



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ

Sección Segunda

Expediente: 11001 33 35 010 2021 000147 00

Bogotá D.C., once (11) de junio de dos mil veintiuno (2021)

REFERENCIA

EXPEDIENTE: 11001 33 35 010 2021 000147 00

CONVOCANTE: ELISABETH ECHAVARRÍA RODRÍGUEZ

**CONVOCADO: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL –
FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL
MAGISTERIO**

CLASE: CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL

El Despacho procede a decidir si aprueba o imprueba el acta de la Audiencia de Conciliación Extrajudicial celebrada el 26 de mayo de 2021, correspondiente a la solicitud de conciliación extrajudicial con radicado 152352 de 19 de marzo de 2021 (Int. 09-21), envidada por la Procuraduría 194 Judicial I para Asuntos Administrativos conforme a lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 640 de 2001, en armonía con el artículo 2.2.4.3.1.1.12 del Decreto 1069 de 2015.

I. ANTECEDENTES

1. LA SOLICITUD DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL

1.1. PRETENSIONES

Elisabeth Echavarría Rodríguez con cédula de ciudadanía 40.439.796 convocó a la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, ante la Procuraduría 194 Judicial I para Asuntos Administrativos, para que le reconociera la sanción por mora en el pago de las cesantías, indexada desde la fecha del pago de las cesantías hasta la fecha en que se haga el pago efectivo de la sanción moratoria. La cuantía de la sanción moratoria la tasó en diecisiete millones quinientos cincuenta y cuatro mil doscientos quince pesos moneda corriente (\$17.554.215).



1.2 FUNDAMENTOS DE HECHO

El hecho relevante se contrae al paso del tiempo entre la solicitud de reconocimiento de cesantías y el momento en que se hizo efectivo el pago de las cesantías. Informa que la solicitud la realizó el 10 de agosto de 2017. Las cesantías se reconocieron por medio de la Resolución 1226 de 14 de febrero de 2018. Sin embargo, el pago se efectuó hasta el 26 de abril de 2018. A criterio de la convocante, el tiempo transcurrido entre uno y otro evento vulneró la Ley 1071 de 31 de julio de 2006.

Agrega que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio negó la solicitud de pago de la sanción moratoria que radicó el 6 de enero de 2021. Precisa, que la decisión la tomó la fiduciaria La Previsora S.A. mediante el Oficio 20211070371871 de 18 de febrero de 2021. Si bien, reconoce que la entidad argumentó la prescripción extintiva del derecho para negar el reconocimiento de la sanción moratoria, considera el Gobierno Nacional suspendió los términos de prescripción y caducidad a través del Decreto 564 de 2020. Tal suspensión de términos, dice que se vino a levantar a partir del 1º de julio de 2020, decisión adoptada por el Consejo Superior de la Judicatura mediante el Acuerdo de PCSJA20-11567.

1.3 FUNDAMENTOS DE DERECHO.

En esta parte, la convocante se contrae a transcribir las normas que regulan los siguientes aspectos: la sanción por mora en el pago de cesantías, la competencia para el reconocimiento de las cesantías, y la suspensión de términos de prescripción y caducidad, más jurisprudencia del Consejo de Estado. Comenzó por transcribir los artículos 4 y 6 de la Ley 1071 de 2006 que modificó la Ley 244 de 1995, en cuanto se refieren a los términos para el pago de las cesantías, so pena de la aplicación de la sanción moratoria. Se apoya, igualmente, en un aparte jurisprudencial del Consejo de Estado, que no identifica con precisión, el cual define



la forma como se contabilizan los términos para que opere la sanción moratoria. Finalmente, transcribe el artículo 57 de la Ley 1955 de 2019 que coloca la competencia en la entidad territorial, y el artículo 1º del Decreto 491 de 2020 que regula la suspensión de términos de prescripción y caducidad.

Al final, afirma que la interrupción de los términos de prescripción y caducidad operó entre el 16 de marzo y el 30 de junio de 2020. Precisó, que al interrumpirse la prescripción faltaban 30 días, considera que se aumentó el plazo en un mes.

II. ACTA DE AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL¹

La Procuraduría 194 Judicial I para Asuntos Administrativos expidió el acta de la Audiencia de Conciliación Extrajudicial celebrada el 26 de mayo de 2021, correspondiente a la solicitud de conciliación extrajudicial con radicado 152352 de 19 de marzo de 2021 (Int. 09-21). El documento señala que la convocante aceptó la propuesta conciliatoria de la convocada, por valor de trece millones setecientos ochenta y dos mil trescientos ochenta y cuatro pesos (\$13.782.384.00), equivalente al 90% del valor pretendido. La suma correspondía exclusivamente al capital sin aplicar la indexación.

Visto los términos de la conciliación, se procederá a exponer las razones jurídicas que determinan la decisión de fondo.

II. CONSIDERACIONES

¹ "ARTICULO 3o. CLASES. La conciliación podrá ser judicial si se realiza dentro de un proceso judicial, o extrajudicial, si se realiza antes o por fuera de un proceso judicial.

La conciliación extrajudicial se denominará en derecho cuando se realice a través de los conciliadores de centros de conciliación o ante autoridades en cumplimiento de funciones conciliatorias; y en equidad cuando se realice ante conciliadores en equidad.

PARAGRAFO. Las remisiones legales a la conciliación prejudicial o administrativa en materia de familia se entenderán hechas a la conciliación extrajudicial; y el vocablo genérico de "conciliador" remplazará las expresiones de "funcionario" o "inspector de Trabajo" contenidas en normas relativas a la conciliación en asuntos laborales" (Ley 640 de 2001).



1. ESTUDIO DE PROCEDIBILIDAD.

El Decreto 1069 de 2015² compiló las normas que regulaban la conciliación en los asuntos de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa que contenía, principalmente, la Ley 640 de 2001³ y el Decreto 1716 de 2009⁴. El Decreto 1069 de 2015 posteriormente lo modificó el Decreto 1167 de 2015⁵. El artículo 2.2.4.3.1.1.2 del Decreto 1069 de 2015 contiene los presupuestos procesales de la conciliación extrajudicial administrativa, los cuales se contraen a los siguientes: (i) la naturaleza del asunto, esto es, que sea de carácter particular y contenido económico, y sea conciliable por disposición del artículo 161 del CPACA; (ii) que se agote la actuación administrativa; (iii) que no hubiere caducado la respectiva acción; y (iv) que las parte tengan facultades para conciliar y de postulación⁶. Veamos:

1.1 Naturaleza del asunto. Las pretensiones de la demanda indican que se reclama la sanción por mora en el pago de las cesantías. Este asunto tiene un carácter estrictamente particular, pues constituye una sanción en dinero a favor del trabajador por el pago extemporáneo de las cesantías. La sanción sólo tiene un carácter económico representado en un día de salario por cada día de mora. Si bien, se trata de un asunto de carácter laboral, puede ser conciliado porque no se trata de derechos de carácter salarial o prestacional, sino una sanción económica para el empleador, que corresponde reclamar al trabajador. Así se estima cumplido el presupuesto procesal de la naturaleza del asunto.

1.2 Agotamiento de la actuación administrativa. La convocante demostró que solicitó a la administración el reconocimiento y pago de la sanción por mora en el

² Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho.

³ "Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones"

⁴ Por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del Capítulo V de la Ley 640 de 2001.

⁵ Por el cual se modifican y se suprimen algunas disposiciones del Decreto número 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho.

⁶ ARTÍCULO 2.2.4.3.1.1.5. DERECHO DE POSTULACIÓN. Los interesados, trátese 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. (Decreto 1069 de 2015).



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ

Sección Segunda

Expediente: 11001 33 35 010 2021 000147 00

pago tardío de las cesantías. La petición se registró en la página web de la Secretaría de Educación de Bogotá – Trámites, con radicado E-2020-116187 de 26 de octubre de 2020. Igualmente, la interesada aportó la petición con radicado 20211010032992 de 6 de enero de 2021 otorgado por la página web fiduprevisora.com – pqrs. Sin embargo, sólo La Fiduciaria Fiduprevisora S.A. contestó la petición mediante el Oficio 20211070371871 de 18 de febrero de 2021, el cual negó el reconocimiento de la aludida sanción moratoria. De esta forma, se entiende cumplido el requisito del agotamiento de la actuación administrativa.

1.3 Caducidad. La acción de nulidad y restablecimiento del derecho se constituye en el mecanismo jurídico para controvertir los actos expreso y presunto, que negaron el reconocimiento y pago de la sanción por mora en el pago de las cesantías. El artículo 164 (Num. 1º, Lit. d) del CPACA dispone que la precitada acción se podrá ejercer en cualquier tiempo cuando “Se dirija contra actos producto del silencio administrativo”. En vista que la Nación – Ministerio de Educación Nacional a través de la Secretaría de Educación Distrital de Bogotá guardó silencio ante la petición con radicado E-2020-116187 de 26 de octubre de 2020, es válido afirmar que el acto ficto o presunto objeto de la aludida acción se encuentra exento del término de los cuatro (4) meses de caducidad de la acción. Ello es suficiente para dar por superado el presupuesto de la caducidad.

1.3 Capacidad de las partes. La convocante demostró la condición de beneficiaria de la aludida sanción moratoria con la Resolución 1226 de 14 de febrero de 2018 que reconoció la liquidación de cesantías. Igualmente, Elisabeth Echavarría Rodríguez anexó el poder para que lo representarán en el trámite de la conciliación extrajudicial.

La Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio allegó el poder general otorgado mediante escritura pública y la respectiva sustitución de poder para que lo representarán ante el Ministerio



Público. En el acta de la Audiencia de Conciliación Extrajudicial, la apoderada sustituta del mencionado Fondo expresó que la decisión de conciliar se adoptaba conforme al Acuerdo 1º de 1º de febrero de 2021 y el estudio técnico del Comité de Conciliación y Defensa Judicial del Ministerio de Educación Nacional. Se adjuntó el certificado de Secretario Técnico del aludido Comité de 27 de abril de 2021, en el cual se proponía conciliar por la suma referenciada en el acta de la Audiencia de Conciliación Extrajudicial.

Las anteriores evidencias, relevan que las partes de la conciliación extrajudicial se encontraban facultadas para disponer del derecho, y actuaron a través de apoderado, con lo cual se da superado el requisito tratado en este punto.

2. ESTUDIO DE FONDO

Por disposición de la jurisprudencia, el acto conciliatorio se debe ajustar al principio de la legalidad, es decir, el acuerdo no pueda realizarse con transgresión de la ley, y por otra parte, el acto jurídico consensual no debe lesionar el patrimonio público. Bajo estas instrucciones jurisprudenciales, el estudio de fondo consistiría en el evaluar la juridicidad de los derechos conciliados, y que la suma a la que se comprometió a pagar la administración sea razonable dentro de los parámetros legales.

2.1. MARCO NORMATIVO.

El régimen de sanción por mora en el pago de las cesantías se encuentra establecido en la Ley 1071 de 2006, que adiciona y modifica la Ley 244 de 1995. La jurisprudencia ha determinado que estas normas se aplican a los docentes oficiales. Primero lo señaló la Corte Constitucional mediante sentencia SU-336 de 18 de 2017, luego se pronunció el Consejo de Estado mediante sentencia de unificación de 18



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ

Sección Segunda

Expediente: 11001 33 35 010 2021 000147 00

de julio de 2018⁷. Los términos para pagar las cesantías y la configuración de sanción por el no pago oportuno lo establecieron los artículos 4 y 5 de la Ley 1071 de 2006 así:

“ARTICULO 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 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 esta.”

Se desprende de la norma transcrita, que una vez presentada la solicitud de liquidación y pago de las cesantías definitivas o parciales, la entidad tiene 15 días hábiles para ordenar el pago de las cesantías mediante acto administrativo. En firme dicho acto administrativo, la pagadora tiene la obligación de cancelar el monto reconocido en un plazo máximo de 45 días hábiles, so pena de reconocer y pagar

⁷ Sentencia CE-SUJ-SII-012-2018, Rad. 73001-23-33-000-2014-00580-01, No. Interno: 4961-2015.



una sanción por mora en el equivalente a un día de salario por cada día de retardo, hasta que efectivamente se pague el valor de la cesantía.

Vale aclarar que la sanción moratoria no sólo surge por el retardo en el pago de las cesantías, sino igualmente por la omisión en la expedición oportuna del acto administrativo. Bajo tal entendido, se puede afirmar que la entidad accionada una vez recibe la petición o solicitud de reconocimiento y pago de las cesantías, cuenta con un término de 15 días para dar respuesta, en caso de no efectuar pronunciamiento alguno, deberá sumarse 5 o 10 días⁸ que corresponden a la ejecutoria, más 45 días que tendría para realizar el pago efectivo de las mismas. Esto significa que una vez el interesado eleva la solicitud, la entidad cuenta con 65 o 70 días hábiles, según el caso, para realizar el pago efectivo de las cesantías.

Resta decir que la entidad responsable del pago es la Fiduciaria La Previsora S.A., por tener a su cargo el manejo y administración de los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Sin embargo, tal situación no exime de responsabilidad al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, por cuanto es éste quien finalmente paga el auxilio de cesantías con sus propios recursos.

2.2 EL CASO CONCRETO.

Elisabeth Echavarría Rodríguez con cédula de ciudadanía 40.439.796 solicitó el reconocimiento y pago de las cesantías con radicado 2017-CES-471640 de 10 de agosto de 2017. Ello indica que la administración tenía plazo hasta el 22 de noviembre de 2017 para efectuar reconocer y pagar las cesantías. El Fondo convocado actúo por fuera del término legal de los setenta (70) días hábiles. En efecto, las cesantías las reconoció a través de la Resolución 1226 de 14 de febrero

⁸ Término que depende de la fecha en la cual debía ser proferido el acto administrativo, si en vigencia del Decreto 01 de 1984 o de la Ley 1437 de 2011.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ

Sección Segunda

Expediente: 11001 33 35 010 2021 000147 00

de 2018, mientras que el pago se efectuó hasta el 26 de abril de 2018, según el Oficio 1010403 de 19 de noviembre de 2020 expedido por la Fiduprevisora S.A. Esto significa que la mora en el pago de las cesantías se causó entre el 23 de noviembre de 2017 y el 25 de abril de 2018.

Sin embargo, la causación de la aludida mora no es suficiente per se para estimar ajustada a la legalidad el acta de conciliación extrajudicial objeto del presente proveído. Adicionalmente, se requiere revisar que no hubiese prescrito el derecho al pago. La prescripción se despachará conforme a lo establecido en el artículo 41⁹ del Decreto 3138 de 1968, reglamentado por el artículo 102¹⁰ del Decreto 1848 de 1969, según la cual la petición interrumpe la prescripción hasta por tres (3) años.

En este caso, el derecho se hizo exigible a partir del 27 de abril de 2018, día siguiente al pago de las cesantías reconocidas mediante la Resolución 1226 de 14 de febrero de 2018. Los tres (3) años para exigir el derecho vencían el 27 de abril de 2021. La beneficiaria solicitó el reconocimiento y pago de la aludida sanción moratoria a través de la petición con radicado E-2020-116187 de 26 de octubre de 2020. No obstante, ello sólo significa que interrumpió la prescripción hasta por tres (3) años, por lo que tenía que radicar la solicitud de conciliación extrajudicial hasta el 26 de octubre de 2023. En vista que el trámite conciliatorio data del presente año, es válido afirmar que no había prescrito el derecho al pago de la sanción moratoria.

Resta decir, que el valor acordó en la respectiva acta de conciliación extrajudicial - trece millones setecientos ochenta y dos mil trescientos ochenta y cuatro pesos (\$13.782.384.00) – no afecta el patrimonio público, pues es inferior al valor que le

⁹ “ARTICULO 41. Las acciones que emanen de los derechos consagrados en este Decreto prescribirán en tres años, contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible. El simple reclamo escrito del empleado o trabajador ante la autoridad competente, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero sólo por un lapso igual.”.

¹⁰ ARTICULO 102. PRESCRIPCIÓN DE ACCIONES.

1. Las acciones que emanen de los derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968 y en este Decreto, prescriben en tres (3) años, contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se haya hecho exigible.

2. El simple reclamo escrito del empleado oficial formulado ante la entidad o empresa obligada, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero sólo por un lapso igual.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ

Sección Segunda

Expediente: 11001 33 35 010 2021 000147 00

hubiese correspondido pagar a la entidad por la mora causada entre el 23 de noviembre de 2017 y el 25 de abril de 2018.

En vista que la conciliación extrajudicial se ajusta a la legalidad y resulta lesiva para el patrimonio público, es forzoso dar su aprobación, como se hará en la parte resolutive de esta providencia.

Por lo expuesto, el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Bogotá – Sección Segunda,

R E S U E L V E:

APROBAR el acta de la Audiencia de Conciliación Extrajudicial celebrada el 26 de mayo de 2021, correspondiente a la solicitud de conciliación extrajudicial con radicado 152352 de 19 de marzo de 2021 (Int. 09-21), envidada por la Procuraduría 194 Judicial I para Asuntos Administrativos, y por medio de la cual **Elisabeth Echavarría Rodríguez** con cédula de ciudadanía 40.439.796 y la **Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales**, conciliaron la sanción por mora en el pago de las cesantías por valor de **trece millones setecientos ochenta y dos mil trescientos ochenta y cuatro pesos** (\$13.782.384.00) conforme a lo expresado en este proveído. En firme la decisión, envíese copia de esta decisión a la aludida Procuraduría y archívese el expediente.

Notifíquese y cúmplase

GIOVANNI HUMBERTO LEGRO MACHADO
Juez (E)

gpg