



**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO  
DE ORALIDAD DE BOGOTÁ  
SECCIÓN SEGUNDA**

**PROCESO :** ORDINARIO -NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**RADICACIÓN No.:** 110013335012-2017-00119-00  
**DEMANDANTE:** LUZ AIDEE GONZALEZ PRADO  
**ACCIONADOS:** NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL-FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO Y OTROS

**ACTA No. 484- 19  
AUDIENCIA INICIAL  
ART. 180 LEY 1437 DE 2011**

En Bogotá D.C. a los 03 días del mes de diciembre de 2019, siendo las 10:30 de la mañana, fecha y hora previamente señaladas para llevar a cabo la presente audiencia, la suscrita Juez Doce Administrativo de Oralidad de Bogotá en asocio de su Secretaria ad hoc constituyó en audiencia pública en la **Sala 43** y la declaró abierta para tal fin, con la asistencia de los siguientes

**1. INTERVINIENTES**

**PARTE DEMANDANTE:** Dra. Daniela Rodríguez Badillo, a quien se le reconoce personería de conformidad con el poder allegado a la presente diligencia.

**PARTE DEMANDADA - Ministerio de Educación y Fiduprevisora:** Dra. Karen Eliana Rueda Agredo, a quien se le reconoce personería de conformidad con el poder allegado a la presente audiencia.

**PARTE DEMANDADA – Secretaria de Educación:** Dra. Edna Carolina Olarte Márquez, a quien se le reconoce personería de conformidad con el poder allegado a la presente audiencia.

**Se deja constancia que previo el reconocimiento de personería para actuar**  
No se hizo presente la Representante del Ministerio Público.

**PRESENTACIÓN DE LA AUDIENCIA**

La señora juez informó a las partes, asistentes y/o intervinientes a esta audiencia que de conformidad con el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en adelante CPACA, se agotarán las siguientes Etapas:

- Saneamiento del Proceso
- Decisión sobre Excepciones Previas
- Fijación del Litigio
- Conciliación
- Decreto de Pruebas
- Alegaciones
- Fallo

### **ETAPA I: SANEAMIENTO DEL PROCESO**

De conformidad con el artículo 180 numeral 5º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en adelante CPACA, se procede a evacuar la etapa de **saneamiento del proceso**, para tal efecto se concede el uso de la palabra a los apoderados con el fin de que se pronuncien si observan alguna irregularidad que pueda ser saneada en este momento.

Los apoderados no expresan ninguna irregularidad que sanear, como el despacho tampoco observa causales de nulidad se da por agotada esta etapa.

#### **DECISION NOTIFICADA EN ESTRADOS.**

### **ETAPA II: EXCEPCIONES PREVIAS.**

La Fiduprevisora pese haber sido notificado en los términos de ley, no contestó la demanda, por lo tanto no hay excepciones por revolver en este extremo.

Con la contestación de la demanda la **SECRETARIA DE EDUCACIÓN DEL DISTRITO** (Fls.57) y el **MINISTERIO DE EDUCACION** (fl.183) invocaron la excepción de "Falta de Legitimación en la causa por pasiva"

En relación a la falta de Legitimación en la causa por pasiva, propuesta por la entidad, la jurisprudencia constitucional se ha referido a ella como la "calidad subjetiva reconocida a las partes en relación con el interés sustancial que se discute en el proceso"<sup>1</sup>, de forma tal que cuando una de ellas carece de dicha calidad o condición, no puede el juez adoptar una decisión favorable a las pretensiones demandadas.

Bajo estas condiciones, y teniendo en cuenta que esta exceptiva es tratada por la doctrina como mixta, no es oportuno en este momento procesal desvincular a ninguna entidad que haya participado en el trámite de reconocimiento y pago de cesantías, pues corresponde en el proceso establecer cuál fue su incidencia en la mora que se imputa.

En cuanto a las excepciones de legalidad de los actos acusados, inexistencia de la obligación y prescripción, por relacionarse con el fondo del asunto será resuelta en sentencia.

#### **DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS**

### **ETAPA III FIJACIÓN DEL LITIGIO**

De conformidad con la demanda, la contestación y las pruebas allegadas al proceso el Despacho encuentra probados los siguientes hechos:

<b>LUZ AIDDEE GONZALEZ PRADO (2017-119)</b> <b>CC. 30.205.012 (FL. 176)</b>
<b>VINCULACIÓN</b> "NACIONAL" (FL.151)
<b>SOLICITUD DE RETIRO DE CESANTIAS</b> <u>18 de diciembre de 2015 Radicado 2015-CES-075672 (fl. 8)</u> Pago de Cesantías Parciales

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia C- 965 de 2003.

<b>ACTO DE RECONOCIMIENTO</b>
<i>Resolución No. 1709 de marzo 30 de 2016, por valor de \$10.711.765 (fls. 8-9)</i>
<b>FECHA DE PAGO</b>
<i>18 de julio de 2016 (fl. 10) – Según certificado de la Fiduprevisora</i>
<b>SOLICITUD DE SANCION MORATORIA</b>
<i>Radicada ante la SECRETARIA DE EDUCACIÓN DEL DISTRITO, pero dirigida al Ministerio de Educación - FONPREMAG 24 de octubre de 2016 – Rad. E- 2016-185985 (Fl. 3)</i>
<b>RESPUESTAS</b>
<i>- No hubo respuesta por parte del Ministerio ni de la Secretaría</i>
<b>CERTIFICADO DE SALARIOS</b>
<i>Salarios y demás prestaciones año: 2015 y 2016 (Fl. 11)</i>
<b>SOLICITUD DE CONCILIACIÓN PREJUDICIAL</b>
<i>Ante la Procuraduría 9 Judicial II. Radicada el 16 de febrero de 2017 Audiencia Fallida de Conciliación: 22 de marzo de 2017 (Fl. 13)</i>
<b>PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA</b>
<i>25 de abril de 2017 (Fl. 36)</i>
<b>PRETENSIONES (fl. 18 y s.s)</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Se declare la existencia y la nulidad del acto ficto o presunto frente a la petición de sanción moratoria.</i></li> <li>2. <i>Se reconozca la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías.</i></li> <li>3. <i>Condenar a pagar sanción moratoria</i></li> <li>4. <i>Se ordene el cumplimiento del fallo en los términos del art. 192, 193 y 195 del CPACA</i></li> <li>5. <i>Actualizar las sumas de dinero conforme al art. 187 del CPACA</i></li> <li>6. <i>Condenar costas y agencias en derecho.</i></li> </ol>

*Se concede el uso de la palabra a las partes a fin de que se pronuncien sobre la fijación del litigio. Las partes de conformidad.*

*Escuchadas las partes, el Despacho advierte que para el caso que aquí nos convoca, el litigio se contrae a determinar si es procedente reconocer la sanción por mora adjudicada a la entidad demandada, con ocasión al pago tardío de las cesantías parciales del demandante.*

#### **DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS**

##### **ETAPA IV: ETAPA DE CONCILIACIÓN**

*Se concede el uso de la palabra a los apoderados de las entidades, quienes manifiestan no tener ánimo conciliatorio, razón por la cual se da por agotada esta etapa.*

#### **DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS**

##### **ETAPA V: DECRETO DE PRUEBAS**

*Téngase como pruebas en su haber pertinente los documentos que fueron aportados con el escrito de demanda y que son las que obran en el expediente de la referencia.*

*Las partes no solicitaron pruebas y el Despacho tampoco decretará de oficio, en consecuencia, se da por agotada esta etapa.*

## **DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS**

### **ETAPA VI: ALEGACIONES FINALES**

*Se concede el uso de la palabra a los apoderados para que presenten sus alegatos de conclusión.*

*Los argumentos quedan consignados en la videograbación.*

### **ETAPA VII. FALLO**

#### **1. Problema Jurídico**

*Corresponde al Despacho determinar, en todos los procesos convocados en esta audiencia, si al demandante le asiste el derecho al reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías parciales.*

#### **2. Tesis del Despacho**

*El Despacho accederá a las pretensiones de la demanda siguiendo la línea jurisprudencial trazada por el Consejo de Estado. No obstante, respecto al responsable del pago de la mora, aunque se condenará a la Nación – Ministerio de Educación por ser el empleador de la demandante, en aras de darle contenido material a las disposiciones legales que en adelante se expondrán, se realizará el estudio de responsabilidad solidaria de las entidades vinculadas, quienes en virtud de las figuras de delegación y contratación, con su actuar omisivo e injustificado, pudieron dar lugar al retraso en el pago de las cesantías.*

*Lo anterior, por cuanto la sentencia de unificación no se pronunció sobre la responsabilidad de las entidades vinculadas como litisconsortes, pero es obligación del juez determinar la responsabilidad de ellas según las normas que regulan la materia.*

#### **3. Consideraciones**

##### **3.1 De las reglas establecidas en la Sentencia de Unificación proferida por el Consejo de Estado el 18 de julio de 2018<sup>2</sup>**

- 1. Los docentes cuentan con carácter de empleados públicos y en consecuencia le son aplicables las leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006 que contemplan la sanción por mora de las cesantías parciales o definitivas de los servidores públicos.*
- 2. Las sub reglas fijadas en esta sentencia de unificación deben aplicarse de manera retrospectiva a todos los casos pendientes de decisión tanto en vía administrativa como en judicial y no a los casos en que ya operó la cosa juzgada.*
- 3. Momento a partir del cual se hace exigible la sanción moratoria.*

*La entidad cuenta con 15 días para proferir el acto administrativo de reconocimiento, más 10 días de ejecutoria, de conformidad con el artículo 76 del CPACA, más 45 días para el pago efectivo siendo en total 70, que se entienden días hábiles.*

---

<sup>2</sup> H. Consejo de Estado Sección Segunda, Subsección B. Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez, Dieciocho de julio de 2018, Radicación 73001-23-33-000-2014-00580-01 (4961-15) Jorge Luis Ospina Cardona. Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio y Departamento del Tolima.

La sentencia de unificación indicó que dichos términos se aplican para los casos cuando la petición no tuvo respuesta en los 15 días siguientes a la solicitud, o fue extemporánea.

<b>HIPÓTESIS</b>	<b>NOTIFICACIÓN</b>	<b>CORRE EJECUTORIA</b>	<b>TÉRMINO PAGO CESANTÍA</b>	<b>CORRE MORATORIA</b>
<i>PETICIÓN SIN RESPUESTA</i>	<i>No aplica</i>	<i>10 días, después de cumplidos 15 días para expedir el acto</i>	<i>45 días posteriores a la ejecutoria</i>	<i>70 días posteriores a la petición</i>
<i>ACTO ESCRITO EXTEMPORÁNEO (después de 15 días)</i>	<i>Aplica pero no se tiene en cuenta para el cómputo del término de pago</i>	<i>10 días, después de cumplidos 15 días para expedir el acto</i>	<i>45 días posteriores a la ejecutoria</i>	<i>70 días posteriores a la petición</i>

En los casos en los que la administración profirió la respuesta de manera oportuna, esto es, dentro de los 15 días siguientes a la solicitud, el término de 45 días comienza a partir la de notificación del acto o del que resuelva los recursos interpuestos en sede administrativa, así:

<b>ACTO ESCRITO EN TIEMPO</b>	<i>Personal</i>	<i>10 días, posteriores a la notificación</i>	<i>45 días posteriores a la ejecutoria</i>	<i>55 días posteriores a la notificación</i>
<b>ACTO ESCRITO EN TIEMPO</b>	<i>Electrónica</i>	<i>10 días, posteriores a certificación de acceso al acto</i>	<i>45 días posteriores a la ejecutoria</i>	<i>55 días posteriores a la notificación</i>
<b>ACTO ESCRITO EN TIEMPO</b>	<i>Aviso</i>	<i>10 días, posteriores al siguiente de entrega del aviso</i>	<i>45 días posteriores a la ejecutoria</i>	<i>55 días posteriores a la entrega del aviso</i>
<b>ACTO ESCRITO EN TIEMPO</b>	<i>Sin notificar o notificado fuera de término</i>	<i>10 días, posteriores al intento de notificación personal<sup>3</sup></i>	<i>45 días posteriores a la ejecutoria</i>	<i>67 días posteriores a la expedición del acto</i>
<b>ACTO ESCRITO</b>	<i>Renunció</i>	<i>Renunció</i>	<i>45 días después de la renuncia</i>	<i>45 días desde la renuncia</i>
<b>ACTO ESCRITO</b>	<i>Interpuso recurso</i>	<i>Adquirida, después de notificado el acto que lo resuelve</i>	<i>45 días, a partir del siguiente a la ejecutoria</i>	<i>46 días desde la notificación del acto que resuelve recurso</i>
<b>ACTO ESCRITO, RECURSO SIN RESOLVER</b>	<i>Interpuso recurso</i>	<i>Adquirida, después de 15 días de interpuesto el</i>	<i>45 días, a partir del siguiente a la ejecutoria</i>	<i>61 días desde la interposición del recurso</i>

<sup>3</sup> Se consideran los supuesto de los artículos 68 y 69 del CPACA según los cuales, la entidad tuvo 5 días para citar al peticionario a recibir notificación personal, 5 días más para que comparezca, 1 día para entregarle el aviso, y 1 día para perfeccionar la notificación por este medio. Estas diligencias totalizan 12 días.

		recurso		
--	--	---------	--	--

Fuente: sentencia de unificación

4. El conteo de la indemnización moratoria se hace en días calendario.
5. Excepción o inaplicación por ilegalidad del Decreto 2831 de 2005 para la causación de la sanción moratoria en el pago de las cesantías.

“no hay lugar a la aplicación conjunta del Decreto 2831 de 2005<sup>4</sup> en el trámite del reconocimiento y pago de las cesantías de los docentes, y de la Ley 1071 de 2006<sup>5</sup>”, debe primar la jerarquía normativa en cuya virtud prevalece el mandato contenido en la Ley 1071 de 2006 en el trámite de las solicitudes de cesantías que promuevan los docentes oficiales.

Salario para liquidar la sanción moratoria:

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

Fuente: sentencia de unificación

6. Es improcedente indexar la sanción moratoria, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 187 del CPACA.

#### **Del responsable de la obligación**

En sentencia del 26 de agosto de 2019<sup>6</sup> el Consejo de Estado consideró que la responsabilidad es del Ministerio de Educación. No obstante, de la normatividad que regula el asunto, el Despacho, partiendo de lo dispuesto en los artículos 4 y 5 de la ley 1071 de 2006 y lo señalado en la ley 92 de 1989, advierte lo siguiente:

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

**Art. 5 “PARÁGRAFO.** En caso de mora en el pago de las cesantías definitivas o parciales de los servidores públicos, la entidad obligada reconocerá y cancelará de sus propios recursos, al beneficiario, un día de salario por cada día de retardo hasta que se haga efectivo el pago de las mismas, para lo cual solo bastará acreditar la no cancelación dentro del término previsto en este artículo. Sin embargo, la entidad podrá repetir contra el funcionario, cuando se

<sup>4</sup> «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.»

<sup>5</sup> «Por medio de la cual se adiciona y modifica la Ley 244 de 1995, se regula el pago de las cesantías definitivas o parciales a los servidores públicos, se establecen sanciones y se fijan términos para su cancelación.»

<sup>6</sup> Sentencia proferida por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, magistrado ponente William Hernández Gómez. Radicado: 1728-2018.

demuestre que la mora en el pago se produjo por culpa imputable a este.”  
(Subrayado fuera de texto)

Por su parte, el artículo 6 de la misma reglamentación impone a los órganos de control y vigilancia garantizar el cumplimiento de los términos.

En el caso de los docentes la materia la regula la ley 91 de 1989, que establece las siguientes asignaciones de funciones:

*“Art. 2. Num 5.- Las prestaciones sociales del personal nacional y nacionalizado que se causen a partir del momento de la promulgación de la presente Ley, son de cargo de la Nación y serán pagadas por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.*

*Artículo 3º.- Créase 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 serán manejados por una entidad fiduciaria estatal o de economía mixta, en la cual el Estado tenga más del 90% del capital. Para tal efecto, el Gobierno Nacional suscribirá el correspondiente contrato de fiducia mercantil.*

*Artículo 9º.- Las prestaciones sociales que pagará el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, serán reconocidas por la Nación a través del Ministerio de Educación Nacional, función que delegará de tal manera que se realice en las entidades territoriales.”*

De acuerdo a esta normatividad se tiene:

1. Las prestaciones sociales de los docentes están a cargo de la Nación y deben ser pagadas por el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio
2. La función de reconocimiento de las prestaciones sociales es **delegada** en las entidades territoriales. En consecuencia, la entidad obligada a expedir la resolución de reconocimiento es el distrito - secretaria de educación.
3. La función de pago es contratada con la Fiduprevisora S.A.
4. De acuerdo al parágrafo del artículo 5 de la ley 1071 del 2006, las entidades obligadas para el reconocimiento y pago deben responder con sus propios recursos por la mora en el cumplimiento de sus obligaciones.

Bajo este escenario, el Despacho consideró necesario vincular a las entidades involucradas en virtud de la delegación y del contrato de fiducia, a efectos de determinar la tardanza de los trámites que se encontraban a su cargo.

Si bien es cierto que la sentencia de unificación no se pronunció sobre la responsabilidad de las entidades intervinientes en el trámite de las cesantías de los docentes, respecto de la afectación al erario por la indebida gestión administrativa señaló:

*“240. Dilucidado todo lo anterior, encuentra la Sala que el análisis efectuado en esta providencia, evidencia situaciones al interior de la administración que son determinantes para la ocurrencia y prolongación en el tiempo de la sanción moratoria, permitiendo una real y desmedida afectación del erario, cuando por definición lo correcto debiera ser la gestión administrativa y presupuestal de las autoridades para el pago oportuno de las cesantías reconocidas a sus servidores.*

*241. En ese orden de ideas, y teniendo en cuenta que la mencionada gestión administrativa y presupuestal de las autoridades públicas hace parte de la órbita de los entes de control y del poder punitivo del Estado, para esta Sección es pertinente invitar a las entidades que los integran, esto es, Procuraduría General de la Nación y Contraloría*

General de la República, como también a la Fiscalía General de la Nación; para que dentro de sus facultades y si lo estiman conveniente, ejerzan una labor preventiva y correctiva en procura de mejorar las prácticas relacionadas con el reconocimiento y pago de las cesantías de los servidores públicos, en donde para los docentes oficiales, concurren en el trámite los entes territoriales y el Fomag. Para ello, se remitirá copia esta providencia y del expediente a las referidas instituciones.”

### **De la limitación del quantum de la sanción**

Este Despacho, con fundamento en los principios de lesión enorme y enriquecimiento sin justa causa, considera que la sanción por mora no debe superar el monto de lo adeudado, sin embargo de un estudio sistemático de la legislación, encuentra que existe norma que regula el caso y cuyos presupuestos no pueden ser desconocidos por respeto al principio democrático de separación de poderes.

En consecuencia, en aplicación del principio de igualdad corresponde inaplicar, por inconstitucional, el precepto contenido en el parágrafo del artículo 5 de la Ley 1071 del 2006 en cuanto dispone que en caso de mora en el pago de cesantías se debe cancelar un día de salario por cada día de retardo **hasta que se haga efectivo el pago de las mismas**, pues existe en el régimen privado una limitación de 24 meses que es desconocida en el régimen público sin justificación alguna.

De acuerdo a la Corte Constitucional si existe finalidad idéntica en las disposiciones no puede el legislador ni siquiera invocando su libertad de configuración y su competencia, desconocer un principio constitucional básico como el contenido en el artículo 13 de la Carta Política, que exige de modo perentorio que las situaciones iguales deben recibir un tratamiento también igual.<sup>7</sup>

De manera que por ser un caso de manifiesta e innegable desproporción o de palmaria irrazonabilidad, en aras de preservar la integridad y supremacía constitucional corresponde limitar la imposición de la sanción mora al máximo de 24 meses conforme está regulado en el ordenamiento laboral privado, norma de donde se tomó esta figura para el sector público.

**Como se trata de un caso de omisión legislativa relativa, es importante señalar que según la Corte Constitucional esta se configura cuando:**

*“el legislador excluye de un enunciado normativo un ingrediente, consecuencia o condición que, a partir de un análisis inicial o de una visión global de su contenido, permite concluir que su consagración resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos previstos en la Constitución. Esto significa que, por virtud de la actuación del legislador, se prescinde de una exigencia derivada de la Carta, cuya falta de soporte textual genera un problema de constitucionalidad.”<sup>8</sup>*

### **Responsabilidad en la mora de las entidades vinculadas**

Acorde con la línea jurisprudencia establecida por el Consejo de Estado desde la sentencia de unificación de 2018, en el presente asunto, la responsable es la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO.

---

<sup>7</sup> Sentencia C-840/2000 M.P. Carlos Gaviria Díaz

<sup>8</sup> C 494 del 2016

No obstante, este Despacho atendiendo los parámetros fijados por el Consejo de Estado, determinó vincular al proceso al Distrito Capital - Secretaría de Educación y a la Fiduprevisora, en condición de litisconsortes de la parte demanda. La decisión tiene como sustento la existencia de una relación jurídica sustancial en la que todos los vinculados son sujetos pasivos del derecho que se ventila en el proceso, el primero por su condición de empleador, el Distrito por ser delegatario de la función administrativa de expedir el acto de reconocimiento de las cesantías y la Fiduprevisora en virtud del contrato de fiducia para el pago de prestaciones, relación que los convirtió en obligados solidarios. Al respecto, el Código Civil dispone:

**ARTÍCULO 1568. DEFINICIÓN DE OBLIGACIONES SOLIDARIAS.** *En general cuando se ha contraído por muchas personas o para con muchas la obligación de una cosa divisible, cada uno de los deudores, en el primer caso, es obligado solamente a su parte o cuota en la deuda, y cada uno de los acreedores, en el segundo, sólo tiene derecho para demandar su parte o cuota en el crédito.*

*Pero en virtud de la convención, del testamento o de la ley puede exigirse cada uno de los deudores o por cada uno de los acreedores el total de la deuda, y entonces la obligación es solidaria o in solidum.*

*La solidaridad debe ser expresamente declarada en todos los casos en que no la establece la ley.*

Ahora bien, según lo enseña el maestro Hernando Devis Echandía<sup>9</sup>, la vinculación del litisconsorcio genera en la sentencia los siguientes efectos:

*“El primer efecto del Litis-consorcio es el de constituir una sola causa, para ser resuelta mediante un mismo procedimiento y una sentencia común, con lo cual se crea una unión procesal entre los varios litisconsortes. Esto no significa que la decisión contenida en la sentencia deba ser siempre igual para todos, pues sus distintas pretensiones pueden correr suertes diferentes, como acontece en los casos de litisconsorcio voluntarios (favorable a uno o varios de los demandantes o demandados y desfavorable a los demás)”*

De manera que es obligación del juez, una vez constituido el litisconsorcio emitir sentencia frente a cada uno de los vinculados.

### **Defensa del Distrito Capital y de la Fiduprevisora**

La Secretaria de Educación del Distrito procuró exonerarse de responsabilidad alegando falta de competencia para el reconocimiento de la sanción mora. Aduce que conforme al artículo 3 del Decreto 2831 de 2005 a ella solo le competente resolver las solicitudes de prestaciones sociales de los docentes, y que en virtud del artículo 5 de la ley 1071 del 2006 aplicable a todos los empleados públicos, la competencia para resolver sobre dicha sanción la tiene la entidad pagadora.

Al respecto, es preciso anotar que la norma general debe ceder a la particular de los docentes, esto es al Decreto 2831 del 2005 que distribuye las funciones entre el Distrito y la Fiduprevisora para el reconocimiento y pago de las prestaciones.

Adicionalmente, contrario a lo señalado por la entidad, el artículo 4º de la ley 1071, establece que la sanción por mora debe ser cancelada por: (i) la empleadora o (ii) por quien tenga a cargo el reconocimiento o (iii) por quien tenga a cargo el pago de las cesantías.

---

<sup>9</sup> Compendio de Derecho procesal. Biblioteca Jurídica DIKE, Decimotercera Edición 1994, p. 341

En el caso de los docentes significa que la sanción por mora la cancela con sus propios recursos el Ministerio de Educación o quien tenga la responsabilidad por el incumplimiento de sus funciones de reconocimiento o pago, esto es el Distrito capital, en virtud del artículo 9 de la ley 91 de 1989 que le delega la función de reconocimiento de prestaciones o la Fiduprevisora a quien se le contrata para el manejo de los recursos del Fondo de Prestaciones Sociales.

La entidad fiduciaria no contestó la demanda.

### **Responsabilidad por efecto de la delegación**

Por expresa disposición constitucional y legal, el acto de delegación lleva implícita la responsabilidad por el incumplimiento de la obligación.

***ARTÍCULO 211.** La ley señalará las funciones que el Presidente de la República podrá delegar en los ministros, directores de departamentos administrativos, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado que la misma ley determine. Igualmente, fijará las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar en sus subalternos o en otras autoridades. La delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario, cuyos actos o resoluciones podrá siempre reformar o revocar aquel, reasumiendo la responsabilidad consiguiente. La ley establecerá los recursos que se pueden interponer contra los actos de los delegatarios. (Subrayado fuera de texto)*

Ahora bien, la función de reconocimiento de las cesantías por parte de las entidades territoriales nace de la delegación que le hiciera el Ministerio en cumplimiento de lo dispuesto el artículo 9 de la ley 91 de 1989:

***ARTÍCULO 9.** Las prestaciones sociales que pagará el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, serán reconocidas por la Nación a través del Ministerio de Educación Nacional, función que delegará de tal manera que se realice en las entidades territoriales.*

Por su parte, el artículo 56 de la ley 962 del 2005 dispuso:

***ARTÍCULO 56.** Las prestaciones sociales que pagará el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio serán reconocidas por el citado Fondo, mediante la aprobación del proyecto de resolución por parte de quien administre el Fondo, el cual debe ser elaborado por el Secretario de Educación de la Entidad Territorial certificada correspondiente, a la que se encuentre vinculado el docente. El acto administrativo de reconocimiento se hará mediante resolución que llevará la firma del Secretario de Educación de la entidad territorial.*

Y en el mismo sentido, el artículo 3 del Decreto 2831 del 2005 consagró el trámite de reconocimiento de prestaciones por delegación en cabeza de las entidades territoriales así:

***Artículo 3°. Gestión a cargo de las secretarías de educación.** De acuerdo con lo establecido en el artículo 3° 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.*

(...)

*Parágrafo 2º. Sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, disciplinaria, fiscal y penal a que pueda haber lugar, las resoluciones que se expidan por parte de la autoridad territorial, que reconozcan prestaciones sociales que deba pagar el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, sin la previa aprobación de la sociedad fiduciaria encargada del manejo y administración de los recursos de tal Fondo, carecerán de efectos legales y no prestarán mérito ejecutivo.*

Ley 489 de 1998, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, señala:

**ARTÍCULO 12.- Régimen de los actos del delegatario.** Los actos expedidos por las autoridades delegatarias estarán sometidos a los mismos requisitos establecidos para su expedición por la autoridad o entidad delegante y serán susceptibles de los recursos procedentes contra los actos de ellas.

La delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario, sin perjuicio de que en virtud de lo dispuesto en el artículo 211 de la Constitución Política, la autoridad delegante pueda en cualquier tiempo reasumir la competencia y revisar los actos expedidos por el delegatario, con sujeción a las disposiciones del Código Contencioso Administrativo. (Subrayado fuera de texto)

Bajo este entendido es obligación del Distrito responder con su propio pecunio por la sanción que generó la mora en la expedición del acto de reconocimiento de cesantías.

#### **Responsabilidad de la Fiduprevisora**

El artículo 5º de la ley 1071 de 2006, indica que la entidad pública pagadora tendrá un plazo máximo de 45 días hábiles a partir del cual quede en firme el acto administrativo que ordena la liquidación de las cesantías definitivas o parciales del servidor público para realizar el pago, y en caso de mora, la entidad pública pagadora reconocerá y cancelará al beneficiario, de sus propios recursos, un día de salario por cada día de mora hasta cuando se haga efectivo el pago.

Dicha obligación se estipuló en el contrato de fiducia firmado con el Ministerio de Educación.

Es importante agregar que aunque la responsabilidad de la Administración territorial de manera expresa solo se consagra en la ley 1955 de 2019, no hay duda que los parámetros de responsabilidad allí establecidos obedecen a los principios de derecho que se dejan expuestos en precedencia.

**ARTÍCULO 57º. EFICIENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS DEL FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO.** Las cesantías definitivas y parciales de los docentes de que trata la Ley 91 de 1989 serán reconocidas y liquidadas por la Secretaria de Educación de la entidad territorial y pagadas por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Las pensiones que pagará el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio serán reconocidas por el citado Fondo, mediante la aprobación del proyecto de resolución por parte de quien administre el Fondo, el cual debe ser elaborado por el Secretario de Educación de la Entidad Territorial certificada correspondiente, a la que se encuentre vinculado el docente. El acto administrativo de reconocimiento de la pensión se hará mediante resolución que llevará la firma del Secretario de Educación de la entidad territorial.

(...)

**PARÁGRAFO.** *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.*

*Aclarado lo anterior, como quiera que dentro del trámite de reconocimiento y pago de las cesantías intervienen tanto la Secretaría de Educación Distrital como la Fiduprevisora, y son estas entidades las encargadas del cumplimiento de los términos legales para el efecto, también es a estas entidades a las que se debió dirigir el derecho de petición en el que se solicitó el reconocimiento y pago de la sanción mora, puesto que la tardanza en el pago se originó en su actuar, sin que el Ministerio de Educación Nacional sea el competente para resolver la solicitud, por efecto de la delegación. Así las cosas, el derecho de petición con el que se inició la actuación administrativa no debió ser dirigido al Ministerio sino a la Secretaría de Educación Distrital o a la Fiduprevisora, se reitera, pues ellos son los verdaderos responsables de la mora en el pago de las cesantías y quienes deben acudir al pago de la sanción que de ello se genere, sin embargo siguiendo el antecedente jurisprudencial ya mencionado, el Despacho condenará al Ministerio de Educación, ordenándole a su vez a las entidades vinculadas pagar a su favor lo aquí condenado.*

#### **Otras decisiones en torno a la responsabilidad de las entidades**

*Por último, el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL deberá compulsar copias ante los organismos de control (Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de la República) para determinar la posible culpa y/o dolo de los funcionarios de la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL DISTRITO, y la FIDUPREVISORA S.A., que tuvieron a su cargo el trámite de reconocimiento y pago de cesantías del demandante, y por su parte, las referidas entidades deberán promover el proceso de repetición en contra de los funcionarios responsables, por los hechos en los cuales se les condenó pecuniariamente en esta instancia.*

#### **Indexación**

*El Despacho no desconoce que en sentencia del 26 de agosto del 2019 con ponencia del Dr. William Hernández Gómez se sostuvo que la correcta interpretación de la sentencia de unificación implicaba dar aplicación al inciso final del artículo 187 del CPACA, sin embargo expresamente en la parte motiva de la citada sentencia SUJ-SIIO-012-2018 del 18 de julio de 2018 se dijo lo contrario, señalando que al no ser la sanción moratoria un derecho laboral, sino una penalidad no es procedente reconocer la indexación:*

*“Por ello, en juicio de la Sala para justificar la indexación de la sanción por mora en el pago de las cesantías, no es viable acudir al contenido del último inciso del artículo 187 del CPACA, pues en estricto sentido, la sentencia no reivindica ningún derecho ni obligación insatisfecha, erigiéndose como generadora de un beneficio económico para el demandante cuya única causa fue la demora en el pago de una prestación.”*

*Por lo anterior, este estrado judicial respetará el fallo de unificación negando la indexación.*

### **Sobre la limitación de la sanción moratoria**

Para este Despacho, bien se entiende la sanción moratoria consagrada en la Ley 244 de 1995 como una actualización del valor de la cesantía, que permite compensar la pérdida del poder adquisitivo del trabajador, como lo señala el Consejo de Estado y la Corte Constitucional en la sentencia C- 079 de 1999, o como una penalización económica en términos expuestos en la C- 448 de 1996, es una sanción indemnizatoria por mora y como tal debe sujetarse a los límites legales.

### **3.2. Del caso concreto**

#### **PROCESO 2017-0119**

#### **Presupuestos para declarar la existencia de la sanción moratoria**

<b>PETICIÓN DE CESANTÍAS</b>	<b>RESOLUCIÓN CESANTÍAS</b>	<b>NOTIFICACIÓN ACTO DE CESANTÍAS</b>	<b>PAGO DE CESANTÍAS</b>	<b>PETICIÓN DE SANCIÓN MORA</b>	<b>RESPUESTA PETICIÓN CESANTÍAS</b>
18 de diciembre de 2015 (fl.8)	1709 del 30 de marzo de 2016. \$10.711.765 (fl. 8-9)	8 de abril de 2016 (fl. 7)	18 de julio de 2016 (fl.10)	24 de octubre de 2016 Rad. Ante la S.E.D. (fls. 3)	Sin respuesta

Se realizó solicitud de conciliación el 16 de febrero de 2017 (fl.13)

#### **Seguimiento a la petición de cesantías**

De conformidad con el informe rendido por la Secretaría de Educación del Distrito (fl. 266, la petición de cesantías elevada por la accionante surtió el siguiente trámite:

<b>FECHA DE RADICACIÓN</b>	<b>ENVÍO S.E.D. A FIDUPREVISORA PARA ESTUDIO Y APROBACION</b>	<b>DEVOLUCIÓN POR PARTE DE LA FIDUPREVISORA A S.E.D. CON APROBACION</b>	<b>LA S.E.D REMITE A LA FIDUPREVISORA LA ORDEN DE PAGO</b>	<b>FECHA DE PAGO</b>
18 de diciembre de 2015	29 de enero de 2016	17 de febrero de 2016	12 de abril de 2016	18 de julio 2016

De acuerdo a este trámite, en la etapa de reconocimiento de la prestación la administración se tomó un total de 76 días HÁBILES de los cuales 64 días HÁBILES estuvo en poder de la S.E.D y 21 días HÁBILES en poder de la FIDUPREVISORA. En la etapa de pago la Fiduprevisora pagó a los 65 días Hábiles de haber recibido el acto ejecutoriado, sobrepasando así en 20 días término legal.

Convertidos esos días de retraso en porcentaje, la Secretaría debe responder por el **60.95. %** y la FIDUPREVISORA por **39.05%** de la sanción por mora.

#### **Liquidación de la sanción moratoria**

Conforme lo anterior, se observa que el **acto de reconocimiento de las cesantías fue proferido y notificado en forma extemporánea**, pues como la solicitud de cesantías se realizó en vigencia del CPACA el término para el reconocimiento y pago



era de 70 días hábiles, y conforme a la regla establecida en la sentencia de unificación<sup>10</sup> dicho término se cuenta a partir de la petición así: 15 días para proferir el acto administrativo de reconocimiento de las cesantías, 10 días de ejecutoria y 45 días para el pago de la cesantía.

<b>Número de días hábiles</b>	<b>Inicio de término</b>	<b>Vencimiento de término</b>
<u>15 días para el reconocimiento</u>	21 de diciembre de 2015 Día posterior a la fecha de solicitud pago cesantía (radicado 2015-CES-075672 del 18/DIC/2015)	13 de enero de 2016
<u>10 días de ejecutoria</u>	14 de enero de 2016	27 de enero de 2016
<u>45 días para el pago</u>	28 de enero de 2016	04 de abril de 2016

Así, la mora se produce desde el 05 de abril de 2016 hasta el 17 de julio de 2016, según el certificado de pago obrante a folio 10.

<b>DÍAS DE MORA (CALENDARIO)</b>	<b>TOTAL DÍAS</b>
26 de abril + 31 de mayo + 30 de junio + 17 de julio	<b>104</b>

Observando la sub-regla indicada en la sentencia de unificación, al tratarse de una sanción moratoria originada por el pago tardío de cesantías parciales, se toma el salario básico diario al momento de la fecha en que se causó la mora, esto es, para el caso de la actora el del año 2016

<b>SALARIO 2016</b>	<b>SALARIO DIARIO 2016</b>	<b>DÍAS DE MORA</b>	<b>VALOR SANCIÓN MORATORIA</b>
\$3.120.336 (fl.11)	\$104.011	104	\$10.817.144

Liquidación correspondiente a las entidades vinculadas, conformidad con los porcentajes establecidos:

<b>VALOR TOTAL DE LA SANCIÓN</b>	<b>RESPONSABILIDAD SED 60.95 %</b>	<b>RESPONSABILIDAD FIDUPREVISORA S.A. 39.05%</b>
\$ 10.817.144	\$6.593.049	\$4.224.095

<sup>10</sup> H. Consejo de Estado Sección Segunda, Subsección B. Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Velez, Dieciocho de julio de 2018, Radicación 73001-23-33-000-2014-00580-01 (4961-15) Jorge Luis Ospina Cardona. Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio y Departamento del Tolima.

Como quiera que los días adeudados por sanción mora (104) no superan los dos años, no hay lugar de limitarla.

### **Prescripción**

Debe advertir el Despacho que para el caso que nos convoca, el derecho al pago de la sanción por mora se extingue cuando no son reclamados dentro de los tres años siguientes a su reconocimiento; por su parte, la petición interrumpe la prescripción siempre y cuando la demanda se presente en un término máximo de tres años.

Así las cosas, la moratoria en el pago de las cesantías se causó desde el **05 de abril de 2016**, la petición de reconocimiento y pago de la sanción mora fue presentada el **24 de octubre de 2016** (fl. 3), con lo que se interrumpió la prescripción, y entre esta última fecha y la presentación de la demanda (**25 de abril de 2017**) no transcurrieron más de tres años, por lo anterior se niega la excepción de prescripción propuesta por la Secretaría de Educación del Distrito y el Ministerio de Educación.

### **4. Condena en costas**

El artículo 188 del CPACA señala:

*“... 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.”.*

La disposición anterior permite establecer que en materia de costas, para la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el legislador introdujo un cambio sustancial respecto de la condena al pasar de un criterio “subjetivo” –CCA- a uno “objetivo valorativo” –CPACA-, como lo ha ratificado el H. Consejo de Estado en sentencia de 7 de abril de 2016, con ponencia del magistrado William Hernández Gómez<sup>11</sup>.

Sin embargo, el Despacho se abstendrá de condenar en costas, toda vez que el pago de la sanción mora surgió con una providencia judicial de constitucionalidad si que la entidad estuviera obligada a reconocer la sanción en vía administrativa. Adicionalmente no se observó temeridad ni mala fe en el trámite del proceso, ni el mismo representó mayor grado de complejidad.

### **Remanentes de los gastos**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 8º del Acuerdo 2552 de 2004 “Por el cual se regulan los gastos del proceso y la expedición de copias en la jurisdicción contencioso administrativa”, una vez debitadas las notificaciones, oficios y demás expensas causadas en el presente asunto, el Despacho dispone destinar el remanente de los gastos consignados a favor del Consejo Superior de la judicatura, toda vez que cubrió los elementos necesarios para el funcionamiento del proceso.

---

<sup>11</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda – Subsección “A” Consejero Ponente: William Hernández Gómez, Bogotá D.C., siete (7) de abril de dos mil dieciséis (2016), Radicación: 13001-23-33-000-2013-00022-01, Número Interno: 1291-2014, Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho, Actor: José Francisco Guerrero Bardi, Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP - Caja Nacional de Previsión Social – Cajanal, EICE, en Liquidación, (Hoy liquidada) Sentencia O-003-2016.

En mérito de lo expuesto el **JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ - SECCIÓN SEGUNDA**, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley.

### **RESUELVE**

**PRIMERO: DECLARAR** la existencia del acto ficto o presunto causado con la petición de reconocimiento de la sanción moratoria presentada ante el Ministerio de Educación - Fonpremag el **24 de octubre de 2016**, por **LUZ AIDEE GONZALEZ PRADO**, identificado con cedula de ciudadanía Nro. 30.205.012 de Barbosa.

**SEGUNDO: DECLARAR** la nulidad del acto ficto o presunto causado con la petición presentada ante el Ministerio de Educación - Fonpremag el **24 de octubre de 2016**, por lo anteriormente expuesto.

**TERCERO: CONDENAR A NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN** a pagar a **LUZ AIDEE GONZALEZ PRADO**, 104 días de sanción mora, equivalentes a **DIEZ MILLONES OCHOCIENTOS DIECISIETE MIL CIENTO CUARENTA Y CUATRO PESOS (\$10.817.144)**.

**CUARTO:** De conformidad con la sentencia de unificación no hay lugar a indexación.

**QUINTO:** La **SECRETARIA DE EDUCACIÓN DEL DISTRITO** y la **FIDUPREVISORA S.A.** pagarán con su pecunio a la **NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL** los valores de **\$6.593.049** y **\$4.224.095**, respectivamente, atendiendo la parte motiva de la presente providencia.

**SEXTO:** La entidad dará cumplimiento a este fallo en los términos establecidos en los artículos 192 y 195 del CPACA.

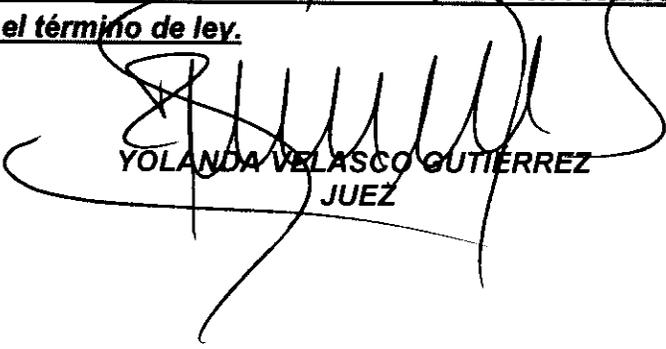
**SÉPTIMO: EI MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL** deberá compulsar copias ante los organismos de control (Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de la República) para determinar la posible culpa y/o dolo de los funcionarios de la **SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL DISTRITO**, y la **FIDUPREVISORA S.A.**, que tuvieron a su cargo el trámite de reconocimiento y pago de cesantías de la demandante, y por su parte, las referidas entidades deberán promover el proceso de repetición en contra de los funcionarios responsables, por los hechos en los cuales se les condenó pecuniariamente en esta instancia.

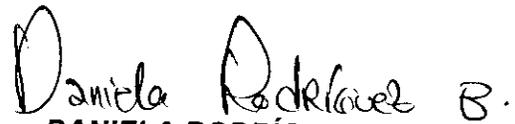
**OCTAVO: Sin condena en costas. DESTINAR** los remanentes de los gastos del proceso a favor del Consejo Superior de la judicatura de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**NOVENO: EJECUTORIADA** esta providencia, **ARCHÍVAR** las diligencias, previas las anotaciones respectivas.

**DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS.** Las partes cuentan con el término de ley para interponer recursos.

**La apoderada de la Nación - Ministerio de Educación y Fiduprevisora, y la apoderada de la Secretaría de Educación interpusieron recurso de apelación que sustentaran en el término de ley.**

  
**YOLANDA VELASCO GUTIÉRREZ**  
**JUEZ**

  
**DANIELA RODRÍGUEZ BADILLO**  
**PARTE DEMANDANTE**

**EDNA CAROLINA OLARTE MÁRQUEZ**  
**PARTE DEMANDADA – Secretaria de Educación**

**KAREN ELIANA RUEDA AGREDO**  
**PARTE DEMANDADA – Ministerio de Educación y Fidupervisora.**

  
**FERNANDA FAGUA**  
**SECRETARIA AD HOC**