



Rama Judicial

República de Colombia

Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito de Ibagué

Ibagué, veinticuatro (24) de agosto de dos mil veintitrés (2023)

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

TEMA: SANCIÓN MORATORIA DE CESANTÍAS DOCENTE

DEMANDANTE: MARÍA CARMENZA LONDOÑO CEBALLOS

DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO Y DEPARTAMENTO DEL TOLIMA

RADICADO: 73001-33 -33- 011-2018-00100-00

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 la señora María Carmenza Londoño Ceballos, en contra de la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y el Departamento del Tolima.

I. ANTECEDENTES

1.1. La Demanda (Fols. 8 a 24¹)

1.1.1. Pretensiones (Fols. 11 y 12²)

Declaraciones:

1. *Declarar la nulidad del oficio No. SAC:2017RE10680 DEL 25 DE SEPTIEMBRE DE 2017, NOTIFICADO EL DÍA 29 DEL MISMO MES Y AÑO, en cuanto negó el reconocimiento y pago de la SANCIÓN POR MORA a mi mandante 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 setenta (70) días hábiles cursados 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.*

2. *Declarar que mi representado(a) 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*

¹¹ Visto en el anexo 1 del Cuaderno Principal en el Expediente Digital.

²² Visto en el anexo 1 del Cuaderno Principal en el Expediente Digital.

partir del día siguiente al vencimiento de los setenta (70) días hábiles cursados 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.

Condenas:

1. *Condenar a la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, a que se le reconozca y pague la SANCIÓN POR MORA establecida en la Ley 1071 de 2006 a mi mandante, equivalente a un (1) día de su salario por cada día de retardo, contados a partir del día siguiente al vencimiento de los setenta (70) días hábiles cursados 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.*
2. *Condenar a la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO al reconocimiento y pago de los ajustes de valor a que haya lugar con motivo de la disminución del poder adquisitivo de la SANCIÓN MORATORIA referida en el numeral anterior, de conformidad con el artículo 187 de la Ley 1437 del 2011 C.P.A.C.A., 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 proceso.*
3. *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 del artículo 192 de la Ley 1437 del 2011 C.P.A.C.A.*
4. *Condenar en costas a la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO y EL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA.*

1.1.2. Hechos (Fols. 12 y 13³)

El apoderado judicial de la demandante puso de presente los siguientes hechos:

1. Que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio había sido creada por la Ley 91 de 1989, asignándosele dentro de sus funciones el pago de las cesantías de los docentes de los establecimientos educativos oficiales.
2. Que la señora María Carmenza Londoño Ceballos es docente en una institución educativa pública del departamento del Tolima, por lo que el 06 de julio de 2015 solicitó al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio el reconocimiento y pago de sus cesantías, siendo esto reconocido mediante Resolución 0917 del 03 de marzo de 2016 y pagada el 14 de junio de 2016.
3. Refirió que las cesantías anteriormente mencionadas debieron haber sido pagadas a la actora el 16 de octubre de 2015, por lo que desde esa fecha se generaron 237 días de mora para el pago.
4. Manifestó que solicitó ante las entidades demandadas el reconocimiento y pago de la sanción moratoria, petición que fue negada a través del Oficio SAC:2017RE10680 25 de septiembre de 2017, siendo notificado el día 29 de ese mismo mes y año, motivo por el cual se solicitó ante la Procuraduría General de

³³ Visto en el anexo 1 del Cuaderno Principal en el Expediente Digital.

la Nación audiencia de conciliación prejudicial para llegar a un acuerdo sobre ello, pero fue declarada fallida.

1.1.3. Normas violadas y concepto de la violación (Fols. 13 a 21⁴)

Manifiesta la parte actora que las disposiciones que fueron objeto de violación por parte de la entidad demandada fueron los artículos 5, 9 y 15 de la Ley 91 de 1989, los artículos 1 y 2 de la Ley 244 de 1995, los artículos 4 y 5 de la Ley 1071 de 2006 y el Decreto 2831 de 2005.

Resaltó que el pago de las cesantías de los docentes que estaban afiliados al Fomag daba lugar a reconocimiento judicial, toda vez que las entidades a quienes les corresponde su reconocimiento no han cumplido con las disposiciones al respecto, generándose la mora en el pago de la prestación, lo que conllevó a que se dictaran normas que regularan el asunto, estableciéndose unos plazos para el reconocimiento de esta, fijándose como plazo máximo 70 días hábiles para tal pago.

Adicionalmente, hizo alusión a que la entidad demandada desconoció el plazo que tiene para pagar las cesantías tanto definitivas como parciales, el cual, una vez superado, se generaba la sanción por mora en el pago consistente en un (1) día de salario del docente por cada día de retardo después de los 70 días hábiles posteriores a la radicación de la solicitud y hasta cuando se efectúe el pago, sanción que resarcía los daños que le fueron causados al demandante.

Hizo alusión a la jurisprudencia del Consejo de Estado que ha sido expedida con relación al asunto que ocupa, como era la sentencia de unificación del 27 de marzo de 2007, radicado 2777-2007 con ponencia del Consejero Jesús María Lemos Bustamante; sentencia del 10 de julio de 2014, radicación 17001-23-33-000-2012-00080-01 (2099-13), consejero ponente Luis Rafael Vergara Quintero; sentencia del 08 de abril de de 2008, radicado 73001-23-31-000-2004-01302-02 (1872-07) con ponencia del Consejero Gerardo Arenas Monsalve; sentencia del 30 de julio de 2009, radicado 73001-23-31-000-2001-00006-01, Consejero Ponente Víctor Hernando Alvarado Ardila; sentencia del 28 de enero de 2010, radicado 2266-08, con ponencia del Consejero Gerardo Arenas Monsalve; sentencia del 07 de diciembre de 2000, radicado 2020-00, Consejero Ponente Alberto Arango Mantilla y sentencia del 12 de diciembre de 2022, radicado 1604-01, Consejero Ponente Jesús María Lemos Bustamante.

1.2. Contestación de la demanda

1.2.1. Departamento del Tolima⁵

En primer lugar, el apoderado del ente territorial se opuso a todas las pretensiones incoadas en el libelo introductorio, en tanto que, a su parecer, estas no contaban con fundamento de hecho y de derecho, por lo que pidió que se negaran las mismas.

Seguidamente, indicó que eran ciertos los hechos tercero al quinto y el séptimo, y que el sexto era parcialmente cierto, en tanto que este era falso en lo

⁴ Visto en el anexo 1 del Cuaderno Principal en el Expediente Digital.

⁵ Visto a folios 57 a 63 del anexo 1 del Cuaderno Principal en el Expediente Digital.

concerniente al término que tenía la administración para el pago de las cesantías, puesto que debía expedirse un acto administrativo complejo, de manera que el término era el doble, esto es 94 días hábiles.

Excepciones de mérito propuestas (Fols. 58 a 62⁶)

(i) Falta de legitimación en la causa por pasiva: Expresó el profesional del derecho que la entidad territorial actuaba en nombre y representación del Ministerio de Educación, elaborando el proyecto de acto administrativo que reconocía las cesantías de los docentes, pero que quien finalmente aprobaba, modificaba, improbaba o rechazaba el acto era el Fomag, quien era el que decidía, creaba, modificaba o extinguía las situaciones jurídicas de los docentes, además de realizar el pago de las cesantías, y, por tanto, era quien respondía por la legalidad del acto proferido al respecto.

(ii) Legalidad del acto acusado: advirtió que, el acto demandado era acorde a derecho, no estando viciado de nulidad, además de que solo se había causado una mora de 5 días en el pago de la prestación.

(iii) Ausencia de culpa del departamento: resaltó que el ente territorial departamental no tenía responsabilidad alguna por el pago tardío de las cesantías de la accionante, toda vez que solamente proyectaba el acto administrativo, el cual era finalmente aprobado o no por el Fomag, siendo quien suscribía el mismo, y que no tenía a su cargo actuación alguna relacionada con el pago de esa prestación, estando dicho Fondo adscrito al Ministerio de Educación, quien era el que contaba con personería jurídica para representar en sede judicial los intereses jurídicos de aquél.

(iv) Excepción genérica: requirió que se declararan probadas las excepciones que se configuraran en el curso del proceso que ocupaba.

(v) Prescripción: pidió que, en el evento de accederse a las pretensiones incoadas, se declarara que había operado la prescripción frente a los valores y/o mesadas que se hayan reclamado tres años antes a que se radicara la respectiva solicitud, sin que esto implicara que se estuviera reconociendo hecho alguno que perjudicara a la entidad ni que se reconociera derechos de la actora.

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

La entidad demandada Nación – Ministerio de Educación Nacional - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio no presentó contestación a la demanda.

II. TRÁMITE PROCESAL

La demanda del asunto de la referencia fue presentada el 12 de marzo de 2018 ante la Oficina de Reparto⁷, correspondiendo su conocimiento a este Juzgado. La misma fue admitida a través de auto del 22 de junio de 2018, donde se dispuso

⁶ Visto en el anexo 1 del Cuaderno Principal en el Expediente Digital.

⁷ Visto a Fl. 3 del anexo 1 del Cuaderno Principal en el Expediente Digital.

que se notificara de esta a las entidades demandadas, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado⁸.

Por medio de providencia proferida el 14 de febrero de 2022⁹, se dispuso correr traslado a la parte accionante de la propuesta de conciliación que había presentado el Fomag, respecto de lo cual el apoderado de la demandante expresó que no le asistía ánimo conciliatorio.

Posteriormente, por medio de auto calendado del 08 de julio de 2022¹⁰, por cumplirse los requisitos establecidos en el artículo 182A del C.P.A.C.A., se determinó que se procedería a dictar sentencia anticipada, se difirió para el fondo del asunto la decisión de las excepciones denominadas: falta de legitimación en la causa por pasiva, legalidad del acto administrativo acusado, ausencia de culpa del departamento, excepción genérica y prescripción, se tuvo por no contestada la demanda por parte de la Nación – Ministerio de Educación Nacional - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, se tuvieron como pruebas los documentos que fueron aportados por la parte demandante con la demanda y por el departamento del Tolima con la contestación de la demanda, imprimiéndoseles el valor que correspondiera, se fijó el litigio del asunto, disponiendo, por último, correr traslado a las partes para que rindieran sus alegatos finales por escrito y el Ministerio Público rindiera concepto si a bien lo tenía.

El expediente ingresó al despacho para sentencia el día 29 de julio de 2022, tal como obra en la constancia secretarial de la misma fecha¹¹.

2.2. Alegatos de conclusión

Las partes presentaron sus alegatos de conclusión, en los siguientes términos:

2.2.1. Parte demandante¹²

El apoderado de la demandante explicó en qué consistían las cesantías y su finalidad, y puso de presente que el pago de las cesantías de los docentes que estaban afiliados al Fomag no estaba siendo acorde a las normas que sobre ello se han expedido, lo que ha llevado a que este incurra en mora injustificada en el pago de las mismas al no observarse los plazos que para ello se han determinado.

Reiteró el sustento normativo y jurisprudencial plasmado en el libelo introductorio, y profundizó en la sentencia CE-SUJ-SII-012-2018, dictada por el Consejo de Estado el 18 de julio de 2018, así como la sentencia del 26 de agosto de 2018 con ponencia del Consejero William Hernández Gómez.

Afirmó que la entidad demandada había incurrido en el pago tardío e injustificado de las cesantías de la actora, configurándose los supuestos de hecho y de derecho para reconocerse el pago de la sanción por mora y pidió que se concediera el *petitum* elevado.

⁸ Visto a Fls. 39 y 40 del anexo 1 del Cuaderno Principal en el Expediente Digital.

⁹ Visto en el anexo 12 del Cuaderno Principal en el Expediente Digital.

¹⁰ Visto en el anexo 17 del Cuaderno Principal en el Expediente Digital.

¹¹ Vista en el anexo No. 24 del Cuaderno Principal en el Expediente Digital.

¹² Visto en el anexo 20 del Cuaderno Principal en el Expediente Digital.

2.2.2. Parte demandada departamento del Tolima¹³

El apoderado de la entidad territorial, al rendir sus alegaciones, refirió que el acto administrativo que estaba siendo demandado, era acorde a derecho, contando con sustento legal, en tanto que el régimen especial al que pertenecían los docentes no contemplaba la sanción por mora en el pago tardío de cesantías que se pedía, de manera que a éstos les era aplicable lo contenido en la Ley 91 de 1989, y que si se aplicaba la Ley 1071 de 2006, esto implicaría sobrepasar las funciones jurisdiccionales y el precepto constitucional de que las decisiones estaban sometidas a la ley.

Soportó su posición en sentencia del Consejo de Estado del 01 de agosto de 2016, consejera ponente Martha Teresa Briceño de Valencia, radicado 11001-03-15-000-2016-01640-00.

De otro lado, arguyó que, en el evento de accederse a lo pretendido, la condena no podía imponerse por responsabilidad del departamento, puesto que a este no le correspondía pagar las cesantías, ya que esto era competencia del Fomag a través de la Fiduprevisora S.A., y que solo intervenía en la proyección del acto administrativo complejo de reconocimiento de la prestación.

Por último, coligió que debían despacharse desfavorablemente las pretensiones de la demanda.

III. CONSIDERACIONES

3.1. Problema jurídico

¿Le asiste derecho a la 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, contenido en el oficio No. SAC:2017RE10680 del 25 de septiembre de 2017, que negó el reconocimiento y pago de tal prestación?

3.2. Tesis

La demandante, actuando en calidad de docente vinculada 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 pago de sus cesantías parciales.

3.3. Argumentos que sustentan la tesis propuesta por el Despacho.

3.3.1. 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

¹³ Visto en el anexo 22 del Cuaderno Principal en el Expediente Digital.

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

“(...)”.

“Artículo 5º. 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.”

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

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.

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

La Corte Constitucional, mediante la Sentencia de Unificación SU-336/17, 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 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...¹⁵

Por su parte, el Consejo de Estado mediante sentencia de unificación¹⁶, 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

¹⁵ Corte Constitucional, sentencia de unificación SU-336 de 2017, M.P. IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO.

¹⁶ 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.

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.

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 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.

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 Vargas¹⁷, 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]”

¹⁷ Rad. No 68001-23-33-000-2018-00071-01(4850-19).

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 el criterio anterior.

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”.

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”¹⁸.

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, donde la Corporación 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.

3.3.3. 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 del Departamento del Tolima y dilucidar si está llamado a responder frente a las pretensiones de la demanda, anticipa el Juzgado que es la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, la entidad que debe responder exclusivamente por el pago de la

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia CE-SUJ-SII-012-2018SUJ-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.

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:

“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 de la demandante, sin que sea dable endilgarle responsabilidad al ente territorial, quien no será vinculado con la decisión de condena.

Por consiguiente, se declarará probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva material frente al Departamento del Tolima.

3.6. Caso concreto

Revisada la documentación que obra en el expediente, se advierte que se encuentran probados los siguientes supuestos de hecho relevantes para la decisión a tomar:

1. Que mediante la Resolución No. 0917 de fecha 03 de marzo de 2016, la Secretaría de Educación y Cultura del departamento del Tolima, en nombre y representación de la Nación-Ministerio de Educación Nacional- Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, reconoció y ordenó el pago de una cesantía parcial para compra de vivienda a favor de la señora María Carmenza Londoño Ceballos, atendiendo a solicitud que elevó mediante el radicado 2015-CES-025324 del 06 de julio de 2015 (Fols. 25 y 26)¹⁹.
2. Que el 14 de junio de 2016, quedó a disposición de la señora María Carmenza Londoño Ceballos la cesantía parcial que había sido reconocida por la Secretaría de Educación y Cultura del Tolima a través de la Resolución No. 0917 de fecha 03 de marzo de 2016 (Fol. 28)²⁰.
3. Que para el año 2015, la actora devengó una asignación básica correspondiente a la suma de \$1.950.087 (Fol. 30)²¹.
4. Por medio de petición radicada con No. 2017PQR23990, el 04 de septiembre de 2017, la parte demandante solicitó a la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y Departamento del Tolima el reconocimiento y pago de la sanción por mora como consecuencia del pago tardío de sus cesantías parciales (Fls. 31 a 33)²².
5. Que, en razón a la anterior solicitud, la Oficina de Prestaciones Sociales del Magisterio de la Secretaría de Educación y Cultura del Departamento del Tolima, mediante el oficio No. SAC2017RE10680 del 25 de septiembre de 2017, resolvió la misma de forma negativa, no accediendo a lo solicitado. (Fl. 34)²³.

Dado que la demandante realizó la solicitud de reconocimiento de cesantías parciales el día 06 de julio de 2015, la entidad debía emitir el acto administrativo de reconocimiento el día 28 de julio de 2015, mientras que se observa haberlo hecho hasta el 03 de marzo de 2016, incumpliendo el término de los 15 días que otorga la ley para tal fin.

Por consiguiente, si el pago de las cesantías se efectuó hasta el 14 de junio de 2016 y contabilizando el término de 70 días hábiles a partir de la solicitud de cesantías (06 de julio de 2015), se establece que la entidad demandada incumplió los términos legales para el reconocimiento y pago de las cesantías, pues tenía hasta el 16 de octubre de 2015 para efectuar el pago.

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 a la demandante, desde el 17 de octubre de 2015, día siguiente al vencimiento de los 70 días hábiles, hasta el 13 de junio de 2016, día anterior a aquél en que se

¹⁹ Visto en el anexo 1 del Cuaderno Principal en el Expediente Digital.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Ibidem*.

²² *Ibidem*.

²³ *Ibidem*.

pusieron a disposición de la demandante el valor correspondiente a las cesantías parciales, transcurriendo entre uno y otro extremo, 241 días.

En este orden de ideas, tenemos que la asignación básica al momento de la causación de la mora²⁴ de la actora, el año 2015, fue de \$1.950.087 el cual, al dividirlo en 30 días, da un salario diario de \$65.003.

Es así que, al multiplicar los días de mora causados, los cuales fueron 241 días, por el salario diario referido anteriormente, da un total de \$15.665.723 por concepto de sanción moratoria.

Fecha de radicación de la solicitud de cesantías parciales	06 de julio de 2015
15 días para proferir el acto administrativo	28 de julio de 2015
10 días de ejecutoria del acto administrativo	12 de agosto de 2015
45 días para efectuar el pago de las cesantías parciales	16 de octubre de 2015
Fecha del pago de las cesantías parciales	14 de junio de 2016
Fecha de inicio de la mora	17 de octubre de 2015
Fecha de cesación de la mora	13 de junio de 2016
Días de mora	241
Valor asignación básica año 2015	\$1.950.087
Valor diario asignación básica año 2015	\$65.003
Total valor de la mora	\$15.665.723

Así las cosas, se declarará la nulidad del Oficio No. SAC2017RE10680 calendado del 25 de septiembre de 2017, suscrito por el Secretario de Educación y Cultura del departamento del Tolima, por medio del cual se negó a la señora María Carmenza Londoño Ceballos el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago extemporáneo de sus cesantías parciales, y, en consecuencia, se condenará a La Nación-Ministerio de Educación Nacional-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio a que pague a la 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 sobre el salario diario, así:

Vr. Salario/día	Fecha inicio mora	Fecha terminación mora	Valor mora
\$65.003	17 de octubre de 2015	13 de junio de 2016	\$15.665.723

3.7. Prescripción

Respecto al tema, debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo 41 del Decreto 3135 del 26 de diciembre de 1968²⁵, que estipula:

²⁴ El Consejo de Estado, dentro de la sentencia de Unificación, indicó que en lo referente a las cesantías parciales, la asignación básica para la liquidación de la sanción será la que devengue el servidor al momento de la causación de la mora, a diferencia de la sanción moratoria por el no pago oportuno de las definitivas, que estará constituida por la devengada para la fecha de finalización de la relación laboral o el vínculo contractual, por ser la fecha en que se hace exigible tal prestación social.

²⁵ "Por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales".

“Artículo 41º.- Las acciones que emanen de los derechos consagrados en este Decreto prescribirán en tres años, contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible.

El simple reclamo escrito del empleado o trabajador ante la autoridad competente, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero sólo por un lapso igual” (Subraya la Sala).

A su turno el Decreto 1848 del 4 de noviembre de 1969²⁶, en su artículo 102, señala:

“Artículo 102º.- Prescripción de acciones.

1.- Las acciones que emanan de los derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968 y en este Decreto, prescriben en tres (3) años, contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se haya hecho exigible.

2. El simple reclamo escrito del empleado oficial formulado ante la entidad o empresa obligada, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero solo por un lapso igual” (Se destaca por el Despacho).

Como se observa, el término de prescripción de tres años se debe contar desde que la obligación se hace exigible.

En consecuencia, dado que en el presente asunto la sanción moratoria se causó desde el 17 de octubre de 2015 y cesó el 13 de junio de 2016, y la demandante elevó su solicitud de pago de la sanción moratoria el 04 de septiembre de 2017, es dable concluir que no operó la prescripción de la sanción moratoria.

3.8. Con relación a la condena en costas

Teniendo en cuenta la sentencia del 16 de abril de 2015 de la sección primera del Consejo de Estado²⁷, 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 refiere que salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre las costas, debiendo 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.

Descendiendo al caso que nos ocupa, se observa que el apoderado de la parte demandante presentó demanda (Fols. 8 a 24 del anexo No. 1 del cuaderno principal del expediente digital) y alegatos de conclusión (anexo No. 20 del cuaderno principal del expediente digital), causándose así agencias en derecho.

²⁶ “Por el cual se reglamenta el Decreto 3135 de 1968”.

²⁷ C.P. Dr. Guillermo Vargas Ayala. Expediente No 25000 23 24 000 2012 00446 00.

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 \$783.286 equivalente al 4% de las pretensiones (Fol. 23 del anexo No. 1 del cuaderno principal del expediente digital), 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. DECLARASE probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el departamento del Tolima, por lo manifestado en precedencia, motivo por el que no se analizarán las demás excepciones planteadas.

SEGUNDO. DECLARAR la nulidad del acto administrativo contenido en el Oficio No. SAC2017RE10680 calendado del 25 de septiembre de 2017, suscrito por el Secretario de Educación y Cultura del departamento del Tolima, en nombre y representación de la Nación-Ministerio de Educación Nacional-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, atendido a lo indicado en la parte considerativa de la presente providencia.

TERCERO. Como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho, **CONDENAR** a la Nación – Ministerio de Educación Nacional - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio a pagar a la 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 en cada caso de indica:

Vr. Salario/día	Fecha inicio mora	Fecha terminación mora	Valor mora
\$65.003	17 de octubre de 2015	13 de junio de 2016	\$15.665.723

CUARTO. La suma total que se cause por sanción por mora a la demandante será ajustada por la Nación – Ministerio de Educación Nacional - 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.

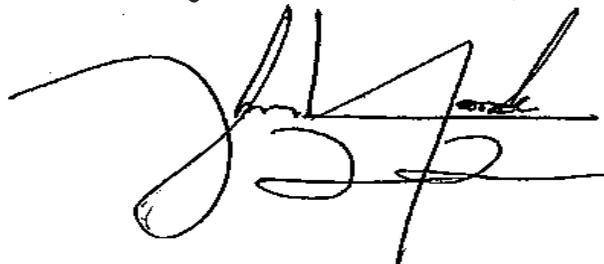
QUINTO. ORDENAR dar cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 192 y 195 del C.P.A.C.A.

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 \$783.286.

SÉPTIMO. NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

OCTAVO. Ejecutoriada esta providencia, liquídense las costas y archívese el proceso previas las anotaciones que sean del caso en el sistema Siglo XXI. Además, para su cumplimiento, por Secretaría expídanse copias auténticas con destino y a costa de la parte demandante, con las precisiones del artículo 114 del C.G.P. con fines de ejecución, previa acreditación del pago del arancel judicial.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'John Libardo Andrade Flórez', written over a horizontal line.

**JOHN LIBARDO ANDRADE FLÓREZ
JUEZ**