



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

Bogotá D.C., cuatro (04) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

REFERENCIA:	11001-33-35-025-2020-00185-00
ACTOR(A):	OMAR AGUDELO OSORIO
DEMANDADO(A):	NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL-FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

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. Declarar la nulidad del acto ficto configurado el 11 de marzo de 2019, frente a la petición radicada el 11 de diciembre de 2019, en cuanto negó el derecho a pagar la SANCIÓN POR MORA a mi mandante establecida en la Ley 244 de 1995 y Ley 1071 de 2006 equivalente a 1 día de su 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.

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 sanción por mora establecida en la ley 244 de 1995 y Ley 1071 de 2006 equivalente a 1 día de su 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.

CONDENAS:

1. Condenar a la NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL-FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, le reconozca y pague la sanción por mora establecida en la ley 244 de 1995 y 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 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.
3. Condenar a la NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL-FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, la reconocimiento y pago de los ajustes de valor a que haya lugar con motivo de a disminución del poder adquisitivo de la SANCIÓN MORATORIA referida en 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 al presente proceso.

4. *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 ejecutoria de la sentencia y por el tiempo siguiente hasta que se efectúe el pago de la SANCIÓN MORATORIA reconocida en esta sentencia,*
5. *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.

- La demandante presta sus servicios en el sector oficial del Magisterio en el Distrito Capital de Bogotá. El 10 de septiembre de 2017 petitionó el reconocimiento y pago de sus Cesantías parciales, prestación que le fue reconocida mediante la Resolución 8997 del 09 de julio de 2017.
- Que el valor reconocido a título de cesantías parciales, fue pagado por la entidad el 27 de febrero de 2018.
- Mediante petición radicada el 27 de febrero de 2018 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.

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 24 de agosto de 2020 ^(p.29 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 calendarado el 10 de marzo de 2021 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. (p.286 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:

Por la Parte Demandante:

- a.** Petición solicitando el pago de la sanción moratoria por pago tardío en las cesantías parciales. (fl.21)
- b.** Resolución 8997 del 22 de noviembre de 2017 de reconocimiento de una cesantía parcial. (fl.17)
- c.** Constancia de pago. (fl.20)

V. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

PARTE DEMANDANTE:

Acorde con el informe de secretaría en el que indica que se remitió correo con los alegatos sin archivo adjunto, se tienen por no presentados

PARTE DEMANDADA: Guardó Silencio.

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 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 2006¹.

¹ "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."

- 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 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 ley² 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**

² Artículo 69 CPACA.

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.

Manifiesta además que *“es importante resaltar que, si bien es cierto las medidas adoptadas por el artículo 57 de la Ley 1955 de 2019³, 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 territoriales⁴, 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 FOMAG⁵. Lo anterior, en lo que respecta a

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

⁴ Ver punto 4.7 del Auto 572 de 2019.

⁵ 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. [...]

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.

C. Del Acto Ficto:

La petición de pago de sanción moratoria por pago tardío de sus cesantías fue radicada el **11 de diciembre de 2018**, ante el Ministerio de Educación Nacional.

En la demanda se deprecia la nulidad del acto ficto o presunto resultante del silencio administrativo negativo conforme a la petición radicada.

Disposición que regula común a los procesos: **Artículo 83 del C.P.A.C.A.**, que dispone:

“Artículo 83 del C.P.A.C.A.: Silencio Negativo. Transcurridos tres (3) meses contados a partir de la presentación de una petición sin que se haya notificado decisión que la resuelva, se entenderá que esta es negativa.

...

La ocurrencia del silencio administrativo negativo no eximirá de responsabilidad a las autoridades. Tampoco las excusará del deber de decidir sobre la petición inicial, salvo que el interesado haya hecho uso de los recursos contra el acto presunto, o que habiendo acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se haya notificado auto admisorio de la demanda.

En ese orden de ideas es claro que se configuró el silencio administrativo negativo el **11 de diciembre de 2019**, en consideración a que la entidad accionada guardó silencio, es decir, no resolvieron de fondo las peticiones elevadas por la demandante, en consecuencia, se declarará su ocurrencia.

3. CASO CONCRETO:

Se encuentra demostrado y admitido:

1.- La demandante solicitó el reconocimiento y pago de sus cesantías parciales el **07 de julio de 2017** (p. 17).

2.- La Secretaria de Educación del Distrital, en nombre y representación de La Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (Fonpremag), expidió la **Resolución 8997 del 22 de noviembre de 2017**, reconociendo la prestación. Esto es, superando los 15 días hábiles.

3.- **Disposición aplicable – CPACA:** Los 70 días hábiles vencieron el **19 de octubre de 2017**, sin que se hubiese realizado el aludido pago.

4.- El pago se puso a disposición de la demandante el **27 de febrero de 2018** (p.20).

5.- Por tanto, resulta procedente declarar la nulidad deprecada y condenar a la **Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio**, al reconocimiento y pago, **con recursos propios**, de un día de salario devengado por la demandante por cada día de retardo en que incurrió en el reconocimiento y pago de las cesantías parciales, que se contabilizará desde cuando debió hacerse el pago hasta cuando el mismo se puso a disposición, es decir, entre el **20 de octubre de**

2017 (día siguiente al vencimiento de los 70 días hábiles) al 26 de febrero de 2018 (día anterior a haberse puesto a disposición el pago), teniendo en cuenta para ello la asignación básica vigente en la fecha en que se produjo el retiro de la demandante, y considerando que NO se dio el fenómeno jurídico de la prescripción.

Para el cumplimiento de las sentencias, la **SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL** y la **FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.**, actuarán acorde con las competencias legales de emitir el proyecto de acto administrativo correspondiente, su aprobación y pago respectivamente, sin que ello signifique una condena *per se*.

Con relación a la petición de **indexación** de las sumas reconocidas, se indica que ello **NO** se dispondrá, pues hacerlo equivaldría a un doble pago como fue advertido por la H. Corte Constitucional en **sentencia C- 488 de 1996** y, por el H. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “A”, en sentencia proferida el 10 de febrero de 2011, radicación 08001-23-31-000-2005-02156-01(0910-10), y por este Juzgado en providencias pasadas.

Consecuentemente, no hay lugar a indexación de suma alguna por concepto de sanción moratoria, habida cuenta que la sanción en si misma representa una tasa muy superior al porcentaje de mora que se utilizaría para cobrar intereses sobre la misma. Lo anterior sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 187 del CPACA, y acorde con lo ordenado por el Consejo de Estado en el numeral cuarto de la sentencia de unificación del 18 de julio de 2018.

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 Proceso⁶, **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: Declárase la existencia, así como la nulidad del acto ficto producto del silencio administrativo negativo guardado por la entidad demandada, frente a la petición radicada por la demandante el **11 de diciembre de 2018**.

SEGUNDO: Condénese parcialmente, a título de restablecimiento del derecho, a **LA NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO**

⁶ “**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.”

NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO (FONPREMAG) a reconocer y pagar a:

El señor **OMAR AGUELO OSORIO**, identificada con la C.C. No. **79.244.660** la sanción moratoria de que tratan las Leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006, desde cuando debió hacerse el pago de sus cesantías **PARCIALES** hasta cuando la misma se realizó, es decir, entre el **20 de octubre de 2017** (*día siguiente al vencimiento de los 70 días hábiles*) al **26 de febrero de 2018** (*día anterior a haberse puesto a disposición el pago*), **teniendo en cuenta para ello la asignación básica vigente en la fecha en que se produjo el retiro de la demandante**, y considerando que **NO se dio el fenómeno jurídico de la prescripción.**

Lo anterior sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 187 del CPACA, y acorde con lo ordenado por el Consejo de Estado en el numeral cuarto de la sentencia de unificación del 18 de julio de 2018.

Para el cumplimiento de la sentencia, la **SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL** y la **FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.**, actuarán acorde con las competencias legales de emitir el proyecto de acto administrativo correspondiente, su aprobación y pago respectivamente, sin que ello signifique una condena *per se*.

TERCERO: Niéguese las demás pretensiones de la demanda incluso la de indexación.

CUARTO: Sin condena en costas según lo motivo.

QUINTO: 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.

SEXTO: 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

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:

c204c176a64be19a236797e251629705c23c77ad1289df89ededec2a36fc22b8

Documento generado en 02/05/2021 05:05:09 PM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>