

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior  
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
SANTIAGO DE - VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, veintiocho (28) de junio de dos mil veintidós (2022)

|                   |   |
|-------------------|---|
| Radicación:       | 76001-33-31-010-2022-00091-00               |
| Medio de control: | Cumplimiento                                |
| Accionante:       | Nubia Esmeralda Zarama Sanabria             |
| Accionado:        | Municipio de Cali – Secretaría de Educación |

**SENTENCIA**

Procede el Juzgado a decidir sobre el medio de control de cumplimiento instaurado por el apoderado judicial de la señora Nubia Esmeralda Zarama Sanabria contra el Municipio de Cali – Secretaría de Educación.

**LA DEMANDA**

La demanda tiene como propósito que se dé cumplimiento a la Resolución No. 4143.010.21.0.03166 del 1 de junio de 2021, mediante el cual la secretaria antes referida reconoció las cesantías a su favor por valor de \$17.208.806,00, de conformidad con lo reglado en el artículo 8º de la Ley 393 de 1997, y la renuncia en la que se constituyó la accionada al actuar en contra de su propio acto, profiriendo la Resolución No. 4143.010.21.0.04825 del 2 de agosto de 2021, mediante la cual dejó sin efecto la resolución del 1 de junio de 2021.

**Como hechos se sintetizan los siguientes:**

- La accionante ha trabajado como docente para el Municipio de Santiago de Cali – Secretaria de Educación, cuyos contratos se enlistan a continuación:

| Hecho No. | Extremo inicial contrato | Extremo final contrato |
|-----------|--------------------------|------------------------|
| 3.        | 29-agosto-2005           | 30-enero-2007          |
| 4.        | 01-noviembre-2007        | 14-diciembre-2007      |
| 5.        | 28-enero-2008            | 08-febrero-2008        |
| 6.        | 20-febrero-2008          | 08-abril-2008          |
| 7.        | 15-septiembre-2009       | 01-noviembre-2009      |
| 8.        | 09-noviembre-2009        | 26-noviembre-2009      |
| 9.        | 04-diciembre-2009        | 02-agosto-2010         |
| 10.       | 01-octubre-2012          | 01-agosto-2015         |
| 11.       | 15-septiembre-2015       | 07-diciembre-2017      |
| 12.       | 15-febrero-2018          | 02-diciembre-2019      |
| 13.       | 06-marzo-2020            | 25-enero-2021          |

- Producto del vínculo laboral precitado, se acumularon las cesantías sin retirar que se procede a relacionar:

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior  
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
SANTIAGO DE - VALLE DEL CAUCA

| Hecho No. | Año  | Cesantía  | Acumulado Cesantía | Intereses recibidos, tasa DTF |
|-----------|------|-----------|--------------------|-------------------------------|
| 15.       | 2005 | 315.317   | 315.317            | 22.671                        |
| 16.       | 2006 | 1.001.175 | 1.316.492          | 86.362                        |
| 17.       | 2007 | 299.200   | 1.615.692          | 133.456                       |
| 18.       | 2009 | 169.864   | 1.785.556          | 111.419                       |
| 19.       | 2010 | 747.335   | 2.532.891          | 98.276                        |
| 20.       | 2012 | 432.999   | 2.965.890          | 173.505                       |
| 21.       | 2013 | 1.438.771 | 4.404.661          | 195.567                       |
| 22.       | 2014 | 2.391.394 | 6.796.055          | 303.104                       |
| 23.       | 2015 | 1.549.126 | 8.345.181          | 428.108                       |
| 24.       | 2016 | 2.065.092 | 10.410.273         | 782.853                       |
| 25.       | 2017 | 1.631.870 | 12.042.143         | 767.085                       |
| 26.       | 2018 | 1.648.066 | 13.690.209         | 691.356                       |
| 27.       | 2019 | 1.537.380 | 15.227.589         | 758.334                       |
| 28.       | 2020 | 1.981.217 | 17.208.806         | 626.401                       |

- Expresó que, el 20 de mayo de 2021 solicitó a la Secretaría de Educación del Municipio de Cali las cesantías acumuladas a su nombre, por lo que mediante Resolución No. 4143.010.21.0.03166 del 1 de junio de 2021 la secretaría precitada reconoció a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio las cesantías reclamadas por valor de \$17.208.806,00; no obstante, la misma entidad mediante Resolución No. 4143.010.21.0.04825 del 2 de agosto de 2021, procedió a dar cumplimiento a lo determinado por la Fiduprevisora negando a cargo del Magisterio el valor reclamado, aduciendo principalmente la prescripción de algunos periodos de cesantías, razón por la que solo aprobó y pago el valor equivalente a \$5.336.025,00.
- En virtud de lo anterior, el accionante presentó los recursos de ley contra la última providencia citada, la cual fue confirmada mediante la Resolución No. 4143.010.21.0.05565 del 8 de septiembre de 2021.
- Narró que, procedió a interponer acción de tutela ante la negativa referida, recibiendo en segunda instancia sentencia favorable la cual ordenó el pago del emolumento relacionado en la Resolución del 8 de septiembre de 2021, pago que se hizo efectivo el 11 de febrero hogaño.

El medio de control fue radicado el 24 de mayo de 2022 en la Oficina de Apoyo Judicial de esta ciudad, se admitió mediante auto de fecha 25 de mayo de esta anualidad, notificándosele tanto al Municipio de Cali – Secretaría de Educación, como a la Procuradora Delegada ante este Despacho.

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior  
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
SANTIAGO DE - VALLE DEL CAUCA

Mediante providencia del 6 de junio de 2022, se decretaron pruebas. Dicha providencia fue recurrida por el Municipio de Cali, por lo que se procedió a proferir el auto de fecha 16 de junio de esta anualidad, reponiendo para revocar parcialmente el auto del 6 de junio de 2022 y se tuvo como litisconsorte necesario a la Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

### CONSIDERACIONES

El artículo 8 de la Ley 393 de 1997 exige tres requisitos para que proceda la acción de cumplimiento: primero, que exista una acción u omisión de una autoridad administrativa o un particular; segundo, que esa acción u omisión genere un incumplimiento de las normas con fuerza de ley o de actos administrativos, y tercero, que previamente haya operado la renuencia de la autoridad a cumplir con la obligación. Su texto es el siguiente:

*“Procedibilidad. La Acción de Cumplimiento procederá contra toda acción u omisión de la autoridad que incumpla o ejecute actos o hechos que permitan deducir inminente incumplimiento de normas con fuerza de Ley o Actos Administrativos. También procederá contra acciones u omisiones de los particulares, de conformidad con lo establecido en la presente Ley.*

*Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud. Excepcionalmente se podrá prescindir de este requisito, cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable para el accionante, caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda.”*

Por su parte el Consejo de Estado para exigir el cumplimiento de normas, como es el caso, estableció tres requisitos de la siguiente forma: “...la acción de cumplimiento es un instrumento para exigir a las autoridades públicas, o a los particulares que ejerzan funciones administrativas, que cumplan deberes que emanen de un mandato contenido en normas con fuerza de ley o en actos administrativos, inobjetable y expreso, de donde se colige que sólo es posible exigir el cumplimiento de normas que reúnan los siguientes requisitos: i) que se encuentre produciendo efectos jurídicos; ii) contenga un deber jurídico dirigido a la autoridad o al particular demandado; y iii) que sea aplicable a los hechos descritos en la demanda”<sup>1</sup>.

En consecuencia y de acuerdo con las circunstancias concretas de cada caso y a falta de otro mecanismo de orden legal, cuando se demuestre que la entidad incurra en desobedecimiento, en los términos señalados por la ley, cualquier persona podrá acudir ante la autoridad judicial de conformidad al artículo 1° de la Ley 393 de 1997, para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de ley o de actos administrativos.

---

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA SECCIÓN QUINTA BOGOTÁ D.C 02 DE NOVIEMBRE DE 2006, CONSEJERO PONENTE FILEMON JIMENES OCHOA, No. Proceso 25000-23-15-000-2004-02535-01.

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



*Consejo Superior  
de la Judicatura*

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
SANTIAGO DE - VALLE DEL CAUCA

El Despacho, inicialmente, procede a verificar conforme lo indicado con anterioridad, si el medio de control cumple con el requisito previo de la renuencia y posteriormente, en caso de cumplirlo, se establecerá si la situación planteada con la demanda corresponde a la inobservancia de deberes en cabeza de la accionada.

Como se dijo, la Ley 393 de 1997 estableció como requisito de procedibilidad de la acción de cumplimiento, que el accionante con el libelo aporte el documento donde conste que solicitó a la entidad el cumplimiento de un determinado deber legal o administrativo presuntamente omitido por aquélla, ya sea porque la autoridad requerida se ratificó en el incumplimiento de forma expresa o guarde silencio frente a la solicitud y en lo que toca al asunto puesto a consideración de esta instancia judicial, se tiene que existe la petición del 20 de mayo de 2021, donde pide a la accionada el reconocimiento de las cesantías acumuladas a su nombre, así como la Resolución No. 4143.010.21.0.04825 del 2 de agosto de 2021, mediante la cual se negó el pago reclamado a cargo del Magisterio en la forma relacionada en la Resolución No. 4143.010.21.0.03166 del 1 de junio de 2021 y en su lugar, aprobando el pago por \$5.336.025,00 de pesos M/cte., con lo que se demuestra que la parte actora agotó el requisito de procedibilidad, quedando satisfecha, es decir, el de la renuencia.

De lo probado en esta acción, se plantea por el accionante que la Secretaría de Educación del Municipio de Cali no realizó el pago de las cesantías ordenadas mediante la Resolución No. 4143.010.21.0.03166 del 1 de junio de 2021; sin embargo, para esta Instancia la pretensión radicada en el medio de control no está llamada a prosperar, luego que supone imponer una interpretación a la Administración surgida a partir de la lectura de un acto administrativo el cual es la Resolución No. 4143.010.21.0.03166 del 1 de junio de 2021, el cual contiene el mandato de reconocer y pagar cesantías definitivas a favor de la accionante.

El acto administrativo precitado ordena el reconocimiento a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio de unas cesantías definitivas a cargo de la accionante, dicho acto administrativo fue remitido a la administradora de los recursos de dicho fondo a fin de realizar el respectivo pago, correspondiendo en este caso a la Fiduprevisora S.A. el conocimiento de la resolución en citada. Ahora bien, es preciso señalar, que la administradora precitada en ejercicio de sus funciones legales, procedió mediante hoja de revisión No. 2061794 del 22 de julio de 2022 a devolver la prestación económica en comento a la entidad accionada con estado de negada, toda vez que evidenció que se configuró el fenómeno de la prescripción de conformidad con lo reglado en el artículo 102 del Decreto 1848 de 1969.

Justamente, en este punto es donde el argumento del accionante no es contundente, luego que no puede señalarse que esa norma resulte en un mandato imperativo, en atención a que hay situaciones en las cuales se debe analizar la ocurrencia o no del fenómeno prescriptivo alegado por la administradora de la entidad a cargo de realizar el pago reclamado, es decir, para el caso que nos atañe, la Fiduprevisora S.A. Por tal razón, la administración debe valorar cada uno de los hechos que aparezcan en la actuación para luego determinar su materialización.

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior  
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
SANTIAGO DE - VALLE DEL CAUCA

En ese sentido, como la aplicación de la norma depende de las particulares circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se materializaron las cesantías reclamadas, no resulta idóneo ventilar dichas controversias por este medio de carácter expedito.

En el caso concreto, puede o pudo cuestionar judicialmente a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el acto administrativo por medio del cual se negó a cargo del Magisterio el emolumento reclamado, aduciendo principalmente el desacuerdo con la aplicación de la prescripción de algunos periodos de cesantías de conformidad con en el artículo 102 del Decreto 1848 de 1969.

Por consiguiente, admitir que la aplicación de la Resolución No. 4143.010.21.0.03166 del 1 de junio de 2021 resulta automática, sería desconocer la valoración que debe hacer la Administración de cada una de las situaciones que comprenden todo lo relativo al pago de las cesantías acumuladas a favor de la accionante y frente a la cual puede aducir razonamientos, que, si no son de recibo por parte de los transgresores, tiene la posibilidad de acudir ante la Jurisdicción Contenciosa, vía nulidad y restablecimiento del derecho.

En estas circunstancias, la posición adoptada por la parte actora con este medio de control de cumplimiento, en el fondo desconoce los escenarios que el ordenamiento jurídico colombiano le concede para cuestionar la ocurrencia de la prescripción decretada por la Administración, la cual derivó en la inaplicación del acto administrativo antes señalado.

Mientras exista la posibilidad de valorar o apreciar una situación frente a una norma, en la que se deban ponderar circunstancias de tiempo, modo y lugar para así declarar la prescripción, no estamos frente a un mandato inobjetable y por lo tanto escapa al enjuiciamiento vía cumplimiento, el cual se limita a<sup>2</sup>: *“...exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo y que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter.”*

Sobre este punto, la improcedencia de la imposición de una interpretación normativa vía acción de cumplimiento ha sido delineada consistentemente por la Jurisprudencia del Consejo de Estado, en diferentes pronunciamientos<sup>3</sup>. Por ejemplo, en el fallo del dos (2) de octubre de dos mil tres (2003), C.P.: Darío

---

<sup>2</sup> C-157 de 1998

<sup>3</sup> Por ejemplo, entre otros, C.P.: Delio Gómez Leyva, treinta y uno (31) de octubre de mil novecientos noventa y siete (1.997) radicación N° ACU-033 Actor: Empresa de Energía de Bogotá E. S. P. Demandado: Contraloría de Santa Fe de Bogotá, D. C.; C.P.: Dolly Pedraza de Arenas, enero veintinueve (29) de mil novecientos noventa y ocho (1998), radicación N° ACU 125, Actor: Claudia Sterling Posada, Demandado: Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá; C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, veintisiete (27) de julio de dos mil diecisiete (2017) Radicación N° 11001-03-15-000-2016-03829-00 (AC) Actor: Contraloría General de la República, Demandado: Consejo de Estado - Sección Quinta; C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, treinta y uno (31) de enero de dos mil diecinueve (2019), radicación N° 11001-03-15-000-2018-03101-01 (AC) Actor: Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD, Demandado: Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “C”

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior  
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
SANTIAGO DE - VALLE DEL CAUCA

Quiñones Pinilla, radicación N° 25000-23-24- 000-2003-1071-01 (ACU), Actor, Ricardo Perilla Uribe y Demandado, Ministerio de Educación Nacional, dijo:

“ ...

*Conforme a lo anterior, es lógico concluir que esta acción constitucional no procede para reconocer derechos o para definir exclusivamente la interpretación válida de una norma. Así, no puede ser otra la interpretación del núcleo esencial de la acción de cumplimiento, puesto que si se autoriza al juez constitucional a que resuelva de fondo todas las controversias jurídicas en torno a la aplicación del derecho en el caso concreto, se anularía el principio de separación funcional de jurisdicciones y se dejaría sin sentido la existencia de los mecanismos procesales ordinarios y contencioso administrativos.”*

Más adelante, la misma Corporación en providencia del diez (10) de octubre de dos mil trece (2013) C. P.: Susana Buitrago Valencia, Radicación N° 05001-23-33-000-2013- 00775-01 (ACU), Actor, Diana María Toro González y Demandado, Ministerio de Transporte, expresó:

“ ...

*Ahora bien, esa obligación prevista en la norma cuyo cumplimiento se reclama no puede ser general o indeterminable. Debe gozar del atributo de ser clara, expresa, inobjetable, inequívoca e imperativa, de tal manera que no haya duda acerca de su existencia y de su sentido, por cuanto la acción de cumplimiento propende por la materialización efectiva de los mandatos contenidos en normas con fuerza de ley o actos administrativos. Así, escapa a la competencia del Juez de la acción de cumplimiento la posibilidad de interpretar normas, pues aceptarla supone la inexistencia de un mandato con las características anotadas a cargo de una autoridad administrativa o de un particular que actúe o deba actuar en ejercicio de funciones públicas.”*

Lo que reafirma lo hasta aquí expuesto.

Coherentemente con lo procedente, como el actor cuenta o contaba con otros medios de defensa judicial para validar su interpretación del incumplimiento del acto administrativo antes referido, resulta improcedente este medio de control según las voces del art. 9º de la Ley 393 de 1997 y así se declarará en la parte resolutive de esta providencia.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Diecinueve Administrativo Circuito de Cali – Valle del Cauca, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR** la improcedencia de la acción de cumplimiento impetrada por la señora Nubia Esmeralda Zarama Sanabria contra el Municipio de Cali – Secretaría de Tránsito y Transporte, de acuerdo con las razones anotadas en precedencia.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** este proveído a las partes intervinientes, en los términos y forma previstos por el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



*Consejo Superior  
de la Judicatura*

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
SANTIAGO DE - VALLE DEL CAUCA

**NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE**

**ROGERS ARIAS TRUJILLO  
JUEZ**