial referente a la expedición del acto administrativo por fuera del término de ley, oportunidad en que la sanción moratoria corre 70 días hábiles después de radicada la solicitud de reconocimiento, que corresponde a: i) 15 días para expedir la resolución; ii) 10 días de ejecutoria del acto; y iii) 45 días para efectuar el pago, tal como se explica en el presente cuadro:

Así, la operación a realizar es la siguiente:

FECHA DE SOLICITUD DE RECONOCIMIENTO DE LAS CESANTÍAS	FECHA QUE DEBIÓ EXPEDIRSE EL A.A (15 DÍAS HÁBILES)	NOTIFICACION Y EJECUTORIA DEL A.A (10 DÍAS HÁBILES)	FECHA LIMITE PARA EL PAGO EFECTIVO (45 DÍAS HÁBILES)	FECHA DE PAGO DE LAS CESANTÍAS
26 de abril de 2014	15 de mayo de 2014	29 de mayo de 2014	5 de agosto de 2014	26 de septiembre de 2014

De acuerdo con lo anterior, la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías se causó desde el **6 de agosto de 2014 al 25 de septiembre de 2014**, día anterior a la fecha de pago, generándose un retardo de **50 días**, que teniendo en cuenta la asignación básica para el año 2014 de **\$2.151.184²** y un salario diario de **\$71.706**, corresponde a **TRES MILLONES QUINIENTOS OCHENTA Y CINCO MIL TRESCIENTOS PESOS (\$3.585.300)**.

Corolario de lo anterior y estando acreditado que la Nación - Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio incurrió en mora en el pago de las cesantías de la accionante, el acto administrativo contenido en el oficio **SAC2017RE6281 del 8 de junio de 2017** por medio del cual le negó el reconocimiento y pago de la sanción por dicha mora a su favor, será declarado nulo, al desconocer lo normado en la Ley 1071 de 2006 y en su lugar se accederá a la pretensión que la demandante hizo en ese sentido.

Frente al cumplimiento de la orden judicial, es pertinente señalar que con fundamento en lo dispuesto en los artículos 3 y 5 de la Ley 91 de 1989, artículo 56 de la Ley 962 de 2005 y artículo 3 del Decreto 2831 de 2005, el PAGO de la indemnización moratoria corresponde a la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO y no al DEPARTAMENTO DEL TOLIMA, toda vez que esta última entidad cuando actúa lo hace en nombre de la entidad del orden nacional, razón por la cual debe ser declarada a su favor la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, sin perjuicio de las competencias propias que tiene en la expedición de los actos administrativos de reconocimiento y pago de prestaciones sociales a cargo de FONPREMAG.

viii) Prescripción.

Frente al tema de prescripción en materia de la indemnización moratoria por pago tardío de cesantías, el H. Tribunal Administrativo del Tolima, en sentencia dictada en la radicación 73001-33-33-002-2017-00377-01 NI 94-2019 del 31 de octubre de 2019, con ponencia del Magistrado Luis Eduardo Collazos Olaya, señaló que “Es

² Folio 58 cuaderno pruebas de oficio

148

Medio de Control : Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante : Martha Lucía Cruz Vargas
Demandado : Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio
Expediente : 73001-33-33-003-2017-00315-00

tan claro este punto que la norma -Ley 244 de 1995, modificada por la Ley 1071 de 2006 -, misma plantea que por cada día de retardo se debe cancelar un día de salario, lo que conlleva a concluir que cada día se causa una sanción independiente de la otra, susceptible de estudiar la prescripción también de la misma forma, día por día de su causación, entender o aplicar un concepto diferente desnaturalizaría la concepción misma de la sanción y la forma como se causa”.

Dicho fallo a su vez tuvo como referente el del Consejo de Estado del 26 de agosto de 2019³, en el que sobre el mismo punto se advirtió:

“Ahora, si bien es cierto que en las Leyes 244 de 1995 y 1071 de 2016 no se consagró expresamente la prescripción frente a la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías, ello no quiere decir que esta es imprescriptible, pues una de las características de/derecho sancionador es que no pueden existir sanciones imprescriptibles.

Conforme a lo expuesto, ante la ausencia de norma expresa que regule esta figura respecto del derecho laboral que aquí se reclama, por analogía se debe aplicar el artículo 151 del Código de Procedimiento Laboral, así se explicó en la sentencia de unificación jurisprudencial de la sección segunda del Consejo de Estado CESUJO04 de 2016:

“(…) La razón de aplicar esta disposición normativa y no el término prescriptivo consagrado en los Decretos 3135 de 1968 y 1848 de 1969, previamente citados, consiste en que tales decretos en forma expresa señalan que la prescripción allí establecida, se refiere a los derechos de que tratan las referidas normas, entre los cuales no figura la sanción, pues para la época de su expedición, la sanción aludida no hacía parte del ordenamiento legal, la que solo fue creada a partir de la consagración del régimen anualizado de las cesantías, en virtud de la Ley 50 de 1990 (…)”

Así las cosas, procede el Despacho a estudiar la excepción de prescripción trienal con base en el artículo 151 del Código de Procedimiento Laboral, que indica:

“PRESCRIPCIÓN. Las acciones que emanen de las leyes sociales prescribirán en tres años, que se contarán desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible. El simple reclamo escrito del trabajador, recibido por el {empleador}, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpirá la prescripción, pero sólo por un lapso igual”.

En el caso concreto y conforme fue analizado en precedencia, se sabe que:

Plazo para el pago:	05 de agosto de 2014
Inicio de la sanción por mora:	06 de agosto de 2014
Fin de la sanción por mora:	25 de septiembre de 2014
Reclamación administrativa:	17 de mayo de 2017

Teniendo en cuenta lo anterior, el fenómeno prescriptivo no alcanzó a operar, toda vez que no se superó el término de tres años entre los días en que se causó la mora y la reclamación administrativa que interrumpió el término por otro tanto, máxime cuando la demanda también fue presentada dentro de los tres años siguientes a la reclamación.

³ Consejo de Estado, Sección Segunda, Radicado 68001-23-33-000-2016-00406-01(1728-2018), sentencia calendarada el 26 de agosto de 2019

ix) Indexación

La parte demandante pretende que se condene a la demandada a indexar los valores resultantes de la sanción moratoria.

Al respecto el Despacho debe precisar que como lo explicó el Consejo de Estado en su sentencia de unificación CE-SUJ-SII-(012-2018) del 18 de julio de 2018, no hay lugar a indexar la sanción moratoria, ya que dicha sanción penaliza la negligencia u omisión del empleador que no paga oportunamente las cesantías a sus empleados y el valor de dicha penalidad es mucho mayor al de la indexación y por lo tanto cubre la misma, lo anterior, **sin perjuicio de la actualización prevista en el artículo 187 del C.P.A.C.A.**, precisión del órgano de cierre que ha venido llevando a este Despacho a ordenar el cumplimiento de la norma en los diferentes fallos que ha proferido sobre el tema.

Sin embargo, para dar mayor claridad, haciendo suya la tesis planteada por la Sección Segunda Subsección A del Consejo de Estado en sentencia del pasado 26 de agosto de 2019 en la radicación 68001-23-33-000-2016-00406-01 (1728-2018) con ponencia del Consejero William Hernández Gómez, este Juzgado considera también que *“La indexación de la sanción moratoria no procede durante el tiempo de su causación, pero sí una vez esta finaliza y se ordena por condena judicial”*

Ello debe ser así, porque durante el tiempo en que se genera la sanción, cada día se incrementa en una suma que resulta mucho más alta que la indexación y entonces no hay ninguna devaluación, pero una vez cesa la causación de la mora, ese monto totalizado empieza a verse afectado por el fenómeno inflacionario que lo hace devaluarse y en consecuencia, no actualizarlo, implicaría un restablecimiento del derecho incompleto e injustificado.

Por ende, se permite el Juzgado precisar, que lo que corresponderá hacer a la entidad demandada, es actualizar el valor total generado por sanción moratoria, a partir del día en que cesó su causación, esto es el **26 de septiembre de 2014** y hasta la fecha de ejecutoria de esta sentencia, en los términos del artículo 187 del C.P.A.C.A., utilizando la tradicional fórmula del Consejo de Estado:

$$R = R.H. \frac{\text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$$

En la que el valor presente R se determina multiplicando el valor histórico (R.H.), que es el valor de la sanción moratoria, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente a la fecha de ejecutoria de esta providencia, por el índice inicial que es el vigente el día en que cesó la causación de la sanción moratoria.

Para el cumplimiento de la sentencia, como el reconocimiento de los intereses a que hubiera lugar, se dará aplicación a lo previsto en el artículo 192 y 195 de la Ley 1437 de 2011.

3. CONDENA EN COSTAS

Al resultar vencida la parte demandada, es menester proveer sobre la correspondiente condena en costas a favor de la parte actora, conforme lo dispuesto en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 y en el artículo 361 del Código General del Proceso.

Medio de Control : Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante : Martha Lucía Cruz Vargas
Demandado : Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio
Expediente : 73001-33-33-003-2017-00315-00

149

Tal condena se dispondrá ateniendo el criterio objetivo valorativo expuesto por el Consejo de Estado en sentencia calendada el 26 de julio de 2018⁴, verificando en consecuencia que la apoderada judicial de la parte actora efectivamente realizó actividades adicionales a la propia presentación de la demanda, tales como la asistencia a la audiencia inicial, en la que participó de todas sus etapas, al igual que la presentación de alegatos de conclusión por escrito.

También hubo de incurrir en erogaciones como el pago de la suma establecida por gastos ordinarios del proceso, razón por la cual se fijará la suma de **CIENTO CUARENTA Y TRES MIL PESOS (\$143.000)** por concepto de agencias en derecho a favor de la parte demandante y a cargo de la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, y se ordenará que por Secretaría se realice la correspondiente liquidación de los gastos procesales en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Ibagué**, Administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR PROBADA DE OFICIO la excepción de FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA a favor del **DEPARTAMENTO DEL TOLIMA**.

SEGUNDO: DECLARAR la nulidad del oficio **SAC2017RE6281 del 8 de junio de 2017**, mediante el cual el Secretario de Educación del Departamento del Tolima denegó el reconocimiento y pago de la sanción moratoria consagrada en la Ley 1071 de 2006.

TERCERO: A título de restablecimiento del derecho, **CONDENAR** a la **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**, a reconocer y pagar a favor de la señora Martha Lucía Cruz Vargas, identificada con C.C. No. 28.837.940, un día de salario por cada día de retardo a título de sanción moratoria prevista en el parágrafo del artículo 5 de la Ley 1071 de 2006, desde el **6 de agosto de 2014 al 25 de septiembre de 2014**, en cuantía de **TRES MILLONES QUINIENTOS OCHENTA Y CINCO MIL TRESCIENTOS PESOS (\$3.585.300)**.

CUARTO: CONDENAR a la **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**, a que sobre la suma total causada por sanción moratoria, realice los ajustes de valor a partir del día en que cesó su causación, esto es el **26 de septiembre de 2014** y hasta la fecha de ejecutoria de esta sentencia, en cumplimiento del artículo 187 de la Ley 1437 de 2011.

CUARTO: CONDENAR en costas a la Nación-Ministerio de Educación Nacional-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio; conforme a lo dispuesto en el artículo 188 del C.P.A.C.A., se fija la suma de **CIENTO CUARENTA Y TRES MIL PESOS (\$143.000)** por concepto de agencias en derecho a favor de la parte

⁴ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, William Hernández Gómez, radicación No. 73001-23-33-000-2013-00661-01(4689-14).

demandante. Se ordena que por Secretaria se realice la correspondiente liquidación en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso.

QUINTO: Para el cumplimiento de esta sentencia, expídanse copias con destino a las partes, con las precisiones del artículo 114 del Código General del Proceso. Las copias destinadas a la parte actora serán entregadas a la apoderada judicial que ha venido actuando.

SEXTO: A esta sentencia se le dará cumplimiento de acuerdo con lo previsto en los artículos 192 y 195 de la Ley 1437 de 2011.

SÉPTIMO: Háganse las anotaciones pertinentes en el programa Siglo XXI y, una vez en firme la liquidación de costas, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


DIANA CAROLINA MÉNDEZ BERNAL
Jueza