



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL**  
**JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ D.C.**  
**SECCIÓN SEGUNDA**

Bogotá D.C., diez (10) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

**RADICADO: 11001-33-35-009-2020-00236-00**  
**NATURALEZA: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**  
**DEMANDANTES: ALEXANDRA RUEDA GAMBOA**  
**DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO - FOMAG**

Cumplidas las etapas del proceso y los presupuestos procesales del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho laboral sin que se adviertan causales de nulidad, el Juzgado, en primera instancia, profiere sentencia en los términos del artículo 42 de la Ley 2080 de 2021, que adicionó el artículo 182 A de la Ley 1437 de 2011, en el proceso iniciado por la señora **Alexandra Rueda Gamboa** contra la **Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio - FOMAG**.

## **I. Antecedentes**

### **1.1. La demanda y su contestación**

#### **1.1.1. Pretensiones**

Según el libelo inicial, la parte actora en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (art. 138 del CPACA), pretende se declare la nulidad del acto ficto o presunto negativo frente a la petición radicada el 02 de julio de 2019, al no resolver sobre la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías parciales reconocidas mediante la Resolución 1643 de 01 de marzo de 2019.

Como consecuencia de lo anterior y, a título de restablecimiento del derecho, solicita se ordene a la entidad demandada: **i)** reconocer y pagar la sanción moratoria prevista en la Ley 1071 de 2006, a razón de un día de salario por cada día de retardo en el pago de las cesantías; **ii)** se dé cumplimiento al fallo en los términos del artículo 192 del CPACA; **iii)** se reconozcan y paguen los intereses moratorios desde la fecha de ejecutoria de la sentencia y hasta que se efectúe el pago de la condena y, **iv)** se condene en costas a la parte accionada.



### **1.1.2. Fundamentos fácticos**

Señala el actor que, el mediante la Ley 91 de 1989 artículo 3, se creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica.

Expresó que la Ley 91 de 1989, le asignó competencias para el pago de las cesantías de los docentes de los establecimientos educativos del sector oficial.

Narró la actora que, mediante petición radicada el **15 de mayo de 2018**, solicitó ante el FOMAG el reconocimiento y pago de sus cesantías, prestación que fue reconocida a través de la **Resolución no. 1643 del 01 de marzo de 2019** y efectivamente pagada el **09 de abril de 2019**, es decir, por fuera del plazo de setenta (70) días previstos por la ley para el efecto, por lo que, el **02 de julio de 2019**, solicitó la sanción moratoria correspondiente, sin obtener respuesta de fondo.

### **1.2. Fundamentos de derecho y Concepto de Violación.**

#### **I.1.3. Normas Violadas y Concepto de Violación**

El extremo activo invocó como normas violadas las siguientes:

- Artículos 5 y 15 de la Ley 91 de 1989;
- Artículos 1º y 2º de la Ley 244 de 1995; y
- Artículos 4º y 5º de la Ley 1071 de 2006.

Entorno al concepto de violación sostuvo la parte activa que el pago de las cesantías de los docentes afiliados al FOMAG, siempre han sido menoscabadas las disposiciones que regulan la materia, pues, en algunas ocasiones se han demorado entre 4 y 5 años contrario a lo que sucede con los demás servidores públicos respecto del pago de las cesantías, ya que a estos se le cancelan dentro de los 30 días siguientes a la solicitud por tratarse de emolumentos salariales que retiene el patrono para cuando el empleado se encuentre cesante en su actividad.

Adujo que por tales circunstancias se expidieron las leyes 244 de 1995 y la Ley 1071 de 2006, mediante los cuales se reguló el pago de las cesantías parciales y definitivas de los servidores públicos, estableciendo como término perentorio para el reconocimiento de las mismas de 15 días y 45 días para proceder al pago de estas al



servidor, luego de haberse expedido el acto administrativo de reconocimiento.

No obstante, a pesar de que la ley y la jurisprudencia ha establecido que el reconocimiento y pago no debe superar los 65 días hábiles después de radicada la solicitud, el fondo cancela fuera de los términos establecidos por la ley, lo que genera una sanción equivalente a 1 día de salario del docente.

Posteriormente transcribió el artículo 2 numeral 5 de la Ley 91 de 1989 y los artículos 1 y 2 de la ley 244 de 1995, luego concluyó que muy 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 que el empleado quedara cesante en su empleo, tuviera unos recursos rápidos para mitigar la ostensible rebaja de los ingresos al retirarse o perder su trabajo.

Aclaró que en principio esta sanción solo hacía referencia a las cesantías definitivas, pero con la entrada en vigencia de la ley 1071 de 2006, la protección de que el trabajador pudiera obtener su pago de las cesantías antes de los 70 días de haberse radicado la solicitud, se amplió a las cesantías parciales.

Hizo referencia a los artículos 4 y 5 de la ley 1071 de 2006 en cuanto a los términos para el reconocimiento de la solicitud y la mora en el pago, y señaló que en los términos de la Ley 91 de 1989, la entidad competente para reconocer y pagar, tanto las cesantías, como la sanción moratoria es el FOMAG, finalmente, citó sentencias proferidas por el Consejo de Estado para respaldar sus argumentos.

### **1.3. Contestación de la demanda.**

La apoderada de la entidad demandada se opuso a la prosperidad de las pretensiones; explicó las competencias del FOMAG a la luz de la Ley 91 de 1989 y la 962 de 2005; así como del Decreto 2831 de 2005 y refirió que este régimen especial contempla términos específicos para el reconocimiento, liquidación y pago de las cesantías definitivas y parciales de los docentes, que implica la participación de las entidades territoriales (Secretarías de Educación), al igual que de la Fiduprevisora S.A., como vocera y administradora del Fondo -Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Adjuntó captura de pantalla del “aplicativo Fomag” en el que se puede apreciar la información de la docente como lo es, número y fecha de Resolución de reconocimiento de las cesantías, fecha de pago, valor y estado de la prestación:



FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.		Forma:	CONSULTA_F
SISTEMA DE PRESTACIONES SOCIALES		Usuario:	T_AMOLINA
FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO		Fecha:	2021-12-01
Consulta de Prestaciones			V.3.1
Tipo Documento	1 CEDULA DE CIUDADANIA	Documento Docente	52,045,285
Nombre Docente	ALEXANDRA	Apellidos	RIVERA GAMBOA
Fecha Nacimiento	1974-03-04	Fallecimiento	
		Identificador	1764199
PAGE_2			
Fecha Sistema	2019-04-08	Nro Resolución	1643
Enlace Negada		Fec Resolución	2019-03-01
En. Principal		Fecha de Pago	2019-04-08
En. Recu/Revo		Clase Nómina	NORMAL
Formulario		Fecha Corte	
Observaciones	SE LIQUIDA LA PRESTACIÓN DE ACUERDO A LA INFORMACIÓN Y LA VERIFICACIÓN E		
		Pago Neto	22,000,000
		Fecha Pago desligado	
Estado Prestación	PAGA PAGADA	Fecha	2019-04-08
Fec_Cruce_Reg		Num. Arch. Reg	
		Num. Token Reg	

FECHA DE SOLICITUD :15/5/2018  
FECHA MAXIMA DE PAGO :29/8/2018  
FECHA DE PAGO :8/4/2019  
DIAS DE MORA: 219

Igualmente adjuntó la certificación de pago de la cesantía realizada a la demandante, de fecha 01 de diciembre de 2021.

Respetado(a) Señor(a) :

En atención a su solicitud de la referencia, cordialmente nos permitimos certificar que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio programó pago de Cesantía PARCIAL reconocida por la Secretaría de Educación de BOGOTÁ D.C., al docente RIVERA GAMBOA ALEXANDRA identificado con CC No. 52045285, Mediante Resolución No. 1643 de fecha 01 de Marzo de 2019, quedando a disposición a partir del 08 de Abril de 2019 por valor de \$22,000,000 , a través del Banco BBVA COLOMBIA por ventanilla, en la Sucursal CENTRO DE SERVICIOS CALLE 43 - BTA .

Igualmente se verificó en el sistema que se realizó el reintegro por no cobro.

Adicionalmente me permito poner en su conocimiento, la Sentencia S2-126-Ap proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, dentro del proceso radicado 05001333302420120018801, Demandado NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO Y OTRO, el cual invocando el principio de "Lex Posterior generalis, non derogat priori specialis", La sala consideró, en lo que se refiere a los términos de pago de las cesantías a los docentes afiliados al Fondo, que se debe acudir al régimen legal especial Ley 91 de 1989 y el decreto 2831 de 2005, el cual reglamenta las etapas, condiciones, términos y formalidades propias del trámite de reconocimiento de las cesantías de los Docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Por lo tanto no se puede hacer extensiva una sanción establecida en las normas generales como la ley 50 de 1990, ley 344 de 1996, ley 244 de 1995 y 1071 de 2006 (Sanción Moratoria), ya que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio es el único habilitado para la liquidación de pago del auxilio de las cesantías y debe ceñirse a un procedimiento especial establecido en la ley que difiere sustancialmente con el procedimiento establecido en las leyes generales antes descritas. Por lo tanto el tribunal revocó la sentencia de primera instancia y en su lugar denegó las pretensiones de la demanda que perseguía la sanción moratoria por el pago tardío del auxilio de cesantías.

Esta comunicación no posee el carácter de Acto Administrativo por cuanto Fiduprevisora S.A. no tiene competencia para expedirlos, solamente obra en calidad de administradora de los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Cordialmente,

Servicio al Cliente

Calle 72 Nro. 10 03 PBX (571) 5945111

VICEPRESIDENCIA FONDO DE PRESTACIONES DEL MAGISTERIO - FIDUPREVISORA S.A

Se refirió a la Improcedencia de la indexación de la sanción moratoria que presuntamente se causó a favor de la demandante, habida cuenta que, la indexación de las sumas que se causen como consecuencia de la sanción moratoria no es un derecho



laboral sino una penalidad económica que sanciona la negligencia del empleador, lo cual agravaría la situación del estado.

Propuso las siguientes excepciones: i) inexistencia de la obligación o cobro de lo no debido; ii) reconocimiento de oficio o genérica.

#### **1.4. Trámite procesal**

La demanda fue radicada el 10 de septiembre de 2020 y repartida a este Despacho el 18 de septiembre del mismo año; con proveído del 23 de marzo del 2021, se inadmitió la demanda, la cual fue debidamente subsanada por el apoderado de la parte demandada el día 14 de abril de 2021.

Mediante auto del 26 de julio de 2021, se admitió el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio – FOMAG.

Con providencia del 02 de agosto de 2022, se resolvieron excepciones, incorporaron las pruebas aportadas por las partes, se fijó el litigio y se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que si a bien lo tenía emitiera su concepto.

#### **1.5. Los Alegatos de conclusión.**

En el término concedido por el Despacho, las partes rindieron escritos de alegaciones finales. Por su parte, el Agente del Ministerio Público no emitió concepto alguno.

##### **1.5.1. Alegatos de la parte actora**

La parte demandante ratificó los argumentos expuestos en el libelo demandatorio, y expuso que, de acuerdo con los documentos arribados al proceso, está plenamente demostrado:

a) La calidad de docente de la persona demandante.

b) La fecha en que se formuló la petición de reconocimiento de la cesantía PARCIAL, esto es, **15 de mayo de 2018.**



c) El acto mediante el cual se reconoció a la actora una cesantía PARCIAL está materializado en la Resolución **No. 1643 de 01 de marzo de 2019**, expedida por la Secretaría del Distrito de Bogotá, actuando en nombre y representación de La Nación-Fondo Nacional del Prestaciones Sociales del Magisterio.

d) La fecha en que le canceló la prestación reconocida esto es, **09 de abril de 2019**, según el certificado expedido por la Fiduciaria La Previsora S.A.

e) La mora en el pago efectivo de la prestación reconocida equivalente a **219 días**.

Invocó la aplicación de la Ley 1071 de 2006 y de la sentencia de unificación proferida por el Consejo de Estado del 18 de julio de 2018, como parámetros de estudio en el presente asunto.

En consecuencia, solicita se acojan los argumentos planteados y se acceda a las pretensiones de la demanda.

### **1.5.2. Alegatos de conclusión de la entidad demandada**

La entidad demandada explicó el alcance de la naturaleza jurídica del FOMAG, como cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica y con recursos administrados por una sociedad de economía mixta de carácter indirecto del orden nacional –Fiduciaria La Previsora S.A. –y, por virtud de los elementos naturales del contrato de fiducia mercantil que autoriza la ley consideró que, resulta necesaria la intervención procesal de la fiduciaria.

Precisó que pese a lo señalado en las sentencias de unificación proferidas por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado en los años 2017 y 2018, la presencia de problemas operativos de las entidades territoriales, impiden el cumplimiento de los términos para proyectar los actos administrativos de reconocimiento prestacional; por lo que, mediante el Decreto 1272 de 2018 se modificó el procedimiento previsto para el reconocimiento de cesantías docentes a cargo de las entidades territoriales certificadas, sujeto a turnos de radicación y disponibilidad presupuestal, trámite que se debe adelantar de manera conjunta con la Fiduprevisora S.A., a la cual también se le imponen tiempos para digitalizar y remitir la decisión adoptada a través de la plataforma dispuesta para el efecto.



En conclusión, el Decreto 1272 de 2018 ajustó los términos a lo previsto en la Ley 1071 de 2006; sin embargo, explicó que, pese a que la mora puede originarse en la expedición del acto administrativo (a cargo de la entidad territorial y la Fiduprevisora), su notificación o la falta de disponibilidad presupuestal, el pago de la sanción moratoria estará a cargo del FOMAG, circunstancia que resulta lesiva para la Nación, más cuando la Ley 1955 de 2019 estableció responsabilidades en la materia a cargo de las entidades territoriales.

Solicitó que se declare la falta de legitimación en la causa por pasiva, en consideración a que en el presente asunto la reclamación judicial del docente busca el pago de la sanción moratoria, no obstante, las cesantías fueron pagadas efectivamente por el FOMAG, momento hasta el cual llega su responsabilidad.

### **1.5.3. Concepto del Ministerio Público**

El Agente del Ministerio Público no emitió concepto.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **2.1. Problema jurídico**

De conformidad con la fijación del litigio planteada en auto del 02 de agosto de 2022, el problema jurídico se contrae a determinar si la demandante tiene derecho a que la **Nación –Ministerio de Educación Nacional-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio**, le reconozca y pague la sanción moratoria, establecida en el parágrafo del artículo 5º de la Ley 1071 de 2006, ocasionada por el posible retardo en que pudo incurrir en el reconocimiento y pago del valor de sus cesantías. En caso afirmativo, deberá determinarse si la suma resultante debe ser objeto de indexación.

### **2.2. De lo acreditado en el proceso**

De las pruebas obrantes en el proceso se destacan:

**2.2.1.** Resolución No. 1643 del 01 de marzo de 2019, por medio de la cual la entidad demandada reconoció y ordenó el pago de la cesantía parcial a favor de la demandante



y en donde se lee que la solicitud de reconocimiento de la prestación fue radicada el 15 de mayo de 2018 (Archivo 01 fl.22-25)

**2.2.2.** Petición dirigida a la Nación- Ministerio de Educación Nacional- FOMAG, Secretaría de Educación de Bogotá, radicada ante la citada Secretaría el 02 de julio de 2019, por medio de la cual la demandante solicitó el reconocimiento y pago de la sanción moratoria ahora reclamada (Archivo 01 Fl. 19-21).

**2.2.3.** Desprendible de pago de las cesantías, expedido por el banco BBVA, con fecha 09 de abril de 2019 (Archivo 01 fl.24).

### **2.3. El acto acusado y el silencio administrativo**

El silencio administrativo es efecto de la demora de la administración para resolver las solicitudes, reclamaciones y recursos que ante ella se han formulado; la ley ha establecido unos precisos términos para que esa ficción legal opere y la jurisprudencia distingue dos clases de silencio administrativo, a saber: i) el negativo, en el que transcurrido el plazo legal, la petición se entiende desestimada y ii) el positivo, en el que ante la omisión, la reclamación se considera que ha sido resuelta favorablemente.

La Ley 1437 de 2011 ha fijado términos distintos, ya sea que se trate de simples reclamaciones en ejercicio del derecho de petición en interés individual, o de la interposición de recursos para agotar la vía administrativa. En efecto, el artículo 83 del CPACA, señala:

<<Silencio negativo. Transcurridos tres (3) meses contados a partir de la presentación de una petición sin que se haya notificado decisión que la resuelva, se entenderá que esta es negativa>> (Subrayado del Despacho)

En el presente proceso se encuentra probado que la demandante solicitó al Fomag el reconocimiento y pago de la sanción moratoria el **02 de julio de 2019**, sin que a la fecha haya recibido respuesta de fondo, razón por la cual al haber transcurrido más de tres (3) meses, desde la presentación de la solicitud, sin obtener respuesta clara y definitiva, se tiene por configurado el referido acto ficto o presunto negativo.

### **2.4. Marco legal de la sanción moratoria causada por el retardo en el pago de las cesantías definitivas.**



**2.4.1 La Ley 244 del 29 de diciembre de 1995** señala el procedimiento para la liquidación y pago de las cesantías parciales y/o definitivas de todos los servidores públicos, y en el parágrafo del artículo 2 regula la sanción moratoria causada por el incumplimiento de la entidad pública empleadora consistente en un día de salario por cada día de retardo hasta el pago efectivo de las mismas.

La referida Ley 244 de 1995 fue adicionada y modificada por la Ley 1071 del 31 de julio de 2006, indicando en el artículo 1º que el objeto de la Ley es “reglamentar el reconocimiento de cesantías definitivas o parciales a los trabajadores y servidores del Estado, así como su oportuna cancelación”, igualmente en los artículos 4 y 5, fijó el término para la expedición de la resolución que reconoce las cesantías y la procedencia de la sanción moratoria.

**2.4.2. Indemnización moratoria, por el no pago oportuno de cesantías, establecida en la Ley 1071 de 2006. Aplicabilidad a los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.**

El legislador ha dispuesto para el caso de las cesantías liquidadas bajo el régimen retroactivo, un procedimiento dirigido a que el servidor público obtenga el reconocimiento y pago de sus cesantías. Estas cesantías, pueden ser liquidadas de manera definitiva, al momento de finalizar la vinculación laboral del servidor público o puede ser parcial, referida a que son susceptibles de retiro, en vigencia de la relación laboral, siempre que se demuestren las causas legales para ello, como son, que estén dirigidas a la consecución o mejora de vivienda y a costear erogaciones provenientes de la educación.

Para el caso de retiro parcial de cesantías, el constituyente derivado expidió la Ley 1071 de 2006<sup>1</sup> cuyo objeto quedó plasmado en el artículo 1º<sup>2</sup>, la normativa reseñada, encuentra su esencia en el procedimiento que debe seguirse, para la consecución del pago de las cesantías parciales, así como su oportuna cancelación, dentro de los términos taxativamente previstos, so pena que empleador o aquella que tenga a cargo la administración de las cesantías, incurran en sanciones de tipo pecuniario.

---

<sup>1</sup> Por medio de la cual “se regula el pago de las cesantías definitivas o parciales a los servidores públicos, se establecen sanciones y se fijan términos para su cancelación

<sup>2</sup> “reglamentar el reconocimiento de cesantías definitivas o parciales a los trabajadores y servidores del Estado, así como su oportuna cancelación”, aplicable a “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



Bajo estos supuestos la Corte Constitucional en la sentencia **SU-336 de 2017**<sup>3</sup> concluyó que, en atención a la naturaleza de la labor desempeñada por los docentes, éstos deben ser tratados como empleados públicos beneficiarios de la Ley 1071 de 2006, la cual cobija a todos los funcionarios y servidores de las ramas del poder público. En este sentido, la Corte precisó que los docentes tienen derecho al pago de la referida sanción moratoria, por las siguientes razones:

- i. *“El pago oportuno de las cesantías garantiza el reconocimiento efectivo de los derechos al trabajo y a la seguridad social, y desarrolla la finalidad constitucional por la cual fue establecida esa prestación social bajo el principio de integralidad. De igual forma, se acompasa con lo establecido en los diferentes tratados internacionales sobre la materia ratificados por Colombia.*
- ii. *En la exposición de motivos de la iniciativa legislativa de la Ley 1071 de 2006 se señaló que su ámbito de aplicación cubre a todos los funcionarios públicos y servidores estatales de las tres ramas del poder, así como a las entidades que prestan servicios públicos y de educación, es decir, involucra a todo el aparato del Estado no solo a nivel nacional sino territorial.*
- iii. *Al igual que los demás servidores públicos, los docentes oficiales en calidad de trabajadores tienen derecho a que se les reconozcan pronta y oportunamente sus prestaciones sociales, por lo que proceder en contrario significaría desconocer injustificadamente el derecho a la igualdad, respecto de quienes sí les fue reconocida la sanción por la mora en el pago de las cesantías.*
- iv. *Existen importantes semejanzas entre las características usualmente atribuidas a la figura de los empleados públicos y las que son propias del trabajo de los docentes oficiales, a saber: pertenecen a la rama ejecutiva, cumplen dentro de ella una tarea típicamente misional respecto de la función que compete a las secretarías de educación de las entidades territoriales y, en su momento, al Ministerio de Educación Nacional, se encuentran sujetos a un régimen de carrera y su vinculación se produce por efecto de un nombramiento.*
- v. *En tanto los docentes oficiales no han sido ni podrían ser ubicados como parte de ninguna de las otras especies de servidores públicos, han de ser considerados como empleados públicos.*
- vi. *El artículo 279 de la Ley 100 de 1993 exceptuó de la aplicación del Sistema Integral de Seguridad Social a los afiliados al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio”.*

A su turno, la Sección Segunda del Consejo de Estado, en sentencia de unificación del 18 de julio de 2018<sup>4</sup>, zanjó el tema acerca de si se le debe aplicar la Ley 1071 de 2006 (que modificó la Ley 244 de 1995) a los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, regidos por la Ley 91 de 1989, debido a que dicha Corporación tenía posturas diferentes sobre el derecho de los docentes al

---

<sup>3</sup> M. P. Iván Humberto Escrucería Mayolo

<sup>4</sup> Sentencia de unificación por Importancia jurídica. SUJ-012-S2, 18 de julio de 2018, Expediente: 73001-23-33-000-2014-00580-01, No. Interno: 4961-2015, Dte.: Jorge Luis Ospina Cardona, Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho, Demandados: Nación, Ministerio de Educación Nacional, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y Departamento del Tolima



reconocimiento de la sanción moratoria por el retardo en la cancelación de las cesantías parciales o definitivas.

Por ello, con el propósito de unificar jurisprudencia, la Colegiatura expresó que los docentes por razón de la naturaleza del servicio que prestan; la regulación del servicio docente; su ubicación en la Rama Ejecutiva del Estado; y, la implementación de la carrera docente, que comprende el ingreso, ascenso y retiro del servicio hacen parte de la categoría de empleados públicos prevista en el artículo 123 de la Constitución Política y con base en ello estableció la siguiente regla jurisprudencial:

**«[...] 3.5.1 Unificar jurisprudencia en la sección segunda del Consejo de Estado, para señalar que el docente oficial, al tratarse de un servidor público le es aplicable la Ley 244 de 1995 y sus normas complementarias en cuanto a sanción moratoria por el pago tardío de sus cesantías.»**

1. **Sentar jurisprudencia** precisando que cuando el acto que reconoce las cesantías se expide por fuera del término de ley, o cuando no se profiere; la sanción moratoria corre 70 días hábiles después de radicada la solicitud de reconocimiento, término 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.
2. Así mismo, en cuanto a que el acto que reconoce la cesantía debe ser notificado al interesado en las condiciones previstas en el CPACA, y una vez se verifica la notificación, iniciará el cómputo del término de ejecutoria. Pero si el acto no fue notificado, para determinar cuándo corre la ejecutoria, deberá considerarse el término dispuesto en la ley 5 para que la entidad intentara notificarlo personalmente, esto es, 5 días para citar al peticionario a recibir la notificación, 5 días para esperar que compareciera, 1 para entregarle el aviso, y 1 más para perfeccionar el enteramiento por este medio. De igual modo, que cuando el peticionario renuncia a los términos de notificación y de ejecutoria, el acto de reconocimiento adquiere firmeza a partir del día que así lo manifieste. En ninguno de estos casos, los términos de notificación correrán en contra del empleador como computables para sanción moratoria.
3. De otro lado, también se **sienta jurisprudencia** precisando que cuando se interpone el recurso, la ejecutoria correrá 1 día después que se notifique el acto que lo resuelva. Si el recurso no es resuelto, los 45 días para el pago de la cesantía, correrán pasados 15 días de interpuesto.
4. **Sentar jurisprudencia** señalando que, tratándose de cesantías definitivas, el salario base para calcular la sanción moratoria será la asignación básica vigente en la fecha en que se produjo el retiro del servicio del servidor público; a diferencia de las cesantías parciales, donde se deberá tener en cuenta para el mismo efecto la asignación básica vigente al momento de la causación de la mora, sin que varíe por la prolongación en el tiempo.



5. **Sentar jurisprudencia**, reiterando que es improcedente la indexación de la sanción moratoria. Lo anterior, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 187 del CPACA”. »  
(Negrillas y subrayas fuera del texto original)

Sobre la causación de esa erogación indemnizatoria, la Sala Plena del Consejo de Estado, sentó las bases para tal fin en los siguientes términos<sup>5</sup>: “95. En consecuencia, la Sección Segunda de esta Corporación fija la regla jurisprudencial concerniente a que 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. 1071/200, **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 (Negrilla fuera de texto).

Sobre tal forma de contabilización de la mora por el pago tardío de las cesantías, la alta Corporación, explicó distintas situaciones que se presentan en el reconocimiento de la indemnización moratoria por el no pago oportuno de la señalada prestación social. En tal sentido, dijo que lo explicado respecto de las normas previstas en el CPACA se podía evidenciar en el siguiente cuadro:

HIPÓTESIS	NOTIFICACIÓN	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

<sup>5</sup> Sentencia SUJ-012-S2 de 18 de julio de 2018, radicación No. 73001-23-33-000-2014-00580-01, No. Interno: 4961-2015.



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 28	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 acuerdo con la jurisprudencia anotada, este Despacho acoge la forma de contabilizar la sanción moratoria establecida en dicha Sentencia de unificación proferida por nuestro Órgano de cierre en lo Contencioso Administrativo.

En ese orden y de conformidad con el anterior pronunciamiento, se evidencia que el reconocimiento y pago de las cesantías definitivas y parciales, está sujeto a un término perentorio y obligatorio, cuyo incumplimiento o falta de pronunciamiento, constituye una sanción y/o indemnización a favor del empleado, que la misma ley conmina a que cancele el empleador o el fondo encargado de la administración de las cesantías, por lo tanto, se colige que el hecho generador de la sanción pecuniaria, surge a partir de la morosidad en el reconocimiento y pago del auxilio en comento.

## 2.5. Del caso en concreto

Conforme a las consideraciones efectuadas, el acto administrativo mediante el cual la entidad reconoció la cesantía parcial a la demandante (Resolución 1643 del 01 de marzo de 2019), expedido en vigencia del CPACA, fue proferido por fuera de los 15 días establecidos por la ley para el efecto, pues la solicitud de dicha prestación fue radicada el 15 de mayo de 2018<sup>6</sup>; entonces, se trata de **la primera hipótesis planteada por el Consejo de Estado** y, en consecuencia, la sanción moratoria corre 70 días hábiles después de presentada la petición.

<sup>6</sup> Según información suministrada en la Resolución 1643 del 01 de marzo de 2019



Ahora bien, se reitera que **la petición fue elevada el 15 de mayo de 2018**, razón por la cual la resolución de reconocimiento de la cesantía parcial debió proferirse, a más tardar el **06 de junio de 2018**, quedando ejecutoriada el 21 de junio del mismo año. Por lo tanto, el término para efectuar el pago de la cesantía parcial feneció **el 29 de agosto de 2018** e incurrió en mora a partir del día **30 del mismo mes y año**.

De otra parte, el pago de las cesantías fue puesto a disposición de la demandante el **09 de abril de 2019**, como consta en el Certificado expedido por la Fiduprevisora S. A., relacionada en el acápite de pruebas de esta sentencia, por lo tanto, la sanción moratoria de la Ley 1071 de 2006 se causó entre el **30 de agosto de 2018 y el 08 de abril de 2019**, es decir, la mora fue de **222 días**.

En relación con el **salario que debe tenerse en cuenta para liquidar la mora**, la misma sentencia de unificación citada precisó que, cuando se trata de cesantía parcial, es el salario vigente al momento en el que se empezó a causar la mora, es decir **el correspondiente al año 2018**.

## **2.6. De la prescripción**

Al respecto, el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968<sup>7</sup>, en concordancia con el artículo 102 Decreto 1848 de 1969, prevé la prescripción, y en similares términos se consigna en el artículo 151 del Código de Procedimiento Laboral<sup>8</sup>.

El Consejo de Estado, en Sentencia de Unificación del 25 de agosto de 2016, M.P. Dr. Luis Rafael Vergara Quintero, Expediente 2011-00628, dispuso, en relación con la prescripción, que es a partir de que se causa la obligación (sanción moratoria), cuando ésta se hace exigible y su reclamación debe producirse dentro de los tres años siguientes.

Conforme a lo anterior, los 3 años iniciales vencían el **29 de agosto de 2021**, pero el **02 de julio de 2019**, con la presentación de la reclamación escrita, fueron interrumpidos por un término igual, término que se suspendió con la radicación de la

---

<sup>7</sup> “Artículo 41º.- Las acciones que emanen de los derechos consagrados en este Decreto prescribirán en tres años, contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible. El simple reclamo escrito del empleado o trabajador ante la autoridad competente, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero sólo por un lapso igual.”

<sup>8</sup> “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 patrono, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpirá la prescripción, pero solo por un lapso igual”



demanda el 10 de septiembre de 2020, razón por la cual no operó la prescripción en el sub examine.

## 2.7. De la Indexación

Ahora bien, en lo que respecta a la indexación, es pertinente traer a colación lo dispuesto por la Sección Segunda del Consejo de Estado que, mediante la sentencia de Unificación de 18 de julio de 2018, ya citada, estableció como regla jurisprudencial que es improcedente la indexación de la sanción moratoria, sin perjuicio de la actualización prevista en el artículo 187 del C.P.A.C.A, interpretación ampliada por la Sección Segunda, Subsección A, de la misma corporación que, en sentencia del 26 de agosto de 2019, con ponencia del Dr. William Hernández Gómez<sup>9</sup>, señaló que mientras se causa la sanción moratoria día a día esta no es pasible de indexación, sin embargo, al cesar la mora, se consolida una suma total, la cual es objeto de ajuste desde la fecha en que se detiene el conteo de la mora y hasta la ejecutoria de la sentencia.

## 2.8. Conclusión

Estudiada la demanda, el material probatorio allegado, los alegatos de conclusión, así como los argumentos de hecho y de derecho vertidos en precedencia, se tiene que la demandante logró desvirtuar la presunción de legalidad de la que goza el acto administrativo acusado, **razón por la que se accederá a las pretensiones de la demanda.**

Como restablecimiento del derecho, se ordenará a la **Nación - Ministerio de Educación Nacional - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio**, pagar al demandante, por la sanción ocurrida por la mora en el pago de su cesantía parcial, en la cantidad que corresponda después de realizar la operación matemática de multiplicar los **222 días de la mora por** la asignación básica diaria que devengaba el demandante al momento de causarse la mora, esto es, **para el año 2018.**

**3.0.** Por último, respecto de los medios exceptivos planteadas se declararán imprósperas teniendo en cuenta que las mismas más que una excepción era un argumento de defensa de la entidad máxime cuando el despacho aplica el precedente expuesto por el Consejo de Estado en torno a la indexación y en lo referente a las costas

---

<sup>9</sup> Proferida dentro del Radicado No. 68001-23-33-000-2016-00406-01(1728-18)



si bien no hay una posición unificada por parte de la alta corporación, solo se condena en costas cuando estas se causen siempre que se puedan comprobar.

#### **4.0 Condena en costas**

Finalmente, y comoquiera que, de conformidad con el artículo 188 del CPACA<sup>9</sup>, en la sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, pasa el Despacho a pronunciarse.

Para ello se advierte que, si bien, en el presente asunto la parte vencida es el extremo pasivo y aun cuando la parte activa solicitó en sus pretensiones que se le condene en costas, lo cierto es que, de conformidad con el inciso 2° del artículo 367 del CGP<sup>10</sup> y el numeral 8° del artículo 365<sup>11</sup> del mismo estatuto, estas deben ser tasadas y liquidadas de acuerdo con criterios **verificables** y solo habrá lugar a ellas **cuando aparezcan causadas y en la medida de su comprobación**, y en el presente asunto, la parte interesada no demostró su causación, por lo que, no se accederá a ellas.

Así lo ha entendido el Consejo de Estado, por ejemplo, en la sentencia proferida el 17 de noviembre de 2022<sup>12</sup>, en la cual no condenó en costas, por las siguientes razones:

<<No procede la condena en costas, pues conforme con el artículo 188 del CPACA, en los procesos ante esta jurisdicción, la condena en costas, que según el artículo 361 del C.G.P. incluye las agencias en derecho, se rige por las reglas previstas el artículo 365 del Código General del Proceso, y una de estas reglas es la del numeral 8, según la cual “solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”, requisito que no se cumple en este asunto>>.

#### **5.0 De la falta de legitimación en la causa por pasiva**

La **Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio**, en su escrito de alegaciones expuso argumentos relacionados con la falta de legitimación en la causa por pasiva en la presente litis, frente a lo cual el Despacho considera pertinente remitirse a las disposiciones de la Ley 91 de 1989, que creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio como una cuenta especial de La Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica, cuyos recursos serían manejados por una entidad fiduciaria estatal o de economía mixta, en la cual el Estado tenga más del 90% del capital.

Asimismo, conforme a los artículos 5° y 9 de la Ley 91 de 1989, se establece como obligación del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, el efectuar el pago de las prestaciones sociales, pero el reconocimiento de estas quedó a cargo de las



entidades territoriales competentes en virtud de la delegación conferida por la Nación, a través del Ministerio de Educación Nacional. De igual modo, en complemento con esta disposición el artículo 180 de la Ley 115 de 1994, señaló que serían reconocidas por intermedio del representante del Ministerio de Educación ante la entidad territorial a la que se encontrara vinculado el docente, con la firma del Coordinador Regional de Prestaciones Sociales.

En este orden de ideas, se concluye que es la Nación - Ministerio de Educación Nacional - FOMAG, la entidad responsable del reconocimiento y pago de las prestaciones de los docentes, y, por ende, la encargada de definir sobre las reclamaciones atinentes al pago y reconocimiento de las mismas, independientemente de que las secretarías de Educación tengan asignada la labor de reconocimiento de dichas prestaciones, en virtud de la delegación efectuada por el Ministerio de Educación.

Además, si bien en la Ley 1955 de 2019 *“Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”*, en el parágrafo del artículo 57 se estableció *“(…) La entidad territorial será responsable del pago de la sanción por mora en el pago de las cesantías en aquellos eventos en los que el pago extemporáneo se genere como consecuencia del incumplimiento de los plazos previstos para la radicación o entrega de la solicitud de pago de cesantías por parte de la Secretaría de Educación territorial al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. En estos eventos el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio será responsable únicamente del pago de las cesantías (...)”*, lo cierto es que ello no implica que en este caso se torne obligatorio vincular a la Secretaría de Educación, pues aunque aquella atribución de responsabilidad en el pago de las sanciones moratorias a las Secretarías de Educación territoriales empezó a operar, para estas, a partir del 1º de enero de 2020, no puede desconocerse que de acuerdo con el parágrafo transitorio del artículo 57 de la Ley 1955 de 2019, las causadas al 31 de diciembre de 2019, estarían a cargo del FOMAG, entidad que las pagaría con los títulos de tesorería que para tal efecto emitiera el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Por consiguiente, en el presente caso al reclamarse el pago de la sanción moratoria, cuya causación se remite a una fecha anterior al 31 de diciembre de 2019, resulta claro que su eventual pago correspondería al FOMAG, razón por la cual no es procedente la petición de vincular a la Secretaría de Educación del Distrito.

Por último, encuentra el Despacho que el apoderado de la parte demandante en memorial visible en el archivo 33 del expediente digital, solicita se corrija la información que reposa



en el sistema siglo XXI, toda vez que aparece consignado en la página de la Rama Judicial el nombre de la demandante como ALEXANDRA RUEDA GAMBOA, siendo el nombre correcto ALEXANDRA RIVERA GAMBOA.

Al respecto una vez consultada la información observa el Despacho que las observaciones del apoderado son ciertas, como se observa a continuación:

DETALLE DEL PROCESO	
11001333500920200023600	
Fecha de consulta:	2023-02-10 17:02:06.38
Fecha de replicación de datos:	2023-02-10 16:45:44.03
Descarga DOC	Descarga CSV

  

SUJETOS PROCESALES	
Nombre	<input type="text"/>
Tipo	Nombre o Razón Social
Demandante	<a href="#">027 Carlos Henry Buen Hombre Castañeda</a>
Demandante	COLABES
Demandante	MINISTERIO DE EDUCACIÓN-FOMAG

Por lo anterior se ordena que a través de Secretaría se solicite a la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos de Bogotá, específicamente al ingeniero **Carlos Henry Buen Hombre Castañeda**, se corrija la información mencionada.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Noveno Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá**, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### FALLA

**PRIMERO: DECLÁRASE** configurado el acto ficto negativo originado por el silencio de la administración frente a la petición de 02 de julio de 2019, conforme a las consideraciones expuestas.

**SEGUNDO: DECLÁRASE** la nulidad del referido acto ficto o presunto negativo, por medio del cual se negó el reconocimiento y pago de la sanción moratoria en favor de la demandante, conforme a lo expuesto en la parte considerativa.



**TERCERO: DECLÁRASE** que no prospera la excepción de la improcedencia de la condena en costas, de conformidad a lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

**CUARTO: ORDÉNASE** a la Nación- **Ministerio de Educación Nacional-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio**, reconocer y pagar a la señora **Alexandra Rivera Gamboa**, la sanción moratoria prevista en el parágrafo del Artículo 5° de la Ley 1071 de 2006, en razón de un día de salario por cada día de retardo, por los días comprendidos entre el **29 de agosto de 2018 y el 08 de abril de 2019**, esto es, por **222 días**, liquidada con la asignación básica diaria que devengaba la demandante al momento de causarse la mora, esto es, para el año 2018, sin que varíe por la prolongación del tiempo, por las razones ya señaladas en la parte motiva de esta providencia.

**QUINTO:** Las sumas que resulten a favor de la accionante deberán ser indexadas, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 187 del C.P.A.C.A., conforme al índice de precios del consumidor que publica el DANE.

**SEXTO: SIN CONDENAS EN COSTAS en esta instancia**, por lo expuesto en la parte motiva.

**SÉPTIMO: RECONOCER** personería adjetiva a la abogada **JENNY KATHERINE RAMÍREZ RUBIO**, identificada con cedula de ciudadanía No. 1.030.570.557 y T.P No. 310.344 del C.S. de la J., como apoderada sustituta en representación de la entidad demandada de conformidad con el poder visible en el archivo 29 del expediente digital.

**OCTAVO:** Por Secretaría **REMÍTASE** copia de esta providencia, en los términos del artículo 205 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 52 de la Ley 2080 de 2021, a los siguientes correos electrónicos:

[notificacionesbogota@giraldoabogados.com.co](mailto:notificacionesbogota@giraldoabogados.com.co);

[procesosjudicialesfomag@fiduprevisora.com.co](mailto:procesosjudicialesfomag@fiduprevisora.com.co);

[notificacionesjudiciales@mineducacion.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@mineducacion.gov.co);

[t\\_jkramirez@fiduprevisora.com.co](mailto:t_jkramirez@fiduprevisora.com.co);

[notjudicial@fiduprevisora.com.co](mailto:notjudicial@fiduprevisora.com.co);

**NOVENO: SOLICITAR** a la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos de Bogotá, específicamente al ingeniero **Carlos Henry Buen Hombre Castañeda**, se



corrija la información relacionada en el sistema siglo XXI del presente proceso, específicamente el nombre de la demandante.

**DÉCIMO:** Ejecutoriada la presente providencia, **ARCHIVAR** el expediente, previas las constancias de rigor.

**DÉCIMO PRIMERO:** Esta providencia **DEBE** incorporarse al expediente digitalizado, organizado en OneDrive, ordenando alimentar simultáneamente el sistema de información Justicia XXI y el de la Rama Judicial Web.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MARIA CECILIA PIZARRO TOLEDO**

**Juez**

MCPT/ljcb