

República de Colombia



Rama Judicial

Juzgado Segundo Administrativo Oral de Arauca

Informe Secretarial: Arauca (A), 22 de septiembre de 2020, en la fecha paso al Despacho del señor Juez el presente expediente para lo pertinente. Sírvasse proveer.

Beatriz Adriana Vesga Villabona

Secretaría

Arauca (A), 28 de septiembre de 2020

Expediente No. : 81-001-33-33-002-2020-00250-00
Convocante : Edilia Barrera Sánchez
Convocado : Nación - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales
del Magisterio
Naturaleza : Conciliación extrajudicial

ANTECEDENTES

A través de apoderada judicial, la señora Edilia Barrera Sánchez el 23 de junio de 2020, presentó solicitud de audiencia de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría General de la Nación, la que correspondió a la Procuraduría 56 Judicial II administrativa de Bogotá con funciones en Arauca, convocando a la Nación - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, con el objeto de conciliar sobre lo siguiente:

PRETENSIONES

“PRIMERO: Se declare la nulidad del Acto Ficto configurado el día **28 de diciembre de 2019**, que niega el reconocimiento de la sanción moratoria a mi mandante, de conformidad con los parámetros establecidos en la Ley 1071 de 2006.

SEGUNDO: El reconocimiento y pago de la SANCIÓN POR MORA establecida en la Ley 1071 de 2006 a mi mandante docente **EDILIA BARRERA SÁNCHEZ**, 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 parcial y/o definitiva ante la entidad y hasta cuando se hizo efectivo el pago de la misma.

TERCERO: Que sobre el monto de la SANCIÓN POR MORA reclamada, se ordene el reconocimiento de la respectiva indexación hasta la fecha en que se efectúe el pago de esta obligación a cargo de la convocada”. (negrillas del texto original).

HECHOS

Del escrito conciliatorio se extraen los siguientes:

- El 5 de septiembre de 2018 la señora Edilia Barrera Sánchez solicitó a la entidad convocada el reconocimiento y pago de sus cesantías parciales.
- Por medio de la Resolución No. 535 del 17 de octubre de 2018 le fueron reconocidas las cesantías solicitadas, las cuales le fueron pagadas el 5 de agosto de 2019.
- El 27 de septiembre de 2019 la convocante solicitó el pago de la sanción moratoria.

Del trámite conciliatorio

Se fijó el 26 de agosto de 2020 para llevar a cabo la audiencia de conciliación extrajudicial. Sin embargo, esa diligencia se reprogramó para el 9 de septiembre de 2020; fecha en que la parte convocada propuso el acuerdo que se detalla a continuación que fue aceptado por la parte convocante al ajustarse a los parámetros que la firma viene conciliando con el FOMAG.

“Fecha de solicitud de las cesantías: 05/09/2018

Fecha de pago: 19/07/2019

No. de días de mora: 213

Asignación básica aplicable: \$ 3.641.927

Valor de la mora: \$25.857.682

Propuesta de acuerdo conciliatorio: \$20.686.145 (80%)

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” (negrillas del texto original).

Finalmente, con la remisión a este Despacho del acta del acuerdo conciliatorio y los anexos que lo soportan para efectos de control de legalidad, se entiende que el Agente del Misterio Público avaló ese acuerdo.

CONSIDERACIONES

Marco normativo

El artículo 64 de la Ley 446 de 1998, incorporado en el Decreto 1818 de 1998 artículo 1, establece que la Conciliación:

“es un mecanismo de resolución de conflictos a través del cual, dos o más personas gestionan por sí mismas la solución de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado, denominado conciliador”.

Igualmente, el artículo 70 de la Ley 446 de 1998, incorporado en el Decreto 1818 de 1998 artículo 56, preceptúa que las personas jurídicas de derecho público pueden conciliar total o parcialmente en las etapas prejudicial o judicial:

“(…) sobre conflictos de carácter particular y contenido económico de que conozca o pueda conocer la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo. (...)”.

A su vez el artículo 80 *ibídem*, señala que:

“Antes de incoar cualquiera de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo, las partes individual o conjuntamente, podrán formular solicitud de conciliación prejudicial, al Agente del Ministerio Público asignado al Juez o Corporación que fuere competente para conocer de aquellas. (...)”.

Aunado a lo anterior, el artículo 161 de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, al referirse a los requisitos previos para demandar, dispone en su numeral primero:

“(…) cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales (...)”

De las normas transcritas se deduce, que los asuntos que pueden conciliarse en la etapa extrajudicial, deben ser aquellos cuyo conocimiento corresponda a la jurisdicción contencioso administrativo, mediante el ejercicio de los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y contractual, que son las reguladas en los artículos 138, 140 y 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Requisitos para aprobar los acuerdos conciliatorios judiciales o prejudiciales

Los requisitos que se deben cumplir a efectos de otorgar aprobación a los acuerdos conciliatorios, son los siguientes:

1. Que verse sobre derechos económicos disponibles por las partes.
2. Que las entidades estén debidamente representadas y que los apoderados que actúen en representación de las mismas cuenten con facultad expresa para conciliar.
3. Que el medio de control por el que sea tramitado el asunto no tenga caducidad.

4. Que los derechos reconocidos estén debidamente respaldados por las probanzas que se hubieren arrojado a la actuación.
5. Que el acuerdo conciliatorio se ajuste al ordenamiento legal y no vulnere ninguna norma jurídica.
6. Que no resulte abiertamente inconveniente o lesivo para el patrimonio de la administración.
7. Que el acuerdo conciliatorio contenga una obligación clara, expresa y exigible.

En este mismo sentido, ha dejado claro la jurisprudencia que, la conciliación en materia contenciosa administrativa y su posterior aprobación, debe estar respaldada con elementos probatorios idóneos y suficientes respecto del derecho objeto de controversia, por estar en juego el patrimonio estatal y el interés público, de manera que con el acervo probatorio allegado, el Juez de conocimiento no tenga duda alguna acerca de la existencia de la posible condena en contra de la administración y que por lo tanto, la aprobación del acuerdo conciliatorio resultará provechoso para los intereses de las partes en conflicto.

Lo anterior resulta coherente con las condiciones que en materia de conciliación extrajudicial administrativa, expresa el Decreto compilatorio 1069 de 2015, artículo 2.2.4.3.1.1.8 cuando dispone que *“Las pruebas deberán aportarse con la petición de conciliación, teniendo en cuenta los requisitos consagrados en los artículos 253 y 254 del Código de Procedimiento Civil”*, cuyas normas regulan el modo como deben allegarse las pruebas documentales al proceso, en este caso la conciliación extrajudicial (Art. 245 CGP) y los casos en los cuales tales documentos adquieren valor probatorio (Art. 246 *ibídem*).

Es de advertir que, los anteriores requisitos deben obrar en su totalidad dentro del acuerdo extrajudicial, pues la sola falta de uno de ellos conllevaría necesariamente a su no aprobación, quedando relevado el operador judicial de estudiar la existencia de los demás, dada la naturaleza de inseparabilidad de los mismos.

Del caso concreto.

Analizados los aspectos jurídicos de la conciliación, procede el Despacho a verificar si se cumplen o no los requisitos legales para dar o no, aprobación a la presente conciliación, realizando el análisis comparativo entre los requisitos enlistados *ut supra* con la conciliación bajo estudio, de lo que se concluye:

1. Que verse sobre derechos económicos disponibles por las partes.

Se tiene que la Litis se contrae a una discusión de tipo económico de solución disponible para las partes, pues lo perseguido por la parte convocante es el pago de la sanción moratoria consagrada en la Ley 1071 de 2006, por el no pago oportuno de las cesantías parciales.

2. Que las entidades estén debidamente representadas y que los apoderados que actúen en representación de las mismas y cuenten con facultad expresa para conciliar.

Se constata que la parte convocante estuvo debidamente representada en las audiencias de conciliación por su apoderada sustituta, a quien la abogada principal le sustituyó las mismas facultades a ella conferidas, dentro de las que se encontraba expresamente la de conciliar según el poder aportado.

Por su parte, la parte convocada mediante escritura pública otorgó al abogado Luis Alfredo Sanabria Ríos poder general para ejercer su defensa judicial, reservándose el derecho para conciliar. Por ello, en ejercicio de esa potestad el comité de conciliación y defensa judicial del Ministerio de Educación Nacional autorizó conciliar, según consta en la certificación suscrita por su Secretario Técnico el 27 de agosto de 2020; documento que fue aportado en la diligencia conciliatoria por la abogada Nidia Stella Bermúdez Carrillo, a quien el abogado principal, le sustituyó las mismas facultades a él conferidas, con lo cual se establece el cumplimiento de este requisito.

3. Que el medio de control por el que sea tramitado el asunto no esté afectado de caducidad.

Para abordar este punto, lo primero a considerar es que el medio de control por el que eventualmente se tramitaría esta actuación, sería el de nulidad y restablecimiento del derecho. Pero al ser el acto administrativo potencialmente demandado, un acto ficto con efectos negativos, no operan los términos de caducidad según lo dispuesto en el numeral 1 literal d del artículo 164 del CPACA.

4. Que el acuerdo conciliatorio se ajuste al ordenamiento legal y no vulnere ninguna norma jurídica.

El acuerdo conciliatorio se encuentra ajustado a derecho, por cuanto la conclusión a la que han llegado tanto la Corte Constitucional y el Consejo de Estado es que, los docentes oficiales son también destinatarios de la ley 1071 de 2006, y por ello son beneficiarios de la sanción moratoria por el no pago oportuno de las cesantías definitivas y parciales¹.

Causación de la sanción moratoria.

Ahora en lo que tiene que ver con el plazo a partir del cual se genera la sanción moratoria, es necesario remitirse a los artículos 4 y 5 de la ley 1071 de 2006, los cuales preceptúan:

“ARTÍCULO 4o. *TÉRMINOS*. Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud de liquidación de las cesantías definitivas o parciales, por parte de los peticionarios, la entidad empleadora o aquella que tenga a su cargo el reconocimiento y pago de las cesantías, deberá expedir la resolución correspondiente, si reúne todos los requisitos determinados en la ley.

PARÁGRAFO. En caso de que la entidad observe que la solicitud está incompleta deberá informársele al peticionario dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al

¹ Corte Constitucional en sentencia SU-336 de 2017 y Consejo de Estado - Sección Segunda, sentencia de unificación CE-SUJ2-012-18 del 18 de julio de 2018. Radicación No. 73001-23-33-000-2014-00580-01(4961-15), M.P Sandra Lisset Ibarra Vélez.

recibo de la solicitud, señalándole expresamente los documentos y/o requisitos pendientes.

Una vez aportados los documentos y/o requisitos pendientes, la solicitud deberá ser resuelta en los términos señalados en el inciso primero de este artículo.

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

PARÁGRAFO. **En caso de mora en el pago de las cesantías definitivas o parciales de los servidores públicos, la entidad obligada reconocerá y cancelará de sus propios 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”.** (Negrillas fuera de texto).

Al tenor de lo dispuesto en la norma anterior, el plazo para pagar las cesantías parciales o definitivas en principio son 60 días, sin embargo, a ese plazo es necesario sumarle los días de ejecutoria del acto administrativo que las decide oportunamente² - 5 días si la petición se presentó en vigencia del Decreto 01 de 1984 o 10 días si la petición se hizo en vigencia del CPACA-. Aquí se precisa que el plazo de ejecutoria correrá una vez se realice la notificación del acto administrativo que reconoce las cesantías conforme al CPACA o al anterior CCA, depende del caso.

Frente a las hipótesis que se pueden presentar en relación con el reconocimiento de las cesantías y el momento en que se genera la mora en su pago, el Consejo de Estado en sentencia de unificación contempló las siguientes³:

Nº	HIPOTESIS	NOTIFICACIÓN	CORRE EJECUTORIA	TÉRMINO PAGO CESANTÍA	CORRE MORATORIA
1	PETICIÓN SIN RESPUESTA	No aplica	10 días, después de cumplidos 15 para expedir el acto	45 días posteriores a la ejecutoria	70 días posteriores a la petición
2	ACTO ESCRITO EXTEMPORANEO (después de 15 días)	Aplica pero no se tiene en cuenta para el computo del termino de pago	10 días, después de cumplidos 15 para expedir el acto	45 días posteriores a la ejecutoria	70 días posteriores a la petición
3	ACTO ESCRITO EN TIEMPO	Personal	10 días, posteriores a la notificación	45 días posteriores a la ejecutoria	55 días posteriores a la notificación

² El término de ejecutoria había sido definido a través de la sentencia de unificación del Consejo de Estado del 27 de marzo de 2007 (IJ) Rad. 7600123310002000-02513-01.

³ Consejo de Estado - Sección Segunda, sentencia de unificación CE-SUJ2-012-18 del 18 de julio de 2018. Radicación No. 73001-23-33-000-2014-00580-01(4961-15), M.P Sandra Lisset Ibarra Vélez.

4	ACTO ESCRITO EN TIEMPO	Electrónica	10 días, posteriores a certificación de acceso al acto	45 días posteriores a la ejecutoria	55 días posteriores a la notificación
5	ACTO ESCRITO EN TIEMPO	Aviso	10 días, posteriores al siguiente de entrega del aviso	45 días posteriores a la ejecutoria	55 días posteriores a la entrega del aviso
6	ACTO ESCRITO EN TIEMPO	Sin notificar o notificado fuera de término	10 días, posteriores al intento de notificación personal ⁴	45 días posteriores a la ejecutoria	67 días posteriores a la expedición del acto
7	ACTO ESCRITO	Renunció	Renunció	45 días después de la renuncia	45 días desde la renuncia
8	ACTO ESCRITO	Interpuso recurso	Adquirida, después de notificado el acto que lo resuelve	45 días, a partir del siguiente a la ejecutoria	46 días desde la notificación del acto que resuelve recurso
9	ACTO ESCRITO, RECURSO SIN RESOLVER	Interpuso recurso	Adquirida, después de 15 días de interpuesto el recurso	45 días, a partir del siguiente a la ejecutoria	61 días desde la interposición del recurso

Por otra parte, el salario que se tomará para la liquidación de la sanción moratoria de las cesantías definitivas será el vigente al momento del retiro del servicio; mientras que, en el caso de las cesantías parciales, será el vigente en que ocurra la mora⁵ sin que varíe aun cuando comprenda varios años, y el monto ascenderá a un día de salario por cada día de retardo, hasta que se realice el pago, de acuerdo con el artículo 5 parágrafo de la ley 1071 de 2006.

En esos términos, el acuerdo conciliatorio sobre el pago de la sanción moratoria por el pago inoportuno de las cesantías parciales estaría respaldado jurídicamente, por ser la convocante una docente oficial y por habersele pagado las cesantías parciales por fuera del plazo legal.

5. Que los derechos reconocidos estén debidamente respaldados por las probanzas que se hubieren arrimado a la actuación.

En efecto, en el caso concreto, la solicitud de pago de cesantías parciales, la resolución mediante la cual se ordenaron y la fecha de consignación de las mismas, fueron las que a continuación se relacionan:

⁴ Se consideran los supuesto de los artículos 68 y 69 del CPACA según los cuales, la entidad tuvo 5 días para citar al peticionario a recibir notificación personal, 5 días más para que comparezca, 1 día para entregarle el aviso, y 1 día para perfeccionar la notificación por este medio. Estas diligencias totalizan 12 días.

⁵ Consejo de Estado - Sección Segunda, sentencia de unificación CE-SUJ2-012-18 del 18 de julio de 2018. Radicación No. 73001-23-33-000-2014-00580-01(4961-15), M.P Sandra Lisset Ibarra Vélez.

Fecha de Solicitud de cesantías	Respuesta a Solicitud, N° de Resolución	Notificación del Acto Administrativo	Fecha de Consignación de Cesantías
5 de septiembre de 2018 ⁶ (Parciales)	535 del 17 de octubre de 2018	No se allegó Prueba	19 de julio de 2019 ⁷

Al no haber prueba de la notificación del acto administrativo que reconociera las cesantías parciales, el plazo máximo del que disponía el FOMAG, para pagarlas era de 70 días contados a partir del día siguiente a la petición de pago, según la hipótesis No. 2 desarrollada por el Consejo de Estado en sentencia de unificación, puesto que se trató de una petición presentada en vigencia del CPACA, en la cual el acto administrativo que resolvió favorablemente la petición de reconocimiento y pago de las mismas fue expedido extemporáneamente, esto es, por fuera de los 15 días siguientes a la solicitud.

Así las cosas, los 70 días para pagar las cesantías parciales vencieron el día 17 de diciembre de 2018 y teniendo en cuenta que la fecha de consignación de las mismas fue el 19 de julio de 2019, los días de mora fueron 213, si se cuentan en días calendario, tal como lo hizo la entidad en la propuesta conciliatoria.

En este caso, el salario para liquidar la sanción por mora corresponde al devengado por la convocante en el año 2018, al ser el año en que se causó la respectiva mora y que ascendía a la suma de \$3.641.927⁸.

Así, es cierto que ha existido una mora desde el 18 de diciembre de 2018 al 18 de julio de 2019, por lo que habría lugar al reconocimiento y pago de la sanción moratoria en razón a un día de salario por cada día de retardo con base en el salario mencionado, tal como lo acepta el Ministerio de Educación.

6. No lesividad al patrimonio público

En lo que respecta al requisito según el cual el acuerdo conciliatorio no puede ser lesivo al patrimonio público, considera el despacho que también se cumple, por las siguientes razones:

Dado que se estableció que los días de mora fueron 213, resultan congruentes los valores pactados, pues la asignación básica de la convocante al momento de la mora era de \$3.641.927 y que la operación aritmética en razón a un día de salario por cada día de retardo arroja un valor de \$25.857.682, del cual se concilió el 80%, para un total de \$20.686.145.

Al respecto, se aclara que el Despacho frente al tema objeto de estudio en múltiples sentencias ha sostenido, y aun lo hace, la tesis de que el cómputo de los días de mora se toma en días hábiles⁹. Pese a ello, la propuesta por la entidad convocada

⁶ Esta fecha se extrae de la Resolución No. 535 del 17 de octubre de 2018.
⁷ Fecha tomada de la certificación suscrita por el Secretario Técnico del comité de conciliación y defensa judicial del Ministerio de Educación Nacional y del soporte de pago aportado por la parte convocante (acápites de conceptos).
⁸ Valor en el que coinciden las partes en el escrito de solicitud de conciliación extrajudicial y la certificación suscrita por el Secretario Técnico del comité de conciliación y defensa judicial del Ministerio de Educación Nacional.
⁹ En virtud a los siguientes razonamientos:

de contabilizarlos como calendarios se acoge en el presente caso como una interpretación posible y razonable. Ello, partiendo de que no se concilió por el 100% del valor de la mora y en todo caso, se materializa así el principio de economía y celeridad procesal, lo cual evita correlativamente, un desgaste en la administración de justicia; de ahí que no se avizore lesividad en el acuerdo frente a este aspecto.

Aunado a ello, no se pactó reconocimiento de alguno por indexación y se acordó que no se causarían 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.

7. Que el acuerdo conciliatorio contenga una obligación clara, expresa y exigible.

Por último, el acuerdo conciliatorio contiene una obligación clara, expresa y exigible, por cuanto el mismo establece los valores a pagar debidamente liquidados, también determina una fecha de pago, la forma en que se realizará el mismo, y la época a partir de la cual se reconocerá el pago de intereses.

En ese orden de ideas, se impartirá aprobación al acuerdo conciliatorio al que llegaron las partes, tal y como se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Arauca,

R E S U E L V E:

PRIMERO: APROBAR el acuerdo conciliatorio total extrajudicial objeto de esta decisión, al que llegaron la Nación - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y la convocante Edilia Barrera Sánchez en la audiencia del 9 de septiembre de 2020 llevada a cabo de manera virtual en la Procuraduría 56 Judicial II administrativa de Bogotá con funciones en Arauca, por lo expuesto en la parte motiva.

SEGUNDO: La Nación - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y la convocante Edilia Barrera Sánchez, darán cumplimiento al acuerdo conciliatorio en los términos de Ley y de acuerdo a lo pactado en el mismo.

TERCERO: El acta de acuerdo conciliatorio con sus documentos, anexos y el presente auto aprobatorio debidamente ejecutoriado presta mérito ejecutivo y tienen efectos de cosa juzgada.

- De acuerdo con el arts. 4 y 5 de la ley 1071 de 2006, los días que se toman en cuenta para que opere la mora en el pago de las cesantías son hábiles, de manera que si la mora subsiste en el tiempo debe computarse de la misma forma, es decir, en días hábiles.

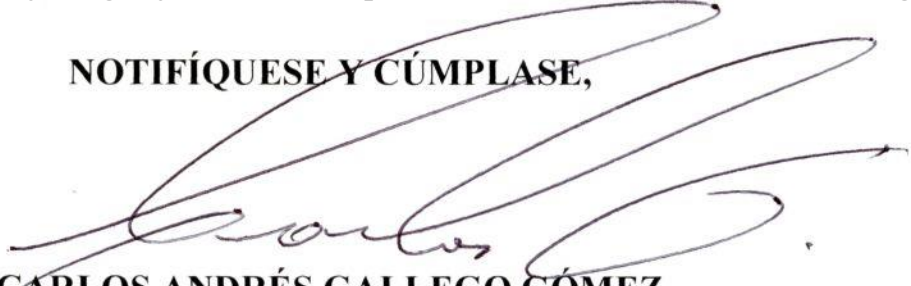
- Según el art. 62 en concordancia con el 59 de la ley 4 de 1913 “Sobre régimen político y municipal”, cuando se fijan plazos en días, deberán suprimirse los feriados y las vacantes, a menos de que se exprese lo contrario. De modo que, como la sanción corresponde a un día de salario por cada día de mora, sin que se haya especificado que el día mora debía entenderse día calendario, es aplicable esta norma.

- Computar la sanción moratoria con días hábiles, resulta menos lesivo al patrimonio estatal y de igual de forma se cumple la finalidad de la sanción, que de ninguna manera es enriquecer al beneficiario de ella y empobrecer a la entidad deudora.

CUARTO: Por Secretaría, expídanse las copias que soliciten las partes, con observancia de lo dispuesto en los artículos 114 y 115 del CGP.

QUINTO: En firme la presente decisión archívense las diligencias, realizando las anotaciones a que haya lugar y también las pertinentes en el Sistema Justicia Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



CARLOS ANDRÉS GALLEGO GÓMEZ
Juez