

REPUBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO JUZGADO CUARENTA Y SEIS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO **SECCIÓN SEGUNDA**

Bogotá D.C., dieciséis (16) de octubre de dos mil veinte (2020)

Expediente : **11001-3342-046-2018-00469-00**
Demandante : **CLARA CECILIA NEIRA NEIRA**
Demandado : **NACION - MINISTERIO DE EDUCACION - FONDO
NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL
MAGISTERIO Y OTROS**

ASUNTO

Procede el Despacho a proferir sentencia de primera instancia para resolver la demanda que ha dado origen al proceso de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1.1 El medio de control.

La señora Clara Cecilia Neira Neira, mediante apoderado, acude ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo a incoar medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, conforme al artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), contra la Nación – Ministerio de Educación - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y otros, para que se acojan las pretensiones que en el apartado siguiente se precisan. (Fs.19 – 32).

1.2 Pretensiones.

Se declare la configuración del acto ficto o presunto frente a la petición de 11 de mayo de 2018, por medio de la cual se solicitó el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías.

Se declare la nulidad del acto ficto presunto configurado frente a la petición de 11 de mayo de 2018, por medio del cual el fondo nacional de prestaciones sociales del magisterio niega el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías.

Se declare la configuración del acto ficto o presunto frente a la petición de 21 de mayo de 2018, por medio de la cual se solicitó el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías.

Se declare la nulidad del acto ficto presunto configurado frente a la petición de 21 de mayo de 2018, por medio del cual la Fiduprevisora S.A., niega el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías.

A título de restablecimiento del derecho solicita “...reconocer y pagar el valor de la sanción por mora:

En la expedición del acto administrativo que reconoce y ordena el pago de cesantía a favor de mi poderdante.

Condenar a la demandada a reconocer y pagar la indexación sobre las sumas de dinero adeudadas por concepto de sanción moratoria solicitados acorde con el IPC, desde el día siguiente en que se realizó el pago de las cesantías y hasta que se haga efectivo el pago de la sanción moratoria.

Se condene en costas a las entidades demandadas, incluyendo agencias en derecho...”.

1.3 Hechos.

Relata que mediante Resolución No. 1241 de 14 de febrero de 2018 la entidad, le reconoció y ordenó el pago de las cesantías.

La entidad efectuó el pago de las cesantías a la parte actora el 26 de abril de 2018.

El 11 y 21 de mayo de 2018, la parte demandante solicitó de las entidades, el reconocimiento y pago de la sanción moratoria como consecuencia del pago tardío de las cesantías. Peticiones que no fueron contestadas por las entidades.

1.4 Disposiciones presuntamente violadas y su concepto.

Cita como normas violadas de la Constitución Política, los artículos 2, 13, 16, 25, 29, 48, 53, 58 y 228 y las Leyes 57 y 153 de 1887, 4 de 1992, 1071 de 2006, 91 de 1989 y 244 de 1995 y Decreto 2277 de 1979.

Manifiesta que el pago de las cesantías de los docentes afiliados al Fondo de Prestaciones del Magisterio, siempre han estado menoscabando las disposiciones

que regulan la materia, demorándose sin justificación alguna, contrario a lo que ocurre con los demás servidores públicos, a los cuales se les paga sus cesantías, sin ningún tipo de retraso injustificado.

Asegura que la desigualdad se materializa al no reconocerse las cesantías de manera oportuna, colocando a su poderdante en una situación de discriminación frente a otros empleados públicos que pueden acceder a sus cesantías sin demoras injustificadas y en los términos que otorgó la ley para tal fin.

Por último afirma que la interpretación que se le debe dar a la Ley 244 de 1995 y 1071 de 2006, es la que ha indicado la jurisprudencia, en el entendido que el reconocimiento de las cesantías se debe hacer en 65 días y no por fuera de este tiempo, so pena de estar incurso la administración en sanción moratoria por el pago tardío de dicha prestación, que para el presente caso fue lo ocurrido, razón por la cual, solicita sean accedidas las pretensiones de la demanda.

1.5. Contestación de la demanda.

Tanto el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio como la Fiduprevisora S.A., guardaron silencio.

Por su parte, la Secretaría de Educación Distrital, contestó la demanda pronunciándose frente a los hechos y oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones.

Manifiesta que la entidad encargada de efectuar el pago solicitado en las pretensiones de la demanda, es el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, con sus propios recursos, más no, la Secretaría de Educación.

Adicionalmente señala que la Fiduprevisora como administradora de la cuenta especial del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, es a quien compete el análisis sobre el pago de las cesantías, por tanto, la única intervención del ente territorial, es la elaboración y remisión del acto administrativo *“que en ultimas es aprobado como en el caso de autos por el Fondo quien tiene a su cargo el pago de estas prestaciones sociales de los docentes”*.

Concluye entonces, que su representada no está llamada a responder, proponiendo la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

Igualmente, propone la excepción de prescripción.

1.6. Alegatos de conclusión

En virtud de lo dispuesto por el Gobierno Nacional mediante Decreto 806 de 4 de junio de 2020, "Por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica", que en su artículo 13 estableció los parámetros para proferir sentencia anticipada¹, el despacho mediante proveído del 28 de agosto de la presente anualidad, corrió traslado a las partes por el término común de 10 días con el fin que presentaran sus alegatos de conclusión por escrito.

Una vez vencido el término anterior, las partes presentaron sus alegatos de conclusión de la siguiente manera:

Parte actora: El apoderado de la parte actora, presentó sus alegatos de conclusión dentro del término legal previsto para tal fin, realizó un estudio normativo y citó la postura que la Corte Constitucional en sentencia de unificación de 18 de mayo de 2017 sentó sobre el tema objeto de estudio, reiterando los argumentos de hecho y de derecho expuestos en el escrito de la demanda, solicitando se accedan las pretensiones de la demanda.

Entidades demandadas:

La Secretaría de Educación Distrital. Guardó silencio.

El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio: Indica que en el presente caso hubo una omisión de su representada de proferir el acto administrativo a tiempo, causándose mora en el pago de las cesantías parciales de la demandante, por tanto, no se opone a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, excepto respecto de la pretensión de indexación de la mora. Por último, solicita que no se condene en costas a su representada.

¹ "Artículo 13. Sentencia anticipada en lo contencioso administrativo. El juzgador deberá dictar sentencia anticipada:

1. Antes de la audiencia inicial, cuando se trate de asuntos de puro derecho o no fuere necesario practicar pruebas. caso en el cual correrá traslado para alegar por escrito, en la forma prevista en el inciso final del artículo 181 de la Ley 1437 de 2011 y la sentencia se proferirá por escrito. (...)”

CONSIDERACIONES

2.1 Problema jurídico

El problema jurídico se plantea en el sentido de determinar si a la parte demandante, le asiste el derecho a que se le reconozca y pague la sanción moratoria prevista en el artículo 5º de la Ley 1071 de 2006 y en el artículo 2º de la Ley 244 de 1995, por el pago tardío de la cesantía definitiva.

2.2 Hechos probados

De conformidad con el material probatorio obrante en el expediente, se encuentran probados los siguientes hechos:

- ✓ Mediante Resolución 1241 de 14 de febrero de 2018 se le reconoció y ordenó el pago de una cesantía definitiva a la señora Clara Cecilia Neira Neira.
- ✓ Comprobante de pago de cesantías, mediante el cual, se constata que el pago se efectuó el 26 de abril de 2018.
- ✓ Mediante derecho de petición presentado el 11 de mayo de 2018, la demandante solicitó del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, el reconocimiento y pago de la sanción por mora en el pago tardío de las cesantías.
- ✓ Petición de fecha 21 de mayo de 2018 por medio de la cual, la demandante solicitó de la Fiduciaria la Previsora S.A., el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías.

DECISIÓN DE EXCEPCIONES PREVIAS

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 del Decreto 806 de 2020², procede el despacho a pronunciarse respecto de las excepciones previas propuestas por la entidad y las que encuentre probadas.

² **Artículo 12. Resolución de excepciones en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.** De las excepciones presentadas se correrá traslado por el término de tres (3) días en la forma regulada en el artículo 110 del Código General del Proceso, o el que lo sustituya. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre ellas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en las excepciones previas.

Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 Y 102 del Código General del Proceso. Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el

Observa el despacho que, en el escrito de contestación de la demanda, la Secretaría de Educación Distrital, propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, para lo cual, se precisa lo siguiente:

El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio fue creado por la Ley 91 de diciembre 29 de 1989, como una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, por tanto, quien tiene la representación judicial del Fondo, es el Ministerio de Educación Nacional.

Igualmente, advierte el Despacho que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4º y 5º de la Ley 91 de 1989, el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, atenderá y pagará las prestaciones sociales del personal afiliado a este, por ello, al recaer el presente proceso sobre el reconocimiento y pago de la sanción moratoria y teniendo en cuenta que las cesantías tienen la connotación de prestación social, es dicha entidad la que debe garantizar las condenas que se deriven del presente proceso.

De otro lado, se precisa que, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio no es la entidad encargada de emitir los actos administrativos relacionados con el reconocimiento y pago de prestaciones sociales, pues dicha función por potestad de la ley le compete a las secretarías municipales o distritales; sin embargo, atendido a que aquellas actúan en nombre y representación del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, es este, quien a través del Ministerio de Educación, debe asumir la defensa judicial de los actos administrativos que en su nombre expidan las entidades territoriales.

Por su parte, el Consejo de Estado, en providencia de 11 de diciembre de 2015 dentro del expediente No. 66001-23-33-000-2014-00114-01 (2587-2015), dispuso que, la entidad territorial por participar en la expedición del acto administrativo demandado, está legitimada en la causa por pasiva, por ende, puede defender la legalidad del acto administrativo.

juzgador las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicará. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión.

Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva. se tramitarán y decidirán en los términos señalados anteriormente.

La providencia que resuelva las excepciones mencionadas deberá ser adoptada en primera instancia por el juez. subsección, sección o sala de conocimiento. Contra esta decisión procederá el recurso apelación, el cual será resuelto por la subsección, sección o sala del tribunal o Consejo de Estado. Cuando esta decisión se profiera en única instancia por los tribunales y Consejo de Estado se decidirá por el magistrado ponente y será suplicable.

Igualmente, la Ley 1955 de 2019³ determinó que las entidades territoriales serían responsables del pago de la sanción moratoria derivada del pago inoportuno de las cesantías cuando el pago extemporáneo sea por su incumplimiento de los plazos fijados en la ley para tal efecto.

El tenor literal del párrafo del artículo 57 de la Ley 1955 de 2019, dispone:

*“**Parágrafo.** La entidad territorial será responsable del pago de la sanción por mora en el pago de las cesantías en aquellos eventos en los que el pago extemporáneo se genere como consecuencia del incumplimiento de los plazos previstos para la radicación o entrega de la solicitud de pago de cesantías por parte de la Secretaría de Educación territorial al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. En estos eventos el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio será responsable únicamente del pago de las cesantías.*

(...)”

Así las cosas, se hace necesario que la Secretaría de Educación Distrital, conforme la parte pasiva, bajo el entendido que la mora en el pago de las cesantías puede serle imputable, y en caso que ello sea demostrado, deberá ser condenada, en el evento que se acceda a las pretensiones de la demanda, razón por la cual se desestimaré la excepción de falta de legitimidad en la causa por pasiva propuesta por la Secretaria de Educación Distrital.

2.3 Marco normativo y jurisprudencial

El despacho procederá a efectuar el correspondiente análisis normativo y jurisprudencial relacionado con el presente asunto, para luego descender al caso concreto, y emitir el correspondiente pronunciamiento de conformidad con la fijación del litigio planteada.

2.3.1. Del silencio administrativo negativo

Procede el Despacho a precisar si en el caso bajo estudio, operó el fenómeno del silencio administrativo respecto de las solicitudes elevadas por la parte demandante, el 11 y 21 de mayo de 2018, ante el Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y Fiduprevisora S.A., respectivamente.

Sea lo primero, aclarar que el silencio administrativo conlleva en sí mismo una manifestación negativa o positiva de voluntad de la administración, generada por la

3 por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

omisión de dar respuesta a las peticiones, por tanto, se trata de un verdadero acto administrativo al que se le ha denominado “acto ficto o presunto”.

El artículo 83 del CPACA dispone:

“ARTÍCULO 83. SILENCIO NEGATIVO. *Transcurridos tres (3) meses contados a partir de la presentación de una petición sin que se haya notificado decisión que la resuelva, se entenderá que esta es negativa.*

En los casos en que la ley señale un plazo superior a los tres (3) meses para resolver la petición sin que esta se hubiere decidido, el silencio administrativo se producirá al cabo de un (1) mes contado a partir de la fecha en que debió adoptarse la decisión.

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

En el caso bajo estudio está demostrado que la parte actora radicó derechos de petición los días 11 y 21 de mayo de 2018, ante el Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y Fiduprevisora S.A., respectivamente, mediante los cuales pretendió la indemnización moratoria por el pago tardío de las cesantías, por tanto, y comoquiera que no obra en el expediente respuesta dada oportunamente por dichas entidades a la demandante, se considera que se configuró en su caso, el silencio administrativo negativo. Pues si bien obra oficio No. S-2018-90837 de 16 de mayo de 2018, por medio del cual la Secretaría de Educación Distrital, refiere “respuesta a la petición E-2018-79088...”, se limitó a explicar en cabeza de quien está la competencia para resolver la solicitud de reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías, remitiendo la petición por competencia, a la Fiduprevisora S.A.

Aclarado lo anterior procede, el Despacho a establecer si los actos fictos negativos proferidos por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y Fiduprevisora S.A., están incursos en causal de nulidad que amerite su declaratoria, y en tal sentido, ordenar las condenas solicitadas como restablecimiento del derecho.

De la Sanción Moratoria

Se tiene que en el presente asunto lo pretendido por la parte actora, es el reconocimiento y pago de la sanción por mora derivada del pago tardío de las cesantías, conforme lo preceptuado en la las Leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006. Se debe por tanto señalar, que las cesantías son prestaciones sociales de carácter económico, de orden público, irrenunciables que hacen parte de la seguridad social de los trabajadores y tienen como objetivo la entrega de medios económicos que garanticen la congrua subsistencia del núcleo familiar, durante la época en el que el trabajador se encuentre cesante. En tratándose del sector público existen tres regímenes de liquidación de cesantías, a saber: a) El de liquidación retroactiva⁴; b) El de los afiliados al Fondo Nacional de Ahorro⁵, y c) El de los pertenecientes a fondos privados de cesantías⁶.

De otro lado, se tiene que la sanción moratoria es una indemnización a cargo del empleador moroso y a favor del trabajador, establecida con el propósito de resarcir los daños que se causan a este último con el incumplimiento en el pago de la liquidación definitiva o parcial del auxilio de cesantía.

La Ley 50 de 1990⁷, respecto de la forma de liquidar las cesantías, las fechas establecidas para su consignación y la sanción moratoria derivada del pago tardío, en su artículo 99, señala:

“Artículo 99º.- El nuevo régimen especial de auxilio de cesantía, tendrá las siguientes características:

1ª. El 31 de diciembre de cada año se hará la liquidación definitiva de cesantía, por la anualidad o por la fracción correspondiente, sin perjuicio de la que deba efectuarse en fecha diferente por la terminación del contrato de trabajo.

2ª. El empleador cancelará al trabajador los intereses legales del 12% anual o proporcionales por fracción, en los términos de las normas vigentes sobre el régimen tradicional de cesantía, con respecto a la suma causada en el año o en la fracción que se liquide definitivamente.

3ª. El valor liquidado por concepto de cesantía se consignará antes del 15 de febrero del año siguiente, en cuenta individual a nombre del trabajador en el fondo de cesantía que el mismo elija. El empleador que incumpla el plazo señalado deberá pagar un día de salario por cada retardo.” (Subraya y Negrita por el Despacho)

De lo anterior, se infiere que la Ley 50 de 1990 permitió que las cesantías fueran administradas por los fondos y determinó que el incumplimiento con la obligación

⁴ Contenido en la Ley 65 de 1946 y el Decreto 1160 de 1947.

⁵ Establecido en el Decreto 3118 de 1968.

⁶ Contemplado en la Ley 344 de 1996 reglamentada por el Decreto 1582 de 1998

⁷ “Por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones”.

de consignar el valor de las mismas en la cuenta individual del trabajador, ocasionaría una sanción al empleador.

Por su parte la Ley 244 de 1995⁸, estableció la normatividad que debe aplicarse para que las entidades públicas efectuarán el pago de las cesantías en tiempo a los servidores públicos, sin embargo, esta normatividad fue modificada y adicionada por la Ley 1071 de 2006⁹ en los siguientes términos:

ARTÍCULO 1o. OBJETO. *La presente ley tiene por objeto reglamentar el reconocimiento de cesantías definitivas o parciales a los trabajadores y servidores del Estado, así como su oportuna cancelación.*

ARTÍCULO 2o. 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 de Ahorro.*

ARTÍCULO 3o. RETIRO PARCIAL DE CESANTÍAS. *Todos los funcionarios a los que hace referencia el artículo 2o de la presente norma podrán solicitar el retiro de sus cesantías parciales en los siguientes casos:*

1. *Para la compra y adquisición de vivienda, construcción, reparación y ampliación de la misma y liberación de gravámenes del inmueble, contraídos por el empleado o su cónyuge o compañero(a) permanente.*

2. *Para adelantar estudios ya sea del empleado, su cónyuge o compañero(a) permanente, o sus hijos.*

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.*

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 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*

⁸ "Se fijan términos para el pago oportuno de cesantías para los servidores públicos, se establecen sanciones y se dictan otras disposiciones"

⁹ "Por medio de la cual se adiciona y modifica la Ley 244 de 1995, se regula el pago de las cesantías"

*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.*

(Negrita por el Despacho)

De conformidad con el texto de las disposiciones normativas antes transcritas, es claro que la Ley 244 de 1995, diferencia claramente dos situaciones para efectos de contabilizar los términos a los cuales deben sujetarse las entidades públicas encargadas del reconocimiento del auxilio de cesantías. La primera de ellas se encuentra referida a la expedición del acto administrativo que decide sobre el derecho del servidor al reconocimiento del auxilio monetario aludido y a su liquidación, frente a la cual la ley estipula un término de 15 o 10 días hábiles, según que se presente la documentación completa o no, y la segunda, relativa al pago efectivo por dicho concepto en un plazo perentorio de 45 días hábiles.

En este orden de ideas, se colige que cuando la documentación se presenta completa, el reconocimiento y pago de las cesantías, bien sea para el retiro parcial de cesantías o definitivas, debe obedecer a los siguientes términos:

1. 15 días a partir de la presentación de la solicitud de liquidación de cesantías para expedir la resolución,
2. 5 días de ejecutoria y
3. 45 días para efectuar el pago, para un total de 65 días hábiles.

De lo expuesto, se infiere que el fin del legislador al estipular los anteriores términos, no era otro que el de materializar los postulados constitucionales, referidos al pago oportuno de los salarios, las prestaciones sociales y las pensiones, y pretender evitar que por la ineficiencia de la administración el servidor se vea perjudicado y no reciba a tiempo el auxilio de cesantía que como se sabe es una prestación social que se reconoce en proporción al tiempo de servicio prestado.

Ahora bien, el Consejo de Estado¹⁰, en providencia de 24 de abril de 2008, frente al reconocimiento y pago de la mora en las cesantías, señaló:

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B", sentencia de 24 de abril de 2008, Rad. N°. 52001-23-31-000-2002-00036-01 (7008-05), Actor: José Antonio Torres Cerón, Demandado: municipio de Albán – Nariño.

*“El momento a partir del cual se cuenta el plazo legal referido en las normas transcritas es el de la fecha de solicitud de reconocimiento por parte del interesado, tal como lo ha establecido esta Corporación en reiteradas oportunidades:
(...)”*

Así, el término con el que cuenta la administración para efectuar el pago efectivo del auxilio de cesantía es de sesenta y cinco (65) días hábiles siguientes al día de la 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.

No se compadece con el sentido de la normatividad mencionada que la indemnización por la falta de pago oportuno de cesantías se genere sólo ante el incumplimiento del término de 45 días contados a partir del momento en que se encuentre en firme el acto administrativo que las reconozca, porque se dejaría desamparado al ex servidor en el evento en que la administración tarde más de los 15 días para expedirlo.

Tal como se mencionó anteriormente, el término de los 65 días hábiles con el que cuenta la administración para efectuar el pago efectivo de las cesantías, se contabiliza a partir de la fecha en que se realiza la solicitud por parte del interesado, si esta reúne los requisitos necesarios para su reconocimiento”.

(Negrita por el Despacho).

En materia de reconocimiento de la sanción moratoria el Consejo de Estado¹¹ se ha pronunciado de manera reiterada en el sentido de señalar que esa indemnización por mora fue establecida mediante la Ley 244 de 1995 como una “sanción” a cargo del empleador moroso y a favor del trabajador, con el propósito de resarcir los daños que se causan a este último ante el incumplimiento en el pago de la liquidación definitiva del auxilio de cesantía dentro de los términos previstos de manera expresa por la ley.

Cita la sentencia C-448 de 1996, en que se declaró exequible el parágrafo 3º de la Ley 244 de 1995, oportunidad en que la Corte enfatizó que desde la exposición de motivos del proyecto de ley fue clara en desarrollar el inciso final del artículo 53 de la Constitución, en tanto *“los salarios y prestaciones sociales deben ser pagados*

¹¹Consejo de Estado, Subsección B, Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo. Radicación núm. 66001-23-33-000-2013-00189-01. Número interno 1498-14. CP: Gerardo Arenas Monsalve. Actor: Diva Liliana Diago del Castillo. Demandado: Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Consejo de Estado, Subsección A, Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo. Radicación núm. 66001-23-31-000-2013-00190-01. Número interno 1520-2014. CP: William Hernández Gómez. Actor: Fabio Ernesto Rodríguez Díaz. Demandado: Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Consejo de Estado, Subsección B, Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo. Radicación núm. 73001-23-31-000-2013-00192-01. Número interno 0271-14. CP: Sandra Lisset Ibarra Vélez. Actor: Yaneth Lucía Gutiérrez Gutiérrez. Demandado: Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y Municipio de Ibagué.

oportunamente, entre otras razones porque ese fruto es el sustento de los trabajadores y sus familiares, razón por la cual, el pago de la cesantía definitiva debe ser oportuno, pues precisamente la finalidad de esta prestación es la de ‘entregarle al trabajador una suma de dinero para satisfacer sus necesidades inmediatas al retiro y en proporción al tiempo servido’”.

Ha explicado la Alta Corporación Contenciosa, que el ámbito de aplicación de la Ley 1071 de 2006, que modificó la Ley 244 de 1995, cobija a todos los empleados y trabajadores del Estado, como quedó consagrado en la exposición de motivos, al advertir que *“la misma cubre a todos los funcionarios públicos y servidores estatales de las tres ramas del poder e incluye de igual forma a la Fiscalía General, los órganos de control, las entidades que prestan servicios públicos y de educación. Es decir, involucra a todo el aparato del Estado, no sólo a nivel nacional sino territorial”.*

A juicio del Consejo de Estado no existe ninguna razón para excluir a los docentes del sector oficial del derecho al pago oportuno de las cesantías desarrollado en dicho precepto legal, “pues al igual de los demás servidores públicos, los docentes oficiales en calidad de trabajadores tienen derecho a que se le reconozcan pronta y oportunamente sus prestaciones sociales, proceder en contrario significaría desconocer injustificadamente, el derecho a la igualdad de oportunidades de estos trabajadores, establecido en el artículo 53 C.P. y el artículo 13 ibídem”. Al respecto en idéntico sentido la Corte Constitucional recientemente señaló:

“La creación de regímenes especiales para ciertos sectores tienden a otorgar mayores beneficios y ser más favorables que los establecidos en el régimen general; sin embargo, la Ley 91 de 1989 no pareciera ser más garantista, en lo que concierne al pago de la sanción moratoria. Al evidenciar esta circunstancia, la Sala reafirma que por tratarse de un derecho del cual es sujeto todo trabajador sin distinción alguna, con base en la voluntad misma del legislador, en aplicación de los postulados constitucionales, la jurisprudencia de esta Corporación y a la luz de los tratados internacionales ratificados por Colombia, a los docentes oficiales les es aplicable el régimen general contenido en la Ley 244 de 1995, modificado por la Ley 1071 de 2006, que contempla la posibilidad de reconocer a favor de estos la sanción por el pago tardío de las cesantías previamente reconocidas. Esta resulta ser la condición más beneficiosa para los trabajadores docentes del sector oficial y, en esa medida, se adecue mayormente y de mejor manera a los principios, valores, derechos y mandatos constitucionales.

(...)

La aplicación del régimen general contenido en la Ley 244 de 1995, modificado por la Ley 1071 de 2006, a los docentes oficiales, en lo que tiene que ver con el pago de la sanción moratoria, se soporta en argumentos materiales sobre la naturaleza propia de la labor desempeñada por los docentes que les otorga un trato equivalente al de los

empleados públicos, independientemente de que no estén catalogados de manera expresa como tales, y en la intensión misma del legislador de fijar el ámbito de aplicación de la Ley 1071 de 2006 para todos los funcionarios públicos y servidores estatales de las tres ramas del poder, dentro de los cuales, según lo ha entendido esta Corporación, se entienden incluidos los docentes del sector oficial en razón a sus funciones y características.

Bajo ese entendido, la aplicación de este régimen a los docentes estatales se adecúa a los postulados constitucionales, por las siguientes razones:

(i) El pago oportuno de las cesantías garantiza el reconocimiento efectivo de los derechos al trabajo y a la seguridad social, y desarrolla la finalidad constitucional por la cual fue establecida esa prestación social bajo el principio de integralidad. De igual forma, se acompasa con lo establecido en los diferentes tratados internacionales sobre la materia ratificados por Colombia.

(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.

(iii) Existen importantes semejanzas entre las características usualmente atribuidas a la figura de los empleados públicos y las que son propias del trabajo de los docentes oficiales, a saber: pertenecen a la rama ejecutiva, cumplen dentro de ella una tarea típicamente misional respecto de la función que compete a las secretarías de educación de las entidades territoriales y, en su momento, al Ministerio de Educación Nacional, se encuentran sujetos a un régimen de carrera y su vinculación se produce por efecto de un nombramiento.

(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.

(v) El artículo 279 de la Ley 100 de 1993 exceptuó de la aplicación del Sistema Integral de Seguridad Social a los afiliados al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio.”¹²

En reciente pronunciamiento de unificación de jurisprudencia¹³ la Sección Segunda del Consejo de Estado, como órgano de cierre de esta jurisdicción fijó las siguientes pautas jurisprudenciales sobre el tema, de obligatoria observancia por parte de los jueces de esta Jurisdicción dado su carácter vinculante:

“193. En tal virtud, la Sala dicta las siguientes reglas jurisprudenciales:

¹² Corte Constitucional **Sentencia SU336/17**.

¹³ Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia de unificación por Importancia jurídica. Sentencia CE-SUJ-SII-012-2018. Bogotá D.C., 18 de julio de 2018. Expediente: 73001-23-33-000-2014-00580-01. No. Interno: 4961-2015. Demandante: Jorge Luis Ospina Cardona.

3.5.1 **Unificar jurisprudencia** en la sección segunda del Consejo de Estado, para señalar que el **docente oficial**, al tratarse de un servidor público le es aplicable la Ley 244 de 1995 y sus normas complementarias en cuanto a sanción moratoria por el pago tardío de sus cesantías.

3.5.2 **Sentar jurisprudencia** precisando que cuando el acto que reconoce las cesantías se expide 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.

194. Así mismo, en cuanto a que el acto que reconoce la cesantía debe ser notificado al interesado en las condiciones previstas en el CPACA, y una vez se verifica la notificación, iniciará el cómputo del término de ejecutoria. Pero si el acto no fue notificado, para determinar cuándo corre la ejecutoria, deberá considerarse el término dispuesto en la ley¹⁴ 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. De igual modo, que cuando el peticionario renuncia a los términos de notificación y de ejecutoria, el acto de reconocimiento 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.

195. De otro lado, también se **sienta jurisprudencia** precisando que cuando se interpone el 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.

3.5.3 **Sentar jurisprudencia** señalando que, 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.

3.5.4 **Sentar jurisprudencia**, reiterando que es improcedente la indexación de la sanción moratoria. Lo anterior, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 187 del CPACA.”

Por lo anterior, este Despacho atenderá los términos fijados en la Ley 244 de 1995 modificada por la Ley 1071 de 2006, a fin de determinar si en el presente asunto operó la sanción moratoria de que tratan las referidas normas.

Debe recordarse que, en lo referente a las cesantías parciales, la asignación básica para la liquidación de la sanción moratoria será la que devengue el servidor al momento en que presente la solicitud. Por su parte, en tratándose de las cesantías definitivas, el valor de la sanción moratoria estará determinado por la suma devengada por concepto de asignación básica para la fecha de finalización de la

¹⁴ Artículos 68 y 69 CPACA.

relación laboral o el vínculo contractual, por ser la fecha en que se hace exigible tal prestación social.

De otro lado, se tiene que, siendo la sanción moratoria una penalidad, y comoquiera que las penalidades constituyen una sanción severa a quien incumple con determinada obligación, no resulta viable su indexación porque con ello se estaría ante doble castigo por la misma causa.

Analizado el marco jurídico aplicable corresponde al despacho entrar a pronunciarse respecto del caso en concreto atendiendo a los hechos demostrados en el proceso.

CASO CONCRETO

De conformidad con las pruebas allegadas al proceso, observa el Despacho que la señora Clara Cecilia Neira Neira presentó la solicitud de reconocimiento y pago de su cesantía definitiva el **16 de marzo de 2017**, y que la entidad mediante Resolución No. 1241 de 14 de febrero de 2018, expedida por el Director de Talento Humano de la Secretaría de Educación de Bogotá – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, reconoció y ordenó el pago de la cesantía definitiva en favor de la demandante.

De lo antes expuesto, y atendiendo a los términos señalados en el acápite que precede, que al haberse presentado la solicitud de reconocimiento de las cesantías el día **16 de marzo de 2017**, la entidad demandada debió expedir el acto administrativo de reconocimiento a más tardar el **7 de abril de 2017** y el pago se debió haber efectuado por parte de la entidad, teniendo en cuenta los 10 días hábiles de ejecutoria del acto administrativo, más los 45 días hábiles a partir de la fecha en que quedo en firme dicho acto, es decir, a más tardar el **5 de julio de 2017**.

Se precisa que el en presente asunto la parte accionante demostró que la fecha del pago de las cesantías, se efectuó el 26 de abril de 2018.

Así las cosas, se colige que en el presente caso la entidad demanda incurrió en mora en el pago de las cesantías de la demandante desde el **5 de julio de 2017** hasta el **26 de abril de 2018**, por ello, este Juzgado accederá a las pretensiones de la demanda declarando la nulidad del acto administrativo demandado, y como restablecimiento del derecho procederá a ordenar a la entidad demandada al

reconocimiento y pago de un día del salario devengado por la demandante por cada día de retardo, conforme al parágrafo del artículo 5 de la Ley 1071 de 2006.

Se debe precisar que si bien es cierto la sanción moratoria de cesantías constituye un reconocimiento con cargo a la administración como correctivo impuesto por la demora en el pago de las mismas y que, en criterio de la Corte Constitucional¹⁵ “*no solo cubre la actualización monetaria sino que incluso es superior a ella*” y que en tal sentido no puede reconocerse simultáneamente con la indexación o actualización, en este caso no ocurre este reconocimiento, lo que habrá de ordenarse es el reconocimiento y pago de la sanción moratoria de las cesantías por el periodo referido desde el **5 de julio de 2017** hasta el **26 de abril de 2018**, por cuanto solo durante ese periodo se causó la sanción.

Sin embargo, a partir del 27 de abril de 2018 y hasta que se haga efectiva la condena, la administración está en la obligación de indexar la suma que resulte deber por concepto de sanción moratoria pues, con el transcurrir del tiempo, el valor de dicha sanción ha sufrido una depreciación; diferente hubiera ocurrido si la administración hubiera reconocido y pagado la sanción en el mismo momento en que cesó la mora, pero como no ocurrió así, las sumas debidas por ese concepto deben ser traídas a valor presente.

En este entendido, el despacho procederá a declarar la nulidad de los actos fictos o presuntos configurados por el silencio administrativo frente a las peticiones de 11 y 21 de mayo de 2018, por medio de las cuales se le negó a la parte demandante el pago de la sanción por mora contemplada en la Ley 1071 de 2006.

La entidad demandada, pagará a la demandante la diferencia entre la nueva liquidación y las sumas ajustadas teniendo en cuenta la siguiente fórmula:

$$R = R.H. \times \frac{\text{ÍNDICE FINAL}}{\text{ÍNDICE INICIAL}}$$

En la que el valor presente R se determina multiplicando el valor histórico (R.H.), que es lo dejado de percibir por la demandante, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente a la fecha de ejecutoria de esta providencia, por el índice vigente en la fecha en que debió realizarse el pago de la moratoria.

¹⁵ Sentencia C-448 de 1996.

Prescripción

En sentencia de unificación CE-SUJ004 de 25 de agosto de 2016¹⁶, el Consejo de Estado precisó que la sanción moratoria es autónoma y prescriptible, siendo importante para ello tener en cuenta el término establecido en el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968, que al referirse a la prescripción prevé:

*“Las acciones que emanen de los derechos consagrados en este decreto **prescriben en tres años, contados desde que la respectiva obligación se haga exigible.** El simple reclamo escrito del empleado o trabajador ante la autoridad competente, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero solo por un lapso igual.”*

Sobre el asunto que nos atañe en el presente proceso, es del caso requerir indicar que el Máximo Tribunal de la Jurisdicción Contenciosa, recientemente¹⁷ ha determinado que en tratándose de la sanción moratoria la obligación se hace exigible desde el día siguiente al vencimiento del plazo otorgado a la entidad para pagar el auxilio de cesantías, y no desde la fecha del reconocimiento de las cesantías o desde el pago de las mismas.

De acuerdo a lo expuesto, y en virtud del acatamiento del precedente vertical, el despacho acoge la postura del Consejo de Estado, de tener en cuenta para efectos de la prescripción de la sanción moratoria la fecha en la cual la entidad inició a ponerse en mora, y no desde la fecha del pago, como lo venía reconociendo este juzgador.

Así las cosas, comoquiera que la entidad demandada incurrió en mora desde el día 5 de julio de 2017, y que el derecho de petición a través del cual la demandante solicitó el reconocimiento y pago de la sanción moratoria se radicó el 11 de mayo de 2018, se concluye que en el presente asunto no operó el fenómeno jurídico de la prescripción.

Costas

Con relación a la condena en costas y agencias en derecho, el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, señala

¹⁶ Sección Segunda, Rad. N°. 08001 23 31 000 2011 00628-01 (0528-14).

¹⁷ En sentencias de 14 de junio de 2018, Rad. N°. 44001-23-33-000-2016-00130-01 (3567-17); de 31 de mayo de 2018, 73001-23-33-000-2014-00667-01 (4445-15); 26 de abril de 2018, Rad. N°. 08001-23-33-000-2015-00009-01 (3230-16); 19 de abril de 2018 08001-23-33-000-2013-00721-01 (2653-15).

que “Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.”.

En este caso no procede la condena en costas en esta instancia, pues conforme con el artículo 188 del CPACA, en los procesos ante esta jurisdicción, la condena en costas, que según el artículo 361 del C.G.P. incluye las agencias en derecho, se rige por las reglas previstas el artículo 365 del Código General del Proceso, y una de estas reglas es la del numeral 8, según la cual “solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”, requisito que no se cumple en este asunto.

Así las cosas, en el presente caso, frente al resultado adverso a los intereses de la parte vencida, se tiene que el derecho de defensa ejercido por la demandada estuvo orientado a la protección del acto acusado, el cual estaba revestido de presunción de legalidad.

De igual forma, en lo que respecta a la actividad judicial propiamente dicha, no se observa que la parte vencida haya empleado maniobras temerarias o dilatorias en la defensa de sus intereses, razón suficiente para abstenerse de imponer condena en costas.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarenta y Seis Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley.

FALLA

PRIMERO. DESESTIMAR las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva y prescripción, propuestas por la Secretaría de Educación Distrital, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva del presente proveído.

SEGUNDO. DECLARAR configurada la existencia del silencio administrativo, respecto de las peticiones presentadas, por la señora Clara Cecilia Neira Neira, ante el Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y Fiduprevisora S.A., los días 11 y 21 de mayo de 2018.

TERCERO. DECLARAR LA NULIDAD de los actos fictos derivados de la omisión de respuesta a las peticiones elevadas por la señora Clara Cecilia Neira Neira, ante el Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, los días 11 y 21 de mayo de 2018, por medio de los cuales, se le negó la indemnización moratoria por el pago tardío de las cesantías.

CUARTO. Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, se CONDENA a LA FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A. como administradora de los recursos del FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO a reconocer y pagar a la señora CLARA CECILIA NEIRA NEIRA, identificada con la Cédula de Ciudadanía 41.681.349, a título de sanción moratoria por pago tardío de su cesantía definitiva, un día de salario por cada día de retardo, desde el **5 de julio de 2017** hasta el **26 de abril de 2018**, tal y como lo dispone el parágrafo del artículo 2° de la Ley 244 de 1995, modificado por el parágrafo del artículo 5 de la Ley 1071 de 2006, actualizados de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia, conforme con los índices de inflación certificados por el DANE.

QUINTO. A las anteriores condenas se les dará cumplimiento según lo dispuesto en los artículos 187 inciso final, 192 y 195 del CPACA.

SEXTO. No hay lugar a condena en costas, conforme se advierte en la parte motiva de esta sentencia.

SÉPTIMO. Ejecutoriada esta providencia por secretaría, archívese el expediente, previa devolución del remanente de los dineros consignados para gastos del proceso en caso que los hubiere.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ELKIN ALONSO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ
Juez

Firmado Por:

Expediente: 11001-3342-046-2018-00469-00
Demandante: CLARA CECILIA NEIRA NEIRA
Demandado: NACION - MINISTERIO DE EDUCACION - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL
MAGISTERIO Y OTROS

ELKIN ALONSO RODRIGUEZ RODRIGUEZ

JUEZ CIRCUITO

JUZGADO 46 ADMINISTRATIVO BOGOTÁ

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:

5676173f00451acbba3b6f7af6572ab2ab27c1e36643db2dcce89be0730bd400

Documento generado en 16/10/2020 08:34:59 a.m.

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