



## JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

Sincelejo, quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020)

**Ref.** Conciliación extrajudicial  
**Radicación N°.** 70- 001-33-33-003-2020-00049-00  
**Convocante:** Ena Luz Cabrales Severiche  
**Convocado:** Nación – Ministerio de Educación - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

**Tema:** Requisitos de aprobación de conciliación prejudicial.

### ASUNTO A DECIDIR

Procede el Despacho a pronunciarse sobre el acuerdo alcanzado entre la señora Ena Luz Cabrales Severiche y la Nación - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio en la audiencia de conciliación celebrada el 2 de marzo de 2020 en la Procuraduría 104 Judicial para asuntos administrativos de la ciudad de Sincelejo<sup>1</sup>.

#### I. ANTECEDENTES:

##### 1. LA SOLICITUD DE CONCILIACIÓN PREJUDICIAL.

La señora Ena Luz Cabrales Severiche a través de apoderado presentó<sup>2</sup> ante la Procuraduría 103 Judicial I para Asuntos Administrativos de Sincelejo, solicitud para realizar audiencia de conciliación prejudicial, en la cual se convocaría a la **Nación - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio "FOMAG"**, para efecto de que reconozca y pague las sumas adeudas por concepto de sanción mora por el pago tardío de las cesantías parciales de conformidad de la Ley 91 de 1989 y la Ley 1071 de 2006.

##### 2. LA AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN Y EL ACUERDO LOGRADO.

La audiencia de conciliación fue celebrada el día 2 de marzo de 2020 en la Procuraduría 104 Judicial I para Asuntos Administrativos de Sincelejo, llegando las partes a un Acuerdo, en atención a que la parte convocada - **Nación – Ministerio de Educación Nacional - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio "FOMAG"**-, a través de su apoderado judicial y aportando el acta del Comité de Conciliación de dicha

<sup>1</sup> Folio 18.

<sup>2</sup> Folio 8.

entidad, fórmula propuesta de acuerdo conciliatorio a la parte convocante en los siguientes términos:

*Nº de días de mora: 93*

*Asignación básica aplicable: \$2.040.828*

*Valor de la mora: \$6.326.566,8*

**Valor a conciliar: \$5.693.910,12 (90%)**

*Tiempo de pago después de la aprobación judicial de la conciliación: 1 MES (DESPUÉS DE COMUNICADO EL AUTO DE APROBACIÓN JUDICIAL)*

*No se conoce valor alguno por indexación.*

*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).*

Aceptada la propuesta por la convocante, el delegado del Ministerio Público conceptuó de manera favorable tal como quedó consignado en el mismo acta y ordenó posteriormente, la remisión del expediente mismo a los Jueces Administrativos del Circuito de Sincelejo, para el estudio de legalidad, correspondiente por reparto el asunto a este despacho Judicial.

## **II. CONSIDERACIONES DEL JUZGADO:**

### **1. REQUISITOS DE APROBACIÓN DE CONCILIACIÓN JUDICIAL EN EJERCICIO DEL CONTROL DE LEGALIDAD DEL ACUERDO POR PARTE DEL JUEZ ADMINISTRATIVO.**

La Ley 640 de 2001, en su artículo 24, consagra que la conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa, debe ser aprobada o improbadada por el Juez o corporación competente para conocer de la acción respectiva, siendo entonces competente este despacho en virtud de la naturaleza del asunto, la cuantía (artículo 155 numeral 6º del C.P.A.C.A.) y el factor territorial (artículo 156 numeral 6º del C.P.A.C.A.).

De conformidad con el artículo 70 de la Ley 446 de 1998, pueden conciliar, total o parcialmente en las etapas extrajudicial o judicial, las personas de derecho público, a través de sus representantes legales o por conducto de apoderado, sobre conflictos de carácter particular y contenido económico de que conozca o pueda conocer la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de los medios de control previstos en los artículos 138; 140 y 141 de la Ley 1437 de 2011.

El juez administrativo en el control de legalidad que le corresponde de conformidad con el artículo 12 del Decreto 1716 de 2009<sup>3</sup>, para aprobar el

---

<sup>3</sup> **Artículo 12. Aprobación judicial.** El agente del Ministerio Público remitirá, dentro de los tres (3) días siguientes a la celebración de la correspondiente audiencia, el acta de conciliación, junto con el respectivo expediente al juez o corporación competente para su aprobación.

acuerdo conciliatorio, deberá previamente verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Que no haya operado el fenómeno de la caducidad (artículo 61 de la Ley 23 de 1991, modificado por el artículo 81 de la Ley 446 de 1998- parágrafo 1 artículo 2 del Decreto 1716 de 2009).
2. Que el acuerdo conciliatorio verse sobre acciones o derechos económicos disponibles por las partes (artículos 59 de la Ley 23 de 1991 y 70 de la Ley 446 de 1998, artículo 2 del decreto 1716 de 2009).
3. Que las partes estén debidamente representadas y que estos representantes tengan capacidad para conciliar<sup>4</sup>r.
4. Que los hechos que son el fundamento de la conciliación estén probados dentro del expediente de conciliación, esto es, que el acuerdo cuente con las pruebas necesarias<sup>5</sup>.
5. Que al acuerdo no sea violatorio de la ley o no resulte lesivo para el patrimonio público (artículo 65 de la Ley 23 de 1991 y artículo 73 de la Ley 446 de 1998).

Presupuestos de aprobación que el Consejo de Estado en auto del 19 de diciembre de 2019<sup>6</sup>, resumió así:

- Que se haya celebrado por los apoderados de las partes con facultad expresa para conciliar;
- Que su objeto sea un conflicto de carácter particular y de contenido económico;
- Que el mismo esté fundado en pruebas, no sea violatorio de la ley ni lesivo para el patrimonio público;
- Y que al tratarse de una entidad pública, se hubiera aportado el concepto del Comité de Conciliación de la entidad demandada, y por consiguiente, que se respetaran los parámetros dispuestos en éste.

## **2. VERIFICACIÓN DE REQUISITOS EN EL CASO CONCRETO.**

### **1. CADUCIDAD.**

En el presente asunto, el medio de control a incoar sería el de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral y el acto administrativo objeto de control judicial sería un acto ficto, susceptible este de ser demandado en cualquier tiempo, como lo consagra el artículo 164 numeral

---

<sup>4</sup> **Artículo 5º. Decreto 1716.** *Derecho de postulación.* Los interesados, trátense de personas de derecho público, de particulares o de personas jurídicas de derecho privado, actuarán en la conciliación extrajudicial por medio de apoderado, quien deberá ser abogado inscrito y tener facultad expresa para conciliar.

<sup>5</sup> Ello, como quiera que debe exigirse que exista lo que la jurisprudencia ha denominado "probabilidad de condena", como aspecto complementario a la valoración que haga el juez de los elementos probatorios arrojados al expediente, para establecer que no basta con la constatación de los hechos que fundamentan el acuerdo, sino que además es necesario que se deduzca la probabilidad de declaratoria de responsabilidad de la entidad como consecuencia de ellos, en el evento de que el afectado acuda al ejercicio de las acciones contenciosas.

<sup>6</sup> CONSEJO DE ESTADO SECCIÓN TERCERA. Auto del 12 de diciembre de 2019, radicado: 19001-23-31-000-2010-00388-01(52572), C.P.: María Adriana Marín. Igualmente, radicación: 16.116, actor: Hospital Universitario San Rafael. En el mismo sentido ver: auto de dos de noviembre de 2000, radicación: 17.674, actor: DISCON LTDA.; auto de 29 de junio de 2000, radicación: 17.909, actor: José María Pertuz Parra

1 literal d de la ley 1437 de 2011, respetando el ejercicio oportuno de la acción.

## **2. DERECHOS DE CONTENIDO ECONÓMICO SUSCEPTIBLE DE DISPOSICIÓN POR LAS PARTES.**

El acuerdo conciliatorio versa sobre sumas de dinero reclamados por la docente convocante derivados de la aplicación de la sanción moratoria por el no pago oportuno de las cesantías parciales reconocidas por la Nación - Ministerio de Educación - "FOMAG" en la Resolución No. 0008 del 14 de enero de 2019<sup>7</sup>. Sumas de dinero que al no hacer referencia a derechos mínimos irrenunciables, a la luz de la ley pueden ser objeto de negociación entre las partes.

## **3. REPRESENTACIÓN DE LAS PARTES.**

La parte convocante actuó por conducto de apoderado judicial, con expresas facultades para conciliar, como se aprecia el poder obrante a folios 8-9. Asimismo, el apoderado judicial de la Nación - Ministerio de Educación - FNPSM, fue facultado expresamente para conciliar y se contó con el acta del comité de conciliación de la entidad, el cual fue aportado a la audiencia como consta a folios 23-36 y 37-39.

## **4. QUE EL ACUERDO CONCILIATORIO CUENTE CON LAS PRUEBAS NECESARIAS, NO SEA VIOLATORIO DE LA LEY O NO RESULTE LESIVO PARA EL PATRIMONIO PÚBLICO:**

Se incorporaron al trámite conciliatorio las siguientes pruebas:

- Copia de la Resolución No. 00008 del 14 de enero de 2019, por medio del cual se reconocen las cesantías parciales de la convocante por parte del FNPSM<sup>8</sup>.
- Comprobante de pago de las cesantías de fecha 14 de junio de 2019<sup>9</sup>.
- Solicitud del reconocimiento de la sanción mora por pago tardío de las cesantías parciales realizadas por la docente en ejercicio del derecho de petición el 30 de julio de 2019<sup>10</sup>.
- Certificado de salarios expedido por la Secretaria de Educación Departamental<sup>11</sup>.
- Acta del Comité de Conciliación de la Nación - Ministerio de Educación - FNPSM-, del 18 de febrero de 2020, incluida en ella la propuesta y parámetros para conciliar<sup>12</sup>.
- Expediente del trámite de la solicitud de conciliación prejudicial
- Constancia de envío de conciliación prejudicial a los convocados.

---

<sup>7</sup> Folios 11-13.

<sup>8</sup> Folios 11-13.

<sup>9</sup> Folio 14.

<sup>10</sup> Folios 18-19.

<sup>11</sup> Folios 15-17.

<sup>12</sup> Folio 38.

## I. LA SANCIÓN MORATORIA POR EL PAGO TARDÍO DE LAS CESANTÍAS Y SU APLICACIÓN A LOS DOCENTES AFILIADOS AL FNPSM.

El artículo 5° de la Ley 1071 de 2006, la cual, subrogó la Ley 244 de 1995, sobre reconocimiento y pago de cesantías para servidores públicos, incluidos, los docentes y la sanción que se genera por el incumplimiento de los plazos establecidos para el efecto, dispone:

**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.*

Sobre su aplicación a los docentes afiliados al FNPSM, es necesario destacar que la H. Corte Constitucional en sentencia **SU-336 del 18 de mayo de 2017**, concluyó que los docentes deben considerarse servidores públicos y por tanto las normas de reconocimiento y pago de la sanción moratoria de las cesantías a los servidores públicos, contenidas en la Ley 244 de 1995 y 1071 de 2006, es aplicable a los docentes oficiales, puesto que esta resulta ser la condición más beneficiosa para los trabajadores docentes del sector oficial y, en esa medida, se adecue mayormente y de mejor manera a los principios, valores, derechos y mandatos constitucionales.

Frente a los términos para la causación de la sanción moratoria por el no pago de las cesantías parciales o definitivas regulada en la Ley 1071 de 2006, para el caso de los docentes afiliados al FOMAG, se tendrá en cuenta lo establecido en la Sentencia del Consejo de Estado SE-SUJ-SII-012-2018 del 18 de julio de 2018, que realizó un análisis frente a las diferentes posibilidades que se pueden presentar, en los siguientes términos:

HIPOTESIS	NOTIFICACION	CORRE EJECUTORIA	TÉRMINO PAGO CESANTÍA	CORRE MORATORIA
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
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
ACTO ESCRITO EN TIEMPO	Personal	10 días, posteriores a la notificación	45 días posteriores a la ejecutoria	55 días posteriores a la notificación

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
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
ACTO ESCRITO EN TIEMPO	Sin notificar o notificado fuera de término	10 días, posteriores al intento de notificación personal <sup>13</sup>	45 días posteriores a la ejecutoria	67 días posteriores a la expedición del acto
ACTO ESCRITO	Renunció	Renunció	45 días después de la renuncia	45 días desde la renuncia
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
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

Asimismo, la Sección Segunda del Consejo de Estado sentó jurisprudencia para precisar que el salario base para calcular el monto de la sanción moratoria por el reconocimiento y pago tardío de las cesantías parciales será la asignación básica diaria devengada por el servidor público para el momento en que se causó la mora por el no pago<sup>14</sup>.

Precisado lo anterior, conforme a las pruebas arrimadas al expediente este despacho considera que no se puede impartir aprobación a la conciliación prejudicial realizada entre Ena Luz Cabrales Severiche y la Nación - Ministerio de Educación Nacional - FNPSM, contenida en el acta suscrita el día 2 de marzo de 2020 de la Procuraduría 104 Judicial I para Asuntos Administrativos.

Al tenor de las nuevas reglas para calcular la sanción moratoria contenidas en la sentencia del Consejo de Estado SE-SUJ-SII-012-2018 del 18 de julio de 2018, se tiene que la convocante solicitó sus cesantías parciales el 29 de noviembre de 2018, por lo que el FNPSM tenía hasta el 20 de diciembre de 2018 para expedir el acto de reconocimiento de las cesantías parciales, situación que no ocurrió, pues fue sólo hasta el 14 de enero de 2019 que se profirió la Resolución N° 00008 del 1580 del 20 de diciembre de 2019, por medio de la cual se reconoció y ordenó el pago de las cesantías parciales a la docente convocante.

Como quiera que el acto de reconocimiento de las cesantías parciales fue expedido de forma extemporánea, la sanción moratoria corre desde los 70 días hábiles posteriores a la petición, los cuales se cumplieron el 12 de marzo de 2019. El pago efectivo de las cesantías parciales reconocidas se realizó el 14 de junio de 2019.

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> Sentencia del Consejo de Estado SE-SUJ-SII-012-2018 del 18 de julio de 2018

En tal orden, se evidencia que la mora en que incurrió la entidad convocada el pago de las cesantías parciales que le fueron peticionadas.

No obstante lo anterior, el presente asunto adolece de prueba respecto del salario tomado para liquidar la sanción moratoria.

En efecto, en el acuerdo conciliatorio se tomó como asignación básica aplicable la suma de \$2.040.828, sin embargo el certificado de salarios aportado por la convocante obrante a folios 15-17, indica que el salario básico de la docente para el mes de marzo de 2019 era la suma de \$1.896.063. Al realizar la operación para encontrar el valor de la sanción (tomando en consideración 93 días de mora, como se estableció en el acuerdo) arroja la suma de \$5.877.795,3, al cual aplicado el porcentaje de parámetro de conciliación (90%) arroja un total de \$5.290.015,77; valor inferior al pactado como pago en la audiencia de conciliación (\$5.693.910,12)<sup>15</sup>

Por lo anterior, este Despacho Judicial no encuentra viable la aprobación de la conciliación extrajudicial, dada la carencia de pruebas que indiquen la asignación básica del convocante que impide obtener certeza por parte de este operador judicial del salario base de liquidación tomado para edificar el acuerdo conciliatorio traído a control judicial.

### **CONCLUSIONES:**

Acorde con lo expuesto en las consideraciones de esta providencia y por cumplir con los requisitos establecidos por la Ley y las sub reglas jurisprudenciales establecidas por el Consejo de Estado, no se aprobará el acuerdo conciliatorio celebrado entre la señora ENA LUZ CABRERA SEVERICHE y la NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO “FNPSM”, contenida en el acta suscrita el día 2 de marzo de 2020 de la Procuraduría 104 Judicial I para Asuntos Administrativos de la ciudad de Sincelejo.

### **3. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, **el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo:**

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: Improbar** el acuerdo conciliatorio celebrado entre la señora ENA LUZ CABRERA SEVERICHE y la NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES

---

<sup>15</sup> Si se toma la asignación básica del mes de abril de 2019, esto es la suma \$2.298.446 (folio 17), el valor por sanción moratoria arroja igualmente diferentes resultados.

SOCIALES DEL MAGISTERIO "FNPSM", contenida en el acta suscrita el día 2 de marzo de 2020 de la Procuraduría 104 Judicial I para Asuntos Administrativos de la ciudad de Sincelejo.

**SEGUNDO:** Remítase vía correo electrónico la presente decisión a las partes y al Ministerio Público.

**TERCERO:** Ejecutoriado este auto, **DEVUÉLVASE** a la Procuraduría Competente, previa constancia de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**CÉSAR E. GÓMEZ CÁRDENAS**  
**Juez**