



**Rama Judicial del Poder Público**  
**Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico**  
**JUZGADO CATORCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA**

**INFORME SECRETARIAL**

Barranquilla, 02/10/2020

<b>Radicado</b>	<b>08-001-33-33-014-2020-00163-00</b>
<b>Medio de control o Acción</b>	<b>Conciliación Extrajudicial</b>
<b>Demandante</b>	<b>Mery del Rosario Bula Gutiérrez</b>
<b>Demandado</b>	<b>Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Barranquilla y el Distrito de Barranquilla – Secretaria de Educación Distrital.</b>
<b>Juez</b>	<b>Guillermo Osorio Afanador</b>

**INFORME**

Señor Juez, paso a su despacho, informándole que la Procuraduría 172 Judicial I Administrativa de esta ciudad, envía el presente expediente de conciliación extrajudicial para su pronunciamiento.

**PASA AL DESPACHO**

Para decidir su eventual aprobación.

**CONSTANCIA**

Carpeta comprimida con 25 archivos: 1. Solicitud de conciliación y anexos; 1.1. Cedula apoderada parte convocante; 1.2. T.P. apoderada parte convocante; 1.3. Certificación de salarios; 2. Auto admisorio de la solicitud de conciliación; 2.1. Notificación auto admisorio por correo electrónico; 3. Auto que fija nueva fecha y hora para la audiencia; 3.1. Notificación del auto anterior por correo electrónico; 4. Poder Nación – Mineducación - FNPSM; 4.1. Anexos del poder Nación – Mineducación – FNPSM; 4.2. CC. Y TP. de la apoderada de la Nación – Mineducación – FNPSM; 4.3. Certificado del Comité de Conciliación del Ministerio de Educación; Acta No. 55 del 10 y 13 de septiembre de 2019; 5. Poder apoderado Distrito de Barranquilla; 5.1. Anexos poder Distrito de Barranquilla; 5.2. C.C. apoderado Distrito de Barranquilla; 5.3. T.P. apoderado Distrito de Barranquilla; 5.4. Certificado del Comité de Conciliación del Distrito de Barranquilla; 6. Audiencia de conciliación con acuerdo; 6.2. Convalidación del acta por el apoderado del Distrito de Barranquilla por correo electrónico; 6.3. Convalidación del acta por la parte convocante por correo electrónico; 6.4. Convalidación del acta por la apoderada de la Nación – Mineducación - FNPSM por correo electrónico; 6.5. Respuesta de la apoderada de la Nación – Mineducación – FNPSM y 7. Acta de reparto.

**ALBERTO OYAGA LARIOS**  
**SECRETARIO**

<b>Ultimo Folio Digitalizado y número de cuaderno</b>	<b>Firma de Revisado</b>



**Rama Judicial del Poder Público**  
**Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico**  
**JUZGADO CATORCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA**

Barranquilla, dos (02) de octubre de dos mil veinte (2020).

<b>Radicado</b>	<b>08-001-33-33-014-2020-00163-00</b>
<b>Medio de control o Acción</b>	<b>Conciliación Extrajudicial</b>
<b>Demandante</b>	<b>Mery del Rosario Bula Gutiérrez</b>
<b>Demandado</b>	<b>Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Barranquilla y el Distrito de Barranquilla – Secretaria de Educación Distrital.</b>
<b>Juez</b>	<b>Guillermo Osorio Afanador</b>

**I. ANTECEDENTES**

Mediante solicitud radicada ante la Procuraduría 172 Judicial I para asuntos Administrativos, la señora **Mery del Rosario Bula Gutiérrez**, a través de apoderada, solicitó se convoque a Conciliación Extrajudicial a la Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Barranquilla y el Distrito de Barranquilla – Secretaria de Educación Distrital, con el objeto de conciliar el pago de la sanción moratoria establecida en la Ley 1071 de 2006, equivalente a un (1) día de salario por cada día de retardo, contados a partir del día siguiente al vencimiento de los setenta (70) días hábiles cursados desde el momento en que se radicó el pago de las cesantías ante la entidad y hasta cuando se hizo efectivo el pago de la misma.

Mediante auto de fecha 19 de junio de 2020, fue admitida la solicitud de conciliación extrajudicial presentada el día 12 del mismo mes y año, fijándose fecha para la Audiencia el 05 de agosto de 2020.

Posteriormente, por medio de auto adiado el 13 de julio de 2020, la Procuradora 172 Judicial I, dispuso fijar nueva fecha para la realización de la audiencia de conciliación, señalándose el día 21 de septiembre de 2020, para la celebración de la audiencia de conciliación bajo la modalidad NO PRESENCIAL.

La audiencia fue realizada en la fecha ya mencionada, en la que estuvieron presentes la apoderada sustituta de la parte convocante, Dra. Diana Patricia Zúñiga Barboza, identificada con la cédula de ciudadanía N° 45.542.824 y T.P. N° 165.841 del C.S. de la J., y en calidad de apoderada de la parte convocada la abogada Liseth Viviana Guerra González, identificada con la cédula de ciudadanía N° 1.012.433.345 y T.P. N° 309.444 del C.S. de la J. como representante de la Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, y el Dr. Carlos Arturo Padilla Sundheim identificado con la C.C. 72.178.592 y la T.P. 169.638 del C.S. de la J. Todos los apoderados contaban con facultades expresas para conciliar en representación de las partes del proceso de la referencia.

En la misma, la convocada Distrito de Barranquilla, manifestó propuesta no conciliatoria, de conformidad con el acta de expedida por el Secretario Técnico del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Alcaldía de Barranquilla, estudiada en sesión del 26 de junio de 2020.

Por su parte, la Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, propuso la siguiente:

**Rama Judicial del Poder Público**  
**Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico**  
**JUZGADO CATORCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA**

*“(…) Acto seguido, se le concede el uso de la palabra a la apoderada de la NACION-MINISTERIO DE EDUCACION-FOMAG, con el fin de que se sirva indicar la decisión tomada por el comité de conciliación de la entidad en relación con las solicitudes incoada y el requerimiento efectuado por el despacho en audiencia anterior: De conformidad con lo establecido por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial del Ministerio de Educación Nacional, según las directrices adoptadas en Sesión del 13 de septiembre de 2019, y de acuerdo con la información y el análisis suministrado por Fiduprevisora S.A., como sociedad administradora del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales, se propone las siguientes formulas conciliatorias:*

*(…)*

*Expediente 2020-00125 MERY DEL ROSARIO BULA GUTIERREZ: “Fecha de solicitud de las cesantías: 15/02/2017 Fecha de pago: 28/08/2017. No. de días de mora: 91. Asignación básica aplicable: \$ 3.397.579. Valor de la mora: \$10.305.990. Propuesta de acuerdo conciliatorio: \$ 8.760.091 (85%) Tiempo de pago después de la aprobación judicial de la conciliación: 1 MES (DESPUÉS DE COMUNICADO EL AUTO DE APROBACIÓN JUDICIAL). No se reconoce valor alguno por indexación. La presente propuesta de conciliación no causará intereses entre la fecha en que quede en firme el auto aprobatorio judicial y durante el mes siguiente en que se haga efectivo el pago. Se paga la indemnización con cargo a los títulos de tesorería de conformidad con lo establecido en la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo) y el Decreto 2020 de 2019, y de acuerdo con la adición presupuestal de \$440.000.000.000 aprobada por el Consejo Directivo de FOMAG en sesión ordinaria de 9 de diciembre de 2019”. Se deja constancia que en respaldo de lo anterior fueron allegadas al correo institucional en forma previa las certificaciones del 18 de septiembre de 2020 expedidas por el Secretario Técnico del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la entidad convocada.*

*(…)”*

La parte convocante aceptó la propuesta presentada por la Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

**POSICIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO:** El señor Agente del Ministerio Público avaló el acuerdo conciliatorio manifestado que *“(…) En primer lugar debe precisarse que la presente audiencia se declara fallida exclusivamente respecto a la entidad territorial convocada DISTRITO ESPECIAL INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA - SECRETARÍA DE EDUCACIÓN como quiera que a la referida entidad no le asiste ánimo conciliatorio. En segundo lugar debe precisarse que, en atención a que en los dos casos bajo estudio se refleja la consolidación de dos acuerdos totales entre la parte convocante y la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO considera el Despacho que en su aspecto formal se encuentran ajustados a derecho por cuanto las fórmulas propuestas por la referida entidad convocada y aceptadas por el extremo convocante contienen obligaciones claras, expresas y exigibles, en cuanto al tiempo, modo y lugar de su cumplimiento<sup>1</sup> y reúne los siguientes requisitos: (i) el eventual medio de control que se ha podido llegar a presentar no ha caducado (art. 61, Ley 23 de 1991, modificado por el art. 81, Ley 446 de 1998); (ii) el acuerdo conciliatorio versa sobre conflictos de carácter particular y contenido patrimonial disponibles por las partes (art. 59, Ley 23 de 1991, y 70, Ley 446 de 1998); (iii) las partes se encuentran debidamente representadas y sus representantes tienen capacidad para conciliar; (iv) obran en el expediente las pruebas que justifican el acuerdo las cuales son las siguientes: 1. Resoluciones mediante las cuales se reconoce y ordena*



**Rama Judicial del Poder Público**  
**Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico**  
**JUZGADO CATORCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA**

*el pago de una cesantía parcial a favor de los docentes hoy convocantes; 2. Recibos de pago de la cesantía parcial ordenada en los actos administrativos anteriormente referidos, en donde se hace constar la fecha en que se le canceló al convocante por intermedio del Banco BBVA Colombia el dinero por dicho concepto estuvo; 3. Escritos en ejercicio del derecho petición radicados ante la entidad convocada (NACIÓN - MIN. EDUCACIÓN - FNPSM) mediante el cual se solicita el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por no pago oportuno de las cesantías; 4. Prueba de la asignación básica devengada por cada uno de los convocantes en la vigencia fiscal que se debe tener en cuenta para liquidar en cada caso la sanción moratoria, de acuerdo con la jurisprudencia unificada del Consejo de Estado; 5. Certificaciones del Secretario Técnico del Comité de Conciliación y Defensa Judicial del Ministerio de Educación Nacional, a través del cual se da la viabilidad para proponer o aceptar fórmula de acuerdo en audiencia de conciliación y 6. Acta No. 55 del 10 y 13 de septiembre de 2019 del Comité de Conciliación del FOMAG, en la cual se le concedieron facultades al Secretario Técnico para suscribir las respectivas certificaciones; ahora bien en consideración a que se echa de menos la prueba relacionada con las certificaciones expedidas por la Fiduprevisora o de la entidad bancaria pertinente en donde se haga constar la fecha a partir de la cual fue puesto a disposición de las señoras CLARA MARIA ESCORCIA MARCELES y MERY DEL ROSARIO BULA GUTIERREZ - convocantes- el dinero correspondiente a las cesantías, de conformidad con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 2.2.4.3.1.1.8. del Decreto 1069 de 2015, se REQUIERE a la apoderada de la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, para que dentro de los tres (3) días siguientes a la realización de la presente diligencia, allegue copia completa y legible de la aludida prueba documental a fin de que obre como prueba que respalde el acuerdo; (v) en criterio de esta agencia del Ministerio Público, el acuerdo contenido en el acta no es violatorio de la Ley toda vez que se enmarca dentro de los postulados normativos y jurisprudenciales de la sentencia de unificación proferida el 18 de julio de 2018 por la Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado, conforme a la cual la Ley 244 de 1995, modificada por la Ley 1071 de 2006 contempló que el reconocimiento de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías definitivas y parciales de los servidores públicos, le es aplicable a los docentes oficiales, quienes son beneficiarios del régimen especial de cesantías previsto en la Ley 91 de 1989, la cual está a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio. Aunado a lo anterior debe precisarse que los mencionados acuerdos tampoco resultan lesivos para el patrimonio público, sino que por el contrario los favorece como quiera que es menos oneroso de lo que resultaría la resolución judicial del conflicto, ya que se avizora una altísima probabilidad de condena habida cuenta de los antecedentes facticos de la controversia y de su respaldo probatorio arimados con las solicitudes de conciliación bajo estudio. En este punto conviene resaltar que a la luz de las reglas jurisprudenciales y conforme a las pruebas que militan en el expediente, resulta claro para el Ministerio Público que el cómputo acertado de la mora en cada caso es el siguiente:*

2020-00125 MERY DEL ROSARIO BULA GUTIERREZ	
Fecha petición Cesantías	15/02/2017



**Rama Judicial del Poder Público**  
**Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico**  
**JUZGADO CATORCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA**

70 días hábiles	31/05/2017
Fecha de Inicio de la mora	01/06/2017
Fecha en que se puso a disposición el dinero por concepto de cesantía	27/08/2017
Días de mora	91
Asignación Básica diaria	\$113.252,63
Valor de mora	\$10.305.990
Porcentaje a conciliar según ofrecimiento de Fomag 85%	\$8.760.091

A su vez debe precisarse lo siguiente: *\*En ninguno de los dos asuntos bajo estudio operó el fenómeno jurídico de la prescripción en términos de lo previsto en el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968, toda vez que los convocantes acudieron a la administración para radicar las correspondiente solicitudes de sanción moratoria por no pago oportuno de las cesantías el 10/06/2019, esto es, dentro de los tres (3) años siguientes a la fecha en que se generó el incumplimiento o que debió efectuarse el pago, que para el expediente 2020-00095 CLARA MARIA ESCORCIA MARCELES tuvo lugar el 4/01/2019 y para el expediente 2020-00125 MERY DEL ROSARIO BULA GUTIERREZ tuvo lugar el 31 de mayo de 2017, fechas a partir de las cuales se interrumpió dicho término. (...)*

**II. CONSIDERACIONES**

Este Juzgado, en cumplimiento de lo establecido en las normas legales sobre conciliación, contenidas en la Ley 23 de 1991, Ley 446 de 1998, Ley 640 de 2001 y decreto reglamentario 1716 de 2009, pasa a revisar el acuerdo conciliatorio de la referencia, a fin de determinar si procede o no su aprobación.

De haberse desatado un conflicto judicial entre las partes, sería de contenido patrimonial, y podría ser dilucidado ante esta Jurisdicción, a través del medio de control correspondiente, por lo que cumple con el requisito de procedibilidad de que habla el artículo 37 de la Ley 640 de 2001.

**2.1. Conciliación extrajudicial efectuada**

La conciliación extrajudicial que se trae a este Despacho Judicial, celebrada el 21 de septiembre de 2020, ante la Procuraduría 172 Judicial I para asuntos Administrativos, lo es en relación al reconocimiento y pago de la sanción moratoria establecida en la Ley 1071 de 2006, equivalente a un (1) día de salario por cada día de retardo, contados a partir del día siguiente al vencimiento de los setenta (70) días hábiles cursados desde el momento en que se radicó el pago de las cesantías ante la entidad y hasta cuando se hizo efectivo el pago de la misma.



**Rama Judicial del Poder Público**  
**Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico**  
**JUZGADO CATORCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA**

Se concilió en primera medida cancelar la suma de (ocho millones setecientos sesenta mil noventa y un pesos) \$8.760.091, que corresponde al 85% del valor de la sanción, equivalente a 91 días de mora; asimismo, se renunció a la indexación, y se acordó el pago dentro de 1 mes siguiente a la aprobación judicial de la mencionada conciliación extrajudicial.

## **2.2. Consideraciones del Ministerio Público**

La Delegada del Ministerio Público ante quien se surtió la presente conciliación extrajudicial, avaló el acuerdo y le impartió aprobación, tomando como fundamento que existen pruebas suficientes para ello y que además dicho acuerdo contiene obligaciones claras, expresas y exigibles, en cuanto al tiempo, modo y lugar de su cumplimiento ya que se encuentra establecido que el pago se realizará una vez haya vencido los dos meses después de ejecutoriado el auto que aprueba la conciliación, el acuerdo se ajusta al ordenamiento legal y no resulta lesivo para el patrimonio público.

Asimismo sostuvo que de los elementos de prueba aportados en el expediente, se evidencia que la solicitud de liquidación de cesantías definitivas se efectuó el 15 de febrero de 2017, según se observa en el acto administrativo de reconocimiento, por lo que el pago oportuno era hasta el 31 de febrero de 2017 y solo se puso a disposición el dinero por parte de la FIDUPREVISORA por dicho concepto hasta el 27 de agosto de 2017, es decir, 91 días después de cumplido el término. Así las cosas, la sanción por dicha mora, debe pagarse a la convocante a razón de un día de salario básico desde el 01 de junio de 2017 hasta el 26 de agosto de 2017, la cual debe ser asumida por la Nación - Ministerio de Educación Nacional - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

## **2.3. Requisitos para la aprobación de las conciliaciones extrajudiciales.**

La Conciliación como mecanismo alternativo de solución de conflictos, fue introducida en nuestra legislación por la Ley 23 de 1991, modificada por la Ley 446 de 1998, Decreto 1818 de 1998 y desarrollada por la Ley 640 de 2001, en concordancia con el Decreto 1069 de 2015; además, por la Ley 1285 de 2009 mediante la cual se reformó la Ley 270 de 1996. En los procesos contenciosos administrativos sólo es procedente en los conflictos de carácter particular y de contenido económico, es decir, aquellos que se tramiten en ejercicio de las acciones previstas en los artículos 138, 140 y 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En la Parte III, Título I, Capítulo 2, de la Ley 446 de 1998, se establecen las normas generales aplicables a la conciliación contenciosa administrativa, y en relación con los aspectos sustanciales necesarios para aprobar un acuerdo conciliatorio, el artículo 73 dispone:

**“Art. 73. Competencia.** La Ley 23 de 1991 tendrá un artículo nuevo, así:  
“Artículo 65 A. El auto que apruebe o impruebe el acuerdo conciliatorio corresponde a la Sala, Sección o Subsección de que forme parte el Magistrado que actúe como sustanciador; contra dicho auto procede recurso de apelación en los asuntos de doble instancia y de reposición en los de única.

(...)

**La autoridad judicial improbará el acuerdo conciliatorio cuando no se hayan presentado las pruebas necesarias para ello, sea violatorio de la ley o resulte lesivo para el patrimonio público”** (negrilla fuera de texto).

**Rama Judicial del Poder Público**  
**Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico**  
**JUZGADO CATORCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA**

El H. Consejo de Estado, en providencia del 20 de febrero de 2014<sup>1</sup>, señaló, reiterando la posición que ha mantenido al respecto, que la conciliación se encuentra sometida a los siguientes supuestos de aprobación<sup>2</sup>:

“8. El artículo 73 de la Ley 446 de 1998, establece que la autoridad judicial “(...) *improbará el acuerdo conciliatorio cuando no se hayan presentado las pruebas necesarias para ello, sea violatorio de la ley o resulte lesivo para el patrimonio público*” y el parágrafo segundo del artículo 81 de la misma ley –modificadorio del artículo 61 de la Ley 23 de 1991- dispone que “*No habrá lugar a conciliación cuando la acción correspondiente haya caducado*”.

De acuerdo con lo anterior, los principales criterios que deben ser analizados para efectos de determinar la procedencia de la aprobación del acuerdo conciliatorio al que hayan llegado las entidades estatales, dentro o fuera de un proceso judicial, son:

- Que verse sobre derechos económicos disponibles por las partes.
- Que las entidades estén debidamente representadas.
- Que los representantes o conciliadores tengan capacidad o facultad para conciliar y disponer de la materia objeto del convenio.
- Que no haya operado la caducidad de la acción.
- Que no resulte abiertamente inconveniente o lesivo para el patrimonio de la administración.
- Que los derechos reconocidos estén debidamente respaldados por las probanzas que se hubieren arrojado a la actuación.
- La conciliación administrativa prejudicial sólo tendrá lugar cuando no procediere la vía gubernativa o cuando ésta estuviere agotada (art. 81, L. 446 de 1998, art.63, Decreto 1818 de 1998).
- Que tratándose de conciliaciones con entidades y organismos de derecho público del orden nacional, departamental, distrital y de los municipios capital de departamento y de los entes descentralizados de estos mismos niveles, deberán aportar el acta del COMITÉ DE CONCILIACIÓN (artículo 65B de la Ley 23 de 1991, adicionado por el artículo 75 de la Ley 443 de 1998).

#### **2.4. CASO CONCRETO**

Revisado el expediente, se advierte que en el mismo se encuentran las siguientes pruebas arrojadas con la solicitud:

- Poder del demandante para actuar con la facultad expresa de conciliar.
- Resolución No. 04917 del 21 de abril de 2017, a través de la cual se reconoce unas cesantías parciales a la docente Mery del Rosario Bula Gutiérrez.
- Recibo de pago de las cesantías reconocidas expedido por el Banco BBVA.

<sup>1</sup> H. CONSEJO DE ESTADO. Sala Contencioso Administrativa. Sección Tercera. Providencia 20 de febrero de 2014, Expediente Radicación N°. 25000232600020100013401 (42.612). C.P. Dr. Danilo Rojas Betancourth.

<sup>2</sup> Ver, entre otras, las providencias radicadas bajo los números: 21.677, 22.557, 23.527, 23.534 y 24.420 de 2003, Sección Tercera.

**Rama Judicial del Poder Público**  
**Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico**  
**JUZGADO CATORCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA**

- Derecho de petición elevado ante las accionadas el 10 de junio de 2019, por parte de la señora Mery del Rosario Bula Gutiérrez, solicitando el pago de la sanción moratoria.
- Comprobante de pago de la señora Mery del Rosario Bula Gutiérrez expedido por la Secretaría de Educación del Distrito de Barranquilla, correspondiente al mes de febrero de 2017.
- Certificado de salarios del año 2017 de la señora Mery del Rosario Bula Gutiérrez.

Asimismo, una vez admitida la solicitud de conciliación, fueron aportados los siguientes documentos:

- Sustitución de poder y copia de las escrituras públicas que contienen el poder general otorgado al Dr. Luis Alfredo Sanabria Ríos y el escrito de sustitución a la Dra. Liseth Viviana Guerra González, como apoderada de la Nación – Mineducación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio con expresas facultades para conciliar.
- Acta del Comité de Conciliación y Defensa Judicial del Ministerio de Educación Nacional, con propuesta conciliatoria.
- Acta No. 55 del 10 y 13 de septiembre de 2020 del Comité de Conciliación y Defensa Judicial del Ministerio de Educación Nacional
- Poder otorgado al Dr. Carlos Arturo Padilla Sundheim, como apoderado del Distrito de Barranquilla y certificado de representación legal de la entidad.
- Acta del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Alcaldía de Barranquilla del 26 de junio de 2020 con propuesta no conciliatoria.

Ahora bien, realizadas las acotaciones anteriores, advierte el Despacho que el trámite conciliatorio bajo estudio, no es susceptible de aprobación, por lo siguiente:

El tema de las cesantías de los docentes, se encuentra regulado en la Ley 91 de 1989, en la cual se dispuso la creación del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística sin personería jurídica, cuya finalidad, entre otras, es el pago de las prestaciones sociales a sus afiliados, esto es, de los docentes.

Una de las premisas normativas la constituye lo contemplado en el artículo 15 de la mencionada ley 91 de 1989, respecto a las cesantías del personal docente, lo siguiente:

De acuerdo con lo anterior se advierte que existen dos regímenes de liquidación de cesantías para docentes, teniendo en cuenta la fecha de vinculación del personal a esta actividad: 1) Los vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989; y, 2) los vinculados con posterioridad al 31 de diciembre de 1989, que poseen un régimen de liquidación anual y que deben ser reconocidas por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Con relación al trámite de las solicitudes de reconocimiento y pago de prestaciones económicas de los docentes el artículo 56 de la Ley 962 de 2005 *“Por la cual se dictan*



**Rama Judicial del Poder Público**  
**Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico**  
**JUZGADO CATORCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA**

*disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos” dispone:*

**“ARTÍCULO 56. RACIONALIZACIÓN DE TRÁMITES EN MATERIA DEL FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO.** *Las prestaciones sociales que pagará el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio serán reconocidas por el citado Fondo, mediante la aprobación del proyecto de resolución por parte de quien administre el Fondo, el cual debe ser elaborado por el Secretario de Educación de la Entidad Territorial certificada correspondiente, a la que se encuentre vinculado el docente. El acto administrativo de reconocimiento se hará mediante resolución que llevará la firma del Secretario de Educación de la entidad territorial.”*

De la normatividad transcrita se concluye que las prestaciones sociales del personal docente nacional o nacionalizado están a cargo de la Nación; y que para dar cumplimiento a dichas obligaciones, se creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio como una cuenta especial encargada del pago de las prestaciones sociales que reconoce la Nación a través del Ministerio de Educación Nacional.

Es claro entonces que, quien tiene la obligación de reconocer y pagar las cesantías es el Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio, pues las Secretarías de Educación del ente territorial solo intervienen formalmente en la producción del acto administrativo donde se reconoce la prestación solicitada por el docente.

**a.) LA SANCION MORATORIA:**

Se advierte que lo que el legislador ha buscado al proferir estas leyes, es proteger al trabajador con el fin que sus prestaciones sociales le sean pagadas dentro del término legal establecido para ello. En el caso particular de las cesantías, se ha establecido una sanción por el no pago oportuno de las mismas.

La ley 91 de 1989 reguló el tema de las prestaciones sociales de los docentes de diferente nivel, incluyendo en ella un régimen especial de cesantías, sin embargo, no habló nada con respecto al cobro de sanción moratoria por el no pago de las cesantías anualizadas.

En la Ley 244 de 1995, por la cual se fijan términos para el pago oportuno de cesantías para los servidores públicos, se establecen sanciones y se dictan otras disposiciones:

**“ARTÍCULO 1o.** *Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud de 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 peticionario dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la solicitud, señalándole expresamente qué 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 2o.** *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*



**Rama Judicial del Poder Público**  
**Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico**  
**JUZGADO CATORCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA**

*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 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 éste.”*

Finalmente se expidió la ley 1071 de 2006, por medio de la cual se adicionó y modificó la Ley 244 de 1995, se reguló el pago de las cesantías definitivas o parciales a los servidores públicos, se establecieron sanciones y se fijaron términos para su cancelación.

Concretamente, el artículo 5 de la ley 1071 de la mencionada ley, prevé:

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

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

Teniendo en cuenta lo establecido en la mencionada ley, se hace necesario mencionar que la finalidad del legislador fue incluir dentro de esta ley, a todos los servidores públicos, incluyendo a los del sector educativo, por lo tanto dicha ley tiene aplicabilidad para los docentes.

Igualmente en caso de dudas, se advierte que los docentes en el régimen prestacional –de las cesantías- no poseen un régimen especial, y se debe regir por las normas generales sobre el tema.

Así mismo, se puede afirmar que la Ley al establecer un término perentorio para la liquidación y pago de las cesantías definitivas y parciales buscó que i) la administración expidiera la resolución en forma expedita y ii) que el pago se hiciera de manera oportuna para evitar corrupción, favorecimientos indebidos y perjuicios a los trabajadores.

El Consejo de Estado en sentencia de unificación SU -012-S2 del 18 de julio de 2018<sup>3</sup> de

---

<sup>3</sup>CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA, Sentencia de unificación por Importancia jurídica, Sentencia CE-SUJ-SII-012-2018 (SUJ-012-S2), del 18 de julio de 2018, Expediente 73001-23-33-000-2014-00580-01, N° Interno 4961-2015, demandante: Jorge Luis Ospina Cardona; demandados: Nación, Ministerio de Educación Nacional, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del magisterio y Departamento del Tolima; Asunto: Sentencia de Unificación sanción moratoria por pago tardía de las cesantías - aplicación de la Ley 1071 de 2006 a los docentes del sector oficial.

**Rama Judicial del Poder Público**  
**Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico**  
**JUZGADO CATORCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA**

la sección segunda, sobre este aspecto de la naturaleza del empleo del docente del sector oficial, luego de analizar todo lo relativo al concepto constitucional del servidor público; el servicio público esencial de la educación a la comunidad; los docentes oficiales dentro de la estructura orgánica del Estado; la forma de vinculación, ascenso y retiro de la carrera docente, llegó entre otras, a la siguiente conclusión:

*“81. Con fundamento en lo expuesto, para la Sección Segunda los docentes integran la categoría de servidores públicos prevista en el artículo 123 de la Constitución Política, pues aunque el estatuto de profesionalización los defina como empleados oficiales[1], lo cierto es que en ellos concurren todos los requisitos que de carácter **restrictivo** encierra el concepto de empleado público en atención a la naturaleza del servicio prestado, la regulación de la función docente y su ubicación dentro de la estructura orgánica de la Rama Ejecutiva del Estado y la implementación de la carrera docente para la inserción, permanencia, ascenso y retiro del servicio; razón por la cual, se encuadran dentro del concepto de **empleados públicos**, establecido en la norma superior y desarrollado a través de la ley.*

*82. Por lo anterior, la Sala unifica su jurisprudencia en el sentido que a los docentes les son aplicables las Leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006, que contemplan la sanción por mora en el reconocimiento y pago de las cesantías parciales o definitivas de los servidores públicos; siendo consonante esta posición, con la adoptada por la Corte Constitucional.”*

Ahora bien, teniendo claro que a los docentes oficiales les son aplicables la leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006 que contempla una sanción moratoria ante el pago tardío de las cesantías, es del caso precisar cuál es el plazo que prevén estas leyes para considerar como oportuno el pago de las cesantías.

Es así como en el artículo 5° de la Ley 1071 de 2006, se señala que la entidad pública pagadora tendrá un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días hábiles, a partir del 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.

De igual forma en cuanto a la mora en el pago de las cesantías, el parágrafo del artículo 5° de la Ley 1071 de 2006 anteriormente transcrito, señaló que en tal evento, la entidad obligada reconocerá y cancelará de sus propios recursos, al beneficiario, un día de salario por cada día de retardo hasta que se haga efectivo el pago de las mismas, para lo cual solo bastará acreditar la no cancelación dentro del término previsto en este artículo. Sin embargo, la entidad podrá repetir contra el funcionario, cuando se demuestre que la mora en el pago se produjo por culpa imputable a éste.

Sobre el tema de la contabilización del término para que se cause la sanción moratoria por la no consignación oportuna de las cesantías, la Sección Segunda del Consejo de Estado en la sentencia de unificación arriba citada, precisó lo siguiente como regla jurisprudencial a aplicar en casos como el sub judice:

*“95. En consecuencia, la Sección Segunda de esta Corporación fija la regla jurisprudencial concerniente a que en el evento en que la administración no resuelva la solicitud de la prestación social –cesantías parciales o definitivas- o lo haga de manera tardía, el término para el cómputo de la sanción moratoria iniciará a partir de la radicación de la petición correspondiente, de manera que se contarán 15 días hábiles para la expedición del acto administrativo de reconocimiento (Art. 4 L. 1071/2006[1]), 10 del término de ejecutoria de la decisión (Arts. 76 y 87 de la Ley 1437 de 2011[2]) [5 días si la petición se presentó en vigencia del Código Contencioso Administrativo – Decreto 01 de 1984, artículo 51[3]], y 45 días hábiles a partir del día*



**Rama Judicial del Poder Público**  
**Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico**  
**JUZGADO CATORCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA**

*en que quedó en firme la resolución. Por consiguiente, al vencimiento de los 70 días hábiles discriminados en precedencia, se causará la sanción moratoria de que trata el artículo 5 de la Ley 1071 de 2006[4].*

De acuerdo a lo anteriormente señalado queda claro que el término para la causación de la sanción moratoria es de 70 días contados a partir de la radicación de la solicitud del pago de las cesantías bien sea parciales o definitivas.

En la conciliación extrajudicial en comento, en cuanto a los requisitos de representación, en la Audiencia, tanto la parte demandante como la demandada, estuvieron representadas por sus apoderadas, con expresas facultades para conciliar, cumpliéndose así el requisito de representación.

El medio de control a ejercer (Nulidad y Restablecimiento del Derecho), no se encuentra caduco, comoquiera que lo que se demanda es un acto ficto presunto, por la falta de respuesta a la petición presentada el 23 de agosto de 2018.

No obstante, en relación a la contabilización del término a efectos de establecer si la convocante Mery del Rosario Bula Gutiérrez, tiene derecho al reconocimiento y pago de la sanción moratoria, se echa de menos en el material probatorio de la presente conciliación extrajudicial, certificado expedido por la Fiduprevisora que de constancia de la fecha en que se colocaron a disposición de la convocante las cesantías parciales reconocidas, a fin de determinar si esta se hizo de manera tardía.

Además se observa, que en la audiencia de conciliación celebrada el 21 de septiembre de 2020, el Ministerio Público, en el No. 6 de su pronunciamiento, requirió a la apoderada de la Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, para que en el término de los tres (3) días siguientes a la celebración de la diligencia, allegara copia completa y legible de dicha prueba documental, a fin de que sirviera como respaldo al acuerdo celebrado.

Posteriormente, la Dra. Liseth Viviana Guerra González, apoderada de la Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, presentó memorial manifestando la siguiente aclaración:

*“(…) Se informa al despacho que la fecha en que se puso a disposición las cesantías reconocidas al convocante objeto de solicitud para la liquidación a efectos de realizar la propuesta de acuerdo conciliatorio por parte del Comité de Conciliación y Defensa Judicial del Ministerio de Educación Nacional se tomó de los anexos con los que cuenta dicha solicitud y en ese sentido es pertinente indicar que se considera que no necesario aportar la certificación expedida por Fiduprevisora S.A atendiendo a que ya existen los soportes pertinentes para dilucidar la fecha en que se pusieron a disposición los recursos por concepto de pago de las cesantías, en este caso el certificado de BBVA en la observación 2 como ya es de amplio conocimiento.*

*En este sentido dejó sentada posición en el asunto de la referencia, e indicó que atendido a lo ya mencionado se considera que no resulta necesario aportar certificado expedido por Fidupevisora S.A, toda vez que ya existe una prueba IDONEA que soporta la información requerida.”*



**Rama Judicial del Poder Público**  
**Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico**  
**JUZGADO CATORCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA**

El Despacho advierte, que contrario a lo manifestado por la mencionada apoderada, en el expediente no obra constancia de la fecha en que se colocaron a disposición las cesantías parciales a la señora Mery del Rosario Bula Gutiérrez, ya que en el acuerdo conciliatorio se tuvo en cuenta para la contabilización del termino de mora en el pago de las mismas, la fecha manifestada en la solicitud de conciliación y en el certificado del comité de conciliación del Ministerio de Educación, sin respaldo del certificado expedido por la Fiduprevisora S.A., el cual si es el medio idóneo para demostrar el supuesto de hecho de la mora que trae como consecuencia el reconocimiento de la sanción moratoria, por lo tanto, se concluye que esta conciliación extrajudicial no se encuentra respaldada en su totalidad por las pruebas arrojadas al expediente. Por lo tanto, no podría manifestar la Dra. Guerra González que no considera necesario aportar dicho documento para el presente acuerdo, cuando ya el Ministerio Público se lo había solicitado.

Al respecto, la jurisprudencia ha considerado que la conciliación administrativa debe tener soporte probatorio suficiente para su aprobación, lo que significa en el examen a la viabilidad y razonabilidad de la conciliación, el papel de la jurisdicción no puede ser de mero espectador, debe también dar cuenta de la legalidad y el acervo probatorio del acuerdo.

De otra parte se tiene que para calcular la sanción moratoria a la cual tiene derecho la convocante y por ende proponer un acuerdo conciliatorio para el pago de la mencionada sanción, se tomó por parte de la entidad convocada, la asignación básica devengada por la docente convocante para el año 2018, siendo que la sentencia de unificación del Consejo de Estado SUJ-012-S2 de la Sección Segunda de fecha 18 de julio de 2018, señaló que para el caso de establecer la sanción moratoria en el caso de mora en el pago de cesantías parciales, como es el caso de la convocante, se debe tener para dicho cálculo, la asignación básica vigente al momento de causación de la mora, al sentar la siguiente regla:

***“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.”***

Surge de lo anterior una razón más para declarar la improbación del acuerdo conciliatorio, cuyo análisis se puso a consideración de este despacho judicial.

La conciliación supone, entonces, que la solución adoptada por las partes para poner fin al litigio sea ajustada a derecho, y si no es así, el juez tiene la obligación de improbarla<sup>4</sup>. Por lo mismo, la conciliación solo produce efecto hasta tanto el juez contencioso imparte su aprobación, en otros términos, para su eficacia jurídica requiere de homologación judicial<sup>5</sup>.

Bajo el anterior contexto, en sentido estricto, la aprobación del acuerdo conciliatorio depende de la fortaleza probatoria que lo sustenta, habida cuenta de que el juez, además de llegar a la íntima convicción de su fundamentación jurídica, tal y como se señaló, debe inferir que no resulte lesivo del patrimonio público.

<sup>4</sup> Ministerio de Justicia y del Derecho. La conciliación en el derecho administrativo, Bogotá, segunda edición, enero de 1998, pág. 4.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Exp. 14736, auto de 5 de octubre de 2000.



**Rama Judicial del Poder Público**  
**Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico**  
**JUZGADO CATORCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA**

Así las cosas, por todo lo expuesto anteriormente, este Despacho pasará a improbar la conciliación extrajudicial.

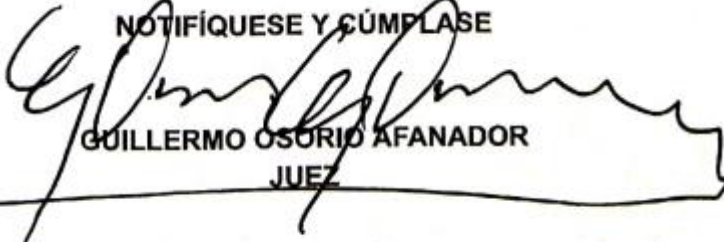
En mérito de lo expuesto el Juzgado Catorce (14) Administrativo del Circuito de Barranquilla,

**RESUELVE:**

**PRIMERO. – IMPROBAR** el acuerdo conciliatorio celebrado entre la señora **Mery del Rosario Bula Gutiérrez** y la Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, celebrado el día 21 de septiembre de 2020 ante la Procuradora 172 Judicial I para asuntos Administrativos de Barranquilla, conforme a las razones anotadas en esta providencia.

**SEGUNDO. –** Ejecutoriado este auto háganse las respectivas anotaciones en el sistema y archívese el expediente.

**TERCERO:** Notificar el presente auto por estado electrónico, de la forma prevista en el artículo 9° del Decreto 806 de 2020.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE  
  
GUILLERMO OSORIO AFANADOR  
JUEZ

NOTIFICACION POR ESTADO  
LA ANTERIOR PROVIDENCIA SE NOTIFICA POR ESTADO  
ELECTRONICO

N° 111 DE HOY **05/10/2020** A LAS 8:00 A.M.



ALBERTO LUIS OYAGA LARIOS  
SECRETARIO  
SE DEJA CONSTANCIA QUE SE LE DIO CUMPLIMIENTO AL  
ARTICULO 201 DEL CPACA