



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

Bogotá D.C., Treinta (30) de octubre de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA:	11001-33-35-025-2019-00469-00
ACTOR(A):	PARMENIO HERNAN BEJARANO MORENO
DEMANDADO(A):	NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL-FON NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

De conformidad con lo previsto en el inciso final del artículo 181 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y el Decreto 806 de 2020 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. Declarar **LA EXISTENCIA** del acto ficto o presunto configurado el 26 de julio de 2019, frente a la petición radicada el 26 de abril de 2019, con relación al reconocimiento y pago de la sanción moratoria de en el pago de las cesantías, toda vez que la misma no fue contestada por parte de la entidad demandada Ministerio de Educación Nacional - Fonpremag.*

*2. Declarar la nulidad del acto ficto o presunto configurado el día el 26 de julio de 2019, frente a la petición radicada el 26 de abril de 2019, en cuanto negó el derecho a pagar la **SANCION POR MORA** a mi mandante establecida en la Ley 244 de 1995 y Ley 1071 de 2006, equivalente a un (1) día de su salario por cada día de retardo, contados desde los Setenta (70) días hábiles después de haber radicado la solicitud de la cesantía ante la demandada y hasta cuando se hizo efectivo el pago de la misma.*

*3. Declarar que mi representado tiene derecho a que la **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL -FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-**, le reconozca y pague la **SANCION POR MORA** establecida en la Ley 244 de 1995 y Ley 1 071 de 2006, equivalente a un (1) día de su salario por cada día de retardo, contados desde los setenta (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.*

**CONDENAS:**

*1. Condenar a la **NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-**, a que se le reconozca y pague la **SANCION POR MORA** establecida en la Ley 244 de 1995 y Ley 1071 de 2006 a mi mandante, equivalente a un (1) día de su salario por cada día de retardo, contados desde los setenta (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. Que se ordene a la *NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO*-dar cumplimiento al fallo que se dicte dentro de este proceso tal como lo dispone el artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. (C.P.A.C.A).**

**3. Condenar a la *NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL-FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO*- al reconocimiento y pago de intereses moratorios a partir del día siguiente de la fecha de la ejecutoria de la sentencia y por el tiempo siguiente hasta que se efectúe el pago de la SANCION MORATORIA reconocida en esta sentencia.**

**4. Condenar en costas a la *NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL-FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO*- de conformidad con lo estipulado en el Artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y Código General del Proceso.**

#### **b. Fundamentos fácticos.**

- El demandante presta sus servicios en el sector oficial del Magisterio en el Distrito Capital de Bogotá. El 13 de noviembre de 2015 petitionó el reconocimiento y pago de sus Cesantías Parciales, prestación que le fue reconocida mediante la Resolución 1505 del 10 de marzo de 2016.
- Que el valor reconocido a título de cesantía parcial, fue depositado por la entidad el 18 de julio de 2016, que la entidad tenía para pagar hasta el 26 de febrero de 2016.
- Mediante petición radicada el 26 de abril de 2019 ante Fompremag, 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.**

##### **Normas violadas:**

Leyes: 91/89, artículos 5 y 15, 244 de 1995, artículos 1 y 2, 1071 de 2006, artículos 4 y 5.

##### **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 24 de octubre de 2019 (fl. 24-25); 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 (fls.30).

Mediante auto calendado el 09 de octubre de 2020 en la que entre otras decisiones se anunció sentencia anticipada de conformidad con el artículo 13.1 del Decreto Legislativo 806 de 2020, se incorporaron las pruebas documentales y se ordenó correr traslado a las partes para alegato de conclusión. (P. 67-69 pdf)

**a. Contestación de la demanda.**

La Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio no contestó la demanda.

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

Obran en el proceso las siguientes pruebas relevantes:

- a. Petición del 26 de abril 2019, mediante la cual solicitó el reconocimiento y pago de la sanción moratoria (fl. 13-14).
- b. Resolución 1505 del 10 de marzo de 2016 mediante la cual se reconoció la cesantía parcial a la accionante (fl. 16-17).
- c. Oficio mediante el cual la Fiduprevisora certifica el pago de la cesantía parcial (fl. 18)

### **IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.**

**PARTE DEMANDANTE:** El apoderado se ratificó en los hechos y pretensiones de la demanda. Hizo un recuento de los antecedentes jurisprudenciales en los cuales se basan sus pretensiones.

Manifestó que:

(...)

*“Para efectos de entendimiento de la normativa sobre la cual se funda la demanda, debe acogerse el criterio de hermenéutica que expresa: que donde el legislador no distingue, le está prohibido al intérprete hacerlo, en consecuencia, resulta indudable que la ley 1071 de 2006, sí le es aplicable a quienes ostentan la calidad de docentes al servicio oficial.*

*Debe quedar claro que los plazos dispuestos por el legislador para la expedición del acto administrativo de reconocimiento de las cesantías, en este caso parcial, y para la cancelación de la misma, están fijados en los artículos 4 y 5 de la Ley 1071 de 2006, los que en adecuada técnica jurídica e interpretación sistemática deben enlazarse, concordarse y complementarse. No resulta jurídicamente válido desintegrarlos o aplicarse en forma insular, pues, el querer del legislador estuvo fundado en que para su empleo debían integrarse, máxime cuando así lo ha expuesto la máxima autoridad de lo Contencioso Administrativo en múltiples decisiones sobre el tema.*

*Se considera por la parte demandada que no resulta posible el pago inmediato de las cesantías parcial, y apoya su tesis en una providencia de la Corte Constitucional, respetable posición; sin embargo, la sentencia sobre la que funda su oposición no fue proferida frente al estudio o análisis de constitucionalidad de la ley 1071 de 2006, que hizo extensiva la sanción moratoria en el evento de reconocimiento y pago tardío de las cesantías parcial.*

*En tal virtud la aplicación de la mencionada normativa resulta un imperativo legal, dada su vigencia por no haber sido declarada inexecutable por la autoridad judicial competente”.*

(...)

*Finalmente, solicita se accedan las pretensiones de la demanda.*

**PARTE DEMANDADA:** Guardó Silencio.

**MINISTERIO PÚBLICO:** Guardó silencio.

## **V. 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 parciales 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:**

---

<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.”

**“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 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-

---

<sup>2</sup> Artículo 69 CPACA.

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.

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.*

## VI. DE LA PRESCRIPCIÓN

---

<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. [...]

El Consejo de Estado en sentencia del 6 de diciembre de 2018, dentro del proceso con radicado, 730012333000201400650 01 abordando el tema de la prescripción en la sanción moratoria concluyó que la reclamación de la sanción moratoria deberá efectuarse **desde la causación de la penalidad**, que para el caso es 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, al respecto indicó:

“39. El citado artículo 151 del Código Procesal del Trabajo y Seguridad Social, invocado en la Sentencia de Unificación CE-SUJ2 004 del 25 de agosto del 2016<sup>6</sup>, establece al tenor:

«**Artículo 151. Prescripción.** Las acciones que emanen de las leyes sociales prescribirán en tres años, que se contarán desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible. El simple reclamo escrito del trabajador, recibido por el {empleador}, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpirá la prescripción pero sólo por un lapso igual.»

40. De conformidad con la norma transcrita, en la citada providencia de unificación<sup>7</sup> se consideró que la obligación se hace exigible **desde el momento mismo en que surge la mora**, por lo que pese a que en ella solo se abordó la prescripción en materia de cesantías anualizadas, **la Subsección aplicará la regla atinente a que la reclamación deberá efectuarse desde la causación de la penalidad**, que para el caso de aquella prevista en la Ley 244 de 1995<sup>8</sup> subrogada por la Ley 1071 de 2006<sup>9</sup>, **será desde el día siguiente a la finalización de los 65 días** en los eventos de reconocimiento tardío y respecto de los procedimientos administrativos regulados por el CCA – Decreto 01 de 1984.” (Negrilla fuera de texto)

## CASO CONCRETO:

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 **26 de febrero de 2016** (70 días norma aplicable C.P.A.CA) debido a que las solicitó el **13 de noviembre de 2015** (fl.16), y petitionó el pago de la sanción moratoria el **26 de abril de 2019** (fls.13-14); es decir transcurridos más de **3 años** 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 CPT y, **POR LO TANTO NO SE ORDENARÁ PAGO ALGUNO.**

## 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>10</sup>, **no hay lugar a la**

<sup>6</sup> C.P. Luis Rafael Vergara Quintero.

<sup>7</sup> *Ibidem* 67.

<sup>8</sup> «por medio de la cual se fijan términos para el pago oportuno de cesantías para los servidores públicos, se establecen sanciones y se dictan otras disposiciones.»

<sup>9</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>10</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:

**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 la 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

*ampm*

---

(...)

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 025 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO BOGOTA-CUNDINAMARCA**

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:

**61dddc663f5ac1620a76e5aca781adef52bf7ae261115e62f5a34e2adc9ac30**

Documento generado en 30/10/2020 10:03:36 a.m.

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**

**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**