



Juzgado Once Administrativo del Circuito de Ibagué

Ibagué (Tolima), diecinueve (19) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

TEMA: SANCIÓN MORATORIA DE CESANTÍAS
DOCENTE

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL
DERECHO

DEMANDANTE: LEONEL RIVERA POVEDA

DEMANDADO: NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN
NACIONAL-FONDO NACIONAL DE
PRESTACIONES SOCIALES DEL
MAGISTERIO

RADICADO: 73 001 33 33 011 2019 00248- 00

Como el proceso se ha rituado conforme a las reglas adjetivas que le son propias sin que se observe causal alguna que pueda invalidar lo actuado, procede el Despacho a proferir la sentencia que en derecho corresponda dentro del presente medio de control presentado por el señor **Leonel Rivera Poveda** en contra de la Nación- Ministerio de Educación Nacional- Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

I. ANTECEDENTES

1. La Demanda¹ (Folios 4 a 24 del documento No 1 del cuaderno principal del expediente digital)

1.1. Pretensiones²

DECLARACIONES:

PRIMERO: Declarar la existencia del acto administrativo ficto o presunto configurado el 14 de febrero de 2019, frente a la petición radicada el 14 de noviembre de 2018 con relación al reconocimiento y pago de la sanción moratoria en el pago de las cesantías, toda vez que la misma no fue contestada por parte de la entidad demandada Nación - Ministerio de Educación Nacional - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

¹ Expediente digital – cuaderno principal – documento No. 01 – Fols 4-24

² Expediente digital – cuaderno principal – documento No. 01 – Folio. 7

SEGUNDO: Declarar la nulidad del acto administrativo ficto o presunto configurado el 14 de febrero de 2019, frente al radicado SAC: 2018PQR29413 del 14 de noviembre de 2018, en cuanto negó el reconocimiento y pago de la sanción mora al demandante, establecida en la Ley 1071 de 2006, equivalente a un (1) día de su salario por cada día de retardo, contados a partir del día siguiente al vencimiento de los sesenta (60) días hábiles causados desde el momento en que se radicó la solicitud de la cesantía ante la demandada y hasta cuando se hizo efectivo el pago de la misma.

TERCERO: Declarar que 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 1071 de 2006, equivalente a un (1) día de su salario por cada día de retardo contados a partir del día siguiente al vencimiento de los sesenta (60) días hábiles causados desde el momento en que se radicó la solicitud de la cesantía ante la demandada y hasta cuando se hizo efectivo el pago de la misma.

A título de restablecimiento del derecho:

PRIMERO: Condenar a la Nación – Ministerio de Educación Nacional - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, a que se le reconozca y pague la Sanción por mora establecida en la Ley 1071 de 2006 al demandante, equivalente a un (1) día de su salario por cada día de retardo, contados a partir del 20 de diciembre de 2016, día siguiente al vencimiento de los sesenta (60) días hábiles causados desde el momento en que se radicó la solicitud de la cesantía ante la demandada y hasta cuando se hizo efectivo el pago de la misma, es decir el día 23 de mayo de 2017.

SEGUNDO: Condenar a la Nación – Ministerio de Educación Nacional - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio a que dé cumplimiento en lo que corresponda al fallo, en los términos de los artículos 192 y 195 de la Ley 1437 del 2011 C.P.A.C.A.

TERCERO: 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 sanción moratoria reconocida en esta sentencia.

CUARTO: Condenar en costas a la Nación – Ministerio de Educación Nacional - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

1.2 Hechos

PRIMERO: El artículo 3 de la ley 91 de 1989, creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica.

SEGUNDO: De conformidad con el párrafo 2º del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, se le asignó como competencia al mencionado Fondo el pago de la cesantía de los docentes de los establecimientos educativos del sector oficial.

TERCERO: Teniendo de presente estas circunstancias, el demandante por laborar como docente en los servicios educativos estatales en el departamento del Tolima, solicitó a la Nación - Ministerio de Educación Nacional - Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio el día 20 de septiembre de 2016, el reconocimiento y pago de la cesantía a que tiene derecho.

CUARTO: Por medio de la Resolución No. 2162 del 7 de abril de 2017, le fue reconocida la cesantía solicitada.

QUINTO: Esta cesantía fue pagada el día 24 de mayo de 2017, por intermedio de entidad bancaria.

SEXTO: Al observarse con detenimiento el actor solicitó la cesantía el 20 de septiembre de 2016, fecha a partir de la cual la entidad contaba con setenta (70) días hábiles para efectuar el pago. No obstante, revisada la notificación de la resolución N°2162 de 07 de abril de 2017 se evidencia que Leonel Rivera Poveda renunció a términos legales para interponer recursos frente al acto en mención, por lo tanto el término para contabilizar la mora sería desde el día sesenta (60), al obtener firmeza el día de la notificación, Dicho término venció el día 19 de diciembre de 2016, pese a lo cual la cancelación de la cesantía peticionada se llevó a cabo el día 24 de mayo de 2017, transcurriendo así 154 días de mora desde el 20 de diciembre de 2016, momento en el cual debía haberse verificado el pago de la mencionada prestación y hasta el 23 de mayo de 2017.

SEPTIMO: Luego de haber solicitado el reconocimiento y pago de la sanción moratoria indicada a la entidad que aquí se demanda, ésta resolvió negativamente por medio de acto ficto negativo, la petición presentada el día, 14 de noviembre de 2018. Dicha circunstancia conllevó a que, de conformidad con el procedimiento administrativo, se solicitara a la Procuraduría General de la Nación la fijación de audiencia de conciliación prejudicial a efectos de llegar a un acuerdo sobre las pretensiones de esta demanda. Efectuada tal diligencia, habiendo sido declarada fallida y habilitado entonces para acceder a la jurisdicción contencioso administrativa, se procede a adelantar el presente Medio de Control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

1.3 Normas violadas³

Se consideran por la parte demandante transgredidos los arts. 5, 9 y 15 de la ley 91 de 1989, arts. 1 y 2 de la ley 244 de 1995, arts. 4 y 5 de la ley 1071 de 2006 y el decreto 2831 de 2005.

1.4 Concepto de la violación⁴

Sostiene que la entidad demandada, viene incurriendo en mora injustificada para el pago de las cesantías, contrario a lo que sucede con los demás servidores del estado, que al momento de solicitarlas se les reconoce dentro del término.

³ Expediente digital – cuaderno principal – documento No. 01 – Fol. 30.

⁴ Expediente digital – cuaderno principal – documento No. 01 – Fols. 9-20.

Con fundamento en lo dispuesto en el art. 2º numeral 5 de la ley 91 de 1989 considera que el actor tiene la calidad de docente nacional o nacionalizado y la prestación fue reconocida con posterioridad a la vigencia de esa norma, razón por la cual la sanción moratoria peticionada, se encuentra a cargo de la entidad demandada, quien es la obligada a responder por esa situación irregular.

Expresa que según el artículo 1 y el párrafo del artículo 2 de la Ley 244 de 1995⁵, la intención del legislador fue suministrar unos recursos, una vez el servidor quedara cesante, para mitigar la ostensible rebaja de sus ingresos al retirarse o perder su trabajo.

Inicialmente la sanción solo hacía referencia a las cesantías definitivas, pero con la entrada en vigencia de la ley 1071 de 2006, la protección de que el trabajador pudiera obtener su pago de la cesantía antes de los 65 días después de radicada la solicitud, fue ampliada a la cesantía parcial, por lo que resulta ser un imperativo legal que la entidad demandada pretende desconocer.

Que los artículos 4º y 5º de la ley 1071 de 2006 establecieron unos términos perentorios para el reconocimiento y pago de las cesantías parciales o definitivas, el cual ha sido burlado por la entidad accionada, pues se encuentra cancelando la prestación con posterioridad a los setenta (70) días hábiles después de haberse realizado la petición de la misma, evadiendo así la protección de los derechos del trabajador y, en consecuencia debiendo La Nación-Ministerio De Educación-Fondo Nacional De Prestaciones Sociales del Magisterio, asumir la sanción correspondiente por la mora en el pago de la cesantía, la cual es el medio para resarcir los daños causados al actor.

Finalmente, enuncia la sentencia de unificación del 27 de marzo de 2007, M.P. Dr. Jesús María Lemos Bustamante, dentro del expediente radicado No. 2777-2007; SU 02513, la cual a su criterio constituye precedente jurisprudencial y debe acogerse plenamente, pues expresa:

“...Así, el término con el que cuenta la administración para efectuar el pago efectivo del auxilio de cesantías es de setenta (70) días hábiles siguientes al día de la

⁵ **Ley 244 de 1995**, “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”.

ARTÍCULO 1o. <Artículo subrogado por el artículo 4o. de la Ley 1071 de 2006. El nuevo texto es el siguiente:> Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud de liquidación de las cesantías definitivas o parciales, por parte de los peticionarios, la entidad empleadora o aquella que tenga a su cargo el reconocimiento y pago de las cesantías, deberá expedir la resolución correspondiente, si reúne todos los requisitos determinados en la ley.

PARÁGRAFO. En caso de que la entidad observe que la solicitud está incompleta deberá informársele al peticionario dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la solicitud, señalándole expresamente los documentos y/o requisitos pendientes.

Una vez aportados los documentos y/o requisitos pendientes, la solicitud deberá ser resuelta en los términos señalados en el inciso primero de este artículo.

ARTÍCULO 2o. <Artículo subrogado por el artículo 5o. de la Ley 1071 de 2006. El nuevo texto es el siguiente:> 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, sin perjuicio de lo establecido para el Fondo Nacional de Ahorro.

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

Expediente No. 73 001 33 33 011 2019 00248 00

Demandante: Leonel Rivera Poveda

Demandado: Nación – Ministerio de Educación Nacional-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio

presentación de la solicitud de su reconocimiento. Este término comprende quince (15) días hábiles para expedir la resolución de liquidación de las cesantías definitivas, cinco (5) días hábiles de su ejecutoria y cuarenta y cinco (45) días hábiles para efectuar el pago de la prestación social...”

1.5 Contestación de la demanda

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

Guardó silencio a pesar de esta debidamente notificado del auto admisorio de la demanda (Documento No 2 del cuaderno principal expediente digital).

II. TRÁMITE PROCESAL

La demanda fue presentada el 29 de agosto de 2019 y repartida a este Juzgado⁶. Fue admitida a través de auto del 27 de noviembre de 2019⁷, en el cual se dispuso notificar personalmente a las entidades demandadas, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

El 16 de enero de 2021 por secretaria se dejó constancia de que el día 7 de diciembre de 2020, venció término de traslado común a las partes para contestar demanda proponer excepciones, solicitar pruebas, llamar en garantía y presentar demanda de reconvenición por el término de 30 días, y que el día 14 de enero de 2021, venció el termino de traslado para reformar la demanda, por el termino de 10 días⁸.

Mediante oficio del 15 de 2021 el secretario técnico del comité de conciliación y defensa judicial del ministerio de educación nacional presenta una propuesta conciliatoria.⁹

Mediante auto del 23 de noviembre de 2021, se aclaró que la parte demandante manifestó no tener animo conciliatorio, se incorporaron las pruebas documentales aportadas por las partes, se fijó el litigio y se dispuso correr traslado para presentar alegatos de conclusión¹⁰.

Finalmente, el expediente ingresó al despacho para fallo el día 28 de febrero de 2022¹¹.

2.1. Alegatos de Conclusión

2.1.1. Parte demandante¹²

Esta parte se ratifica en los hechos, pretensiones y fundamentos legales planteados en la demanda, así mismo, solicita se acceda a las pretensiones de la demanda.

⁶ Expediente digital – cuaderno principal – documento No. 01 – Fol. 3

⁷ Expediente digital – cuaderno principal – documento No. 01 – Fols. 46 – 47.

⁸ Expediente digital – cuaderno principal – documento No. 04.

⁹ Expediente digital – cuadernos principal – documento No 08.

¹⁰ Expediente digital – cuaderno principal – documento No 12.

¹¹ Expediente digital – cuaderno principal – documento No 21.

¹² Expediente digital – cuaderno principal – documento No.19.

Adicionalmente, que se tengan en cuenta los diferentes pronunciamientos, tanto los expuestos por el Consejo de Estado, y la Corte Constitucional, los cuales dejan claro que los docentes tienen derecho a que se les reconozca la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías.

2.1.3. Parte Demandada-Ministerio de Educación Nacional –Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio¹³

El apoderado de la entidad demandada manifestó que la sentencia SU 336 del 18 de mayo de 2017, expresa que a los docentes oficiales les es aplicable el régimen general contenida en la ley 244 de 1995, modificado por la ley 1071 de 2006, el cual contempla la posibilidad de reconocer a favor de estos la sanción por el pago tardío de las cesantías previamente reconocidas. pero que, frente al caso presente, se puede evidenciar que no reposa dentro del expediente prueba idónea que logré demostrar que la entidad incurrió en mora del pago de las cesantías parciales.

Manifiestan que las radicaciones de solicitudes de reconocimiento de prestaciones deber ser radicadas en la secretaria de educación de la respectiva entidad territorial y que el fondo es quien tiene la función del pago de prestaciones, es por ello que no solo se debe analizar la conducta del ente pagador, si no del ente territorial quien es el encargado de expedir el acto de reconocimiento de las prestaciones que haya lugar.

Por otro lado, ponen presente que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio cuyo vocero y administrador es la Fiduprevisora S.A. no cuenta con partida presupuestal o con dinero que sea destinado a este tipo de pretensiones.

Por ultimo manifiestan que, según pronunciamiento del Consejo de Estado, se demuestran que la condena en costas no es objetiva, sino que debe entonces el juez debe tener en cuenta la buena fe de la entidad respecto a sus actuaciones procesales.

III. CONSIDERACIONES

3.1. Problema jurídico

¿Le asiste derecho al demandante al reconocimiento y pago de la sanción moratoria, de que trata la Ley 244 de 1995, modificada por la Ley 1071 de 2006, y en consecuencia si se encuentra afectado de nulidad el acto administrativo ficto o presunto configurado el 14 de enero de 2019, frente al radicado SAC: 2018PQR29413 del 14 de noviembre de 2018, en cuanto negó el reconocimiento y pago de la sanción por mora al demandante establecida en la ley 1071 de 2006?

3.2. Tesis

El demandante en calidad de docente vinculado al **Departamento del Tolima**, tiene derecho al reconocimiento y pago de la sanción moratoria prevista en la Ley 1071 de 2006, por cuanto la Nación- Ministerio de Educación Nacional- Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio incurrió en mora en el

¹³ Expediente digital – cuaderno principal – documento No.16.

reconocimiento y pago de sus cesantías parciales. Así mismo se debe declarar la nulidad del acto administrativo ficto o presunto configurado el 14 de febrero de 2019, frente al radicado SAC: 2018PQR29413 del 14 de noviembre de 2018, en cuanto negó el reconocimiento y pago de la sanción por mora al demandante.

3.3. Marco Jurídico que sustenta la aplicación de la sanción por mora en el pago de las cesantías a los servidores públicos

La sanción moratoria prevista en los artículos 1 y 2 de Ley 244 de 1995, tiene como propósito resarcir los daños que se causan al trabajador, ante el incumplimiento en que incurre la entidad empleadora en el pago de la liquidación definitiva del auxilio de cesantía.

Es así como dicha normatividad estableció unos términos perentorios para el reconocimiento y pago de las cesantías definitivas, sancionando con un (1) día de salario cada día de retardo en que se incurra para el pago de las mismas.

Según el Consejo de Estado en sentencia del 14 de diciembre de 2015, exp. No. 66001-23-33-000-2013-00189-01 (1498-2014), C.P. Gerardo Arenas Monsalve el espíritu de la Ley 244 de 1995 es:

“(...) proteger el derecho de los servidores públicos que se retiran del servicio a percibir oportunamente la liquidación definitiva de sus cesantías. En tal sentido, se puede afirmar que constituye una garantía del derecho al pago oportuno del salario contenido en el inciso 3 del artículo 53 Constitucional, y es también desarrollo del Convenio 95 de la OIT que protege el salario y su pago oportuno”¹⁴.

La Ley 244 de 1995 fue adicionada y modificada por la Ley 1071 de 2006, la cual en su artículo 2º precisó su ámbito de aplicación así:

“Artículo 2. Ámbito de aplicación. Son destinatarios de la presente ley los miembros de las Corporaciones Públicas, empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Para los mismos efectos se aplicará a los miembros de la fuerza pública, los particulares que ejerzan funciones públicas en forma permanente o transitoria, los funcionarios y trabajadores del Banco de la República y trabajadores particulares afiliados al Fondo Nacional del Ahorro”.

Es así, que son destinatarios de la indemnización todos los servidores públicos del Estado, con la salvedad establecida en el artículo 5 respecto al Fondo Nacional del Ahorro.

La ley 1071 de 2006, al igual que la ley 244 de 1995, estableció un término para el reconocimiento de la cesantía (art. 4º) y otro término para el pago oportuno de la misma (art. 5º), con la diferencia que aplica tanto para las cesantías definitivas como las parciales, así:

“Artículo 4º. Términos. Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud de liquidación de las cesantías definitivas o parciales, por parte de los peticionarios, la entidad empleadora o aquella que tenga a su cargo el

¹⁴ Sentencia del 14 de diciembre de 2015, exp. No. 66001-23-33-000-2013-00189-01 (1498-2014), C.P. Gerardo Arenas Monsalve.

Expediente No. 73 001 33 33 011 2019 00248 00

Demandante: Leonel Rivera Poveda

Demandado: Nación – Ministerio de Educación Nacional-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio

reconocimiento y pago de las cesantías, deberá expedir la resolución correspondiente, si reúne todos los requisitos determinados en la ley.

“(…)”.

“Artículo 5°. Mora en el pago. *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, sin perjuicio de lo establecido para el Fondo Nacional de Ahorro.*

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

Es decir, la entidad empleadora tiene el término de 15 días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud de liquidación de cesantías, para emitir el acto administrativo de reconocimiento; a su vez, la entidad pública encargada de su pago, tiene el término de 45 días hábiles para el efecto.

Así mismo el Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda en sentencia en sentencia: CE-SUJ-SII-012-2018 del 18 de julio del 2018¹⁵, fija la regla jurisprudencial concerniente a que en el evento en que la administración no resuelva la solicitud de la prestación social – cesantías parciales o definitivas o lo haga de manera tardía, el término para el cómputo de la sanción moratoria iniciará:

“a partir de la radicación de la petición correspondiente, de manera que se contarán 15 días hábiles para la expedición del acto administrativo de reconocimiento (Art. 4 L. 1071/2006105), 10 del término de ejecutoria de la decisión (Arts. 76 y 87 de la Ley 1437 de 201106) [5 días si la petición se presentó en vigencia del Código Contencioso Administrativo – Decreto 01 de 1984, artículo 51107], y 45 días hábiles a partir del día en que quedó en firme la resolución. Por consiguiente, al vencimiento de los 70 días hábiles discriminados en precedencia, se causará la sanción moratoria de que trata el artículo 5 de la Ley 1071 de 2006”

3.4. Jurisprudencia sobre la procedencia de la sanción moratoria para los docentes

La Corte Constitucional mediante la Sentencia de Unificación SU-336/17¹⁶, señaló que la situación de los docentes oficiales permite asimilarlos como servidores públicos, y por otro lado destacó la finalidad de las cesantías como un derecho del cual es sujeto todo trabajador, sin distinción alguna, por lo que unificó su jurisprudencia, señalando que a los docentes les es aplicable el régimen general contenido en la Ley 244 de 1995 , modificado por la Ley 1071 de 2006, el cual

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia CE-SUJ-SII-012-2018 SUJ-012-S2, Expediente: 73001-23-33-000-2014-00580-01, C. P. IBARRA VÉLEZ, SANDRA LISSET, Demandante: Jorge Luis Ospina Cardona, Demandados: Nación, Ministerio de Educación Nacional, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y Departamento del Tolima, Asunto: Sentencia de unificación sanción moratoria por pago tardío de las cesantías – aplicación de la Ley 1071 de 2006 a los docentes del sector oficial.

¹⁶ M.P. IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO.

contempla la posibilidad de reconocer en su favor la sanción por el pago tardío de las cesantías reconocidas, previo cumplimiento de los requisitos legales, en la medida que resulta ser la condición más beneficiosa y materializa los principios, valores, derechos y mandatos constitucionales, particularmente, el principio de favorabilidad consagrado en el artículo 53 de la Constitución Política, por las siguientes razones:

(ii) En la exposición de motivos de la iniciativa legislativa de la Ley 1071 de 2006 se señaló que su ámbito de aplicación cubre a todos los funcionarios públicos y servidores estatales de las tres ramas del poder, así como a las entidades que prestan servicios públicos y de educación, es decir, involucra a todo el aparato del Estado no solo a nivel nacional sino territorial.

(iii) Al igual que los demás servidores públicos, los docentes oficiales en calidad de trabajadores tienen derecho a que se les reconozcan pronta y oportunamente sus prestaciones sociales, por lo que proceder en contrario significaría desconocer injustificadamente el derecho a la igualdad, respecto de quienes sí les fue reconocida la sanción por la mora en el pago de las cesantías.

(iv) En tanto los docentes oficiales no han sido ni podrían ser ubicados como parte de ninguna de las otras especies de servidores públicos, han de ser considerados como empleados públicos.¹⁷

Por su parte, el Consejo de Estado mediante sentencia de unificación¹⁸, señaló 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, así mismo sentó jurisprudencia, para señalar en cuanto a la exigibilidad de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías, las siguientes reglas:

i) 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.

ii) 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 cuando corre la ejecutoria, deberá considerarse el término dispuesto en la ley 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.

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia de unificación SU-336 de 2017, M.P. IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO.

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia CE-SUJ-SII-012-2018 SUJ-012-S2, Expediente: 73001-23-33-000-2014-00580-01, C. P. IBARRA VÉLEZ, SANDRA LISSET, Demandante: Jorge Luis Ospina Cardona, Demandados: Nación, Ministerio de Educación Nacional, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y Departamento del Tolima, Asunto: Sentencia de unificación sanción moratoria por pago tardío de las cesantías – aplicación de la Ley 1071 de 2006 a los docentes del sector oficial.

Expediente No. 73 001 33 33 011 2019 00248 00

Demandante: Leonel Rivera Poveda

Demandado: Nación – Ministerio de Educación Nacional-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio

iii) 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”.

Además, dispuso que el salario base para calcular la sanción moratoria de las cesantías parciales será la asignación básica vigente al momento de la causación de la mora sin que varíe por la prolongación en el tiempo.

Por otro lado, determinó que es improcedente la indexación de la sanción moratoria por pago tardío de las cesantías, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 187 del CPACA.

Sobre este aspecto es importante resaltar que de conformidad con la sentencia del 30 de septiembre de 2021 con ponencia del Dr. Rafael Francisco Suarez Vargas¹⁹ se precisó el alcance de la mencionada sentencia de unificación en cuanto a la indexación de la sanción:

“185. En tal sentido, al no tratarse de un derecho laboral, sino de una penalidad de carácter económica que sanciona la negligencia del empleador en la gestión administrativa y presupuestal para reconocer y pagar en tiempo la cesantía, no es procedente ordenar su ajuste a valor presente, pues, se trata de valores monetarios que no tienen intención de compensar ninguna contingencia relacionada con el trabajo ni menos remunerarlo.

[...]

*191. En suma, la naturaleza sancionadora, el cuantioso cómputo sistemático y prolongado en el tiempo sin que implique periodicidad, y la previsión intrínseca del ajuste del salario base con el IPC, indican con toda certeza que la sanción moratoria no puede indexarse a valor presente, razón por la cual, la Sección Segunda del Consejo de Estado sentará jurisprudencia en tal sentido. **Sin embargo, ello no implica el ajuste a valor de la condena eventual, en los términos descritos en el artículo 187 del CPACA. [Se destaca]”***

En consecuencia, la sanción moratoria no puede indexarse, pero ello no implica el ajuste de la eventual condena en los términos del artículo 187 C.P.A.C.A., razón por la cual el despacho recoge parcialmente su criterio anterior, pues no estaba dando aplicación a lo dispuesto en el artículo antes mencionado.

En este orden de ideas, en sentencia de la sección segunda del Consejo de Estado del 26 de agosto de 2019, C.P. William Hernández Gómez, Rad. No. 68001-23-33-000-2016-00406-01 (1728-2018), se indicó que:

“... Por lo tanto, a) mientras se causa la sanción moratoria día a día esta no podrá indexarse, b) Cuando termina su causación se consolida una suma total, ese valor total si es objeto de ajuste, desde la fecha en que cesa la mora hasta la ejecutoria de la sentencia - art. 187-y c) una vez queda ejecutoriada la condena no procede indexación sino que se generan los intereses según lo dispuesto en los artículos 192 y 195 del CPACA”.

¹⁹ Rad. No 68001-23-33-000-2018-00071-01(4850-19).

Regresando al fallo de unificación se expresó que el alcance de dicha sentencia era retrospectivo, y por ende, aplicable de manera obligatoria los trámites pendientes de resolver en sede gubernativa y judicial.

Así las cosas, considera el Juzgado que en aquellas hipótesis en que la administración no expide el acto administrativo de reconocimiento de las cesantías o lo expide tardíamente, “*el término para que se genere la sanción moratoria debe iniciar a partir del momento en que se radica la solicitud de cesantías correspondiente, de manera que se contarán 15 días hábiles para la expedición del acto administrativo de reconocimiento (Art. 4 L. 1071/2006), 10 del término de ejecutoria de la decisión (Arts. 76 y 87 de la Ley 1437 de 2011) [5 días si la petición se presentó en vigencia del Código Contencioso Administrativo – Decreto 01 de 1984, artículo 51], y 45 días hábiles a partir del día en que quedó en firme la resolución. Por consiguiente, al vencimiento de los 70 días hábiles discriminados en precedencia, se causará la sanción moratoria de que trata el artículo 5 de la Ley 1071 de 2006*”²⁰.

Por último, se tiene la Sentencia de Unificación del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Expediente 08001 23 33 000 2013 00666 01, del 06 de agosto de 2020, se pronunció acerca del momento a partir del cual empieza a correr el término de prescripción de la indemnización moratoria. Señaló que, de conformidad con el artículo 151 del Código Sustantivo del Trabajo, la reclamación del empleado sobre un derecho o prestación deberá hacerse dentro de los tres años siguientes en que esta se causó o se hizo exigible.

3.5. La legitimación por pasiva material y la responsabilidad por el pago de la sanción moratoria

A fin de abordar el estudio de la legitimación en la causa material de la Nación-Ministerio de Educación-Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y dilucidar si está llamado a responder frente a las pretensiones de la demanda, considera el Juzgado que esta entidad debe responder exclusivamente por el pago de la sanción moratoria deprecada por el demandante como se sustentará a continuación.

La ley 91 de 1989, creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, cuyos artículos 5 y 9 estipularon:

“Artículo 5º- El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, tendrá los siguientes objetivos:

*1.- **Efectuar el pago de las prestaciones sociales del personal afiliado**”*

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

La ley 962 de 2005, por medio de la cual se dictaron disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado, dispuso:

²⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia CE-SUJ-SII-012-2018 SUJ-012-S2, Expediente: 73001-23-33-000-2014-00580-01, C. P. IBARRA VÉLEZ, SANDRA LISSET, Demandante: Jorge Luis Ospina Cardona, Demandados: Nación, Ministerio de Educación Nacional, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y Departamento del Tolima, Asunto: Sentencia de unificación sanción moratoria por pago tardío de las cesantías – aplicación de la Ley 1071 de 2006 a los docentes del sector oficial.

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

Siguiendo esta línea, el Ministerio de Educación Nacional expidió el Decreto 2831 de 2005, reglamentario de la norma transcrita, en el cual se consagró el trámite para el reconocimiento de prestaciones económicas a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio del cual se deduce que la intervención de las entidades territoriales en el reconocimiento de las prestaciones sociales de los docentes, es meramente instrumental, en el sentido que les corresponde (i) elaborar y remitir el proyecto de acto administrativo de reconocimiento a la sociedad fiduciaria; (ii) previa aprobación de ésta, suscribir el acto administrativo; y (iii) remitir el acto de reconocimiento con su constancia de ejecutoria a la Fiduciaria para su pago.

Por su parte, la Fiduciaria facultada para administrar los recursos del Fondo, es la encargada no sólo de realizar el pago de la prestación, también debe aprobar el proyecto de acto administrativo de reconocimiento para que el mismo surta sus efectos.

Por las anteriores razones la Nación- Ministerio de Educación- Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, debe responder por las pretensiones de reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío del auxilio de cesantías del demandante, sin que sea dable endilgarle responsabilidad al departamento del Tolima, quien no será vinculado con la decisión de condena.

3.6. Caso concreto

En el presente asunto se encuentran probados los siguientes hechos:

- Fecha de solicitud de cesantía parcial, acto administrativo de reconocimiento de cesantía, y fecha de disposición de la cesantía:

Fecha solicitud cesantía parcial	Acto administrativo de reconocimiento cesantía	Fecha disposición cesantía
20 de septiembre de 2016 ²¹	Resolución 2162 del 07 de abril de 2017 ²²	24 de mayo de 2017 ²³

²¹ Parte considerativa de Resolución 2162 del 07 de abril de 2017 – vista en fol. 30 del documento No 1 del cuaderno principal del expediente digital.

²² Expediente digital – cuaderno principal – documento No. 01 – Fols. 30– 31.

²³ Copia de certificación expedida por la fidupervisora visto en el folio 33 del documento No 1 del cuaderno principal del expediente digital.

- Que el demandante, mediante apoderado judicial, presentó derecho de petición, con radicado No. 2018-PQR 29.418 del 14 de noviembre de 2018, solicitando el reconocimiento y pago de la sanción por mora establecida en la Ley 1071 de 2006, equivalente a un día de salario por día de retardo. - *Se encuentra probado a través de la petición visible a folios 37 a la 39 del documento No. 01 del cuaderno principal del expediente digital.*

3.7. Análisis al caso concreto

Procede el Juzgado a determinar si en el caso objeto de estudio le reconocieron y pagaron las cesantías parciales al demandante, en el término establecido en la ley.

Dado que el demandante realizó la solicitud de reconocimiento de cesantías parciales el día 20 de septiembre de 2016²⁴, la entidad debía emitir el acto administrativo de reconocimiento el día 11 de septiembre de 2016, mientras que se observa haberlo hecho, hasta el 07 de abril de 2017²⁵, incumpliendo el término de los 15 días que otorga la ley para tal fin. Con fundamento en esta premisa, es que la sanción moratoria debe contabilizarse a partir de la solicitud de reconocimiento de las cesantías parciales, y no a partir de la expedición del acto administrativo.

Por consiguiente, si el pago de las cesantías se efectuó hasta el **24 de mayo de 2017** y contabilizando el término de 60 días hábiles a partir de la solicitud de cesantías, (20 de septiembre de 2016), se establece que la entidad demandada incumplió los términos legales para el reconocimiento y pago de las cesantías, pues tenía hasta el 19 de diciembre de 2016 para pagar.

Es decir, que la Nación-Ministerio de Educación- Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, incurrió en mora en el pago de las cesantías parciales reconocidas al demandante; **desde el 20 de diciembre de 2016**, día hábil siguiente al vencimiento de los 70 días hábiles, **hasta el 23 de mayo 2017**, día anterior a aquél en que se pusieron a disposición del demandante el valor correspondiente a las cesantías parciales, transcurriendo entre uno y otro extremo, **153 días**.

Teniendo en cuenta que, para el caso de las cesantías parciales, se deberá tener presente para el mismo la asignación básica vigente al momento de la acusación de la mora sin que varíe por la prolongación en el tiempo, se tomará la asignación básica correspondiente al año 2017, esto es: \$3,397,579.

Por consiguiente, al dividirse la suma de \$3,397,579.00 en 30 días, da como resultado un salario diario de \$113.253 el cual se tomará para liquidar la indemnización moratoria causada.

3.8. Conclusión:

Así las cosas, se declarará la nulidad del acto administrativo ficto o presunto configurado el 14 de febrero de 2019, frente a la petición radicada el 14 de noviembre

²⁴ Parte considerativa de Resolución 2162 del 07 de abril de 2017 – vista en fol. 30 del documento No 1 del cuaderno principal del expediente digital

²⁵ Expediente digital – cuaderno principal – documento No. 01 – Fols. 30– 31.

de 2018 con radicado SAC:2018PQR29413, con relación al reconocimiento y pago de la sanción moratoria en el pago de las cesantías, y en consecuencia, se condenará a la Nación-Ministerio de Educación Nacional-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio a que pague al señor Leonel Rivera Poveda, la sanción moratoria de que trata la ley 1071 de 2006, a razón de un día de salario por cada día de retraso, liquidada sobre el salario diario, así:

Vr. Salario/día	Fecha inicio mora	Fecha terminación mora
\$113.253	20 de diciembre de 2016	23 de mayo de 2017

La suma total que se cause por sanción por mora al demandante será ajustada por la Nación – Ministerio De Educación-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales Del Magisterio en los términos del artículo 187 C.P.A.C.A., desde la fecha que cesa la mora hasta la ejecutoria de esta sentencia.

IV. CONDENA EN COSTAS

Teniendo en cuenta la sentencia del 16 de abril de 2015 de la sección primera del Consejo de Estado²⁶ en el cual se manifiesta que la condena en costas no es objetiva y que de conformidad con el artículo 188 del C.P.A.C.A. que salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre las costas y que debe establecerse si es o no procedente dicha condena.

En este orden de ideas, el numeral 1º del artículo 365 C.G.P. establece que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso. Es así como el numeral 8º del artículo antes mencionado establece que habrá costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.

Por lo tanto, las agencias en derecho hacen parte de las costas, pero debe tenerse en cuenta que de conformidad con los numerales 3º y 4º del artículo 366 C.G.P. Las agencias serán fijadas por el Magistrado Sustanciador o el Juez y deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura.

Teniendo en cuenta la argumentación antes efectuada y descendiendo al caso que nos ocupa se condenará al pago de las costas del proceso a la Nación- Ministerio de Educación Nacional- Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio que resultó vencida.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el apoderado de la parte actora presentó demanda y alegatos de conclusión, se observa que se causaron agencias en derecho.

Por consiguiente, el despacho condenará en costas a la parte demandada Nación-Ministerio de Educación Nacional- Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, en tanto resultó vencida en la presente instancia, fijando como agencias en derecho la suma de \$697.638 equivalentes al 4% de las pretensiones concedidas,

²⁶ C.P. Dr. Guillermo Vargas Ayala. Expediente No 25000 23 24 000 2012 00446 00.

de conformidad con el Acuerdo No. PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura.

Se ordenará que la Secretaría efectúe la correspondiente liquidación, en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO ONCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR la existencia de acto administrativo ficto o presunto configurado el 14 de febrero de 2019, frente a la petición radicada el 14 de noviembre de 2018 con radicado SAC:2018PQR29413, con relación al reconocimiento y pago de la sanción moratoria en el pago de las cesantías y asimismo, **DECLARAR** su nulidad, conforme a lo expuesto en la parte considerativa.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho, **CONDENAR** a la Nación – Ministerio De Educación-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales Del Magisterio a pagar al demandante, la sanción moratoria de que trata la ley 1071 de 2006, a razón de un día de salario por cada día de retraso, liquidada como se indica

Vr. Salario/día	Fecha inicio mora	Fecha terminación mora
\$113.253	20 de diciembre de 2016	23 de mayo de 2017

TERCERO. La suma total que se cause por sanción por mora al demandante será ajustada por la Nación – Ministerio De Educación-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales Del Magisterio en los términos del artículo 187 C.P.A.C.A., desde la fecha que cesa la mora hasta la ejecutoria de esta sentencia.

CUARTO. Una vez ejecutoriada esta sentencia la entidad antes mencionada pagará intereses en la forma establecida en los artículos 192 y 195 del C.P.A.C.A.

SEXTO. CONDENAR en costas a la Nación- Ministerio De Educación Nacional-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y a favor de la parte actora. Tásense tomando en cuenta como agencias en derecho la suma de \$697.638.

SÉPTIMO. NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

OCTAVO. Reconózcase personería para actuar a la Dra. ESPERANZA JULIETH VARGAS GARCIA identificada con la cédula de ciudadanía N° 1.022.376.765 y portador de la tarjeta profesional N° 267.625 expedida por el C. S. de la J, para que actúe como apoderada sustituta de la parte demandada: La Nación- Ministerio de Educación- Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, con el fin de que represente sus intereses en los términos y para los efectos de la sustitución que obra en el documento No 17 del cuaderno principal del expediente digital.

Expediente No. 73 001 33 33 011 2019 00248 00

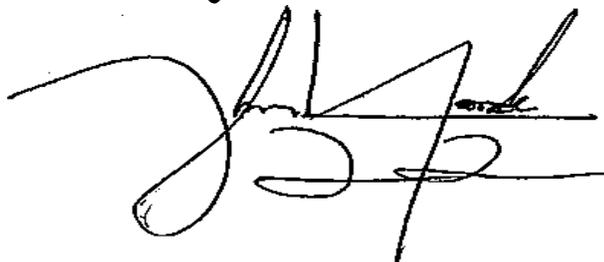
Demandante: Leonel Rivera Poveda

Demandado: Nación - Ministerio de Educación Nacional-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio

DÉCIMO PRIMERO. En firme esta sentencia, se hará entrega de copia íntegra al obligado para su ejecución y cumplimiento, de conformidad con el inciso final del artículo 203 del CPACA.

En firme este fallo expídanse copias con destino y a costa de la parte actora, previo pago del arancel judicial, con las precisiones del artículo 114 del C.G.P.. Asimismo, liquídense las costas y archívese el expediente, previa anotación en el sistema informático "Justicia Siglo XXI".

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



JOHN LIBARDO ANDRADE FLÓREZ
Juez

Firmado Por:

John Libardo Andrade Florez

Juez Circuito

Juzgado Administrativo

11

Ibague - Tolima

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: 35b7a0abacb70f4b6abfddbfb3fddf14dff9682e42e4d04d3e78d2f8d8c6dde

Documento generado en 19/12/2022 08:50:38 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

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