



Sincelejo, treinta y uno (31) de marzo de dos mil veintidós (2022)

Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Radicado N°: 70-001-33-33-006-2019-00154-00

Demandante: Gloria Guevara Lamadrid

Demandados: Nación-Ministerio de Educación Nacional-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio- Municipio de Sincelejo - Secretaria de Educación Municipal.

Asunto: Sentencia de primera instancia. Tema: Sanción moratoria a favor de docente oficial por pago tardío de cesantías (Ley 244 de 1995, modificada por la Ley 1071 de 2006)

## 1. ANTECEDENTES.

### 1.1. La demanda.

#### 1.1.1. Partes.

Demandante: Gloria Guevara Lamadrid, identificada con la C.C. No. 64.547.317, quien actuó a través de apoderadas judiciales.

Demandados:

- i. Nación- Ministerio de Educación Nacional- Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, quien actuó a través de apoderados judiciales.

- ii. Municipio de Sincelejo, quien actuó a través de apoderados judiciales.

#### 1.1.2. Hechos.

La parte demandante laboró como docente oficial y está afiliada al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Solicitó el reconocimiento y pago de sus cesantías.

La entidad demandada le reconoció las cesantías a través de acto administrativo.

La entidad demandada dejó transcurrir más del término legal desde que recibió la solicitud de reconocimiento de las cesantías hasta que se produjo el pago de ellas.

Por lo anterior, se causaron 92 días de mora en el pago de las cesantías.

La parte demandante solicitó el reconocimiento y pago de la sanción moratoria.

La entidad demandada negó el reconocimiento de la sanción moratoria.

#### 1.1.3. Pretensiones.

Que se declare la nulidad del acto administrativo ficto o presunto producto del silencio administrativo negativo, que se configuró porque la entidad demandada a través de la secretaria de educación de la entidad territorial, no respondió la petición que la parte demandante presentó el 21 de marzo de 2018 para el reconocimiento y pago de la sanción moratoria.

Que como restablecimiento del derecho se condene a la entidad demandada a:

- i. Reconocer y pagar los días en que incurrió en mora en el pago de las cesantías.
- ii. Pagar la suma correspondiente a la sanción moratoria ajustada con base en el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011.
- iii. Pagar la condena oportunamente.
- iv. Pagar los intereses moratorios sobre la condena.
- v. Pagar las costas del proceso.

#### 1.1.4. Normas violadas y concepto de la violación.

En la demanda se afirma que el acto administrativo demandado desconoce las siguientes normas:

- i. Ley 91 de 1989.
- ii. Ley 244 de 1995.
- iii. Ley 1071 de 2006.

Lo anterior, porque la parte demandante tiene derecho a que la entidad demandada le reconozca y pague la sanción moratoria, con fundamento en dichas normas, ya que le pagó extemporáneamente las cesantías que solicitó.

## 1.2. Trámite de la demanda.

La demanda se tramitó en legal forma, y se cumplieron las etapas procesales para decidirla mediante sentencia anticipada. En efecto:

- i. El 24 de mayo de 2019 fue presentada la demanda.
- ii. El 17 de enero de 2020 se admitió.
- iii. El 20 de enero de 2020 se notificó por estado electrónico y electrónicamente a la parte demandante el auto que admitió la demanda.
- iv. El 9 de marzo de 2020 se notificó ese auto personal y electrónicamente a las entidades demandadas, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al Ministerio Público.
- v. El 14 de septiembre de 2020 la Nación-Ministerio de Educación Nacional-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio contestó la demanda.
- vi. El 6 de julio de 2020 el Municipio de Sincelejo contestó la demanda.
- vii. El 26 de febrero de 2021 se corrió traslado de las excepciones.
- viii. El 3 de febrero de 2022, mediante auto escrito:

- a. Se tuvo por no contestada la demanda por parte de la Nación-Ministerio de Educación Nacional-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.
- b. Se reconocieron poderes otorgados por el Municipio de Sincelejo.
- c. Se fijó el litigio.
- d. Se recaudaron medios probatorios aportados.
- e. Se dio traslado para alegatos de conclusión para proferir sentencia anticipada.
- ix. El 10 de febrero de 2022 el Municipio de Sincelejo alegó de conclusión.
- x. El 15 de febrero de 2022 la parte demandante alegó de conclusión.
- xi. El 18 de febrero de 2022 la Nación-Ministerio de Educación Nacional-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio alegó de conclusión.

### 1.3. Contestación de la demanda del Municipio de Sincelejo.

El Municipio de Sincelejo manifestó que, son ciertos los hechos primero, segundo, tercero, cuarto y noveno de la demanda, que tratan de la creación del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, de su competencia para el reconocimiento de las cesantías, de la solicitud que el demandante presentó para el reconocimiento de las cesantías, de la decisión de esa solicitud y de la solicitud que la parte demandante presentó para el reconocimiento de la sanción moratoria.

Se opuso a las pretensiones de la demanda, dado que el municipio no tiene competencia para reconocer y pagar las cesantías del docente, con base en la Ley 91 de 1989, en consecuencia, carece de falta de legitimación en la causa por pasiva.

Precisó, que a través de la secretaria de educación sólo tiene injerencia en la labor del reconocimiento y liquidación de la solicitud que hace el docente para el pago de sus cesantías, sin embargo, dicha actuación la despliega por delegación, y una vez queda en firme el acto administrativo correspondiente, pierde la competencia respecto de la ejecución de la misma, es decir, el pago de las cesantías, y esta queda a cargo del Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

#### 1.4. Alegatos de conclusión.

##### 1.4.1. La parte demandante.

Expresó, que se encuentran demostrados todos los hechos necesarios para que se produzca una sentencia condenatoria, de conformidad con la Ley 1071 de 2006 que modificó y adicionó la Ley 244 de 1995.

Precisó, que la indexación del monto correspondiente a la sanción moratoria debe reconocerse desde cuando se dejó de causar el derecho, hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia, con fundamento en la interpretación que el Consejo de Estado hizo en providencia del 26 de agosto de 2019, proferida dentro del radicado No.

68001233300020160040601, de la sentencia de unificación SUJ- II -012 del 18 de julio de 2018, en la que se expresó:

*“De lo anterior se colige que la interpretación que más se ajusta a la sentencia de unificación es la siguiente: por lo tanto, a) mientras se causa la sanción moratoria día a día no podrá indexarse. b) Cuando termina su causación se consolida una suma total, ese valor si es objeto de ajuste, desde la fecha en que cesa la mora hasta la ejecutoria de la sentencia – art. 187 – y c) una vez queda ejecutoriada la condena no procede indexación, sino que se generan los intereses según lo dispuesto en los artículos 192 y 195 del CPACA.” 1.4.2. La parte demandada.*

1.4.2. Nación-Ministerio de Educación Nacional-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

La Nación-Ministerio de Educación Nacional-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio dentro del término legal manifestó que, la Secretaría de Educación en su calidad de ente territorial es la responsable del pago de la sanción por mora, teniendo en cuenta lo que la Ley 1955 de 2019 en el párrafo del artículo 57 dispone:

*“La entidad territorial será responsable del pago de la sanción por mora en el pago de las cesantías en aquellos eventos en los que el pago extemporáneo se genere como consecuencia del incumplimiento de los plazos previstos para la radicación o entrega de la solicitud de pago de cesantías por parte de la Secretaría de Educación territorial al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. En estos eventos el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio será responsable únicamente del pago de las cesantías”*

Expresó, que siendo la entidad territorial quien profiere el acto administrativo, debe hacer parte del contradictorio para que informe el trámite que le dio a la solicitud de reconocimiento de las cesantías, e indique el procedimiento interadministrativo surtido con el objeto de

esclarecer si tuvo incidencia en el retardo para el pago de la prestación solicitada por la parte demandante, y en consecuencia sea condenado el ente territorial por incumplir el término indicado en la ley al no expedir y notificar el acto administrativo dentro de los quince (15) días hábiles posteriores a la solicitud de reconocimiento de las cesantías.

Indicó, que se pidió un día más de mora, que no es procedente que la sanción moratoria sea indexada

Pidió que se nieguen las pretensiones de la demanda.

#### 1.4.3. Municipio de Sincelejo.

El Municipio de Sincelejo manifestó que, carece de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que, aunque los actos administrativos son expedidos a través de la Secretaria de Educación del Municipio de Sincelejo, ella no manifiesta su voluntad como elemento de existencia del acto, sino que manifiesta la voluntad del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Precisó, solo tiene injerencia en el procedimiento en cuanto al reconocimiento y la liquidación de las cesantías de los docentes, por lo que una vez en firme el acto administrativo, la secretaría de educación pierde competencia, y la ejecución y pago del acto administrativo, queda en cabeza del Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Solicitó que se nieguen las pretensiones de la demanda.

## 2. CONSIDERACIONES.

2.1. Tomando en cuenta todo lo anterior, y para decidir el litigio se deben resolver los siguientes interrogantes:

¿La parte demandante tiene derecho a que la parte demandada le reconozca y pague la sanción moratoria establecida en la Ley 244 de 1995 modificada por la Ley 1071 de 2006?

¿La Nación-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y el Municipio de Sincelejo deben responder por el reconocimiento y pago de ese derecho?

¿Se extinguió por prescripción la obligación de pagarle a la parte demandante la sanción moratoria?

2.2. Derecho de los docentes oficiales al reconocimiento de la sanción moratoria establecida en la Ley 1071 de 2006.

La Ley 1071 de 2006 por medio de la cual se adiciona y modifica la Ley 244 de 1995, reglamenta el pago de las cesantías definitivas y parciales de los servidores públicos, establece sanciones y fija los términos para su cancelación. Dicha norma dispone en sus artículos 4 y 5 lo siguiente:

“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 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 del 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 el tema del derecho a la sanción moratoria de los docentes oficiales, el H. Consejo de Estado-Sección Segunda, unificó la jurisprudencia a través de la sentencia CE-SUJ-SII-012-2018 del 18 de julio de 2018, proferida dentro del expediente radicado No. 73001-23-33-000-2014-00580-01, mediante las siguientes reglas:

“PRIMERO: UNIFICAR JURISPRUDENCIA en la sección segunda del Consejo de Estado, para señalar que el docente oficial, al tratarse de un servidor público le es aplicable la Ley 244 de 1995 y sus normas

complementarias en cuanto a sanción moratoria por mora en el pago de las cesantías.

SEGUNDO: SENTAR JURISPRUDENCIA en la sección segunda del Consejo de Estado para señalar en cuanto a la exigibilidad de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías, las siguientes reglas:

1. En el evento en que el acto que reconoce las cesantías definitivas y parciales se expida por fuera del término de ley, o cuando no se profiere; la sanción moratoria corre 70 días hábiles después de radicada la solicitud de reconocimiento, término que corresponde a: i) 15 días para expedir la resolución; ii) 10 días de ejecutoria del acto; y iii) 45 días para efectuar el pago.

(...)

TERCERO: SENTAR JURISPRUDENCIA en la sección segunda del Consejo de Estado para señalar que, en 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.

CUARTO: SENTAR JURISPRUDENCIA en la sección segunda del Consejo de Estado para señalar que es improcedente la indexación de la sanción moratoria por pago tardío de las cesantías. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 187 del CPACA.

(...)”.

En consecuencia, en relación con la indexación de las sumas que resulten de la condena al pago de la sanción moratoria, ella es procedente por lo que dispone el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011, desde que se dejó de causar el derecho, hasta la ejecutoria de la sentencia.

2.3. Caso concreto: análisis probatorio y las respuestas de los problemas jurídicos que se plantearon para decidir el litigio.

### 2.3.1. Medios probatorios recaudados.

- i. Cédula de ciudadanía de la demandante.
- ii. Resolución No. 0492 del 17 de noviembre de 2017, expedida por la Secretaría de Educación del Municipio de Sincelejo, en nombre del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, por medio de la cual le reconoció a la demandante las cesantías parciales.
- iii. Documento expedido por el BBVA el 7 de marzo de 2018 de un pago en efectivo, por el valor que se indicó en la resolución, realizado a favor de la parte demandante, por la Fiduprevisora S.A., el 27 de febrero de 2018, por concepto de cesantías parciales.
- iv. Solicitud de reconocimiento de la sanción moratoria, dirigida en nombre de la parte demandante a la Nación-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio- Secretaría de Educación Municipal de Sincelejo, recibida por la Secretaría de Educación Municipal de Sincelejo el 21 de marzo de 2018.

### 2.3.2. Derecho a la sanción moratoria.

Del análisis individual y en conjunto de los medios probatorios recaudados, se afirman las siguientes conclusiones probatorias:

El 15 de agosto de 2017 la parte demandante en su condición de docente oficial solicitó el reconocimiento y pago de sus cesantías.

La entidad demandada resolvió la petición a través de la Resolución No. 0492 del 17 de noviembre de 2017, extemporáneamente, ya que el término de quince (15) días que tuvo la entidad para decidir la petición, venció el 6 de septiembre de 2017.

La petición de las cesantías se presentó en vigencia de la Ley 1437 de 2011; por tanto, los diez (10) días para la ejecutoria del acto administrativo, contados a partir del vencimiento del término de quince (15) días mencionados en el párrafo anterior, vencieron el 20 de septiembre de 2017.

Así las cosas, el 27 de noviembre de 2017 se venció el término de 45 días que tuvo la entidad demandada para pagar oportunamente las cesantías a la parte demandante.

El 27 de febrero de 2018 la entidad demandada consignó el valor de las cesantías de la parte demandante.

Por tanto, desde el 28 de noviembre de 2017 al 26 de febrero de 2018 transcurrieron 91 días de mora.

En consecuencia, el acto administrativo demandado está viciado de nulidad, dado que la parte demandante adquirió el derecho a que se le reconozca la sanción moratoria, de conformidad con lo establecido en la Ley 1071 de 2006 que modificó y adicionó la Ley 244 de 1995.

2.3.3. Prescripción extintiva de la obligación.

El 21 de marzo de 2018, la entidad demandada recibió la solicitud de reconocimiento y pago de la sanción moratoria, por tanto, no se extinguió por prescripción la obligación de pagarla, ya que la parte demandante presentó la solicitud dentro de los tres (3) años siguientes a la fecha en la que se hizo exigible el derecho (art. 151 del Código de Procedimiento Laboral, aplicado en virtud de lo dispuesto en la Sentencia de Unificación CE-SUJ004 del 25 de agosto de 2016<sup>1</sup>).

#### 2.3.4. Restablecimiento del derecho.

La parte demandante adquirió el derecho a que se le reconozca y pague la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías así:

→ Días de mora: 91.

→ Salario diario: el que devengó el año 2017, año en la que se causó la mora.

La suma que resulte por concepto de la sanción moratoria, debe pagarse ajustada de conformidad con lo que dispone el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011 y la sentencia de unificación citada.

2.3.5. Finalmente, la Nación- Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio es quien debe responder por el reconocimiento y pago de la sanción moratoria causada a favor de la parte demandante, y no el Municipio de Sincelejo, pues ello lo establecen las Leyes 91 de 1989, 962

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Concejero Ponente: Luis Rafael Vergara Quintero

de 2005 (art. 56), en virtud de las cuales y por lo reglamentado mediante el Decreto 2831 de 2005, las secretaría de educación de las entidades territoriales en las que el docente presta sus servicios actúan en nombre de la Nación-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio en el trámite de las solicitudes que se presentan para el reconocimiento de las cesantías.

De otra parte, porque, si bien el artículo 56 de la Ley 962 de 2005 fue derogado por el art. 336 de la Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, que entró a regir el 25 de mayo de 2019, esta norma no se aplica al caso concreto, dado que la solicitud de las cesantías y la sanción moratoria se presentaron en vigencia de la Ley 962 de 2005 y no en vigencia de la Ley 1955 de 2019.

#### 2.4. Condena en costas.

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 modificado por la Ley 2080 de 2021 y en el artículo 365 del Código General del Proceso, se condenará en costas a la entidad demandada Nación-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, dado que las pretensiones declarativas y de condena prosperaron.

#### 2.5. Se reconocen poderes otorgados por la Nación- el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

El poder general y la sustitución del mismo presentados por la entidad demandada, cumplen los requisitos legales establecidos expresamente y

los que se deducen de los artículos 159 y 160 de la ley 1.437 d 2.011, 74, 75, 77 del C.G.P., arts. 1, 2, 3 y 5 del D.L. 806 de 2020, por tanto, se reconocerán.

### 3. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Sexto Administrativo Oral de Sincelejo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley:

- 3.1. Declara la nulidad del acto administrativo cuya nulidad se pretendió.
- 3.2. Condena a la entidad demandada Nación-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio a que reconozca y pague a la parte demandante la sanción moratoria, según lo que se señaló en el numeral 2.3.4. de esta sentencia.
- 3.3. Ordena a la entidad demandada Nación- Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio que pague la condena ajustada tomando como base el índice de precios al consumidor, según lo establecido en el artículo 187 inciso final de la Ley 1437 de 2011 y la sentencia de unificación del 18 de julio de 2018 proferida por el Consejo de Estado, es decir, desde que se dejó de causar el derecho (27 de febrero de 2018) hasta que se produzca la ejecutoria de esta sentencia.

- 3.4. Condena en costas a la entidad demandada Nación-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Liquídense por secretaría (arts. 365 y 366 del C.G.P.).
- 3.5. Ordena a la entidad condenada que cumpla la sentencia en los términos y en la forma establecida en el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011.
- 3.6. Declara la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva del Municipio de Sincelejo.
- 3.7. Reconoce como apoderado judicial de la entidad demandada al Dr. Luis Alfredo Sanabria Ríos, abogado portador de la T.P. No. 250.292.
- 3.8. Reconoce como apoderada sustituta de la entidad demandada a la Dra. Maira Alejandra Pachon Forero, abogada portadora de la T.P. No. 296.872.
- 3.9. Comuníquese y notifíquese la sentencia conforme lo indica el artículo 203 de la Ley 1437 de 2011.
- 3.10. Notifíquese esta decisión a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en la forma establecida en el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011 modificado por la Ley 2080 de 2021.

Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Radicado N°: 70-001-33-33-006-2019-00154- 00

Demandante: Gloria Guevara Lamadrid

Demandada: Nación-Ministerio de Educación Nacional-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio - Municipio de Sincelejo - Secretaria de Educación Municipal.

Firmado Electrónicamente en SAMAI

**Mary Rosa Pérez Herrera**

**Jueza**

**Valide este documento electrónico en la siguiente URL:**

**[https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validado\\_r.aspx](https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validado_r.aspx)**