



Radicado No. 2015-00549

Cartagena de Indias D. T y C, 24 de Abril de dos mil diecisiete (2017)

Medio de control	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO
Radicado	13-001-33-33-008-2015-00549-00
Demandante	JESÚS MANUEL MONTERROSA PÉREZ
Demandado	NACION - MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO – DEPARTAMENTO DE BOLIVAR
Tema	SANCIÓN POR MORA EN PAGO DE CESANTÍAS
Sentencia No	00006

1. PRONUNCIAMIENTO

Procede el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Cartagena a dictar sentencia de Nulidad y Restablecimiento del Derecho presentada por el señor **JESÚS MANUEL MONTERROSA PÉREZ**, a través de apoderado judicial, contra la **NACION -MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO – DEPARTAMENTO DE BOLIVAR**.

2. ANTECEDENTES

Por medio de escrito, la parte actora a través de apoderado judicial, presentó acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, en la cual se impetran las siguientes pretensiones y se narran los siguientes hechos.

PRETENSIONES

1. Que se declare la existencia de acto ficto configurado el día 05 de mayo de 2015; producto de la reclamación de la sanción moratoria presentada el día 05 de febrero de 2015, por el pago tardío de las cesantías del demandante.
2. Que se declare la nulidad del acto ficto configurado el día 05 de mayo de 2015, frente a la petición presentada el día 05 de febrero de 2015 que negó el derecho a pagar la sanción moratoria establecida en la ley 244 de 1995 y ley 1071 de 2006.
3. Que se condene al FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO y DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR al reconocimiento y pago de la sanción por mora establecida en la ley 244 de 1995 y ley 1071 de 2006 a favor del demandante.
4. Que las demandadas se obliguen a dar cumplimiento a la sentencia dentro de los términos señalados en los artículos 192 y 195 CPACA.
5. Se condene al pago de costas y gastos del proceso.

HECHOS

PRIMERO: De conformidad con el parágrafo 2o del artículo 15 de la ley 91 de 1989, le asignó como competencia al FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO el pago de la CESANTIA de los docentes de los establecimientos educativos del sector oficial.

SEGUNDO: Teniendo de presente estas circunstancias, el demandante, por laborar como docente en los servicios educativos estatales le solicitó a la NACION - MINISTERIO DE EDUCACION

**Radicado No. 2015-00549**

NACIONAL - Fondo de Prestaciones Sociales el Magisterio el día 22 de agosto de 2012 reconocimiento y pago de la cesantía a que tenía derecho.

TERCERO: Por medio de la Resolución 7158 del 13 de noviembre de 2012, le fue reconocida la cesantía solicitada. Las cesantías le fueron canceladas el día 01 de abril de 2013, por intermedio de entidad bancaria.

QUINTO: conforme a las fechas vistas, el plazo para cancelarlas era día 26 de noviembre de 2012, por lo que transcurrieron 124 días de mora contados a partir de los 65 días hábiles que tenía la entidad para cancelar la cesantía hasta el momento en que se efectuó el pago.

NOVENO: Con fecha 05 de diciembre del 2015 se solicitó el reconocimiento y pago de la sanción moratoria en el pago de la cesantía a la entidad convocada y ésta resolvió negativamente en forma ficta las pretensiones invocadas.

NORMATIVIDAD VIOLADA y CONCEPTO DE LA VIOLACION

Legales: artículo 5 y 15 ley 91 de 1989; artículos 1 y 2 de la ley 244 de 1995; y artículos 4 y 5 de la ley 1071 de 2006.

El pago de las cesantías de los docentes afiliados al FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, siempre han estado menoscabando las disposiciones que regulan la materia, demorándose, en algunos eventos, hasta 4 o 5 años, contrario al pago de las cesantías de los demás servidores del estado, que al momento de solicitar sus cesantías, estas están siendo canceladas a más tardar dentro de los 30 días siguientes a su solicitud, por tratarse de emolumentos salariales que retiene el patrono, pero que son del empleado, para cuando este, quede CESANTE en su actividad.

En virtud de estas circunstancias, fueron expedidas de manera progresiva la ley 244 de 1995 y la ley 1071 de 2006, mediante las cuales se reguló la situación particular del pago de las cesantías parciales y definitivas de los servidores públicos, estableciendo un término perentorio para el reconocimiento de las mismas, de los 15 días después de radicada la solicitud y 45 días para proceder al pago al servidor, después de expedido el acto administrativo de reconocimiento.

Sin embargo esta circunstancia, y muy a pesar de que la jurisprudencia ha establecido que la disposición normativa ha de entenderse que el reconocimiento y pago, no debe superar los 70 días hábiles después de haber radicado la solicitud, el FONDO PRESTACIONAL DEL MAGISTERIO cancela por fuera de los términos establecidos en la ley esta cesantía, lo que genera una SANCION para la entidad equivalente a 1 día de salario del docente, con posterioridad a los 65 días hábiles después de haber radicado la solicitud, contado hasta cuando se efectúe el pago de estas cesantías.

- **LEY 91 DE 1989.**

En estas circunstancias, puede observarse que mi representado tiene la calidad de nacional o nacionalizado y la prestación fue reconocida con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley 91 de 1989, situación por la que la SANCION MORATORIA deprecada, está a cargo de la entidad demandada y está obligada a responder por esta situación tan irregular.

- **LEY 244 DE 1995**

A pesar de que esta norma fue sustituida por la ley 1071 de 2006, es claro que la intención del legislador, fue buscar que una vez el empleado quedara cesante en su empleo, pueda obtener unos recursos rápidos para mitigar la ostensible rebaja de sus ingresos al retirarse o perder



112

Radicado No. 2015-00549

su trabajo. Inicialmente la sanción solo hacía referencia a las CESANTIAS DEFINITIVAS, pero con la entrada en vigencia de la ley 1071 de 2006, la protección de que el trabajador pudiera obtener su pago de la cesantía antes de los 65 días después de radicada la solicitud y fue ampliada a la cesantía parcial por medio de la Ley 1071 de 2006, ya era un imperativo legal que la entidad demandada pretende desconocer.

- **LEY 1071 DE 2006.**

En estas circunstancias la Ley 1071 de 2006, está siendo burlada por la entidad demandada, pues se encuentra cancelando la prestación, con posterioridad a los sesenta y cinco (65) días después de haber realizado la petición de las mismas, obviando la protección de los Derechos del trabajador, haciéndose el Fondo Prestacional del Magisterio acreedor a la SANCION correspondiente por la mora en el pago de la CESANTIA por el incumplimiento o retardo en el pago de la misma y con ésta circunstancia pueda resarcirse los daños que causó a al mandante, situación que debe ser oportunamente protegida por el despacho

Bajo las anteriores argumentaciones solicita la apoderada del demandante, se le concedan las pretensiones de la demanda.

- **CONTESTACIÓN**

DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR: se opone a las pretensiones de la demanda argumentando que el hecho por el cual se demanda no le es jurídicamente imputable, pues el pago de las prestaciones sociales de los docentes le corresponde al FOMAG

Propone las excepciones de mérito de inexistencia de obligación por parte del departamento en relación con las prestaciones sociales de los docentes; falta de legitimación en la causa por pasiva, e inexistencia de la obligación y cobro de lo no debido.

FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO: Para el caso específico de los docentes, las reclamaciones de cesantías se rigen por el procedimiento fijado por la Ley 91 de 1989 y el Decreto 2831 de 2005, que constituye entonces el procedimiento especial aplicable de lo que se precisa que "dicho procedimiento, en lo que respecta a los términos y formalidades para acceder a la solicitud, difiere sustancialmente de lo estipulado por la Ley 244 de 1995, modificada por la Ley 1071 de 2006, por tanto, que se puede pretender hacer extensiva una sanción establecida en una norma general para un procedimiento que se encuentra regulado en una norma especial que no la contempla, como sucede con la sanción moratoria por el supuesto no pago oportuno del auxilio de cesantías.

Ello se debe a que no es posible extender la aplicación de una sanción, que no está prevista en la norma que regula la prestación de cesantías del régimen de los docentes, puesto que "en materia sancionatoria, al igual que en el derecho penal, opera el principio de interpretación restrictiva de la norma, es decir, que las normas que establecen sanciones o que fijan límites a los derechos se deben interpretar a la determinación literal de la conducta que se sanciona, quedando proscrita todo tipo de interpretación extensiva, analógica o deductiva.

Por todo lo anterior, se concluye que al actor no le asiste derecho a sanción moratoria pretendida, siendo que en las disposiciones que regulan el auxilio de cesantías de los docentes afiliados al fondo de prestaciones sociales del Magisterio, no se contempla la indemnización moratoria por el no pago oportuno, y señalan que el pago está sujeto a la condición suspensiva de la disponibilidad presupuestal.

Radicado No. 2015-00549**TRAMITES PROCESALES**

La demanda fue presentada el día 25 de noviembre del año 2015, posteriormente mediante auto de fecha 30 del mismo mes y año se admite y fue notificada al demandante por estado electrónico No. 172.

Posteriormente fue notificada personalmente a la demandada, a la Agencia de Defensa Jurídica del Estado y al Ministerio Público los días 29 de abril y 26 de agosto de 2016 de conformidad con el artículo 199 del CPACA.

Mediante auto de fecha 23 de noviembre de 2016, se citó a las partes a audiencia inicial para el día 21 de febrero de 2017, se cierra el debate probatorio y se corre traslado para presentar alegatos dentro de los 10 días siguiente.

ALEGACIONES

DEMANDANTE: No presentó alegatos de conclusión.

DEMANDADOS

GOBERNACIÓN DE BOLIVAR: Presentó alegatos por escrito reiterando lo dicho en la contestación de la demanda, esencialmente que de existir la obligación, la misma estaría en cabeza del FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO.

FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO: La Ley 91 de 1989 constituye el régimen legal especial en lo que respecta al reconocimiento y pago de todas las prestaciones sociales de los docentes con cargo al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, sin distinción alguna, por lo tanto, en lo que respecta a los términos y el procedimiento para el reconocimiento del auxilio de cesantías de los docentes afiliados a dicho fondo, corresponde acudir a dicho canon y a las normas que lo reglamentan para determinar las etapas, condiciones, términos y formalidades propias del trámite de reconocimiento.

Se debe tener en cuenta que, de conformidad con el numeral 3º del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, por medio del cual se estableció el régimen de liquidación del auxilio de cesantías de los docentes oficiales, se determinó que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio es el único habilitado para la liquidación y pago del auxilio de cesantías, lo cual excluye a este sector del régimen de liquidación de cesantías previstas en normas generales, tales como la Ley 50 de 1990, La Ley 344 de 1996, así como a las citadas Leves 244 de 1995 y 1071 de 2006.

En materia de cesantías la Ley 91 de 1989 establece que los docentes nacionalizados vinculados con anterioridad al 31 de diciembre de 1989 recibirían un auxilio de cesantía consistente en un mes de salario por cada año de servicio sobre el último salario devengado, es decir, que tales docentes conservan el régimen retroactivo, mientras que a los docentes del orden nacional y a los vinculados con posterioridad al 1º de enero de 1990, se les liquida el auxilio de cesantía anualmente sin retroactividad, a la vez que se les cancela un interés anual sobre el saldo de las cesantías existente a 31 de diciembre de cada año, equivalente a la tasa comercial promedio de captación del sistema financiero durante la misma anualidad.

MINISTERIO PÚBLICO: No emitió concepto.



3. CONTROL DE LEGALIDAD

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 207 del CPACA, revisada la etapa procesal surtida en el proceso de la referencia, el Despacho procede a constatar si hay alguna irregularidad que deba subsanarse o que genere nulidad, no encontrando ninguna causal de vicio o irregularidad.

Atendiendo a la naturaleza del asunto y de acuerdo a las competencias establecidas en la ley procede el Despacho a proferir sentencia dentro del presente proceso.

3. CONSIDERACIONES

4.

- PROBLEMA JURIDICO

¿Procede el reconocimiento y pago de la sanción por mora establecida en la ley 244 de 1995 y ley 1071 de 2006 a favor del demandante por pago tardío de cesantías parciales retroactivas?

- TESIS

Para dar resolución jurídica al problema planteado, el Despacho tiene como problema asociado discernir si se aplica la Ley 91 de 1989 y el Decreto 2831 de 2005, como procedimiento especial o si debe acudirse a la Ley 1071 de 2006, como norma general para la reclamación de las cesantías. Desde ya se anuncia que las hipótesis que se sostendrá argumentativamente por esta Casa Judicial, se concreta en conceder las pretensiones de la demanda en la medida en que ciertamente, la normativa aplicable en tratándose de la sanción moratoria derivada del no pago oportuno de cesantías, es el artículo 5° de la Ley 1071 de 2006, por medio de la cual, se subrogó el artículo 2° de la Ley 244 de 1995, aun cuando los beneficiarios de ella, hagan parte del personal docente.

Conforme a lo anterior, al realizar una interpretación finalista de la norma general –Decreto 1071 de 2006-, en la que se consagra la sanción moratoria por el no pago oportuno de cesantías, en favor de los empleados públicos, válidamente puede colegirse que, la aplicación de la norma que establece el procedimiento especial para el reconocimiento de las prestaciones sociales del personal docente –Ley 91 de 1989-, en la que no se hace alusión a dicha sanción, como pretende la entidad demandada, se traduce en una exclusión de dicho beneficio, para aquellas personas que, por su calidad de docentes vinculados al servicio de la Educación del Estado, tienen la connotación de empleados públicos, a quienes cobija la ley general, según el ámbito de aplicación en ella descrito. Adicionalmente, debe decirse que, aplicar exclusivamente el procedimiento especial dispuesto para las prestaciones sociales de los docentes, desconociendo que la ley que consagra el procedimiento general en materia de reconocimiento y pago de la prestación conocida como el auxilio de cesantías, dispone una sanción por el no pago oportuno de las mismas, necesariamente se traduce en una vulneración de los principios de igualdad y favorabilidad, expresamente regulados en los artículos 13 y 53 de la Carta Política.

Pues bien, la clave de la decisión estriba en la aplicación del principio de favorabilidad que en materia laboral está consagrado en el artículo 53 de la Constitución Política, y el 21 del Código Sustantivo del Trabajo, y consiste en la obligación de todo operador jurídico, judicial o administrativo, de optar por la situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes de derecho.

A las anteriores conclusiones se ha arribado, teniendo en cuenta las siguientes premisas probatorias, fácticas y normativas:

Radicado No. 2015-00549

ANALISIS LEGAL Y JURISPRUDENCIAL

El auxilio de cesantía se rige por lo dispuesto en la Ley 6 de 1945 que, en su artículo 17, estableció esta prestación social en razón de un mes de sueldo por cada año de servicios.

Por su parte, la Ley 65 de 1946 determinaba:

“Artículo 1º. Los asalariados de carácter permanente, al servicio de la Nación en cualquiera de las ramas del poder público, hállese o no escalafonados en la carrera administrativa, tendrán derecho al auxilio de cesantía por todo el tiempo trabajado continua o discontinuamente, a partir del 1º de enero de 1942 en adelante, cualquiera que sea la causa de retiro”.

Posteriormente, el artículo 1 del Decreto 1160 de 1947 reiteró en los mismos términos la prestación para los empleados y obreros al servicio de la Nación.

El Decreto 3118 de 1968, que creó el Fondo Nacional del Ahorro, en su artículo 27, dispuso que cada año calendario, contado a partir del 1º de enero de 1969, los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del Estado liquidarán la cesantía que anualmente se cause a favor de sus trabajadores o empleados.

La liquidación anual así practicada tendrá carácter definitivo y no podrá revisarse aunque en años posteriores varíe la remuneración del respectivo empleado o trabajador.

En el artículo 33 de la referida norma se establecieron intereses a favor de los trabajadores en el 9% anual sobre las cantidades que al 31 de diciembre de cada año figuraran a favor de cada empleado público, porcentaje que ascendió a la suma del 12% en virtud del artículo 3º de la Ley 41 de 1975. Con el Decreto 3118 de 1968 empieza en el sector público del desmonte del régimen retroactivo de las cesantías, y se da paso al anualizado.

Luego con la Ley 344 de 1996 se determina la liquidación anual de las cesantías para todos los servidores públicos que se vinculen, en cualquiera de sus niveles. Para reglamentar esa Ley se expidió el Decreto 1582 de 1998, para los servidores públicos vinculados a partir del 31 de diciembre de 1996 que se afiliaran a los fondos privados de cesantías, a quienes se les aplican los artículos 99, 102 y 104 de la Ley 50 de 1990.

En efecto en cuanto a lo correspondiente al sector docente oficial tenemos que la Ley 91 de 1989 determino lo siguiente

Artículo 15. A partir de la vigencia de la presente Ley el personal docente nacional y nacionalizado y el que se vincule con posterioridad al 1 de enero de 1990 será regido por las siguientes disposiciones:

()

3. Cesantías:

A. Para los docentes nacionalizados vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio pagará un auxilio equivalente a un mes de salario por cada año de servicio o proporcionalmente por fracción de año laborado, sobre el último salario devengado, si no ha sido modificado en los últimos tres meses, o en caso contrario sobre el salario promedio del último año.

B. Para los docentes que se vinculen a partir del 1 de enero de 1990 y para los docentes nacionales vinculados con anterioridad a dicha fecha, pero sólo con respecto a las cesantías generadas a partir



Radicado No. 2015-00549

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 periodo.

Las cesantías del personal nacional docente, acumuladas hasta el 31 de diciembre de 1989, que pasan al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, continuarán sometidas a las normas generales vigentes para los empleados públicos del orden nacional".

De este recuento normativo sobre el auxilio de cesantías, y en palabras de la Corte Constitucional, esta prestación social es un derecho irrenunciable de todos los trabajadores que debe asumir el empleador, con el doble fin de que el empleado pueda atender sus necesidades mientras permanece cesante y además pueda, en caso de requerirlo, satisfacer otros requerimientos importantes como vivienda y educación. Es así como en la sentencia C-310 de 2007, señaló que "la cesantía consiste en una prestación que responde a una clara orientación social en el desarrollo de las relaciones entre empleador y trabajador, estableciéndose un mecanismo que busca, por un lado, contribuir a la mengua de las cargas económicas que deben enfrentar los asalariados ante el cese de la actividad productiva, y por otro -en el caso del pago parcial de cesantía-, permitir al trabajador satisfacer sus necesidades de capacitación y vivienda".

Ahora bien, como el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio es una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica, cuyos recursos serán manejados por una entidad fiduciaria estatal o de economía mixta, el mismo actúa para el cumplimiento de sus funciones a través de las Secretarías de Educación de los entes territoriales certificados, es ello para los reconocimientos que deban realizarse o las peticiones que deban resolverse, y por intermedio de la Fiduciaria asignada para el pago efectivo de las obligaciones a su cargo.

Con fundamento en lo anterior, y con el fin de reglamentar dichas tareas, se expidió el Decreto 2831 de 2005, por el cual se reglamentan el inciso 2° del artículo 3° y el numeral 6° del artículo 7° de la Ley 91 de 1989, y el artículo 56 de la Ley 962 de 2005, y se dictan otras disposiciones, donde se estableció el procedimiento para el reconocimiento de las prestaciones sociales a cargo del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, y en dicha normativa se dispuso

"CAPITULO II

Trámite para el reconocimiento de prestaciones económicas a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio

"ARTÍCULO 2°. Radicación de solicitudes. Las solicitudes de reconocimiento de prestaciones sociales, deberán ser radicadas en la secretaría de educación, o la dependencia o entidad que haga sus veces, de la respectiva entidad territorial certificada a cuya planta docente pertenezca o haya pertenecido el solicitante o causahabiente, de acuerdo con el formulario adoptado para el efecto por la sociedad fiduciaria encargada de administrar los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

La sociedad fiduciaria encargada del manejo de los recursos del Fondo, implementará un sistema de radicación único, que registre las solicitudes de reconocimiento de prestaciones económicas que deba pagar el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, en la forma simultánea en la respectiva entidad territorial certificada y en la sociedad fiduciaria y que permita a los solicitantes conocer electrónicamente el estado de su trámite.

Radicado No. 2015-00549

ARTÍCULO 3º. Gestión a cargo de las secretarías de educación. De acuerdo con lo establecido en el artículo 3º de la Ley 91 de 1989 y el artículo 56 de la Ley 962 de 2005, la atención de las solicitudes relacionadas con las prestaciones sociales que pagará el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, será efectuada a través de las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas, o la dependencia que haga sus veces.

Para tal efecto, la secretaria de educación de la entidad territorial certificada correspondiente, a la que se encuentre vinculado el docente deberá:

1. Recibir y radicar en estricto orden cronológico, las solicitudes relacionadas con el reconocimiento de prestaciones sociales a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, de acuerdo con los formularios que adopte la sociedad fiduciaria encargada del manejo de los recursos de dicho Fondo.
2. ()
3. Elaborar y remitir el proyecto de acto administrativo de reconocimiento, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la radicación de la solicitud a la sociedad fiduciaria encargada del manejo y administración de los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio para su aprobación, junto con la certificación descrita en el numeral anterior del presente artículo
4. Previa aprobación por parte de la sociedad fiduciaria encargada del manejo y administración de los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio suscribir el acto administrativo de reconocimiento de prestaciones económicas a cargo de dicho Fondo, de acuerdo con las Leyes 91 de 1989 y 962 de 2005 y las normas que las adicionen o modifiquen, y surtir los trámites administrativos a que haya lugar, en los términos y con las formalidades y efectos previstos en la Ley
5. Remitir a la sociedad fiduciaria encargada del manejo de los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, copia de los actos administrativos de reconocimiento de prestaciones sociales a cargo de éste, junto con la respectiva constancia de ejecutoria para efectos de pago y dentro de los tres días siguientes a que éstos se encuentren en firme.

ARTÍCULO 4º. Trámite de solicitudes. El proyecto de acto administrativo de reconocimiento de prestaciones que elabore la secretaria de educación, o la entidad que haga sus veces, de la entidad territorial certificada a cuya planta docente pertenezca o haya pertenecido el solicitante, será remitido a la sociedad fiduciaria que se encargue del manejo de los recursos del Fondo para su aprobación. Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo del proyecto de resolución, la sociedad fiduciaria deberá impartir su aprobación o indicar de manera precisa las razones de su decisión de no hacerlo, e informar de ello a la respectiva secretaria de educación.

ARTÍCULO 5º. Reconocimiento. Aprobado el proyecto de resolución por la sociedad fiduciaria encargada del manejo de los recursos del Fondo, deberá ser suscrito por el secretario de educación del ente territorial certificado y notificado en los términos y con las formalidades y efectos previstos en la Ley.

De los artículos antes transcritos se deriva que existe un procedimiento y unos términos especiales establecidos para efectos de reconocimiento de las cesantías, sean estas parciales o definitivas, a favor de los docentes afiliados al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, plazos que pueden resumirse en lo siguiente:



Radicado No. 2015-00549

- Expedición de proyecto por las Secretarías de Educación: 15 días
- Aprobación del proyecto por parte de la fiduciaria: 15 días
- Notificación por parte de las Secretarías de Educación del Acto administrativo aprobado
- Personalmente Decreto 01 de 1984 (artículo 44): 5 días
- Personalmente Ley 1437 de 2011 (artículo 68): 5 días
- Ejecutoria del acto administrativo de reconocimiento:
 - Decreto 01 de 1984 (artículo 51): 5 días
 - Ley 1437 de 2011 (artículo 76): 10 días
- Remisión del acto administrativo ejecutoriado a la fiduciaria para el pago. 3 días
- Todo lo anterior conlleva que el trámite para que el acto administrativo de reconocimiento de las cesantías de docentes, parciales o definitivas, quede en firme, y pueda iniciar el plazo para el pago demora:

Bajo el Decreto 01 de 1984: 43 días hábiles
Conforme a la Ley 1437 de 2011: 48 días hábiles

En consecuencia, es de precisarse que la Ley 91 de 1989 señala el régimen legal de las cesantías de los docentes, y el Decreto 2831 de 2005, reglamentario de la Ley 91 de 1989, el trámite para el reconocimiento de prestaciones económicas a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, pero como se había señalado previamente en dicha normativa no se determinan tiempos para efectos del pago efectivo de esta prestación social, luego entonces le asiste la razón al Departamento de Bolívar en la sustentación de la excepción de inexistencia de la obligación a cargo del Departamento de Bolívar.

Por su parte, la Ley 1071 de 2006, la cual adiciona y modifica la Ley 244 de 1995 consagra

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. AMBITO 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 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

JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

República de Colombia
Departamento Administrativo de la Función Judicial
República de Colombia

Radicado No. 2015-00549

PARAGRAF O En caso de mora en el pago de las cesantias definitivas o parciales de los servidores publicos, 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".

A criterio de este Despacho la Ley 1071 de 2006, en lo correspondiente a los tiempos para el pago y la sanción moratoria que se puede generar por no cumplir los mismos, sería aplicable a los docentes oficiales, pues dicho aspecto no puede quedar ni al capricho ni al arbitrio del encargado o responsable del pago, pero en especial porque la ley en mención reguló lo referente a la cancelación oportuna de las cesantias, parciales o definitivas, aspecto no regulado por las normas especiales aplicables a los docentes, pero que al establecer el campo de aplicación de la misma extendió sus efectos a todos los servidores públicos del Estado, dentro del cual se encuentran los docentes oficiales.

No encuentra justificación valedera que para efectos de pago todas las entidades estatales deban cumplir con dicha obligación dentro de los 45 días hábiles siguientes a la ejecutoria del acto administrativo que reconoce la prestación, o al vencimiento de los plazos máximos dados para tal fin como lo ha interpretado el Consejo de Estado, y que dicha obligación no cobije al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y ampare a los docentes oficiales.

La Ley 1071 de 2006 para efecto de los docentes oficiales se constituye en un complemento tanto de la Ley 91 de 1989 como del Decreto 2831 de 2005, pues en las mismas solo se reguló lo referente al reconocimiento, pero existe un vacío en cuanto a los plazos para el pago de las cesantias, aspecto que debe y tiene que ser regulado por la única norma que dentro de nuestro ordenamiento jurídico y en cuanto a servidores oficiales lo establece.

Por consiguiente, se repite y reitera, la ley aludida es aplicable a los docentes afiliados al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio en cuanto al tiempo determinado por el legislador como prudente y necesario que cuentan todas las entidades públicas para realizar el pago de las cesantias, ello con el fin que este auxilio cumpla su función, es ello permitir al trabajador cesante tener los medios necesarios para su subsistencia, o le facilite la adquisición de vivienda, su remodelación o liberación de gravámenes hipotecarios, o la realización de estudios del servidor oficial o su familia.

No puede ser el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio el único estamento estatal que cuente con la liberalidad de pagar cesantias a sus afiliados en el tiempo y término que mejor considere.

Conforme a lo anterior, entiende esta judicatura que, al realizar una interpretación finalista de la norma general -Decreto 1071 de 2006-, en la que se consagra la sanción moratoria por el no pago oportuno de cesantias, en favor de los empleados públicos, válidamente puede colegirse que, la aplicación de la norma que establece el procedimiento especial para el reconocimiento de las prestaciones sociales del personal docente -Ley 91 de 1989-, en la que no se hace alusión a dicha sanción, como pretende la entidad demandada en la alzada, se traduce en una exclusión de dicho beneficio para aquellas personas que, por su calidad de docentes vinculados al servicio de la Educación del Estado, tienen la connotación de empleados públicos, a quienes cobija la ley general, según el ámbito de aplicación en ella descrito.

Adicionalmente, debe decirse que, aplicar exclusivamente el procedimiento especial dispuesto para las prestaciones sociales de los docentes, desconociendo que la ley que consagra el procedimiento general en materia de reconocimiento y pago de la prestación conocida como el auxilio de cesantias, dispone una sanción por el no pago oportuno de las mismas, necesariamente se traduce en una



Radicado No. 2015-00549

vulneración de los principios de igualdad y favorabilidad, expresamente regulados en los artículos 13 y 53 de la Carta Política.

Pues bien, la clave de la decisión estriba en la aplicación del principio de favorabilidad que en materia laboral está consagrado en el artículo 53 de la Constitución Política, y el 21 del Código Sustantivo del Trabajo, y consiste en la obligación de todo operador jurídico, judicial o administrativo, de optar por la situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes de derecho.

En efecto, al tenor de la preceptiva que ha forjado la Corte Constitucional, el principio opera: (i) cuando existe controversia respecto de la aplicación de dos normas; y también, (ii) cuando existen escenarios en los cuales una norma admite diversas interpretaciones. A juicio de la Corte, "la favorabilidad opera, entonces, no sólo cuando existe conflicto entre dos normas de distinta fuente formal, o entre dos normas de idéntica fuente, sino también cuando existe una sola norma que admite varias interpretaciones..."

En esas condiciones, debe señalarse una vez más que, la aplicación del principio de favorabilidad es una fórmula que garantiza la vigencia material de los valores que inspiran el modelo político y que se consagran como garantías de indemnidad frente a cualquier antinomia, como en el presente evento, caso en el cual debe privilegiarse en atención a esos apogemas universales, la interpretación más favorable al trabajador.

En el mismo sentido se ha pronunciado el H. consejo de Estado con los siguientes argumentos. En cuanto al procedimiento que debe surtir la Administración para la liquidación del auxilio de cesantía, la Ley 244 de 1995 previó lo siguiente:

ARTÍCULO 1o. Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud de liquidación de las Cesantías Definitivas, por parte de los servidores públicos de todos los órdenes, la entidad patronal 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 informárselo al peticionario dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la solicitud, señalándole expresamente qué requisitos le hacen falta anexar.

Una vez aportados los requisitos faltantes, la solicitud deberá ser resuelta en los términos señalados en el inciso primero de este artículo.

Una vez proferida la Resolución de liquidación de la cesantía, el artículo 2 ibidem, contempla que el pago se efectuará dentro del siguiente término legal:

"ARTÍCULO 2o. La entidad pública pagadora tendrá un plazo máximo de cuarenta y cinco (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 del servidor público, para cancelar esta prestación social

(...)

Como quedó establecido, la moratoria en el pago de las cesantías se rige por el procedimiento contemplado en la Ley 244 de 1995, previendo que luego de presentada la solicitud la Entidad cuenta con 15 días máximo para expedir la Resolución de liquidación de las cesantías definitivas, 5 días de ejecutoria y 45 días hábiles para el pago..." (Negrillas fuera del texto)

Ahora bien, una vez aclarado la aplicación de la normatividad estudiada a los docentes, surge el siguiente interrogante: ¿En materia de servidores públicos para hacerse acreedor a la sanción

Radicado No. 2015-00549

moratoria dispuesta en la Ley 244 de 1995, adicionada y modificada por la Ley 1071 de 2006, es necesario acreditar la mala fe del empleador ?

Al respecto se ha de precisar que como quiera que en materia de servidores públicos para hacerse acreedor a la sanción moratoria dispuesta en la Ley 244 de 1995, adicionada y modificada por la Ley 1071 de 2006, no es necesario acreditar la mala fe del empleador o encargado del reconocimiento y pago del auxilio de cesantías.

La anterior tesis se sustenta en que por mandato constitucional en Colombia no puede existir empleo público sin funciones previamente definidas en la ley, y también se contempla que no habrá gasto previamente presupuestado

Por consiguiente, en materia presupuestal es obligación de las entidades hacer provisiones para el pago y cancelación de prestaciones sociales de los servidores públicos vinculados con ellas, para que una vez se cumplan los supuestos de la ley para el pago de dichas prestaciones sociales, específicamente el auxilio de cesantías, se tenga la partida presupuestal para ello, más como en el caso del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio donde los dineros son administrados por una fiduciaria

Es con fundamento en esta filosofía, la previsión del gasto, y hacer efectiva la finalidad de las cesantías, esto es garantizar el sustento del trabajador mientras se encuentre cesante que se impuso a la administración un término perentorio para su pago y una sanción en la eventualidad que esto no se realizara o se hiciera de forma tardía

La sanción que el legislador contempló es objetiva, pues para su configuración solo se requiere demostrar que no se cancelaron en término las cesantías definitivas que fueron reconocidas por la misma entidad, y esta apreciación se evidencia en la norma cuando en el parágrafo 2 del artículo 2 de la ley 244 de 1995, el cual se reprodujo en el parágrafo del artículo 5 de la Ley 1071 de 2006, de forma expresa se sostiene "para lo cual solo bastará acreditar la no cancelación dentro del término previsto en este artículo," pues la intención del Legislador al establecer dicha sanción fue justamente castigar la omisión o el retardo en el pago de la prestación.

Lo anterior, sin desconocer que la parte demandada pueda demostrar en el caso concreto sometido a control jurisdiccional, que el no pago o la mora pudo generarse por una causa externa, imprevisible y no atribuible a su conducta.

En igual sentido al de esta providencia se ha pronunciado el Consejo de Estado, en sentencia de 21 de septiembre de 2006, en donde sostuvo

3) No son acertados los argumentos que esgrime la entidad para negar el reconocimiento de la sanción deprecada, consistentes en que no se acreditó su mala fe para abstenerse del pago. La norma consagra para la entidad la obligación, –sin condiciones–, de pagar un día de salario por cada día de retardo y si bien pudieron ocurrir circunstancias de extinción de tal obligación o de la responsabilidad que ella acarrea en los términos del régimen general de las obligaciones jurídicas, ellas no fueron acreditadas en el expediente (caso fortuito o fuerza mayor).

() (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Por otra parte, en sentencia de Sala Plena de 27 de marzo de 2007 el Consejo de Estado advierte que cuando la administración resuelve el requerimiento en forma tardía "buscando impedir la efectividad conminatoria de la sanción del artículo 2 de la Ley 244 de 1995, el tiempo a partir del cual empieza a correr el término para que se genere la indemnización moratoria debe contarse desde

117



Radicado No. 2015-00549

la fecha en la que el interesado radicó la petición de reconocimiento y pago de las cesantías definitivas.”

De manera que a criterio de este Juzgado se sanciona la conducta de las entidades públicas que “amarran” la expedición del acto administrativo de reconocimiento hasta contar con los recursos presupuestales correspondientes y una vez obtenido ellos, profieren la Resolución ordenando el pago a favor de su ex trabajador y disponiendo su cancelación aparentemente dentro de los 45 días siguientes a su ejecutoria, en los términos de las Leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006.

Finalmente, es pertinente aclarar que cuando se reclama el pago de sanción moratoria solo se podrá solicitar indexación sobre las sumas adeudadas por dicho concepto, cuando el pago de las cesantías es tardío, entendiéndose que la indexación se causará o iniciará a partir del día siguiente al que se realizó la cancelación total de la prestación social.

La anterior afirmación se fundamenta en que la indexación es la figura por la cual una suma determinada de dinero no pierde poder adquisitivo pues se actualiza al momento real de su pago.

En el caso de la sanción moratoria esta no aplicaría en conjunto con la indexación porque la primera es un valor que se está actualizando todos los días, a razón de un salario diario por día de retraso, lo cual no implica pérdida alguna de valor adquisitivo de la indemnización.

Cosa diferente es que el pago total de las cesantías definitivas se hubiere dado antes del proceso o durante el trámite de este, estableciéndose una fecha cierta de inicio y terminación de la mora, y la sentencia se profiera después de ello, entonces en este evento el valor causado hasta esa fecha deberá actualizarse al momento del fallo, pues el demandante no tiene por qué soportar los efectos inflacionarios que el trámite de su demanda ocasione en las sumas cuya declaratoria reclama.

Bajo estos supuestos resolveremos el caso que nos ocupa.

CASO CONCRETO

Explicados los anteriores antecedentes normativos y jurisprudenciales que enmarcan el problema jurídico puesto a consideración de este Despacho, se procede a analizar el caso concreto.

El 22 de agosto del 2012 el señor JESÚS MONTERROSA PÉREZ presentó solicitud ante la Secretaría de Educación Departamental, con destino al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, tendiente al reconocimiento y pago de cesantías parciales.

La Secretaría de Educación, en representación de la Nación – Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, expidió la Resolución No. 7158 del 13 de noviembre de 2012, reconociendo a favor del actor la suma neta de \$16.850.000.00 como cesantías parciales.

Conforme a la afirmación indefinida en el hecho número quinto de la demanda y la volante de pago efectivo del banco BBVA el valor fue cancelado el 19 de abril de 2013.

Ahora bien, desde la fecha en que la parte accionante radicó, en debida forma, la solicitud de pago de cesantías parciales, ello es el 22 de agosto de 2012, hasta la fecha de su pago efectivo, 19 de abril de 2013, transcurrieron siete (07) meses y 27 días; sin embargo para efectos de contabilizar la presunta tardanza ocasionada en el pago de la prestación social, se debe establecer los días con que contaba el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio para expedir el acto administrativo de reconocimiento correspondiente.

Radicado No. 2015-00549

Tenemos entonces que con petición radicada el 05 de diciembre de 2015, la parte actora solicitó el pago de la sanción moratoria prevista en las Leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006, por no haberse realizado el pago dentro del término previsto en la Ley.

Teniendo en cuenta lo dicho en la parte inicial de estas consideraciones el Despacho procederá a establecer el tiempo con que contaba la entidad hoy demandada para expedir el acto administrativo de reconocimiento del auxilio de cesantías parciales que le fuera solicitado, y de esta manera determinar si se configura la mora en el pago que está siendo alegada por la parte demandante, aclarando que dichos términos para efecto de reconocimiento son los contemplados en el Decreto 2831 de 2005, por ser dicha norma especial y específica para los docentes afiliados al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Radicación de la solicitud	22 de agosto de 2012
Expedición de proyecto por la Secretaria de Educación (15 días)	23 agosto al 12 septiembre de 2012
Aprobación del proyecto por parte de la fiduciaria (15 días)	13 de septiembre al 03 de octubre de 2012
Notificación por parte de la Secretaria de Educación del acto Administrativo aprobado (5 días)	04 al 10 de octubre de 2012
Ejecutoria del acto administrativo de reconocimiento (10 días)	11 al 25 de octubre de 2012
Remisión del acto administrativo ejecutoriado a la fiduciaria para el pago (3 días)	26 al 30 de octubre de 2012

Por tanto, a 30 de octubre de 2012 vencia todo el trámite establecido en el Decreto 2831 de 2005 para efecto de reconocimiento de las cesantías parciales por parte de la Nación – Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Con fundamento en lo previamente expuesto, los 45 días hábiles, contados a partir de la firmeza, de que disponía la entidad para proceder al pago de la cesantía parcial solicitada por el docente, se cumplieron el 05 de enero de 2013, y el pago efectivo de las cesantías que fueron reconocidas mediante Resolución No 7158 del 13 de noviembre de 2012, se llevó a cabo el 19 de abril de 2013. De manera que entre el 06 de enero de 2013, día siguiente a la fecha en la que debió cancelar la cesantía parcial de la parte demandante, hasta la fecha en que efectivamente se hizo el pago, 19 de abril de 2013, transcurrieron 103 días de mora, que deben liquidarse a razón de un día de salario por cada día de retardo, pues ese es el efecto dispuesto por el legislador en las Leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006, normas citadas como violadas por la apoderada de la parte actora. En consecuencia se tiene un total de 103 días de mora que deberán ser cancelados por la demandada por concepto de sanción moratoria.

Por lo tanto, el acto ficto demandado que negó el pago de la sanción moratoria deprecada, generada por el pago tardío de las cesantías parciales de la demandante, deberá ser anulado, pues es evidente que la parte actora si es acreedora a la sanción moratoria reclamada, pero en los términos y condicionamientos indicados en este fallo.



118

Radicado No. 2015-00549

Las sumas reconocidas por concepto de sanción moratoria serán indexadas dando aplicación al artículo 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Los intereses reclamados por la parte actora serán cancelados en los términos del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011 y a partir del día siguiente a la ejecutoria de esta sentencia.

COSTAS

El artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 dispone que "Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil".

Hoy debemos entender que la remisión normativa debe hacerse al CODIGO GENERAL DEL PROCESO y por lo tanto acudimos artículo 365 de la ley 1564 de 2012, en donde se establece que se condenara en costas a la parte vencida en el proceso.

Ahora, para que proceda la condena en costas a la parte vencida en un proceso se debe tener en cuenta que solo hay lugar a ella cuando en el expediente aparezca que se causaron y están sueltas a demostración efectiva. Así lo dispone el numeral 8 de la norma citada.

"....."

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

En el presente caso el despacho estima que no es procedente la condena en costas a la parte demandada, por cuanto la finalidad de las mismas es retribuir a la contraparte los gastos en que incurrió en el ejercicio de su defensa, lo cual no se cumple en este caso porque no se observa que se haya incurrido en gastos procesales y no se acreditó la causación de las agencias en derecho.

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, Administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: DECLARAR la nulidad del acto negativo ficto de fecha 05 de mayo de 2015 que negó el pago de la sanción moratoria deprecada, generada por el pago tardío de las cesantías parciales reconocidas en la Resolución No. 7158 del 13 de noviembre de 2012, a favor del demandante señor **JESÚS MANUEL MONTERROSA PÉREZ**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 73 265 679.

SEGUNDO: Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, ORDENAR a la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO: Reconocer y pagar a favor del demandante, por concepto de sanción moratoria **103** días de salarios del año 2013, por concepto de sanción moratoria prevista en las Leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006.

TERCERO: Declarar probada la excepción de Inexistencia de la obligación a cargo del Departamento de Bolívar.

CUARTO: Negar las demás pretensiones de la demanda.

JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

Salvo Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

Radicado No. 2015-00549

QUINTO: Esta sentencia se cumplirá conforme a lo dispuesto en el artículo 187, 192 y 195 del C.P.A.C.A.

SEXTO: Sin costas

SEPTIMO: Una vez en firme ésta sentencia, devuélvase a la parte el remanente de los gastos del proceso si lo hubiere y archívese el expediente dejando las constancias del caso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



ENRIQUE ANTONIO DEL VECCHIO DOMINGUEZ
Juez