



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO VEINTICINCO (25) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD  
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.**

**Correo único de radicaciones: [correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co)**

Bogotá, D.C., cinco (05) de diciembre de dos mil veintitrés (2023)

<b>REFERENCIA:</b>	<b>11001-33-35-025-2023-00176-00</b>
<b>ACTOR(A):</b>	<b>YISEL SOLANDY ARAUJO</b>
<b>DEMANDADO(A):</b>	<b>NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL-FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A. y SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOGOTÁ</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>

De conformidad con lo previsto en el artículo 182 A del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y no avizorando causal que invalide lo actuado, procede el Despacho a proferir la **SENTENCIA** que en derecho corresponda, conforme con lo siguiente:

**I. ANTECEDENTES**

**PRETENSIONES:**

**“1. Primero:** Declarar la nulidad del ACTO FICTO O PRESUNTO configurado el día 13 de marzo del 2023, frente a la no respuesta de la petición presentada el día 12 de diciembre del 2022, donde se solicitó el reconocimiento y pago la SANCION MORA a mi mandante, establecida en la Ley 244 de 1995 modificada y adicionada por la Ley 1071 de 2006, equivalente a (1) día de salario por cada día de retardo, contados desde los (70) días hábiles después de haber radicado la solicitud de la cesantía ante la entidad y hasta cuando se hizo efectivo el pago de esta.

**2. Segundo:** Declarar que mi representado tiene derecho a que **LA NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO (FOMAG); DISTRITO DE BOGOTÁ - SECRETARIA DE EDUCACION DISTRITAL DE BOGOTA – FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A (FIDUPREVISORA)**; le reconozca y pague la SANCION MORATORIA, establecida en la Ley 244 de 1995 modificada y adicionada por la Ley 1071 de 2006, equivalente a (1) día de salario por cada día de retardo, contados desde los (70) días hábiles después de haber radicado la solicitud de la cesantía ante la entidad y hasta cuando se hizo efectivo el pago de esta.

CONDENAS

**Primero:** Condenar a **LA NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO (FOMAG); DISTRITO DE BOGOTÁ - SECRETARIA DE EDUCACION DISTRITAL DE BOGOTA – FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A (FIDUPREVISORA)**; le reconozca y pague la SANCION MORATORIA, establecida en la Ley 244 de 1995 modificada y adicionada por la Ley 1071 de 2006, equivalente a (1) día de salario por cada día de retardo, contados desde los (70) días hábiles después de haber radicado la solicitud de la cesantía ante la entidad y hasta cuando se hizo efectivo el pago de esta.

<b>FECHA SOLICITUD DE CESANTIAS</b>	<b>VECIMIENTO 70 DIAS</b>	<b>FECHA DE PAGO CESANTIAS</b>	<b>DIAS DE MORA</b>
11 de junio de 2019	23 de septiembre de 2019	1 de octubre de 2019	7

**Segundo:** que se ordene a **LA NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO (FOMAG); DISTRITO DE BOGOTÁ - SECRETARIA DE EDUCACION DISTRITAL DE BOGOTA – FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A (FIDUPREVISORA)**; dar cumplimiento al fallo que se dicte dentro de este proceso en el término de 30 días contados desde la comunicación de este tal como lo dispone el artículo 192 y siguientes del código del procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo.

**Tercero:** Condenar a **LA NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO (FOMAG); DISTRITO DE BOGOTÁ - SECRETARIA DE EDUCACION DISTRITAL DE BOGOTA – FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A (FIDUPREVISORA)**; al reconocimiento y pago de los ajustes a que haya lugar con motivo de disminución del poder adquisitivo de la SANCION MORATORIA, referida con el numeral anterior, tomando como base la variación del índice de precios al consumidor desde la fecha en que se efectuó el pago de la cesantía, hasta el momento de la ejecutoria de la sentencia que ponga fin del presente proceso.

**Cuarto:** Condenar a **LA NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO (FOMAG); DISTRITO DE BOGOTÁ - SECRETARIA DE EDUCACION DISTRITAL DE BOGOTA – FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A (FIDUPREVISORA)**; al reconocimiento y pago de los intereses moratorios a partir del día siguiente de la fecha de la ejecutoria de la sentencia y por el tiempo siguiente hasta que se efectuó en pago de la SANCION MORATORIA reconocida en esta sentencia.

**Quinto:** Condenar en costas a **LA NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO (FOMAG); DISTRITO DE BOGOTÁ - SECRETARIA DE EDUCACION DISTRITAL DE BOGOTA – FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A (FIDUPREVISORA)**; de conformidad con lo estipulado en el artículo 188 del código del procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo, el cual rige por lo dispuesto en el artículo 392 del código del procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo por el artículo 19 de la Ley 1395 de 2010.

## **b. Fundamentos fácticos.**

- La demandante prestó sus servicios en el sector oficial del Magisterio en el Secretaría de Educación de Bogotá. El 11 de junio de 2019 petitionó el reconocimiento y pago de sus Cesantías definitivas, prestación que le fue reconocida mediante la Resolución 6071 del 26 de junio de 2019.
- Que el valor reconocido a título de cesantías definitiva fue pagado por la entidad el 01 de octubre de 2019.
- Mediante petición radicada el 22 de diciembre de 2022 ante las accionadas, solicitó el reconocimiento y pago de la sanción moratoria, sin embargo, la entidad guardó silencio al respecto, configurándose el acto ficto negativo.

## **c. Normas y concepto de violación.**

### **Legales**

Ley 91 de 1989

Ley 244 de 1995

Ley: 1071 de 2006,

### **Concepto de violación:**

Que conforme a lo establecido en las Leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006, ha de entenderse que el reconocimiento y pago de las cesantías no debe superar los 70 días hábiles después de haber radicado la solicitud y Fonpremag cancela por fuera de los términos establecidos en la ley lo que genera una sanción equivalente a 1 día de salario docente con posterioridad a los 70 días hábiles contados desde que se radica la solicitud hasta cuando se efectúa el pago de las mismas.

## **II. TRÁMITE PROCESAL**

Por auto del 05 de junio de 2023 (archivo 005 pdf); se admitió la demanda y se notificó en debida forma a la entidad demandada, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al Ministerio Público.

Mediante auto calendado el 17 de octubre de 2023 en la que entre otras decisiones se anunció sentencia anticipada de conformidad con el artículo 182 A del CPACA, se incorporaron las pruebas documentales y se ordenó correr traslado a las partes alegato de conclusión. (Archivo 017 pdf)

### **a. Contestación de la demanda.**

- **La Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio**

Contestó la demanda citando aparte de la normativa aplicable y solicitado se de aplicación a la excepción de prescripción.

- **Fiduciaria la Previsora S.A.**

No contestó la demanda

### **Secretaría de Educación de Bogotá**

Contestó la demanda indicando que si bien la Secretaría de educación interviene en la elaboración o proyección del acto administrativo en este caso del reconocimiento de las cesantías ya sea parciales o definitivas, es el Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio quien aprueba el mismo y la Fiduprevisora como administradora de esa cuenta especial y a quien compete el análisis sobre el pago de las cesantías, en esa medida la única intervención que efectúa la entidad territorial llamada a juicio de acuerdo con la Ley anti tramites es en la elaboración y remisión del acto administrativo que en ultimas es aprobado como en el caso de autos por el Fondo quien tiene a su cargo el pago de estas prestaciones sociales de los docentes.

### **III. PRUEBAS OBRANTES EN EL PROCESO.**

Obran en el proceso las siguientes pruebas relevantes:

#### **Por la Parte Demandante:**

- Certificación de pago de cesantías.
- Resolución N° 6071 del 26 de junio de 2019 mediante se reconoció la cesantía
- Petición realizada a la entidad.
- Acta de Audiencia conciliación extrajudicial administrativo
- Constancia de tramite conciliatoria extrajudicial administrativo.

### **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO.**

Certificado de pago de cesantías (fs. 12-13 - 008)

### **SECRETARIA DE EDUCACIÓN DE BOGOTÁ**

Expediente administrativo visible en la carpeta 000AnexosArchivo009

### **V. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.**

#### **PARTE DEMANDANTE:**

Presentó sus alegatos trayendo a colación la normativa y jurisprudencia aplicable.

#### **PARTES DEMANDADAS:**

- **La Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio**

Alegó de conclusión indicando reiterando los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

- **Fiduciaria la Previsora S.A.**

No alegó de conclusión.

- **Secretaría de Educación de Soacha**

No presento alegaciones finales.

**MINISTERIO PÚBLICO:** Guardó silencio.

## **VI. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO.**

### **1. Problema jurídico.**

El litigio gira, principalmente, en torno a establecer si la demandante en su condición de docente afiliada al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, tiene derecho al reconocimiento y pago de la sanción moratoria como consecuencia del pago tardío de las cesantías definitivas establecida en la ley 244 de 1995 y Ley 1071 de 2006, equivalente a un día de salario por cada día de retardo, contados desde los 70 días hábiles, después de haber radicado la solicitud de la cesantía ante la entidad y hasta cuando se hizo efectivo el pago de la misma.

### **2. Solución al problema jurídico planteado.**

#### **a. Régimen legal Aplicable:**

- Ley 244 de 1995.
- Ley 1071 de 2006<sup>1</sup>.
- Ley 1437 de 2011, **amplió a 10 días el término para interponer y presentar los recursos contra los actos administrativos, para un total de 70 días hábiles.**

#### **b. Jurisprudencia aplicable:**

- Corte Constitucional Sentencia SU-336 de 2017.
- Consejo de Estado, Sentencia de unificación CE-SUJ-SII-012-2018, 18 de julio de 2018, **en la que se fijaron las siguientes reglas:**

***“PRIMERO: 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 mora en el pago de las cesantías.*

***SEGUNDO: SENTAR JURISPRUDENCIA** en la sección segunda del Consejo de Estado para señalar en cuanto a la exigibilidad de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías, las siguientes reglas:*

*En el evento en que el acto que reconoce las cesantías definitivas y parciales se expida 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*

---

<sup>1</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.”

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.

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<sup>2</sup> 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. Por su parte, cuando el peticionario renuncia a los términos de notificación y de ejecutoria, el acto 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.

Cuando se interpone 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.

**TERCERO: SENTAR JURISPRUDENCIA** en la sección segunda del Consejo de Estado para señalar que, en 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.

**CUARTO: SENTAR JURISPRUDENCIA** en la sección segunda del Consejo de Estado para señalar que es improcedente la indexación de la sanción moratoria por pago tardío de las cesantías. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 187 del CPACA.

**QUINTO:** Señalar que el efecto de la presente sentencia de unificación será retrospectivo, y por ende, aplicable de manera obligatoria los trámites pendientes de resolver en sede gubernativa y judicial. Por lo anterior, esta providencia no podrá aplicarse de manera retroactiva, respetando así la cosa juzgada de los conflictos decididos con antelación.

- **Corte Constitucional, Sentencia SU-332 del 25 de julio de 2019**

La corporación determinó que los despachos judiciales accionados desconocieron que, aunque la norma que establece la sanción moratoria por pago tardío de las cesantías, prescrita en la ley 244 de 1995, modificada por la ley 1071 de 2006, no esté expresamente consagrada a favor de los miembros del magisterio, en virtud de los principios de favorabilidad e in dubio pro-operario, en materia laboral les correspondía aplicar la interpretación más beneficiosa para al trabajador.

- **Corte Constitucional, Sentencia SU-041 del 6 de febrero de 2020.**

Este Alto Tribunal, indicó que en materia de sanción moratoria por demora en el pago de las cesantías, se debe a la presencia de obstáculos financieros y administrativos que han venido afectando los recursos del FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-FOMAG-, y con esto, los derechos fundamentales de petición, a la seguridad social y al pago oportuno de las prestaciones sociales de sus afiliados, y que impiden el cumplimiento de los términos legales para resolver peticiones y acatar órdenes judiciales.

---

<sup>2</sup> Artículo 69 CPACA.

Manifiesta además que *“es importante resaltar que, si bien es cierto las medidas adoptadas por el artículo 57 de la Ley 1955 de 2019<sup>3</sup>, en lo atinente a la autorización de la emisión de los TES para sufragar la sanción por mora, solucionan la problemática objeto de estudio desde el punto de vista financiero, (i) los recursos no están disponibles de forma inmediata pues, como se ha mencionado en diferentes apartes de esta sentencia, el Decreto 2020 de 2019 dispuso la emisión de TES hasta por la suma de \$440.000.000.000,00 en la vigencia de 2019 y \$660.000.000.000,00 para el 2020; y (ii) no se descarta la posibilidad de que, con posterioridad a la entrada en vigor de dicha ley, esto es el 25 de mayo de 2019, se hayan seguido generando casos de sanción por mora en el pago extemporáneo del auxilio de cesantías. Lo anterior, dado que la ley simplificó el trámite del auxilio de cesantías, quedando en cabeza de las entidades territoriales certificadas su reconocimiento.*

*Sin embargo, este Tribunal no tiene evidencias (i) de la observancia del término legal para la contestación por parte de las Secretarías de Educación certificadas, ni (ii) del tiempo real de respuesta a los docentes -en el marco del nuevo procedimiento- por parte de dichas entidades territoriales<sup>4</sup>, lo que resulta de vital importancia pues si, a pesar de los cambios introducidos por la ley, se mantiene la falta de oportunidad en la atención de estas solicitudes, la sanción por mora causada sería responsabilidad de las entidades territoriales certificadas y no se podría pagar dicha indemnización con recursos del FOMAG<sup>5</sup>. Lo anterior, en lo que respecta a las solicitudes de pago por sanción mora allegadas a partir del 25 de mayo de 2019, fecha que en la que entró en vigencia de la ley 1955 de 2019.*

## 2. CASO CONCRETO:

### De la prescripción

El Consejo de Estado en sentencia del 2 de noviembre de 2023, SENTENCIA DE UNIFICACIÓN SUJ- 034 - CE-S2 -2023, dentro del proceso con radicado, 080012333000201200200-02 (2459-2014), abordando el tema de la prescripción en la sanción moratoria unificó el criterio y al respecto manifestó:

#### **IV. REGLAS DE UNIFICACIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN DE LA SANCIÓN MORATORIA POR PAGO INOPORTUNO O NO PAGO DE CESANTÍAS DEFINITIVAS. LEY 244 DE 1995, MODIFICADA POR LA LEY 1071 DE 2006.**

---

<sup>3</sup> Se recuerda que la Ley 1955 de 2019 entró en vigor el 25 de mayo de 2019.

<sup>4</sup> Ver punto 4.7 del Auto 572 de 2019.

<sup>5</sup> Al respecto ver el artículo 57 de la Ley 1955 de 2019, **“Artículo 57. 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 Secretaría 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. Para el pago de las prestaciones económicas y los servicios de salud, el Fondo deberá aplicar el principio de unidad de caja con el fin de lograr mayor eficiencia en la administración y pago de las obligaciones definidas por la ley, con excepción de los recursos provenientes del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET). En todo caso, el Fondo debe priorizar el pago de los servicios de salud y de las mesadas pensionales de los maestros. Los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio solo podrán destinarse para garantizar el pago de las prestaciones económicas, sociales y asistenciales a sus afiliados docentes, pensionados y beneficiarios. No podrá decretarse el pago de indemnizaciones económicas por vía judicial o administrativa con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. 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. [...]

112. Considerando el auto de 7 de febrero de 2019<sup>6</sup>, la Sección Segunda establece las siguientes reglas jurisprudenciales de unificación:

113. (i) El plazo trienal de la prescripción de la sanción moratoria por el incumplimiento en el pago de las cesantías definitivas, regulado por el artículo 151 del CPTSS, **se inicia a contabilizar desde que la penalidad se hace exigible, esto es, al vencimiento del plazo legal para el pago de la prestación social.** Si el reclamo de la sanción se presenta después de los tres años contados desde su exigibilidad, se configura la prescripción total. (Negrillas fuera de texto)

114. (ii) El término de la prescripción extintiva de la sanción moratoria derivada del pago tardío o no pago de las cesantías definitivas **se interrumpe por una sola vez con la reclamación oportuna**, y por un lapso igual de tres años, que no puede ser entendido como un término que habilita al beneficiario para presentar múltiples solicitudes, sin que opere la prescripción. (Negrilla fuera de texto)

115. (iii) Si la administración reconoce y/o paga las cesantías después de extinguido el derecho por prescripción, esa circunstancia no revive la oportunidad para reclamar la sanción moratoria.

#### **V. EFECTOS EN EL TIEMPO DE LAS REGLAS DE UNIFICACIÓN.**

116. Las reglas de unificación fijadas en esta sentencia son aplicables retrospectivamente a todos los asuntos que se encuentren en trámite en sede administrativa o judicial y no podrán ser aplicadas retroactivamente a aquellos casos cobijados por el fenómeno de la cosa juzgada.

Como se desprende de lo expuesto, es claro que la reclamación de la sanción moratoria deberá efectuarse **desde la causación de la penalidad**, que para el caso de aquella prevista en la Ley 244 de 1995 subrogada por la Ley 1071 de 2006, será desde el día siguiente a la finalización de los 65 días o de los 70 según la norma aplicable.

En ese orden, en el presente caso se observa que el término con que contaba la entidad demandada para reconocer y pagar las cesantías parciales se venció el **23 de septiembre de 2019** (70 días norma aplicable C.P.A.CA) debido a que las solicitó el 11 de junio de 2019 (*archivo 000 anexos*), y petitionó el pago de la sanción moratoria el **12 de diciembre de 2022**; es decir transcurridos **3 años 2 meses y 19 días** entre la (*causación de la penalidad*) y el momento en que presentó la petición en sede administrativa, razón por la cual **hay lugar a declarar la prescripción trienal** establecida en el artículo 102 del Decreto 1848 de 1969 y 105 del CPTy, **por lo tanto no se ordenará pago alguno..**

De otro lado, argumenta el actor en los alegatos de conclusión que en el presente caso no se configura la prescripción en atención a que se debe tener en cuenta el Acuerdo PCSJA20-11 8 del 16 marzo 2020 proferido por el Consejo Superior de la Judicatura que suspendió los términos judiciales del 16 de marzo de 2020 al 1 de julio de 2020, con ocasión de la pandemia.

Al respecto se debe indicar, que el presente asunto trata de determinar si acaeció la sanción moratoria por el pago inoportuno efectuado por la administración respecto de las cesantías definitivas, es decir, es el análisis de la temporalidad en sede administrativa, no en sede judicial, por tanto, de entrada, se podría

---

<sup>6</sup> Folios 341 a 345

indicar que el argumento del actor no está llamado a prosperar, pues se trata de términos administrativos no de términos judiciales.

Po otra parte, es imperativo rememorar que a raíz de la emergencia causada por el Covid 19 y la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, se expidió el Decreto 491 de 2020, por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, que respecto de los términos administrativos dispuso en su artículo 6:

**ARTICULO 6. Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa.** Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social **las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectara todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años.** (Negrilla fuera de texto)

La suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta.

En todo caso los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Durante el término que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley que regule la materia.

**PARAGRAFO 1.** La suspensión de términos a que se refiere el presente artículo también aplicara para el pago de sentencias judiciales.

**PARAGRAFO 2.** Los Fondos Cuenta sin personería jurídica adscritos a los ministerios, que manejen recursos de seguridad social y que sean administrados a través de contratos fiduciarios, podrán suspender los términos en el marco señalado en el presente artículo.

Durante el tiempo que dure la suspensión no correrán los términos establecidos en la normatividad vigente para la atención de las prestaciones y en consecuencia no se causaran intereses de mora.

**PARAGRAFO 3.** La presente disposición no aplica a las actuaciones administrativas o jurisdiccionales relativas a la efectividad de derechos fundamentales.

Ahora bien, es oportuno traer a colación el análisis efectuado al Decreto 491 de 2020 por parte de la Corte Constitucional mediante la sentencia C-242 de 2020, en este caso en lo relacionado con el parágrafo 2 del artículo 6, veamos:

- *Análisis del párrafo 2° del artículo 6°*

6.169. La Sala advierte que, desde una perspectiva jurídica, una razón para que el legislador hubiera establecido el párrafo 2° a fin de aclarar la posibilidad de suspender los trámites que se adelanten para la atención de las solicitudes de prestaciones a cargo de fondos de cuenta sin personería jurídica, radica en que existen normas especiales que establecen unos tiempos para adelantar dichas actuaciones, so pena de el surgimiento de la obligación de pagar intereses moratorios.

6.170. En concreto, a efectos de citar un ejemplo del reconocimiento de una prestación social a cargo de un fondo sin personería jurídica, puede mencionarse el caso del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio –FOMAG-<sup>7</sup>, frente al cual se ha establecido que es aplicable lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley 1071 de 2006<sup>8</sup>, en el que se regula el pago de las cesantías en el sector público, así:

*“La entidad pública pagadora tendrá un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días hábiles, a partir de la cual quede en firme el acto administrativo que ordena la liquidación de las cesantías definitivas o parciales del servidor público, para cancelar esta prestación social (...).*

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

6.171. Sobre el particular, esta Corporación resalta que las normas que establecen sanciones moratorias, como la citada, buscan evitar que:

(i) Las entidades omitan pagar las sumas dinerarias debidas a los administrados y, con tal propósito, establezcan mecanismos de gestión administrativa adecuados para propender por el cumplimiento pronto de las obligaciones a fin de precaver afectaciones al patrimonio público.

(ii) La mora en el pago de las deudas implique para el individuo una pérdida ante la devaluación natural del dinero.

(iii) Se desconozca la importancia que la cancelación de una deuda puede tener para el acreedor por tener origen en el goce de un derecho fundamental, por ejemplo, la protección frente a la contingencia de desempleo salvaguardada por el derecho a la seguridad social en el caso del pago de las cesantías.

**6.172. En este sentido, cabe preguntarse sobre lo que ocurre cuando una entidad, por razones externas e imprevisibles, no puede cumplir con la gestión administrativa respectiva para evitar que se cumpla el supuesto de hecho exigido por una norma para que se configure una sanción moratoria y si en ese caso resulta imperativo, a la luz de la Constitución, exigir ese pago.**

<sup>7</sup> Cfr. Ley 91 de 1981. “Artículo 3. 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 (...)”.

<sup>8</sup> Cfr. Sentencia SU-336 de 2017 (M.P. Iván Humberto Escruce Mayolo).

6.173. Al respecto, por un lado, esta Sala advierte que una respuesta positiva a dicha cuestión implicaría desconocer el principio de buena fe que rige las relaciones entre los administrados y el Estado de conformidad con el artículo 86 superior. **En efecto, obligar a una entidad a pagar una sanción moratoria a pesar de que la tardanza en cancelar una deuda no se debió a su culpa, sino a un factor externo ajeno a la institucionalidad e imprevisible, supone desconocer la finalidad de dicha figura e ignorar la máxima del derecho conforme a la cual “nadie está obligado a lo imposible”.**

6.174. Por otro lado, la Corte evidencia que una respuesta negativa a la pregunta **implicaría desconocer que la sanción moratoria lleva implícita también una compensación por la devaluación del dinero**, así como que sirve de garantía de satisfacción de intereses de gran importancia para los individuos, como el goce de los derechos fundamentales.

6.175. En este orden de ideas, la Corte evidencia que el parágrafo 2° del artículo 6° del Decreto 491 de 2020, al permitir la suspensión de los trámites referidos a la atención de prestaciones sociales, ofrecen una solución para que evitar que las autoridades sean sancionadas, por ministerio de normas que establecen sanciones moratorias, cuando en razón de la calamidad pública causada por la pandemia y las medidas adoptadas para enfrenarla, no puedan gestionar en debida forma el pago de sus obligaciones.

6.176. Empero, dicha disposición desconoce que la razón de ser de la sanción moratoria no se limita a castigar a la entidad ante posibles dilaciones en la gestión administrativa, sino que también busca garantizar que la devaluación del dinero no afecte a los administrados, así como reconocer la importancia de la satisfacción de los derechos a la tutela judicial efectiva y a la seguridad social.

6.177. Ahora bien, en torno al primer punto, este es, el reconocimiento de la devaluación del dinero, la Sala evidencia que es un aspecto que no fue tenido en cuenta en la norma enjuiciada, pues al suspenderse los términos de la atención de prestaciones sociales, las sanciones moratorias estipuladas en el derecho positivo no se configurarían y, por tanto, ante la inexistencia de otra disposición que ordene actualizar el valor del dinero, los administrados se verán afectados en su derecho a mantener el valor adquisitivo de sus acreencias.

**6.178. Por lo anterior, la Corte estima que únicamente podría ser constitucional el parágrafo 2° del artículo 6°, si se dispone que cuando la suspensión de términos implique la inaplicación de una norma que contemple una sanción moratoria, las autoridades deberán indexar el valor de la acreencia mientras opere tal medida.**

6.179. En relación con el segundo punto, esto es, la satisfacción del derecho a la seguridad social, la Corte considera que la afectación que la medida contempla en el parágrafo 2° genera sobre el mismo es proporcional en sentido estricto, porque, por un lado, persigue evitar que una entidad sea condenada a pagar una sanción moratoria a pesar de que no estuvo en la capacidad material de evitar la configuración del supuesto de hecho que le hubiera evitado el castigo financiero; y, de otra parte, se evidencia que el menoscabo de los derechos a la tutela judicial efectiva y a la seguridad social no es gravoso, porque:

**(i) La suspensión de términos no opera de plano y, por ello, debe ser motivada mediante acto administrativo, en el que la autoridad debe demostrar que existió una imposibilidad material de cumplir con la**

**deuda pendiente de pago por razones relacionadas con la pandemia y no por motivos administrativos de otra índole.**

(ii) La suspensión de términos es de carácter transitorio, pues ante la ausencia de un término especial de levantamiento de la misma en el acto administrativo, dicha medida finalizará una vez termine la emergencia sanitaria causada por el coronavirus COVID-19, momento en el cual se retomarán los plazos y en caso de incumplimiento de las normas que establecen las sanciones moratorias, se causarán las mismas.

(iii) Las posibles arbitrariedades en las que incurra una autoridad al suspender la atención de una prestación, al estar contenidas en un acto administrativo, pueden ser cuestionadas por medio de los mecanismos judiciales disponibles, como la acción de tutela cuando se vulneren derechos fundamentales.

**(iv) Si bien no se garantizará el pago de la sanción moratoria, si se deberá reconocer la indexación de las sumas adeudadas.**

**6.180. Así las cosas, a partir de las consideraciones expuestas, la Corte declarará la exequibilidad del artículo 6° del Decreto 491 de 2020, salvo la de su parágrafo 1° que se declarará inexecutable, y la de su parágrafo 2° en relación con el cual se declarará la exequibilidad condicionada, bajo el entendido de que cuando la suspensión de términos implique la inaplicación de una norma que contemple una sanción moratoria, las autoridades deberán indexar el valor de la acreencia mientras opere la misma.** (Negritas y subrayado del Despacho)

Así las cosas, claros en la legalidad que configura la suspensión de términos con ocasión de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en materia de configuración de la sanción moratoria con la obligación de indexar el valor de las acreencias mientras opere aquella, considera el Despacho que para el caso en estudio **no** se debe aplicar el supuesto de la suspensión, como quiera que el vencimiento de los 70 días que dispone la norma para el reconocimiento y pago de las cesantías fenecían el **23 de septiembre de 2019** fecha para la cual no se encontraba vigente la suspensión de los términos administrativos.

No es acertado que la actora pretenda hacer uso de la suspensión de los términos administrativos a efectos de extender el término de prescripción a su favor, máxime cuando el vencimiento de los 70 días para el caso en análisis no se dio en el periodo en el que se decretó la suspensión de los términos administrativos por la pandemia, y por otro lado, el vencimiento de los tres años atañedores a la configuración de la prescripción se consolidaron el 23 de septiembre de 2022, esto es, dos años de haberse superado el fenómeno de la pandemia, por tanto, no puede ser excusa la suspensión de términos administrativos frente a la inacción de la actora para enervar la petición tendiente a interrumpir el término prescriptivo.

Por manera que no hay lugar en el presente caso a no dar alcance a la aplicación del fenómeno de la prescripción, el cual se atisba a todas luces configurado y en ese sentido se declarará en la parte resolutive.

### **De las costas**

De conformidad con el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el numeral 8º del artículo 365 del Código General del Proceso<sup>9</sup>, **no hay lugar a la condena en costas**, porque no se demostró su causación acorde con el 365.5 del C.G.P. Lo anterior acorde con el Artículo 2º, Parágrafo 4º del Acuerdo PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura “Por el cual se establecen las tarifas de agencias en derecho”.

En mérito de lo expuesto el **Juzgado Veinticinco (25) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C. - Sección Segunda**, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO:** Declarar probada de oficio la excepción de prescripción y, por lo tanto, no se ordenará pago alguno, por las razones expuestas en la parte motiva.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas según lo motivo.

**TERCERO:** En firme esta sentencia, de mediar solicitud, por Secretaría, **liquídense** los gastos procesales, las costas; **devuélvase** a la parte actora el remanente de los gastos del proceso si los hubiere; y **archívense** los expedientes dejando las constancias del caso.

**CUARTO:** La presente providencia se notifica a las partes, de conformidad con lo establecido en el artículo 203 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), en concordancia con el artículo 291 del Código General del Proceso (CGP).

#### **CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

**ANTONIO JOSÉ REYES MEDINA**

Juez

*mas*

---

<sup>9</sup> **Artículo 365. Condena en costas.**

En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:

(...)

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

**Firmado Por:**  
**Antonio Jose Reyes Medina**  
**Juez Circuito**  
**Juzgado Administrativo**  
**Sala 025 Contencioso Admsección 2**  
**Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,  
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **2c90bd9bf17c698f9f6a542f3b47917e7aeabb5f3da4d7c019e6b7c1fdab0fe**

Documento generado en 05/12/2023 11:56:22 AM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**