

JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Villavicencio - Meta, veinticuatro (24) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

RADICACIÓN: 50001 33 33 009 2021 00027 00
CONVOCANTE: SILVIA QUESADA MORENO
CONVOCADO: NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO
M. DE CONTROL: CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL

Procede el Despacho a pronunciarse respecto del acuerdo conciliatorio celebrado en la Procuraduría 49 Judicial II para Asuntos Administrativos de Villavicencio, entre la señora Silvia Quesada Moreno, como parte convocante y la Nación - Ministerio de Educación - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (en adelante FOMAG), como parte convocada, a través de sus respectivos apoderados.

ANTECEDENTES

I. De la solicitud de conciliación extrajudicial:

Ante la Procuraduría General de la Nación (reparto), y por intermedio de apoderada, la señora Silvia Quesada Moreno, identificada con cédula de ciudadanía No. 40.396.381 de Villavicencio, presentó solicitud de conciliación extrajudicial el día 15 de octubre de 2020, procurando: **i)** que se declare la nulidad del acto ficto configurado el 15 de febrero de 2019, ante la no respuesta por parte de la Nación - Ministerio de Educación - FOMAG a la petición de fecha 15 de noviembre de 2018, a través de la cual se solicitó el reconocimiento de la sanción moratoria establecida en la Ley 1071 de 2006; **ii)** el reconocimiento y pago de la referida sanción, equivalente a un (1) día de su salario por cada día de retardo, contados a partir desde los setenta (70) días hábiles siguientes a la radicación de la solicitud de la cesantía y hasta cuando se hizo efectivo su pago; y **iii)** el reconocimiento de la indexación sobre el monto de la sanción moratoria que se reclama y hasta que se efectúe el pago de la misma.

Como fundamento de las pretensiones, se narró la siguiente situación fáctica, la cual se resume de la siguiente manera:

1.1. Dijo que el FOMAG, es una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable, estadística y sin personería jurídica, creada con la expedición de la Ley 91 de 1989 (artículo 3º).

1.2. Afirmó que el FOMAG, tiene dentro de sus competencias el pago de las cesantías de los docentes de los establecimientos educativos del sector oficial, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 91 de 1989.

1.3. Comentó que su representada, por laborar como docente en establecimiento educativo estatal, ubicado en el municipio de Villavicencio, el día 13 de diciembre



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

de 2016, solicitó a la Nación - Ministerio de Educación Nacional - FOMAG el reconocimiento y pago de las cesantías a la que tenía derecho.

1.4. Indicó que a través de la resolución No. 423 del 06 de febrero de 2017, le fue reconocida la cesantía solicitada.

1.5. Señaló que el pago de las cesantías se efectuó con posterioridad al término de los setenta (70) días hábiles que prevé la normatividad para ello, particularmente, los artículos 4º y 5º de la Ley 1071 de 2006, esto es, el día 04 de mayo de 2017.

1.6. Expresó que su representada solicitó las cesantías el 13 de diciembre de 2016, y el plazo para efectuar su pago era hasta el día 23 de marzo de 2017, pero se efectuó el 04 de mayo de ese año, transcurriendo 42 días de mora, contados a partir de los setenta (70) días hábiles que tenía la entidad convocada para realizar el pago y hasta que se efectuó el mismo.

1.7. Mencionó que el 15 de noviembre de 2018, se solicitó el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías, la cual fue resuelta negativamente de forma ficta el día 15 de febrero de 2019, en tanto transcurrieron más de tres (03) meses sin obtener respuesta, circunstancia que de acuerdo con el procedimiento administrativo, conllevó a solicitar audiencia de conciliación extrajudicial previo a interponer la correspondiente demanda.

2. Del acuerdo conciliatorio celebrado por las partes:

La Procuraduría 49 Judicial II para Asuntos Administrativos de Villavicencio, mediante del auto No. 066 del 15 de febrero de 2021, admitió la solicitud objeto de estudio y fijó el día 04 de marzo de este año, como fecha de celebración de audiencia de conciliación concentrada, a la cual acudieron las partes, convocante y convocada.

En dicha oportunidad, la Nación - Ministerio de Educación - FOMAG (parte convocada), manifestó su ánimo conciliatorio en los términos de la siguiente propuesta:

“De conformidad con las directrices aprobadas por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial del Ministerio de Educación Nacional, las cuales se encuentran recogidas en el Acuerdo No. 001 de 1 de octubre de 2020 «Por medio del cual se recogen las políticas, lineamientos, directrices, parámetros y reglas aprobados por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial del Ministerio de Educación Nacional en asuntos relacionados con la sanción moratoria por el pago tardío de cesantías a los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio» aprobado en sesión No. 41 de 1 de octubre de 2020, modificado por el Acuerdo No. 001 de 1 de febrero de 2021 «Por el cual se modifica el numeral 3.4. del artículo 3 del Acuerdo No. 001 de 1 de octubre de 2020», y conforme al estudio técnico presentado al comité de conciliación en el cual Fidupervisora S.A. -sociedad fiduciaria administradora del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG)- informó que no se han realizado pagos administrativos por concepto de la obligación de que trata la presente certificación, la posición del Ministerio es CONCILIAR en la audiencia programada por el Despacho con ocasión a la convocatoria a conciliar promovida por SILVIA QUESADA



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

MORENO con CC 40396381 en contra de la NACION - MINISTERIO DE EDUCACION - FOMAG, cuya pretensión es el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por pago tardío de cesantías CESANTÍA PARCIAL POR REPARACIÓN - PRESUPUESTO ORDINARIO reconocidas mediante Resolución No. 423 del 06 de febrero de 2017. Los parámetros de la propuesta son los siguientes:

Fecha de solicitud de las cesantías: 13 de diciembre de 2016

Fecha de pago: 24 de abril de 2017

No. de días de mora: 31

Asignación básica aplicable: \$ 3.043.201

Valor de la mora: \$ 3.144.640

Propuesta de acuerdo conciliatorio: \$ 2.830.176 (90%)

(...).

Tiempo de pago después de la aprobación judicial de la conciliación: 1 MES (DESPUÉS DE COMUNICADO EL AUTO DE APROBACIÓN JUDICIAL). No se reconoce valor alguno por indexación.

La presente propuesta de conciliación no causará intereses entre la fecha en que quede en firme el auto aprobatorio judicial y durante el mes siguiente en que se haga efectivo el pago.

Se paga la indemnización con cargo a los títulos de tesorería de conformidad con lo establecido en la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo) y el Decreto 2020 de 2019, y de acuerdo con la adición presupuestal de \$440.000.000.000 aprobada por el Consejo Directivo de FOMAG en sesión ordinaria de 9 de diciembre de 2019.

(...).”

La anterior propuesta, fue aceptada por la apoderada de la señora Silvia Quesada Moreno (parte convocante), de la siguiente manera: *“Teniendo en cuenta que la formula conciliatoria presentada por la convocada se encuentra acorde con el salario certificado por la entidad territorial, e igualmente se ajusta a la postura de la firma de abogados López Quintero; de aceptar propuesta de conciliación no inferior al 90% del reconocimiento de la sanción moratoria, siempre y cuando el salario y los extremos coincidan con nuestra liquidación, manifiesto aceptación de la formula conciliatoria presentada en esta diligencia.”*

Acto seguido, la Procuradora 49 Judicial II para Asuntos Administrativos de Villavicencio, emitió concepto favorable respecto del acuerdo al que llegaron las partes, indicando: **i)** que contiene obligaciones claras, expresas y exigibles en cuanto al tiempo, modo y lugar de su cumplimiento; **ii)** cumple con los requisitos relativos a no haber caducado el medio de control que eventualmente se podría haber presentado; **iii)** el conflicto versa sobre un asunto de contenido particular y patrimonial del cual pueden disponer las partes; **iv)** las partes convocante y convocado están debidamente representados a través de sus apoderados con facultad expresa para conciliar; **v)** obran las pruebas necesarias para la justificación del acuerdo al que llegaron las partes; y finalmente, **vi)** que el acuerdo contenido en el acta no es violatorio de la ley, ni lesivo para el patrimonio público.

Seguidamente, se remitió el expediente relativo al acuerdo de conciliación avalado, ante los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Villavicencio



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

(reparto), para que se surtiera el control de legalidad, correspondiéndole a este Despacho, según acta individual de reparto del 05 de marzo de este año.

CONSIDERACIONES

De conformidad con lo establecido en el artículo 24 de la Ley 640 de 2001, en concordancia con los artículos 70 de la Ley 446 de 1998 y numeral 2º del artículo 155 del C.P.A.C.A., el Despacho es competente para conocer del actual asunto puesto en su conocimiento.

I. Del problema jurídico a resolver:

¿Cumple los requisitos legales y jurisprudenciales el acuerdo de conciliación al cual han llegado Silvia Quesada Moreno y la Nación - Ministerio de Educación - FOMAG, para su aprobación en sede judicial?

II. Hechos probados:

Para decidir el presente asunto, el Despacho tendrá en consideración los siguientes hechos relevantes, los cuales se encuentran debidamente acreditados en el expediente:

2.1. Que mediante resolución No. 1500-56.03/423 del 06 de febrero de 2017, la Secretaría de Educación municipal de Villavicencio, reconoció a la docente Silvia Quesada Moreno, la cesantía parcial solicitada el día 13 de diciembre de 2016; acto administrativo que fue notificado de manera personal el 23 de febrero de 2017, dejándose constancia expresa de la renuncia a términos de ejecutoria.

2.2. Que la suma dineraria por concepto de la prestación reconocida, fue pagada a través de entidad bancaria el 04 de mayo de 2017.

2.3. Que la asignación básica de la docente Silvia Quesada Moreno, para los años 2016 y 2017, era de \$2.794.875 y \$3.043.201, respectivamente.

2.4. Que el día 15 de noviembre de 2018, la señora Quesada Moreno a través de apoderada, solicitó el reconocimiento y pago de la sanción moratoria establecida en la Ley 1071 de 2006, y de la indexación hasta la fecha en que se efectúe el pago de la referida sanción.

III. De los requisitos de la conciliación extrajudicial:

La conciliación es un mecanismo alternativo de solución de conflictos y de descongestión judicial, a través del cual dos (2) o más personas naturales o jurídicas, procuran por sí mismas resolver sus diferencias ante un tercero neutral y calificado, conocido como conciliador. Con este instrumento, se pretende lograr un eficaz acceso a la administración de justicia para dar cumplimiento a los principios que inspiran el ordenamiento jurídico y los fines esenciales del Estado, contenidos



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

en el Preámbulo y en el artículo 2º de la Constitución Política de 1991, en particular los relacionados con la justicia, la paz y la convivencia. La conciliación puede ser judicial, si se efectúa dentro del respectivo proceso donde se discute la causa *petendi* o extrajudicial, si es por fuera de este.

La jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado¹ sobre el asunto que nos ocupa, ha establecido que los presupuestos para la aprobación de una conciliación extrajudicial, son los que siguen:

- a. La debida representación de las personas que concilian.
- b. La capacidad o facultad que tengan los representantes o conciliadores para conciliar.
- c. La disponibilidad de los derechos económicos enunciados por las partes.
- d. Que no haya operado la caducidad de la acción.
- e. Que lo reconocido patrimonialmente esté debidamente respaldado en la actuación.
- f. Que el acuerdo no resulte abiertamente lesivo para el patrimonio público (artículos 73 y 81 de la Ley 446 de 1998).

IV. Caso concreto.

De acuerdo con lo anterior, se procede al análisis de los presupuestos legales para impartir aprobación al acuerdo conciliatorio logrado el día 04 de marzo de 2021, ante la Procuraduría 49 Judicial II para Asuntos Administrativos de Villavicencio.

En ese orden, es dable indicar que la competencia de los Agentes del Ministerio Público para conocer de las conciliaciones extrajudiciales en materia administrativa, se somete a los factores de competencia propios de la jurisdicción contenciosa administrativa establecidos en la Ley 1437 de 2011. Así, en el caso particular, se tiene que la autoridad ante la cual se concilió es la competente para cumplir las funciones de conciliador, tal y como lo regla el artículo 23 de la Ley 640 de 2001.

En el caso de marras, evidencia el Despacho que de acuerdo con la resolución No. 1500-56.03/423 del 06 de febrero de 2017², el lugar donde la señora Silvia Quesada Moreno, prestaba sus servicios como docente al momento de la solicitud de sus cesantías, es el municipio de Villavicencio, departamento del Meta, por lo que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3º del artículo 156 del C.P.A.C.A, según el factor territorial, son competentes para conocer del asunto, los jueces administrativos de este circuito judicial, por lo que, en consecuencia, también lo son para tramitar lo relativo a la aprobación o improbación de la conciliación extrajudicial de la referencia.

¹ Sección Tercera - Subsección B, C.P. Dra. Stella Conto Díaz Del Castillo, proveído emitido el 28 de febrero de 2013 dentro del expediente No. 25000-23-26-000-2011-00062-01(41439); Sección Tercera - Subsección C, C.P. Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa (E), auto emitido el 16 de mayo de 2016 dentro del proceso No. 52001-23-31-000-2009-00006-01(45049); Sección Tercera - Subsección A, C.P. Dra. MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO, proveído del 19 de abril de 2018 emitido dentro del expediente No. 08001-23-31-000-2009-00090-01(58231); entre otras.

² Párrafo 2º parte considerativa de dicho acto; valga destacar que en la actualidad se encuentra activa, según se desprende del certificado de salarios obrante en el expediente.

JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Precisado lo anterior, se procederá a realizar el análisis de los presupuestos legales: En primer lugar, se tiene que las partes, son personas capaces, que se encontraban debidamente representadas al momento de celebrar la conciliación, pues concurren a través de apoderados debidamente constituidos y expresamente facultados para conciliar; la parte convocante, a través de su apoderada debidamente facultada, para adelantar la audiencia de conciliación extrajudicial administrativa ante la Procuraduría General de la Nación (reparto) y conciliar los derechos reclamados, tal como se aprecia con el poder visible en el expediente digital y memorial de sustitución de fecha 03 de marzo de 2021.

A su turno, la apoderada de la entidad convocada, de conformidad con el poder general otorgado mediante escritura pública No. 522 del 28 de marzo de 2019, la aclaración incorporada a través de la escritura pública No. 1230 del 11 de septiembre de 2019, anexo y memorial de sustitución de fecha 03 de marzo de este año, contando con facultad expresa para conciliar en este asunto.

En relación con la **disponibilidad de los derechos económicos**, se advierte que el asunto de que trata la presente conciliación extrajudicial se refiere a una controversia de carácter patrimonial, en cuanto lo que se concilió fue el pago de una sanción por la mora en el pago oportuno de las cesantías solicitadas por la señora Quesada Moreno, dejando claro que no se trata de alguna prestación social relacionada con el trabajo, siendo dicho asunto conciliable a la luz de la legislación vigente y pasible del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho determinado en el artículo 138 del C.P.A.C.A, en cuanto el restablecimiento que se pretende deriva de la solicitud de nulidad de un acto administrativo presunto.

Respecto de la **caducidad**, debe determinarse primeramente que el medio de control procedente en el evento de que la parte interesada decidiera acudir a la vía jurisdiccional sería el de nulidad y restablecimiento del derecho, que a la luz de lo previsto en el literal d) del numeral 2° del artículo 164 del C.P.A.C.A tiene un término de caducidad de cuatro (4) meses, excepto que se dirija contra actos producto del silencio administrativo, los cuales pueden demandarse en cualquier tiempo, según lo preceptuado por el literal d) del numeral 1° del artículo citado. Es así, que al versar el acuerdo sobre la penalidad derivada del pago tardío de la cesantías, el acto administrativo ficto cuya nulidad se pretendería en caso de demanda, podría atacarse en cualquier tiempo, por lo que en consecuencia, es claro que no le es aplicable el fenómeno jurídico de la caducidad.

Ahora bien, en cuanto al **respaldo de la propuesta** formulada por la parte convocada (Nación - Ministerio de Educación - FOMAG), se encuentra demostrado que a través de la certificación emitida por el Secretario del Comité de Conciliación y Defensa Judicial del Ministerio de Educación, se propuso conciliar la sanción moratoria por el pago tardío de cesantías en \$2.830.176, equivalente al 90% de lo pretendido, teniendo como asignación básica la del año 2017 (\$3.043.201); así mismo, que el pago de la referida suma sería pagada un mes después de su



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

aprobación en sede judicial, sin reconocer concepto alguno por indexación, ni intereses. Propuesta que fue aceptada por la parte convocada en la audiencia de conciliación llevada a cabo ante la Agente del Ministerio Público referida.

De la documental obrante en el expediente, se tiene, que la docente Silvia Quesada Moreno el día 13 de diciembre de 2016, solicitó de reconocimiento y pago de cesantías parciales, las cuales le fueron reconocidas por la Secretaría de Educación de Villavicencio a través de la resolución No. 1500-56.03/423 del 06 de febrero de 2017³, y pagadas a través de entidad bancaria el día 04 de mayo de ese año; así mismo, que a través de apoderada el 15 de noviembre de 2018, presentó ante la parte convocada, petición por medio de la cual solicitó el reconocimiento y pago de la sanción por mora establecida en la Ley 1071 de 2006, equivalente a 01 día de salario por cada día de retardo, contados desde los 70 días hábiles siguientes de haber radicado la solicitud de cesantía ante la entidad y hasta cuando se hizo su pago efectivo, además, del reconocimiento de la respectiva indexación, frente a la cual no obtuvo respuesta alguno, dando lugar a la configuración de un acto presunto.

En virtud de lo anterior, se evidencia que la solicitud de liquidación de cesantías parciales se efectuó el 13 de diciembre de 2016, por lo que el plazo de 15 días previsto en el artículo 4º de la Ley 1071 de 2006, con el que contaba la administración para resolver la petición venció el día 03 de enero de 2017, pero como se observó, la resolución No. 1500-56.03/423, solo fue emitida el 06 de febrero de 2017, esto es, 34 días después de que feneciera la oportunidad para ello.

En ese orden de ideas, la sub regla jurisprudencial que refiere el fallo de unificación del Honorable Consejo de Estado⁴, aplicable al presente caso, es el de la expedición del acto administrativo cuando se da por fuera del término de ley, evento en el cual, la sanción moratoria corre 70 días hábiles después de radicada la solicitud de reconocimiento, que corresponden a: i) 15 días para expedir la resolución; ii) 10 días de ejecutoria del acto; y iii) 45 días para efectuar el pago.

En tal virtud, en el asunto objeto de estudio, los plazos descritos transcurrieron así:

Término:	Fecha:	Caso concreto:
Fecha de la reclamación de las cesantías parciales:	13 diciembre 2016	
Vencimiento del término para el reconocimiento: 15 días (Art. 4º Ley 1071 de 2006)	03 enero 2017	Fecha de reconocimiento: 06 febrero 2017

³ En este caso se aplica la sub regla jurisprudencial enunciada en la sentencia del 18 de julio de 2018, emitida dentro del expediente No. 73001-23-33-000-2014-00580-01, aplicable en el caso en que la expedición del acto administrativo se da por fuera del término de ley, evento en el cual, la sanción moratoria corre 70 días hábiles después de radicada la solicitud de reconocimiento, que corresponden a: i) 15 días para expedir la resolución; ii) 10 días de ejecutoria del acto; y iii) 45 días para efectuar el pago.

⁴ Expediente No. 73001-23-33-000-2014-00580-01 (4961-2015).

JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Vencimiento del término de ejecutoria: 10 días (Art. 76 y 87 C.P.A.C.A.)	18 enero 2017	Fecha de pago: 04 mayo 2017
Vencimiento del término para el pago: 45 días (Art. 5° Ley 1071 de 2006)	23 marzo 2017	Período de mora: Del 24 marzo al 03 mayo 2017 (41 días calendario)

Tal como se advierte en el caso objeto de estudio, se causó un período de mora comprendido entre el 24 de marzo y el 03 de mayo de 2017, este último día, es anterior a aquél en que la Fiduprevisora S.A, pagó las cesantías parciales reconocidas, generándose un retardo de 41 días, por lo que es claro, que la parte convocante es acreedora del reconocimiento y pago de la sanción moratoria correspondiente a dicho lapso de tiempo.

Es importante señalar, que ante un eventual incumplimiento por parte de la entidad convocada, la conciliación celebrada permitiría su ejecución ante esta jurisdicción, garantizándose de esta forma la protección de los derechos de la parte solicitante al tenor de lo dispuesto en el numeral 2º del artículo 297 del C.P.A.C.A.

Así las cosas, el acuerdo conciliatorio al que llegaron las partes cumple con los requisitos para ser aprobado **y no lesiona el patrimonio público** ni atenta contra este, pues el reconocimiento de la sanción moratoria por pago tardío de cesantías, se encuentra dentro de los extremos de la reclamación y responde a los pronunciamientos reiterativos sobre el tema en cuestión por parte del Honorable Consejo de Estado, por lo que, verificados los presupuestos establecidos en el asunto que nos ocupa será procedente impartir la aprobación del acuerdo conciliatorio alcanzado por las partes, siendo afirmativa la respuesta al problema jurídico planteado.

Por lo anteriormente expuesto, el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Villavicencio,

RESUELVE:

PRIMERO: APROBAR el acuerdo conciliatorio logrado entre la señora Silvia Quesada Moreno y la Nación - Ministerio de Educación - FOMAG, el día 04 de marzo de 2021, ante la Procuraduría 49 Judicial II para Asuntos Administrativos de Villavicencio, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: Advertir que la referida conciliación hace tránsito a cosa juzgada y presta mérito ejecutivo, conforme al artículo 66 de la Ley 446 de 1998 y el artículo 297 del C.P.A.C.A.

TERCERO: En firme la presente providencia, expídase a costa de la parte interesada, copia auténtica del acta de conciliación y de esta providencia con la



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

respectiva constancia de ejecutoria, en la forma prevista en el artículo 114 del C.G.P; luego archívense las diligencias.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

GLADYS TERESA HERRERA MONSALVE
Jueza

Firmado Por:

GLADYS TERESA HERRERA MONSALVE
JUEZ CIRCUITO
JUZGADO 9 ADMINISTRATIVO DE CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

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:

9af9241afc01c29cea123295bb966c7eff2ce944c9329627126c5c555955d7b8

Documento generado en 24/03/2021 02:33:34 PM

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