REPÚBLICA DE COLOMBIA RAMA JUDICIAL



JUZGADO CUARENTA Y SIETE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C. SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá D.C., dieciséis (16) de junio de dos mil veintitrés (2023)

Clase de Proceso : **Nulidad y Restablecimiento del Derecho**

Demandante : MARY LUZ BAQUERO FUENTES

C.C. No. 41.548.363

Demandado : NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL -

FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL

MAGISTERIO.

Radicación : 11001-33-42-047-2021-00167-00

Asunto : Sanción moratoria.

Como toda la actuación de la referencia se ha efectuado conforme a las reglas adjetivas que le son propias, sin que se observe causal alguna que invalide lo actuado, es procedente proferir decisión de mérito, para lo cual el **Juzgado Cuarenta y Siete Administrativo del Circuito de Bogotá**, en ejercicio legal de la Función Pública de administrar Justicia que le es propia, y con observancia plena al derecho aplicable, dicta la presente

SENTENCIA

1.- ANTECEDENTES

1.1.- DEMANDA:

1.1.1 ASUNTO A DECIDIR Y COMPETENCIA

Con fundamento en los artículos 187 y 189 del CPACA, procede el Despacho a decidir en primera instancia, el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho regulada por el artículo 138 ibídem, promovida por la señora MARY LUZ BAQUERO FUENTES actuando a través de apoderado especial, contra la NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL-FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO.

La parte demandante solicita las siguientes:

1.1.2 PRETENSIONES¹

44	DE	\sim 1	A D	^		NES
• • •	UE	C L	H	46	\sim	INES

¹ Cfr. Documento digital 01

1. Declarar la nulidad del acto ficto configurado el día 19 DE JUNIO DE 2020, frente a la petición presentada 19 DE MARZO DE 2020 en cuanto negó el derecho a pagar la SANCION POR MORA a mi mandante establecida en la Ley 244 de 1995 y Ley 1071 de 2006, equivalente a un (1) día de su salario por cada día de retardo, contados desde los setenta (70) días hábiles después de haber radicado la solicitud de la cesantía ante la demandada y hasta cuando se hizo efectivo el pago de la misma.

2. Declarar que mi representado tiene derecho a que la NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL -FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-, le reconozca y pague la SANCION POR MORA establecida en la Ley 244 de 1995 y Ley 1071 de 2006, equivalente a un (1) día de su salario por cada día de retardo, contados desde los setenta (70) días hábiles después de haber radicado la solicitud de la cesantía ante la entidad y hasta cuando se hizo efectivo el pago de la misma.

CONDENAS

- 1. Condenar a la NACIÓN MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-, a que se le reconozca y pague la SANCION POR MORA establecida en la Ley 244 de 1995 y Ley 1071 de 2006 a mi mandante, equivalente a un (1) día de su salario por cada día de retardo, contados desde los setenta (70) días hábiles después de haber radicado la solicitud de la cesantía ante la entidad y hasta cuando se hizo efectivo el pago de la misma.
- 2. Que se ordene a la NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL-FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO dar cumplimiento al fallo que se dicte dentro de este proceso en el término de 30 días contados desde la comunicación de este tal como lo dispone el artículo 192 y siguientes del Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. (C.P.A.C.A).
- 3. 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 SANCION MORATORIA referida en el numeral anterior, tomando como base la variación del índice de precios al consumidor desde la fecha en que se efectuó el pago de la cesantía, hasta el momento de la ejecutoria de la sentencia que ponga fin al presente proceso.
- 4. Condenar a la NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO- al reconocimiento y pago de intereses moratorios a partir del día siguiente de la fecha de la ejecutoria de la sentencia y por el tiempo siguiente hasta que se efectúe el pago de la SANCION MORATORIA reconocida en esta sentencia.
- 5. Condenar en costas a la NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL-FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO- de conformidad con lo estipulado en el Artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual se

rige por lo dispuesto en el Artículo 392 del Código de Procedimiento Civil modificado por el artículo 19 de la Ley 1395 de 2010.

1.1.3. HECHOS

Los principales hechos el Despacho los resume así:

- 1. Mediante petición del 18 de marzo de 2019, la parte demandante, en calidad de docente del sector oficial, solicitó al Fondo Nacional del Magisterio, el reconocimiento y pago de una cesantía.
- 2. Por medio de la Resolución No. 4208 de 14 de mayo de 2019, el Fondo Nacional del Magisterio reconoció el pago de la cesantía.
- 3. El auxilio de cesantía le fue pagado a la parte demandante el 11 de diciembre de 2019.
- 4. Con petición del 18 de marzo de 2019, la parte demandante solicitó el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías.
- 5. La entidad accionada no respondió la petición.

1.1.4. NORMAS VIOLADAS

Fueron señaladas como transgredidas, las siguientes disposiciones:

Legales: Ley 91 de 1989. Art. 5 y 15, Ley 244 de 1995. Artículos 1 y 2, Ley 1071 de 2006. Artículos 4 y 5, Ley 1955 de 2019, artículo 57.

1.2. POSICIÓN DE LAS PARTES

1.2.1. Demandante:

La posición de la parte demandante se extrae del acápite de concepto de violación, contenido en libelo introductorio de la acción, así:

Para el caso que nos ocupa, la prestación fue reconocida con posterioridada la entrada en vigencia de la ley 91 de 1989, en consecuencia, la sanción por mora se encuentra en cabeza de la entidad accionada.

Ahora bien, en cuanto al retraso frente al reconocimiento de cesantías de los docentes afiliados a FONPREMAG, fueron expedidas la ley 244 de 1995² y la 1071 de

² Ley 244 de 1995 "...Artículo 1°.- Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud de la liquidación de las Cesantías Definitivas, por parte de los servidores públicos de todos los órdenes, la entidad patronal 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 informárselo al penitenciario dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la solicitud, señalándole expresamentequé requisitos le hacen falta anexar.

Una vez aportados los requisitos faltantes, la solicitud deberá ser resuelta en los términos señalados en el inciso primero de este artículo.

Artículo 2°.- La entidad pública pagadora tendrá un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días hábiles, a partir de la fecha de la cual quede en firme el acto administrativo que ordena la liquidación de las Cesantías Definitivas del servidor público, para cancelar esta prestación social.

Parágrafo. - En caso de mora en el pago de las cesantías 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 dentrodel 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 éste..."

2006³, regulándose la entrega de cesantías parciales y definitivas de los servidores públicos estableciéndose un término perentorio para el reconocimiento mediante acto administrativo de 15 días posteriores a la radicación de la solicitud, 10 días para notificar y 45 días para su pago, sin superar los 70 días hábiles a partir de la radicación del requerimiento ante FONPREMAG.

En cuanto a la jurisprudencia emitida por el Consejo de Estado, se cita sentencia del 8 de abril de 2008, M.P Gerardo Arenas Monsalve NI 1872-07, que refirió que la sanción contenida en la ley 244 de 1995 se encuentra a cargo del empleador moroso a favor del trabajador por el incumplimiento en el pago de la liquidación definitiva del auxilio de cesantía en los términos de ley, pues su espíritu normativo propende a proteger el derecho de los servidores públicos que se retiran del servicio a percibir oportunamente la liquidación definitiva de sus cesantías.

La sanción moratoria se contabiliza a partir de la firmeza del acto administrativo de reconocimiento, cuando no se interpongan recursos contra el mismo, cuando se renuncie expresamente a ellos o cuando los recursos interpuestos se hayan decidido (art. 62 del C.C.A); igualmente en los eventos en que la administración no se pronuncie o se pronuncie tardíamente frente a la solicitud de pago - acto ficto.

En los eventos en que no exista acto de reconocimiento, se toma la fecha en la cual el interesado radicó la solicitud, desde esa fecha deben computarse conforme a los términos prescritos en la ley 244 de 1995, 15 días hábiles para expedir la Resolución correspondiente, 10 días para ejecutoria y 45 días hábiles a partir de la fecha en la cual haya quedado en firme dicha Resolución, precisando que deben contabilizarse 70 días hábiles a partir de la petición: términos reiterados entre otras, en sentencia de unificación del Consejo de Estado del 27 de marzo de 2007 expediente 2777-2007, M.P Jesús María Lemus Bustamante.

Se infiere igualmente, que el Consejo de Estado en Sentencia de 28 de enero de 2010 NI 266-08, M.P Dr. Gerardo Arenas Monsalve y en sentencia del 30 de julio de 2009 radicado 73012331000200100006, entre otras, expresó que en los eventos en que no exista acto administrativo debe computarse el plazo igualmente conforme a los términos de la ley 244 de 1995.

En cuanto al término que debe ser tenido en cuenta para hacer el conteo de la sanción respectiva, se hace mención a dos fallos del Consejo de Estado dentro del expediente 73012331000200100006-01 y en sentencia deunificación del 27 de marzo de 2007 expediente 2777-2007 que consideran el conteo respectivo para reconocimiento de cesantías, a partir de la fechade la solicitud en que el interesado radicó la petición de reconocimiento y pago de las mismas.

³ Ley 1071 de 2006 "...Artículo 4°. 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 expresamentelos documentos v/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 5°. Mora en el pago. La entidad pública pagadora tendrá un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días hábiles, a partir de la cual quede en firme el acto administrativo que ordena la liquidación de las cesantías definitivas o parciales del servidor público, para cancelar esta prestación social, sin perjuicio de lo establecido para el Fondo Nacional de Ahorro..."

1.1.2 Demandada.

Con memorial remitido mediante mensaje de datos el 19 de noviembre de 2021⁴, la entidad accionada presentó contestación de la demanda, oponiéndose a las pretensiones de la misma.

Indicó que, la Ley 244 de 1995, modificada por la Ley 1071 de 2006, establece los términos para el reconocimiento y pago de las cesantías para los servidores del sector público, de allí se desprende que los términos a tener en cuenta para el reconocimiento de dicha prestación corresponden a 15 días posteriores a la solicitud de la cesantía para la expedición del acto administrativo, 5 o 10 días para su ejecutoria (dependiendo de la fecha de la petición y teniendo en cuenta la entrada en vigencia del C.P.A.C.A.) y 45 días para el pago efectivo de los dineros. Ahora bien y en lo que respecta a la mora en el cumplimiento de dichos términos, la referida ley dispuso que 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.

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.

De acuerdo con lo anterior, y al hacer un recuento de la situación fáctica del demandante, la accionada considera que, si bien se presenta mora en el pago de las cesantías, esa mora obedece al incumplimiento del término establecido para proferir el acto administrativo de reconocimiento por parte de la Secretaria Distrital de Educación de Bogotá, de allí que es dicha entidad la llamada a responder en el presente caso, lo anterior en virtud de la Ley 1955 de 2019.

1.2.3. Alegatos de Conclusión:

1.2.3.1. Parte actora: Con memorial remitido mediante mensaje de datos el 21 de febrero de 2023⁵, la parte demandante presentó alegatos de conclusión en tiempo, reiterando los argumentos planteados en la demanda, por lo que solicita se ordene a la accionada a pagar 161 días por sanción mora, debidamente indexados.

1.2.3.2. Demandada: Con memorial remitido mediante mensaje de datos el 17 de febrero de 2023, la entidad accionada presentó alegatos de conclusión en tiempo⁶, recapitulando la normatividad y jurisprudencia relativa a la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías al personal de docentes oficiales y reiterando que es la Secretaría de Educación Distrital la obligada a pagar las reclamaciones del demandante, como quiera que la mora en el reconocimiento y pago de las cesantías fue debido a que la entidad territorial tardó en la expedición del acto administrativo que reconoció la prestación.

Asimismo, indica que, verificado el SISTEMA DE PAGOS DE PRESTACIONES, SANCIONES E INDEMNIZACIONES DEL FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES

⁴ Cfr. Documento digital 10

⁵ Cfr. Documento digital 24

⁶ Cfr. Documento digital 23

SOCIALES DEL MAGISTERIO, se logra evidenciar que la Entidad Demanda ordenó el pago DE LAS CESANTIAS RECONOCIDAS MEDIANTE RESOLUCION No. 4208 DE FECHA 14 DE MAYO DE 2019. Dicho pago quedó a disposición del hoy demandante, a partir del 15 de JULIO de 2019, por valor de \$153,321,264.00, a través del Banco BBVA, sucursal CENTRO DE SERVICIOS CALLE 43 - BTA, por ventanilla, y, como medio probatorio conducente, pertinente y útil, aportan el certificado de pago de las cesantías, Número de generación: CPC2023021609261212249.

Lo anterior supone que las pretensiones tendientes al reconocimiento, liquidación y pago de la sanción mora por un término de 161 días, no cuenta con vocación de prosperidad en tanto, se demuestra que la fecha en la que estuvo a disposición los dineros fue el 15 de julio de 2019, tal como consta en el certificado de pago de Cesantías expedido por Fiduprevisora, por lo que la sanción moratoria es inferior al pretendido en la demanda.

Respecto al conteo de los días de mora, es importante señalar que la mora cesa al momento en que se coloca a disposición del docente el pago correspondiente, lo que se puede apreciar en reciente pronunciamiento del Consejo de Estado Sala De Lo Contencioso-Administrativo Sección Segunda Subsección B Consejero Ponente: Carmelo Perdomo Cuéter, Bogotá, D. C., Veintidós (22) De Julio De Dos Mil Veintiuno (2021). Expediente: 05001-23-33-000-2017-02996-01 (659-2020).

"(...) no hay duda de que según el artículo 5 (parágrafo) de la Ley 1071 de 2006, su contabilización será «hasta que se haga efectivo el pago», situación que debe revisarse de acuerdo con las aristas que puedan presentarse, puesto que debe no solo analizarse cuándo se sufragó la prestación, sino también el momento desde que estuvo disponible para su cobro, por cuanto puede acontecer que el particular deje trascurrir tiempo intencionalmente si sabe que con ello la sanción moratoria se incrementaría.

Al respecto, se precisa que de conformidad con lo previsto en el artículo 167 del Código General del Proceso (CGP), «incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen», por lo que, contrario a lo alegado en la alzada, era el actor quien tenía el deber procesal de demostrar que había adelantado toda la gestión para el cobro de su prestación y que, a pesar de ello, la entidad se abstuvo de pagarle o incurrió en mora, circunstancia que no ocurrió en este caso, sino que, según las pruebas allegadas, el dinero estuvo disponible para pago y al no ser retirado, se reprogramó para una fecha posterior".

Adicionalmente se aclara que la sanción por mora de cesantías reconocidas con posterioridad a la entrada en vigencia del CPACA se calcula contado 70 días a partir de la fecha de radicación de la solicitud de la prestación hasta la fecha de pago, se toma como fecha de pago la primera fecha en la cual los dineros de la prestación fueron puestos a disposición de la docente del pago, es decir si los mismos fueron reintegrados y reprogramados se tomará como fecha final de la sanción la primera fecha.

1.2.3.4. Concepto del Ministerio Público:

La Agente del Ministerio Público no emitió concepto.

Cumplido el trámite de Ley, sin que se observe causal de nulidad procesal, se decide mediante las siguientes

2. TRAMITE PROCESAL

La demanda se presentó el 15 de junio de 2021, se admitió con auto calendado 14 de septiembre de 2021, ordenando la notificación de la entidad demandada, la cual se surtió en debida forma; la accionada contestó la demanda en tiempo.

Mediante auto del 19 de abril de 2022 se tuvieron como prueba los documentos aportados, se dejó fijado el litigio y se decretó una prueba de oficio; con auto del 01 de noviembre de 2022 se corrió traslado de la prueba allegada, y con proveído del 07 de febrero de 2023, se corrió traslado para que las partes presentaran sus alegaciones finales.

Cumplido el trámite de Ley, sin que se observe causal de nulidad procesal, se decide mediante las siguientes

3. CONSIDERACIONES

Por razones de orden metodológico, el Despacho en primer término realizará una cuestión previa, seguidamente, identificará el problema jurídico, analizará la normatividad aplicable al caso y finalmente resolverá el caso concreto, previo el análisis de las pruebas allegadas y practicadas en el plenario.

3.1. Cuestión previa

Con la contestación de la demanda y los alegatos de conclusión, la apoderada judicial de la Nación, Ministerio de Educación Nacional, FONPREMAG, solicita la desvinculación de la entidad a la que representa, al afirmar que la entidad que debe asumir el pago de las pretensiones reclamadas es la Secretaria de Educación de BOGOTA D.C., toda vez que, al ser la encargada de la expedición del acto administrativo de reconocimiento de cesantías, fue la que incurrió en mora, por lo que en los términos del parágrafo del artículo 57 de la Ley 1955 de 2019, es la llamada a responder en este caso.

En esa condiciones, en lo que se refiere a la solicitud de desvinculación de la Nación, Ministerio de Educación Nacional, FONPREMAG, y a la solicitud de vinculación de la Secretaría de Educación del Distrito, el Despacho se remite a lo decidido en el auto del 19 de abril de 2022⁷, en el que decidió la excepción previa de "Ineptitud de la demanda por falta de integración de litis consorte necesario", en esa oportunidad este Despacho consideró:

"(...) La apoderada judicial de la entidad demandada considera que debió integrarse al contradictorio a la Secretaría de Educación Distrital de Bogotá, por ser el ente administrativo encargado del reconocimiento de las cesantías de la parte actora sobre quién recae la responsabilidad de mora en el pago de tales prestaciones y en consecuencia sea condenado por el ente territorial al incumplir el término de 15 días para notificación y trámite de reconocimiento indicado en la ley, citando el artículo 61 de la Ley 1564 de 2012 que señala que la demanda debe encontrarse dirigida sobre todos aquellos sujetos que intervinieron en los actos demandados.

⁷ Cfr. Documento digital 13

Frente a lo anterior, el Despacho debe precisar que actualmente subsisten dos procedimientos para el reconocimiento y pago del auxilio de cesantías, uno es el fijado en el art. 56 de la Ley 962 de 2005 y los arts. 3, 4 y 5 del Decreto 2831 del mismo año; y el otro es el contenido en el art. 57 de la Ley 1955 de 2019 que entró en vigencia el 25 de mayo de 2019 que derogó el art. 56 de la Ley 962.

Así las cosas, se precisa que las solicitudes de reconocimiento y pago del auxilio de cesantías a docentes oficiales que se hayan presentado con anterioridad al 25 de mayo de 2019 se regirán bajo el procedimiento de la Ley 962 y normas reglamentarias; mientras que las radicadas después de esa fecha les serán aplicables las disposiciones de la Ley 1955.

Bajo el procedimiento de la Ley 962 de 2005, a las Secretarias de Educación de las entidades territoriales certificadas les correspondía: i) elaborar el proyecto de acto administrativo de reconocimiento de la prestación solicitada por el docente oficial, ii) luego remitirla a la Fiduprevisora encargada del manejo y administración de los recursos del FOMAG para su aprobación, iii) suscribir y notificar el acto administrativo de reconocimiento de la prestación social, previa aprobación de la Fiduprevisora, iv) remitir nuevamente copia del acto administrativo a la Fiduciaria, junto con la respectiva constancia de ejecutoria para efectos de pago y dentro de los tres días siguientes a que estos se encuentren en firme.

Ahora bien, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio FOMAG, a través de la Fiduprevisora (vocera y administradora del Fondo), tenía dentro de sus competencias: i) verificar el borrador del acto administrativo que previamente le remitía la secretaría de educación territorial, y decidir si se aprobaba o no, ii) remitir dicha información a la entidad territorial yiii) pagar la prestación, previa recepción y revisión del acto administrativo debidamente ejecutoriado remitido por la Secretaría de Educación.

Las obligaciones anteriores, en armonía con lo establecido en el art. 2 num. 5 de la Ley 91 de 1989 la cual estableció en cabeza del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales del personal docente nacional y nacionalizado causadas con posterioridad a la promulgación de esa ley, y el artículo 9° dispone que es la a Nación a través del Ministerio de Educación Nacional la que reconoce las prestaciones sociales que posteriormente el FOMAG paga

Es por esta razón, que el Consejo de Estado considera que a pesar de que el acto administrativo que resuelve el reconocimiento de cesantías, es elaborado y suscrito por la Secretaría de Educación, es esta última quién actúa en nombre y representación de la Nación.

Por su parte, la Ley 1955 de 2019 imprime un cambio en el trámite anteriormente señalado, pues el artículo 57 simplifica el reconocimiento y liquidación de cesantías definitivas y parciales de los docentes afiliados al FOMAG, en cuanto ahora será la Secretaría Territorial quien las reconoce, liquida y paga dichas cesantías, quedando en cabeza del FOMAG el pago correspondiente.

Con relación a lo expuesto, la Corte Constitucional en sentencia SU-041 de 2020 consideró que:

(...)

Este trámite fue modificado por la Ley 1955 de 2019, eliminando la doble revisión del proyecto de acto administrativo de reconocimiento y pago de las cesantías y de la resolución en firme por parte de la FIDUPREVISORA S.A., paso que generaba una carga administrativa adicional y afectaba la eficiencia operativa de la fiduciaria. Así, con la entrada en vigor de dicha Ley, el reconocimiento del auxilio de cesantías es responsabilidad de la Secretaría de Educación territorial certificada, mientras el pago es competencia del FOMAG

Como se observa, frente a la mora causada por concepto de reconocimiento y pago de cesantías con posterioridad a diciembre de 20191, se deberá evaluar si la entidad territorial sería responsable del pago de la sanción por mora 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 al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Así entonces, en el caso bajo estudio se observa que la petición de solicitud de reconocimiento de las cesantías definitivas data del 18 de marzo de 2019, es decir, antes de la entrada en vigencia de la Ley 1955 de 2019 y el pago de la cesantías fue antes del 31 de diciembre de 20192, de tal forma, es el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio a través del Ministerio de Educación Nacional la entidad responsable del pago de la sanción reclamada sin tenerse en cuenta a las entidades que participan en la elaboración y expedición del acto administrativo de reconocimiento, en virtud de la Ley 91 de 1989, Ley 962 de 2005, y sus decretos reglamentarios, como se indicó. De acuerdo con lo anterior, el Despacho declarará no probada la excepcion planteada.

(...)"

De acuerdo con lo anterior, la solicitud al respecto ya fue decidida y quedó debidamente ejecutoriada al no haberse interpuesto recursos en su contra, por lo que no hay lugar a emitir un nuevo pronunciamiento.

3.2. Problema Jurídico.

En auto del 19 de abril de 2022 se estableció la fijación del litigio en los siguientes términos:

"...la fijación del litigio consiste en establecer si la demandante, tiene derecho a que la Nación –Ministerio de Educación –Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, reconozca a su favor el pago de un día de salario por cada día de retardo en el reconocimiento y pago de sus cesantías definitivas, por concepto de la sanción establecida en la Ley 1071 de 2006..."

3.3. Desarrollo del problema jurídico

En aras de precisar el régimen legal aplicable, el Despacho considera pertinente establecer las premisas normativas que servirán de sustento a la decisión.

Régimen de cesantías y sanción mora

La Ley 244 de 1995 mediante la cual "Se fijan términos para el pago oportuno de cesantías para los servidores públicos, se establecen sanciones y se dictan otras disposiciones", consagraba el procedimiento a aplicarse para que las entidades efectuaran el pago de las cesantías a los servidores públicos; sin embargo, esta normativa fue modificada y adicionada por la Ley 1071 de 20068 que señaló:

- 1. Como destinatarios de la misma a todos los empleados públicos y trabajadores del Estado -en él se incluyen a los docentes, pues, el numeral 3 del art 15 de la Ley 91 de 1989, consagra el reconocimiento de cesantías en el régimen retroactivo y anualizado, destaca que las cesantías que pasan al Fomag, continuarían sometidas a las normas generales vigentes para los empleados públicos del orden nacional, igual se indica en el numeral 1º, que para efectos de prestaciones económicas y sociales, se regirían por las normas vigentes aplicables a los empleados públicos del orden nacional, para aquellos vinculados a partir del 1 de enero de 1990 y para los vinculados con anterioridad, destacó que conservarían el régimen de la entidad territorial.
- 2. Estableció los términos en que se debe dar el reconocimiento y pagode las cesantías, bien sea para el retiro parcial o definitivo de las mismas, así: 15 días a partir de la presentación de la solicitud de liquidación de cesantías para expedir la respectiva resolución, 10 días para que en caso de estar incompleta la petición, la entidad le señale al peticionario los documentos necesarios a adjuntar, y 45 días a partir de la firmeza del acto administrativo para efectuar el pago.
- 3. Dispuso una sanción para la entidad obligada al reconocimiento delas cesantías de 1 día de salario por cada día de mora en que incurra, frente al pago de las cesantías.

Respecto a los términos dispuestos por la norma en estudio para el pago de las cesantías, existe línea jurisprudencial del Consejo de Estado⁹: 15 días a partir de la presentación de la solicitud de liquidación de cesantías para expedir la resolución, 5/10 días de ejecutoria, y 45 días para efectuar el pago, para un total de 65/70 días hábiles.

En efecto, el término de ejecutoria que trae la norma, ha de integrarse con lo dispuesto bien en el anterior Código Contencioso Administrativo que rigió hasta el 1 de julio de 2012 o en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), cuya entrada en vigencia se dio a partir del 2 de julio de 2012, dependiendo entonces de la fecha en que se haya efectuado la solicitud de reconocimiento de cesantía, que permita determinar la normativa que regenta el derecho de petición.

 $^{^8}$ "Por medio de la cual se adiciona y modifica la Ley $\underline{244}$ de 1995, se regula el pago de las cesantías".

⁹ Véanse las sentencias de la Sección Segunda del Consejo de Estado: SU Nº 00580 de 18 de julio de 2018, No. 2019870 del 11 de julio de 2013 CP Dr. GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN, No. 2016553 del 21 de marzo de 2013 MP BERTHA LUCIA RAMÍREZ DE PÁEZ, No. 2014991 del 31 de enero de 2013 MP VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA, No. 2015103 del 22 de noviembre de 2013 MP ALFONSO RINCÓN VARGAS y No. 1300123310001999030201 del 8 de mayo de 2008.

La normativa no señala ninguna excepción a la aplicación de la sanción, lo que quiere decir que, si no se pagó dentro del término estipulado para ello, la sanción es procedente.

El Consejo de Estado ha sostenido en reiterada jurisprudencia, que la aplicación de la sanción moratoria debe darse siempre que la entidad incurra en la mora de los términos establecidos en la Ley, para el reconocimiento bien sea de la cesantía definitiva por retiro, o de la cesantía parcial para alguno de los ítems que la ley lo dispone.

Por lo anterior, este Despacho dará aplicación a la norma y a la jurisprudencia anteriormente estudiada.

Frente a los días en mora, el Consejo de Estado en sentencia del 22 de noviembre de 2012, con ponencia del Magistrado Danilo Rojas Betancur, dentro del expediente con radicado interno No. 24872, señaló que como la norma no distinguió entre días hábiles o inhábiles al plantear el término de la mora, se debían entender como calendario; posición que resulta acertada teniendo en cuenta que los artículos 4 y 5 de la Ley 1071 de 2006 -norma en estudio-, señalan taxativamente frente a los términos para el pago de las cesantías, que serán tenidos como días hábiles; sin embargo, al referirse en el parágrafo del artículo 6 a la sanción moratoria no establece que se tenga como días hábiles el término en que se configure la mora -como sí lo hizo con los demás términos allí determinados-, razón por la cual estos deberán entenderse como días calendario.

Se precisa que el término salario, debe tenerse como el salario básico devengado por el empleado, toda vez que no se trata de la liquidación de prestación social de cesantía en la cual concurren otros factores salariales, sino de la mora a título de penalización por el retardo.

Finalmente la interpretación normativa anterior fue ratificada en sentencia de unificación SUJ-012-CE-S2 de 18 de julio de 2018, en la cual se sigue la línea establecida por la Corte Constitucional en Sentencia de Unificación SU 336/17¹⁰, en la cual se establece que si bien los docentes son definidos como empleados oficiales de régimen especial, les es aplicable el régimen general contenido en la Ley 244 de 1995 modificado por la Ley 1071 de 2006 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.

3.4. En cuanto a la prescripción.

El Despacho advierte un cambio de posición en relación a la interpretación jurídica dentro de los procesos de reconocimiento y pago de la sanción moratoria de las cesantías definitivas o parciales como quiera que esta se contabilizaba a partir del pago de las cesantías; no obstante, y en consideración a la siguiente línea jurisprudencial frente al tema, se contabilizará la prescripción **desde el momento en el que se haga exigible el reconocimiento de las cesantías**, es decir, según el plazo legal establecido en la ley 244 de 1995 y la ley1071 de 2006.

 $^{^{10}}$ M.P. Iván Humberto Escrucería Mayolo.

Frente a lo anterior, el Consejo de Estado desde Sentencia de Unificación de 25 de agosto de 2016¹¹ determinó que es a partir de que se causa la obligación -sanción moratoria- cuando se hace exigible, por ello, desde allí, nace la posibilidad de reclamar su reconocimiento ante la administración, pero si la reclamación se hace cuando han transcurrido más de 3 años desde que se produjo el incumplimiento, se configura el fenómeno de prescripción, así sea en forma parcial.

Posición reiterada por el órgano de cierre en sentencia de 15 de febrero de 2018, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, C.P William Hernández Gómez, en la que se manifestó que si bien es cierto la existencia de la sanción moratoria deriva de las cesantías, dicha sanción no depende del reconocimiento de estas, ni hacen parte de él; pues su causación es excepcional, está sujeta y deviene del incumplimiento u omisión del deber legal consagrado a cargo del empleador, están concebidas a título de sanción, por la inobservancia de la fecha en que se debe efectuar la consignación de esa prestación.

En cuanto al fundamento jurídico aplicable, se debe tener en cuenta el contenido normativo del artículo 15112 del Código de Procedimiento Laboral, ya que en los Decretos 3135 de 1968 y 1848 de 1969 no se contempla la prescripción para la sanción moratoria, pues para la época de su expedición, la sanción aludida no hacía parte del ordenamiento legal, la que solo fue creada a partir de la consagración del régimen anualizado de las cesantías, en virtud de la Ley 50 de 1990.

Igualmente, en sentencia de unificación SUJ-012-CE-S2 de 201813, se profundiza sobre el régimen de cesantía especial docente, esclareciendo el punto de la exigibilidad de la sanción moratoria por reconocimiento definitivo y parcial, considerando todos los pormenores y posibilidades dentro de la actuación administrativa, esto es, si existe o no pronunciamiento de la administración, y que se haga dentro de los términos descritos por el legislador, reiterándose que la penalidad se encuentra justificada en el simple incumplimiento del pago, ratifica de otro lado la improcedencia de la indexación sobre la sanción moratoria al tratarse de una penalidad de carácter económico, sin que ello implique desconocer el ajuste a valor de la condena eventual contenido en el artículo 187 CPACA.

Finalmente, en sentencia de unificación CE-SUJ-SII-022-2020 de 6 de agosto de 2020, se analiza cómo debe ser entendida la prescripción trienal sobre la sanción por mora en el pago de las cesantías, tomando como punto de partida el artículo 2535 del Código Civil, el cual, si bien no es aplicable en materia laboral por existir norma especial, sí es útil a efectos de esclarecer el momento a partir del cual inicia la prescripción, así:

(...)

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección segunda, Consejero Ponente: Dr. Luis Rafael Vergara Quintero. Bogotá, D.C., 25 de agosto de 2016. Radicación: 08001 23 31 000 2011 00628-01 (0528-14). Apelación sentencia - autoridades municipales. Actor: Yesenia Esther Hereira Castillo. Sentencia de unificación jurisprudencial CE-SUJ004 de 2016.

¹² ARTÍCULO 151. -Prescripción. Las acciones que emanen de las leyes sociales prescribirán en tres años, que se contarán desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible. El simple reclamo escrito del $trabajador,\ recibido\ por\ el\ patrono,\ sobre\ un\ derecho\ o\ prestaci\'on\ debidamente\ determinado,\ interrumpir\'a\ la$ prescripción pero sólo por un lapso igual.

¹³ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección B, Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez, 18 de julio de 2018, Rad. No.: 73001-23-33-000-2014-00580-01(4961-15).

Artículo 2535. Prescripción extintiva. La prescripción que extingue las acciones y derechos ajenos exige solamente cierto lapso de tiempo durante el cual no se hayan ejercido dichas acciones.

Se cuenta este tiempo desde que la obligación se haya hecho exigible. (negrilla fuera de texto)

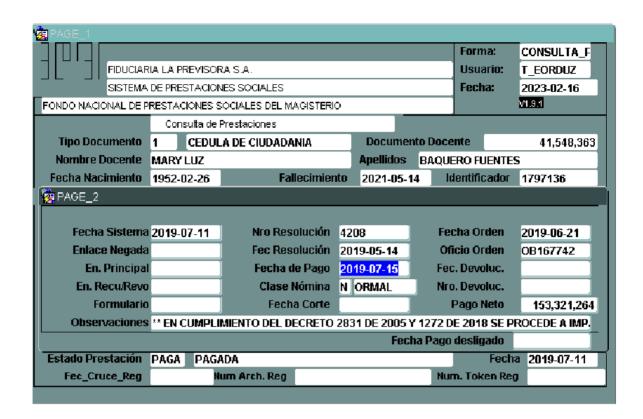
El Alto Tribunal, aduce que la reclamación del empleado sobre un derecho o prestación debida, tendrá que efectuarse dentro de los 3 años siguientes al momento en el cual surge el derecho a reclamar el reconocimiento y pago de la sanción moratoria, so pena de la prescripción, término susceptible de interrupción a través del simple reclamo escrito del trabajador.

Si bien es cierto, en esa sentencia se determinó el momento a partir del cual se contabiliza el término de prescripción para reclamar la sanción moratoria de la ley 50 de 1990, por la no consignación de las cesantías anualizadas, también se define de manera general el concepto de prescripción, su objeto y punto de partida siendo este último el que determina el momento a partir del cual se hace exigible; por lo tanto, si en la sanción moratoria por no consignación de las cesantías anualizadas la exigibilidad es a partir del día 15 de febrero de cada anualidad, para la instancia el derecho a reclamar el reconocimiento y pago de la sanción moratoria no es otro que a partir del día siguiente en que la entidad debía efectuar el pago, es decir, el día 70 en aplicación de la ley 1071 de 2006.

3.5. Caso concreto.

La señora MARY LUZ BAQUERO FUENTES a través de su apoderada, pretende se declare la nulidad del acto ficto configurado el día 19 DE JUNIO DE 2020, frente a la petición presentada 19 DE MARZO DE 2020 a través de la cual solicitó a la NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL-FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, el reconocimiento y pago de la sanción por la mora en el pago de sus cesantías, en los términos dispuestos en la Ley 244 de 1995 y Ley 1071 de 2006, en consecuencia de lo anterior, solicita se conceda el pago de la sanción referida, la cual estima en 161 días.

Con la contestación de la demanda y los alegatos de conclusión, la entidad accionada afirmó que, verificado el SISTEMA DE PAGOS DE PRESTACIONES, SANCIONES E INDEMNIZACIONES DEL FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, se evidenció la orden de pago de las cesantías reconocidas mediante resolución No. 4208 de fecha 14 de mayo de 2019, el cual quedó a disposición de la demandante, a partir del 15 de julio de 2019, por valor de \$153,321,264.00, a través del Banco BBVA, sucursal CENTRO DE SERVICIOS CALLE 43 - BTA, por ventanilla, por lo que aportó certificado de pago de las cesantías, Número de generación: CPC2023021609261212249.



De acuerdo con lo anterior, sostiene que, si bien se presentó una mora en el pago de las cesantías, la misma corresponde a 11 días.

Con las pruebas aportadas al proceso, se demuestran los siguientes hechos:

- 1. Con petición radicada el 18 de marzo de 2019¹⁴, la señora Mary Luz Baquero Fuentes solicitó al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, el reconocimiento y pago de sus cesantías definitivas.
- 2. En atención a la solicitud, mediante Resolución 4208 del 14 de mayo de 2019¹⁵, la Secretaría de Educación de Bogotá, ordenó el reconocimiento y pago de una cesantía definitiva a nombre de la demandante, por valor de \$153,321,264. El anterior acto administrativo le fue notificado el 05 d ejunio de 2019¹⁶.
- 3. Del certificado de pago de las cesantías Número de generación: CPC2023021609261212249 y la certificación aportada por Fiduprevisora, se constata que las cesantías reconocidas a la demandante por valor de \$153,321,264, fueron puestas a disposición para cobro el día 15 de julio de 2019, a través del Banco BBVA, sucursal CENTRO DE SERVICIOS CALLE 43 -BTA, por ventanilla, y al no ser cobrado, el pago fue reprogramado para el 18 de noviembre de 2019, a través del Banco BBVA COLOMBIA por ventanilla, en la Sucursal CENTRO DE SERVICIOS CALLE 43 – BTA.
- 4. El pago de las cesantías por valor de \$153,321,264, fue realizado el 16 de diciembre de 2019, según se verifica en el desprendible de pago del banco BBVA visible a folio 23 del documento digital 01.
- 5. Finalmente, con petición del 19 de marzo de 2020 el apoderado de la parte actora solicitó ante el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, el reconocimiento y pago de la sanción por mora en el pago de las cesantías¹⁷, sin que la accionada hubiese dado respuesta.

¹⁴ Cfr. Documento digital 16, folio 15

¹⁵ Cfr. Documento digital 01, folios 20-22

¹⁶ Cfr. Documento digital 16, folio 7

¹⁷ Cfr. Documento digital 01, folios18-19

Conforme a las pruebas allegadas al expediente, se evidencia que, el 18 de marzo de 2019, la señora Mary Luz Baquero Fuentes solicitó el reconocimiento de unas cesantías definitivas.

En virtud de la solicitud, la Secretaría de Educación Distrital expidió la Resolución No. 4208 del 14 de mayo de 2019, por la cual le reconoció a la peticionaria la suma de \$153,321,264, por concepto de liquidación de cesantías, valor que fue puesto en disposición de la demandante el 15 de julio de 2019 y pagado el 16 de diciembre de 2019.

Según la normatividad que regenta el reconocimiento y pago de cesantías, se tiene que, una vez realizada la solicitud por parte del interesado, la entidad nominadora cuenta con 15 días, para expedir el acto administrativo correspondiente. Teniendo en cuenta que esa decisión es objeto de recursos, la misma queda ejecutoriada pasados los 10 días dispuestos en el artículo 76 de la Ley 1437 de 2011.

Cumplido ese término, la entidad pagadora deberá dejar a disposición del beneficiario el dinero correspondiente a sus cesantías dentro de los siguientes 45 días, so pena de hacerse acreedor a la sanción por mora por el pago tardío de la prestación, que equivale a un día de salario por cada día de mora.

En virtud de lo anterior, se entrará a determinar si la autoridad accionada incurrió en mora en el pago de las cesantías:

Petición	15 días proferir el A.A	10 días de ejecutoria (art.76 CPACA)	Pago oportuno (45 días)	Dinero puesto a disposición	Pago efectuado	Días mora
18/03/2019	09/04/2019	25/04/2019	03/07/2019	15/07/2019	16/12/2019	11

Realizada la anterior verificación, este Despacho evidencia que a la parte demandante le asiste derecho al pago de la sanción por mora prevista en la Ley 244 de 1995 y Ley 1071 de 2006, correspondiente al pago de un día de salario por cada día de retraso, a partir del día siguiente al plazo otorgado por la ley para el pago, el cual para el caso que nos ocupa equivale a once (11) días, como quiera que, según se demostró en el proceso, la entidad enjuiciada puso a disposición de la demandante el dinero de sus cesantías desde el 15 de julio de 2019 y al no haber sido cobrado tuvo que reprogramar el pago; como dicha situación no puede ser atribuida en contra de la entidad no hay lugar a tener en cuenta el periodo de reprogramación como parte de la sanción, dado que fue la parte activa quien al tener la obligación de realizar el cobro, no lo hizo y su inacción no puede perjudicar a la entidad de previsión.

En las condiciones anteriores, teniendo en cuenta que se demostró que la entidad accionada no resolvió la petición presentada por la demandante el 19 de marzo de 2020, en el caso de autos se declarará la existencia y nulidad del acto presunto negativo, el cual quedó configurado el 19 de junio de 2020, de conformidad con lo establecido en el artículo 83 del C.P.A.C.A., y a título de restablecimiento del derecho se ordenará el pago de la sanción por la mora en el pago de las cesantías, equivalente a once (11) días, los cuales se calcularán con el salario del año 2019, sin indexación, lo anterior, atendiendo a la sentencia de unificación del Consejo de Estado CE-SUJ2-012- 18 de 18 de julio de 2018²⁸, en la que se indicó que, como la sanción moratoria de cesantías no es un derecho laboral, sino una penalidad dirigida a sancionar el incumplimiento de los plazos previstos en la Ley para el

reconocimiento y pago de las cesantías el reconocimiento de esta prerrogativa no es procedente, por cuanto, la sentencia no reivindica ningún derecho ni obligación insatisfecha, ya que es un beneficio económico para el demandante originado por la demora en el pago de la prestación.

Finalmente, no se declarará como probada la excepción de prescripción, como quiera que, de acuerdo con la posición normativa y jurisprudencial sobre la materia, la prescripción se declarará si han pasado tres (3) años desde el momento en que se hizo exigible el pago de la sanción mora hasta que se reclame el derecho, y al comprobar que dicho término inició el 04 de julio de 2019 y que la demanda fue presentada el 15 de junio de 2021, no se comprobó la superación del término.

Así las cosas, analizada la demanda, el material probatorio que obra en el expediente, las alegaciones de las partes, la normatividad aplicable al caso controvertido y al criterio que ha sostenido esta jurisdicción sobre el tema de que se trata, SE LLEGA A LA CONCLUSIÓN QUE DEBEN SER ACOGIDAS PARCIALMENTE LAS SÚPLICAS DE ESTE MEDIO DE CONTROL.

3.6. Costas.

Finalmente, la Instancia no condenará en costas teniendo en cuenta que el artículo 188 del C.P.A.C.A., que no exige la condena en sí misma, sino el pronunciamiento por parte del operador judicial, en razón a lo anterior, este Despacho advierte que no encontró respecto a la parte vencida conducta reprochable, por tanto, no se hace necesaria la sanción.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado 47 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: DECLARAR LA EXISTENCIA Y NULIDAD del acto presunto negativo originado por el silencio administrativo de la Nación -Ministerio De Educación -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales Del Magisterio ante la reclamación radicada el 19 de marzo de 2020, a partir del 19 de junio de 2020, de conformidad sustentado en líneas anteriores.

SEGUNDO: Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, **CONDENAR** a la NACIÓN -MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL -FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES DEL MAGISTERIO, a RECONOCER y PAGAR a la señora MARY LUZ BAQUERO FUENTES, identificada con C.C. No. 41.548.363, la sanción moratoria de que trata el parágrafo del artículo 5 de la Ley 1071 de 2006, equivalente a un (1) día de salario por cada día de mora, del 04 al 14 de julio de 2019, para un total de once (11) días adeudados, teniendo en cuenta la asignación básica invariable vigente al momento de la configuración de la mora, esto es, al año 2019.

TERCERO: La entidad deberá cumplir la sentencia en los términos señalados enlos artículos 189, 192 y 195 del C.P.A.C.A.

CUARTO: Sin costas en la instancia.

QUINTO: Ejecutoriada esta sentencia, ARCHIVAR el expediente dejando lasconstancias de rigor.

NOTIFÍQUESE¹⁸, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

CARLOS ENRIQUE PALACIOS ÁLVAREZ

Juez

MPG

 $^{^{18}}$ Parte demandante: $\underline{notificacionescundina marcalqab@gmail.com}$ Parte demandada: notificacionesjudiciales@mineducacion.gov.co; notjudicial@fiduprevisora.com.co; procesosjudicialesfomag@fiduprevisora.com.co; t_eorduz@fiduprevisora.com.co

Firmado Por: Carlos Enrique Palacios Alvarez Juez Circuito Juzgado Administrativo 047 Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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: 91ce6c408b99cdf7e93a25d33991ec8a456fee88801acfa75a535efccb89633a

Documento generado en 16/06/2023 03:47:34 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL: https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica