



**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO
DE ORALIDAD DE BOGOTA
SECCIÓN SEGUNDA**

PROCESO: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
RADICACIÓN No.: 110013335012-2018-00335-00
ACCIONANTE: LUZ AMPARO CLAVIJO ROMERO
**ACCIONADOS: NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL-
FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES
DEL MAGISTERIO**

ACTA No. 179 -20
AUDIENCIA INICIAL
ART. 180 LEY 1437 DE 2011

En Bogotá D.C. a las 08:30 de la mañana del día veinte (20) de agosto de dos mil veinte (2020), la suscrita Juez Doce Administrativo de Oralidad de Bogotá, en asocio de su secretaria ad hoc, declaró abierta la audiencia pública a través de la aplicación de Microsoft Teams.

Se hace constar que la audiencia se realiza de forma conjunta con los siguientes procesos:

RADICADO	DEMANDANTE	DEMANDADOS
2018-249	GLORIA MARIA GARZON DIAZ	- NACIÓN. - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL-FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO. - FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A. SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL DE BOGOTÁ
2018-327	MARTHA CRISTINA RIVEROS MUÑOZ	
2018-335	LUZ AMPARO CLAVIJO ROMERO	
2018-016	CONSUELITO ZAPATA LOSADA	
2018-005	CLARA INES AVELLANEDA ALMECIGA	

INTERVINIENTES

PARTE DEMANDANTE: El apoderado sustituto de la parte demandante, Hernando Galvis Meneses, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 13.819.202 y Tarjeta Profesional No. 58.170 del C.S de la J. (fl.123 y 146).

PARTE DEMANDANDA: La apoderada del Ministerio de Educación-FOMAG-Fiduprevisora S.A. Karen Eliana Rueda Agredo.

PARTE VINCULADA – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOGOTÁ: La apoderada de la Secretaría de Educación, El apoderado de la Secretaría de Educación, **SEBASTIAN MORENO AMAYA**, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 1.020.799.686 y T.P. No. 307.842 del C.S. de la J., a quien se le reconoce personería jurídica.

Comparece a la audiencia el Doctor **FABIO ANDRÉS CASTRO SANSA**, Procurador 62 judicial para asuntos administrativos.

Verificados los antecedentes de los apoderados, no aparece registrada sanción alguna en su contra y sus tarjetas profesionales se encuentran vigentes.

PRESENTACIÓN DE LA AUDIENCIA

Se informa a las partes, asistentes y/o intervinientes a esta audiencia que de conformidad con el artículo 182 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo- en adelante CPACA-, se agotarán las siguientes Etapas:

1. Saneamiento del proceso.
2. Decisión de Excepciones Previas.
3. Fijación del litigio.
4. Conciliación.
5. Pruebas.
6. Alegaciones finales.
7. Decisión de fondo.

I. SANEAMIENTO DEL PROCESO

De conformidad con el artículo 180 numeral 5º del CPACA y con el fin de evitar sentencias inhibitorias, se procede a evacuar la etapa de **saneamiento del proceso**. Para tal efecto, se concede el uso de la palabra a los apoderados con el fin de que se pronuncien si observan alguna irregularidad que pueda ser saneada en este momento.

Como los apoderados no expresan ninguna irregularidad que sanear y el despacho tampoco observa causales de nulidad, se da por agotada esta etapa.

DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS.

II. EXCEPCIONES PREVIAS

Verificado el plenario se evidencia que la Fiduprevisora, en nombre y representación de sí misma y del Ministerio de Educación, contestó la demanda en memorial del 3 de mayo de 2019 (ff. 57-62), planteando las excepciones previas de ineptitud sustantiva de la demanda por no demandar el acto administrativo definitivo y por no integrar debidamente el contradictorio con la Secretaría de Educación de Bogotá. Adujo la improcedencia de la indexación de la sanción mora y de la condena en costas.

Por su parte la Secretaría de Educación del Distrito de Bogotá contestó la demanda a través de oficio del 31 de mayo de 2019 (ff.124-135). En su contestación formuló la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva. Sostiene que no es quien autoriza ni determina el reconocimiento de las cesantías y, por tanto, no debe ser responsable de la sanción por el incumplimiento. Señala que estas funciones corresponden exclusivamente a Fiduprevisora como vocera y administradora del FOMAG.

1. Ineptitud sustantiva de la demanda por falta de enjuiciamiento del acto definitivo e indebida integración del contradictorio.

La parte actora demandó la nulidad del oficio del 14 de febrero de 2018 expedido por la Secretaría de Educación del Distrito, mediante el cual trasladó

a la Fiduprevisora el estudio de la solicitud de reconocimiento y pago de sanción mora. Conforme a la jurisprudencia del superior, tal acto es de trámite y, por ende, no es susceptible de control judicial. Este es el motivo por el cual la entidad señala que hay inepta demanda, pues ha debido acusarse el acto presunto, por falta de decisión de fondo.

El Despacho denegará la excepción propuesta por las siguientes razones:

En aras de garantizar el goce efectivo del derecho de acceso a la administración de justicia es obligación del juez, en casos como el presente, hacer prevalecer el derecho sustancial sobre el formal, y deducir del contenido de la demanda cuál es el acto que se controvierte.

En el presente caso, el actor cumplió con la obligación de individualizar el acto administrativo, identificándolo de forma tal que no puede confundirse con otro. De manera que siendo clara su intención de demandar el acto que le negó el reconocimiento de la sanción por mora en el pago de las cesantías, el Despacho interpretará que la demanda pretende la nulidad del acto ficto constituido con la respuesta evasiva contenida en el oficio del 14 de febrero de 2018 número de referencia E-201825538 mediante el cual la Secretaría de Educación de Bogotá remitió a la Fiduprevisora la solicitud de sanción mora.

Es preciso anotar que la calificación del acto acusado como de trámite, no es una interpretación unificada en los tribunales, y por ello mal haría este Despacho en desconocer que para algunos magistrados el oficio emitido por la Secretaría de Educación Distrital es un acto de fondo, que niega el reconocimiento de la sanción mora, por no estar dentro de las prestaciones que por delegación del Ministerio de Educación debe liquidar. Tesis que este juzgado comparte, pero que ha abandonado para aplicar la posición mayoritaria de considerar la remisión a la Fiduprevisora como un acto de trámite.

Por otra parte, tampoco está llamada a prosperar la excepción de ineptitud de la demanda por indebida integración del contradictorio. Pues contrario a lo afirmado por la Fiduprevisora, en el presente asunto se vinculó a la Secretaría de Educación Distrital de Bogotá.

2. Falta de Legitimación en la causa por pasiva

La excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva es denominada mixta porque, aunque ataca la relación jurídico-sustancial, se resuelve de manera anticipada en la audiencia inicial, en virtud del principio de economía procesal¹. Sin embargo, pese a que las excepciones mixtas-como la alegada-deben ser resueltas en la audiencia inicial, hay ocasiones en la que su solución está atada al fondo del asunto. Cuando ello ocurre, su estudio es aplazado hasta la sentencia a fin de garantizar y hacer efectivo el derecho de acceso a la administración de justicia².

En el presente asunto, el Despacho encuentra que la solución de la excepción alegada se encuentra inescindiblemente vinculada a la prosperidad del fondo de la litis, esto es, la determinación de la mora en el pago de las cesantías. Por tanto, procederá a aplazar su estudio hasta la etapa de fallo.

DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS.

¹ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, auto de 2 de diciembre de 2014. Expediente 4153-14. Consejero Ponente: Gustavo Gómez Aranguren.

² Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 30 de agosto de 2018. Radicado: 41001-23-33-000-2015-00926-01(58225) Consejero Ponente: Ramiro Pazos Guerrero.

III. FIJACIÓN DEL LITIGIO

De conformidad con la demanda, la contestación y las pruebas allegadas al proceso, el Despacho encuentra probados los siguientes hechos:

LUZ AMPARO CLAVIJO ROMERO C.C. 41.750.422 (fl. 29)
VINCULACIÓN "DISTRITAL" (fl.16)
SOLICITUD DE RETIRO DE CESANTIAS 3 de abril de 2017 Radicado 2017-CES-427564 (fl. 77) Pago de Cesantías Parciales
ACTO DE RECONOCIMIENTO Resolución No. 6003 de 28 de agosto de 2017, por valor neto a pagar de \$23.010.278 (ff. 70-71)
FECHA DE PAGO 25 de octubre de 2017 (fl.21) – Según certificado de BBVA de 27 de noviembre de 2017
SOLICITUD DE RECONOCIMIENTO DE SANCIÓN MORATORIA Y RELIQUIDACIÓN DE CESANTÍAS Radicada ante la Secretaria de Educación del Distrito el 12 de febrero de 2018 – Rad. E-2018-25538 (ff. 22-24).
RESPUESTAS - Mediante oficio del 14 de febrero de 2018, número de referencia E-201825538, la Secretaría de Educación de Bogotá remitió a Fidupervisora la solicitud de sanción mora (ff.25-26). La Fidupervisora, Secretaría de Educación y Ministerio de Educación no dieron respuesta de fondo.
CERTIFICADO DE SALARIOS Salarios y demás prestaciones año: 2017 y 2018 (fl. 18)
SOLICITUD DE CONCILIACIÓN PREJUDICIAL Ante la Procuraduría 85 Judicial II. Radicada el 18 de abril de 2018 (fl.27) Audiencia Fallida de Conciliación: 01 de junio de 2018 (ff. 27-28)
PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA 22 de junio de 2018 (fl. 30)
PRETENSIONES (ff. 2 y ss.) 1. Se declare la nulidad del oficio de 14 de febrero de 2018, referencia E-2018-25538 expedido por la Secretaría de Educación. 2. Se reconozca la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías. 3. Condenar a pagar sanción moratoria. 4. Se ordene el cumplimiento del fallo en los términos del art. 192, 193 y 195 del CPACA 5. Actualizar las sumas de dinero conforme al art. 187 del CPACA 6. Condenar en costas y agencias en derecho.

Se concede el uso de la palabra a las partes a fin de que se pronuncien sobre la fijación del litigio.

Escuchadas las partes, el Despacho advierte que para el caso que aquí nos convoca, el litigio se contrae a determinar si es procedente reconocer la sanción por mora adjudicada a las entidades demandadas, con ocasión al pago tardío de las cesantías definitivas del demandante.

DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS

IV. CONCILIACIÓN

Se concede el uso de la palabra a los apoderados de las entidades demandas para que manifiesten si les asiste ánimo conciliatorio. Dado que los apoderados manifiestan que no existe ánimo conciliatorio, se da por agotada la etapa probatoria y se procede al decreto de pruebas.

La decisión queda notificada en estrados.

V. DECRETO DE PRUEBAS

Téngase como pruebas en su haber pertinente los documentos que fueron aportados con el escrito de demanda y que son las que obran en el expediente de la referencia.

DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS

VI. ALEGACIONES FINALES

A continuación, se corre traslado a las partes para que presenten alegatos de conclusión. Los argumentos expuestos quedan consignados en la videograbación anexa a la presente acta.

VII. FALLO

1. Problema Jurídico

Corresponde al Despacho determinar si hubo mora en el reconocimiento y pago de las cesantías definitivas de la actora. En caso de que así haya sido, se deberá establecer si Fiduprevisora y la Secretaría de Educación son responsables de tal mora y si ha operado la prescripción en el presente asunto.

2. Tesis del Despacho

El Despacho evidenció mora en el reconocimiento y pago de las cesantías de la actora, por cuanto las entidades vinculadas excedieron el término legal de 70 días. No se configuró el fenómeno de la prescripción, pues la demandante interrumpió el término de prescripción con la reclamación administrativa y demandó antes del vencimiento de los 3 años siguientes. En consecuencia, siguiendo la línea jurisprudencial trazada por el Consejo de Estado³, se condenará a la Nación – Ministerio de Educación por el incumplimiento, en su calidad de empleador. Sin embargo, dado que la Secretaría de Educación del Distrito y la Fiduprevisora dieron lugar a la mora en el pago de las cesantías con su actuar omisivo e injustificado, serán declarados responsables solidarios. Lo anterior por cuanto, aunque la sentencia de unificación no se pronunció sobre la responsabilidad de las entidades vinculadas como litisconsortes, es obligación del juez determinarla, según las normas que regulan la materia.

3. Consideraciones

3.1. De las reglas sobre sanción mora de la Sentencia de Unificación del Consejo de Estado³

La sentencia del Consejo de Estado del 18 de julio de 2018 unificó las reglas para el reconocimiento de sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías de los docentes, así:

- 1. Los docentes son empleados públicos y, por ende, le son aplicables las Leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006.*

³ H. Consejo de Estado Sección Segunda, Subsección B. Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez, Dieciocho de julio de 2018, Radicación 73001-23-33-000-2014-00580-01 (4961-15) Jorge Luis Ospina Cardona. Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio y Departamento del Tolima.

- 2. La sentencia de unificación debe aplicarse de manera retrospectiva a todos los casos pendientes de decisión, judiciales y administrativos. **NO** a aquellos en que los que ya operó la cosa juzgada.
- 3. Momento a partir del cual se hace exigible la sanción moratoria:

Cuando la petición de cesantías no tuvo respuesta en los 15 días siguientes a su presentación o esta fue extemporánea, la entidad cuenta con 70 días hábiles para su reconocimiento y pago. Tiene un plazo de 15 días para proferir el acto administrativo de reconocimiento, 10 días de ejecutoria (art. 76 del CPACA) y 45 días para su pago efectivo.

HIPÓTESIS	NOTIFICACIÓN	CORRE EJECUTORIA	TÉRMINO PAGO CESANTÍA	CORRE MORATORIA
PETICIÓN SIN RESPUESTA	No aplica	10 días, después de cumplidos 15 días para expedir el acto	45 días posteriores a la ejecutoria	70 días posteriores a la petición
ACTO ESCRITO EXTEMPORÁNEO (después de 15 días)	Aplica pero no se tiene en cuenta para el cómputo del término de pago	10 días, después de cumplidos 15 días para expedir el acto	45 días posteriores a la ejecutoria	70 días posteriores a la petición

Si la administración profiere respuesta de manera oportuna, esto es, dentro de los 15 días siguientes, el término de pago comenzará a partir de la notificación del acto o del que resuelve los recursos, así:

HIPÓTESIS	NOTIFICACIÓN	CORRE EJECUTORIA	TÉRMINO PAGO CESANTÍA	CORRE MORATORIA
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 ⁴	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

Fuente: Sentencia de Unificación

- 4. El conteo de la indemnización moratoria se hace en días calendario.

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. Inaplicación del Decreto 2831 de 2005 por ilegal. Según el Consejo de Estado tal Decreto no puede ser aplicado a la causación de la sanción moratoria en el pago de las cesantías de los docentes porque:

“[D]esconoce la jerarquía normativa de la ley, al establecer trámites y términos diferentes a los previstos en ella para el reconocimiento y pago de la cesantía, que como hemos visto, resultan aplicables al sector docente oficial”.

6. Salario para liquidar la sanción moratoria:

RÉGIMEN	BASE DE LIQUIDACIÓN DE MORATORIA (Asignación básica)	EXTENSIÓN EN EL TIEMPO (Varias anualidades)
Anualizado	Vigente al momento de la mora	Asignación básica de cada año
Definitivo	Vigente al retiro del servicio	Asignación básica invariable
Parciales	Vigente al momento de la mora	Asignación básica variable

Fuente: sentencia de unificación.

7. Es improcedente indexar la sanción moratoria, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 187 del CPACA.

3.2. De la limitación del quantum de la sanción

El despacho advierte necesario inaplicar por inconstitucional el parágrafo del artículo 5 de la Ley 1071 del 2006, según el cual la sanción moratoria se cancela **“hasta que se haga efectivo el pago”**. Tal disposición vulnera el principio de igualdad, pues en el régimen privado existe una limitación de 24 meses, que es desconocida en el régimen público sin justificación alguna. Según este principio las situaciones iguales deben recibir un tratamiento igual, sin que pueda ser desconocido por el Legislador, si las disposiciones tienen una finalidad idéntica⁵. Por tanto, no resulta constitucionalmente admisible que aun cuando la sanción moratoria del sector público haya sido tomada del sector privado y tenga idéntica finalidad, no sea limitada de la misma forma.

El juzgado advierte que la inexistencia de límite de la sanción moratoria en el sector público configura una **omisión legislativa relativa**⁶. Esta situación conlleva un problema de constitucionalidad, por cuanto además de desconocer el principio de igualdad amenaza la sostenibilidad fiscal.

En consecuencia, dado que la inexistencia de límite deviene en una manifiesta e irrazonable desproporción, la sanción se limitará a máximo 24 meses, en aras de preservar la integridad y supremacía constitucional.

3.3. De los responsables de la obligación

En reiterada jurisprudencia el Consejo de Estado⁷ ha condenado al Ministerio de Educación a pagar la sanción moratoria por el pago extemporáneo de las cesantías docentes. Sin embargo, no se ha referido a la responsabilidad del Distrito y la Fiduprevisora en dichos eventos. Por ende, este Despacho considera indispensable proceder a su estudio.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-840/2000 Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz.
⁶ La omisión legislativa relativa se presenta cuando “el legislador excluye de un enunciado normativo un ingrediente, consecuencia o condición que, a partir de un análisis inicial o de una visión global de su contenido, permite concluir que su consagración resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos previstos en la Constitución. Esto significa que, por virtud de la actuación del legislador, se prescinde de una exigencia derivada de la Carta, cuya falta de soporte textual genera un problema de constitucionalidad.” Corte Constitucional. Sentencia C-494 del 2016.
⁷ Consejo de Estado. Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 26 de agosto de 2019. Consejero ponente William Hernández Gómez. Radicado: 1728-2018.

3.3.1. Responsabilidad de la Secretaría de Educación del Distrito de Bogotá, por efecto de la delegación

La obligación del reconocimiento de las cesantías fue radicada en cabeza de la Nación, a través del Ministerio de Educación Nacional. Esta función fue delegada en las Secretarías de Educación de las entidades territoriales certificadas, según el artículo 9 de la Ley 91 de 1989 y 56 de la Ley 962 de 2005⁸. De conformidad con la Ley 962 de 2005 corresponde a la Secretaría de Educación de la entidad territorial certificada la elaboración del proyecto de acto administrativo de reconocimiento de cesantías, su expedición y firma. A su vez, el artículo 3 del Decreto 2831 del 2005⁹, radicó en estas secretarías el deber atender las solicitudes relacionadas con las prestaciones sociales de los docentes, previa aprobación de la Fiduprevisora.

De las normas citadas se colige que, por expresa delegación legal, compete a las Secretarías de Educación de la entidad territorial certificada: i) recibir la petición, ii) elaborar el proyecto del acto administrativo, iii) remitirlo a Fiduprevisora para su revisión y aprobación, iv) elaborar el acto administrativo de respuesta conforme a los parámetros fijados por la Fiduprevisora y, finalmente, v) notificarlo al interesado. Tal delegación lleva implícita la responsabilidad por el incumplimiento de la obligación, la cual corresponde exclusivamente al delegatario (art. 211 C.P.¹⁰ y 12 L. 489 de 1998¹¹).

Conforme al artículo 4º de la Ley 1071 de 2006, la sanción por mora debe ser cancelada por: (i) la empleadora o (ii) por quien tenga a cargo el reconocimiento o (iii) el pago de las cesantías. Dicha sanción será asumida por las entidades incumplidas con cargo a sus propios recursos, con un día de salario por cada día de retardo. Esto significa que la sanción por mora en el caso de los docentes debe ser cancelada por el Ministerio de Educación Nacional, como empleador; o, por el Distrito Capital, como responsable del reconocimiento de las cesantías o por la Fiduprevisora, responsable de su pago.

⁸ El artículo 56 de la Ley 962 de 2005 dispuso expresamente lo siguiente: ARTÍCULO 56. 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.

⁹ "Artículo 3º. Gestión a cargo de las secretarías de educación. De acuerdo con lo establecido en el artículo 3º de la Ley 91 de 1989 y el artículo 56 de la Ley 962 de 2005, la atención de las solicitudes relacionadas con las prestaciones sociales que pagará el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, será efectuada a través de las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas, o la dependencia que haga sus veces.

Parágrafo 2º. Sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, disciplinaria, fiscal y penal a que pueda haber lugar, las resoluciones que se expidan por parte de la autoridad territorial, que reconozcan prestaciones sociales que deba pagar el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, sin la previa aprobación de la sociedad fiduciaria encargada del manejo y administración de los recursos de tal Fondo, carecerán de efectos legales y no prestarán mérito ejecutivo"

10 ARTÍCULO 211. La ley señalará las funciones que el Presidente de la República podrá delegar en los ministros, directores de departamentos administrativos, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado que la misma ley determine. Igualmente, fijará las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar en sus subalternos o en otras autoridades. La delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario, cuyos actos o resoluciones podrá siempre reformar o revocar aquel, reasumiendo la responsabilidad consiguiente. La ley establecerá los recursos que se pueden interponer contra los actos de los delegatarios. (Subrayado fuera de texto).

11 Ley 489 de 1998 ARTÍCULO 12.- Régimen de los actos del delegatario. Los actos expedidos por las autoridades delegatarias estarán sometidos a los mismos requisitos establecidos para su expedición por la autoridad o entidad delegante y serán susceptibles de los recursos procedentes contra los actos de ellas.

La delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario, sin perjuicio de que en virtud de lo dispuesto en el artículo 211 de la Constitución Política, la autoridad delegante pueda en cualquier tiempo reasumir la competencia y revisar los actos expedidos por el delegatario, con sujeción a las disposiciones del Código Contencioso Administrativo. (Subrayado fuera de texto)

En conclusión, corresponde a la Secretaría de Educación del Distrito responder, con su propio pecunio, por las sanciones generadas con la demora en la expedición del acto de reconocimiento de cesantías. Por lo cual se advierte la existencia de legitimación en la causa por pasiva.

3.3.2. Responsabilidad de la Fiduprevisora

El artículo 5° de la ley 1071 de 2006, indica que la entidad pública pagadora tendrá un plazo máximo de 45 días hábiles contados a partir de la firmeza del acto administrativo que ordena la liquidación de las cesantías para realizar el pago. En caso de mora, la entidad pagadora reconocerá y cancelará al beneficiario, de sus propios recursos, un día de salario por cada día de mora hasta cuando se haga efectivo el pago.

En el caso del pago de las cesantías de los docentes oficiales, dicha obligación fue estipulada a cargo de la Fiduprevisora, como vocera y administradora del FOMAG, según contrato de fiducia mercantil.

Conforme a lo expuesto, es posible concluir lo siguiente:

- 1. El reconocimiento de las prestaciones sociales de los docentes está a cargo de la Nación y debe ser pagado por el FOMAG.*
- 2. La función de reconocimiento de las prestaciones sociales fue **delegada** en las secretarías de Educación de las entidades territoriales certificadas. En consecuencia, la entidad obligada a expedir la resolución de reconocimiento, en el presente asunto, es el distrito - Secretaría de Educación.*
- 3. Fiduprevisora, como vocera y administradora del FOMAG, es la entidad contratada para el pago de las prestaciones sociales de los docentes.*
- 4. De acuerdo al parágrafo del artículo 5 de la Ley 1071 del 2006, las entidades obligadas al reconocimiento y pago de las cesantías, responderán con sus propios recursos por la mora en el cumplimiento de sus obligaciones.*

Por tanto, se advierte que la Fiduprevisora y la Secretaría de Educación participan directamente en el reconocimiento y pago de las cesantías docentes. En consecuencia, el Despacho consideró necesaria su vinculación, en condición de litisconsortes cuasinecesarios de la parte demandada, a efectos de determinar su responsabilidad. Esta decisión tuvo como sustento la existencia de una relación jurídica sustancial en la que los vinculados son sujetos pasivos del derecho que aquí se ventila: el Ministerio de Educación Nacional, por su condición de empleador; el Distrito, por ser delegatario de la función administrativa de expedir el acto de reconocimiento de las cesantías; y, la Fiduprevisora, en virtud del contrato de fiducia, a través del cual se obligó en calidad de vocera y administradora del FOMAG, al pago de las prestaciones sociales docentes.

Al respecto, el Código Civil dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 1568. DEFINICIÓN DE OBLIGACIONES SOLIDARIAS. *En general cuando se ha contraído por muchas personas o para con muchas la*

obligación de una cosa divisible, cada uno de los deudores, en el primer caso, es obligado solamente a su parte o cuota en la deuda, y cada uno de los acreedores, en el segundo, sólo tiene derecho para demandar su parte o cuota en el crédito.”

Ahora bien, según lo enseña el maestro Hernando Devis Echandía¹², la vinculación del litisconsorcio genera en la sentencia los siguientes efectos:

“El primer efecto del Litis-consorcio es el de constituir una sola causa, para ser resuelta mediante un mismo procedimiento y una sentencia común, con lo cual se crea una unión procesal entre los varios litisconsortes. Esto no significa que la decisión contenida en la sentencia deba ser siempre igual para todos, pues sus distintas pretensiones pueden correr suertes diferentes, como acontece en los casos de litisconsorcio voluntarios (favorable a uno o varios de los demandantes o demandados y desfavorable a los demás)”

Comoquiera que dentro del trámite de reconocimiento y pago de las cesantías a los docentes intervienen la Secretaría de Educación Distrital y la Fiduprevisora, estas responderán por la demora en el cumplimiento de sus obligaciones. Sin embargo, siguiendo el antecedente jurisprudencial, ya mencionado, el Despacho condenará al Ministerio de Educación, ordenándole, a su vez, a las entidades vinculadas pagar a su favor lo aquí condenado.

Es importante acotar que, aunque la responsabilidad de la Administración territorial solo se consagró de manera expresa en la Ley 1955 de 2019¹³, los parámetros de responsabilidad allí establecidos obedecen a los principios y reglas de derecho que se dejan expuestos en precedencia y que por sí solos deben ser aplicados.

3.4. En relación con la indebida gestión administrativa y presupuestal

La sentencia de unificación, antes citada, señaló lo siguiente respecto de la afectación al erario por la indebida gestión administrativa:

“[E]ncuentra la Sala que el análisis efectuado en esta providencia, evidencia situaciones al interior de la administración que son determinantes para la ocurrencia y prolongación en el tiempo de la sanción moratoria, permitiendo una real y desmedida afectación del erario, cuando por definición lo correcto debiera ser la gestión administrativa y presupuestal de las autoridades para el pago oportuno de las cesantías reconocidas a sus servidores.

¹² Compendio de Derecho procesal. Biblioteca Jurídica DIKE, Decimotercera Edición 1994, p. 341

¹³ “ARTÍCULO 57°. EFICIENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS DEL FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO. Las cesantías definitivas y parciales de los docentes de que trata la Ley 91 de 1989 serán reconocidas y liquidadas por la Secretaría de Educación de la entidad territorial y pagadas por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Las pensiones 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 de la pensión se hará mediante resolución que llevará la firma del Secretario de Educación de la entidad territorial.

(...)

PARÁGRAFO. 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.”

241. En ese orden de ideas, y teniendo en cuenta que la mencionada gestión administrativa y presupuestal de las autoridades públicas hace parte de la órbita de los entes de control y del poder punitivo del Estado, para esta Sección es pertinente invitar a las entidades que los integran, esto es, Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de la República, como también a la Fiscalía General de la Nación; para que dentro de sus facultades y si lo estiman conveniente, ejerzan una labor preventiva y correctiva en procura de mejorar las prácticas relacionadas con el reconocimiento y pago de las cesantías de los servidores públicos, en donde para los docentes oficiales, concurren en el trámite los entes territoriales y el Fomag. Para ello, se remitirá copia esta providencia y del expediente a las referidas instituciones.”

Con fundamento en lo anterior, el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL** deberá compulsar copias a los organismos de control (Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de la República). Lo expuesto, con una doble finalidad: i) determinar y sancionar la posible culpa y/o dolo de los funcionarios de la **SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL DISTRITO**, y la **FIDUPREVISORA S.A.**, responsables del reconocimiento y pago de cesantías del demandante; y ii) prevenir y mejorar las prácticas relacionadas con el pago de las cesantías. Por su parte, las referidas entidades deberán promover el proceso de repetición en contra de los funcionarios responsables, por los hechos en los cuales se les condenó pecuniariamente en esta instancia.

3.5. De los días a tener en cuenta por concepto de la sanción mora

En relación con el conteo de los días de la sanción mora, es imprescindible aclarar que han sido calculados con base en meses **de 30 días**. Lo anterior, por cuanto según la jurisprudencia del Consejo de Estado, el mes laboral consta de 30 días:

“En el campo privado el artículo 134 del Código Sustantivo del Trabajo contempla de manera enfática que, el salario en dinero debe pagarse por períodos iguales y vencidos, en moneda legal, así si para el salario mensual se toma en cuenta el mes de 30 días, lo que multiplicado por doce (12) meses que componen a un año equivale a 360 días, es lógico, indiscutible y correcto, que la misma regla deba aplicarse para las cotizaciones”¹⁴.

En igual sentido, la Corte Suprema de Justicia¹⁵, afirmó que los meses en materia laboral se reputan de 30 días y los años de 360 días. Por lo expuesto, en el presente asunto la sanción mora ha sido calculada respetando el precedente jurisprudencial en esta materia.

3.6. Indexación

El Despacho no desconoce que en sentencia del 26 de agosto del 2019 se sostuvo que la correcta interpretación de la sentencia de unificación implicaba dar aplicación al inciso final del artículo 187 del CPACA. Sin embargo, expresamente en la parte motiva de la sentencia de unificación del 18 de julio de 2018 se dijo lo contrario. Señaló que al no ser la sanción moratoria un derecho laboral, sino una penalidad no es procedente reconocer la indexación:

Por ello, en juicio de la Sala para justificar la indexación de la sanción por mora en el pago de las cesantías, no es viable acudir al contenido del último inciso

¹⁴ Consejo de Estado sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, con fecha de 4 de marzo de 1999 en el expediente No. 12.503.

¹⁵ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral. Sentencia de 08 de mayo de 2008, radicado No 31086. Magistrado Ponente: Francisco Javier Ricaurte Gómez

del artículo 187 del CPACA, pues en estricto sentido, la sentencia no reivindica ningún derecho ni obligación insatisfecha, erigiéndose como generadora de un beneficio económico para el demandante cuya única causa fue la demora en el pago de una prestación. (Negrilla del Despacho)

Por lo anterior, este estrado judicial respetará el fallo de unificación negando la indexación.

3.7. Del caso concreto Proceso 2018-00335 Luz Amparo Clavijo Romero

3.7.1. Presupuesto para declarar la existencia de sanción moratoria

Conforme a la situación fáctica del presente asunto, realizada en la fijación del litigio, se tiene lo siguiente:

PETICIÓN DE CESANTÍAS	RESOLUCIÓN CESANTÍAS	NOTIFICACIÓN ACTO DE CESANTÍAS	PAGO DE CESANTÍAS	PETICIÓN DE SANCIÓN MORA	RESPUESTA PETICIÓN SANCIÓN MORA CESANTÍAS
3 de abril de 2017 radicado No. 2017-CES-427564 (fl. 77)	6003 de 28 de agosto de 2017. \$23.010.278 M/CTE (ff. 70-71)	4 de octubre de 2017 (fl.72)	25 de octubre de 2017 (fl. 21)	12 de febrero de 2018 Rad. Ante la Secretaría de Educación Distrital (ff. 22-24)	Sin respuesta de fondo. Oficio E-201825538 del 14/02/2018 (ff.25-26)

Se realizó solicitud de conciliación el 18 de abril de 2018 (fl.27).

3.7.2. Liquidación de la sanción moratoria

Conforme a lo anterior, se observa que el **acto de reconocimiento de las cesantías fue proferido y notificado en forma extemporánea**. La solicitud de cesantías se realizó en vigencia del C.P.A.C.A, por lo cual el término para el pago era de 70 días hábiles. De acuerdo con la regla establecida en la sentencia de unificación¹⁶ dicho término se cuenta a partir de la petición, así: 15 días para proferir el acto administrativo de reconocimiento de las cesantías, 10 días de ejecutoria y 45 días para el pago de la cesantía.

Número de días hábiles	Inicio de término	Vencimiento de término
<u>15 días para el reconocimiento</u>	4 de abril de 2017 Día hábil posterior a la fecha de solicitud pago cesantía (3 de abril de 2017 radicado No. 2017-CES-427564 (fl. 77)	26 de abril de 2017
<u>10 de ejecutoria</u>	27 de abril de 2017	11 de mayo de 2017
<u>45 para el pago</u>	12 de mayo de 2017	19 de julio de 2017

Así, se evidencia que los **70 días hábiles** se cumplieron el **19 de julio de 2017**.

¹⁶ H. Consejo de Estado Sección Segunda, Subsección B. Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Velez, Dieciocho de julio de 2018, Radicación 73001-23-33-000-2014-00580-01 (4961-15) Jorge Luis Ospina Cardona. Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio y Departamento del Tolima.

En consecuencia, la mora se produjo **desde el 20 de julio de 2017 hasta el 24 de octubre de 2017**, día anterior al pago de las cesantías, según se aprecia en el certificado de pago expedido por BBVA (fl. 21), para un total de **95 días de mora**.

DÍAS DE MORA (CALENDARIO)	TOTAL DÍAS
11 días del mes de julio de 2017 30 días del mes de agosto de 2017 30 días del mes de septiembre de 2017 24 días del mes de octubre de 2017	95 días

Observando la sub-regla de la sentencia de unificación, al tratarse de una sanción moratoria originada por el pago tardío de cesantías parciales, la asignación básica para la liquidación de la sanción será la que devengue el servidor al momento de la mora; por tal razón, se tomará el salario básico devengado en el año 2017 (fl. 18), como a continuación se ilustra:

LIQUIDACIÓN SANCIÓN MORA POR CESANTÍA PARCIAL AÑO 2017			
SALARIO 2017	SALARIO DIARIO 2017	DÍAS DE MORA	VALOR SANCIÓN MORATORIA
\$3.397.579 (fl.18)	\$ 113.253	95	\$ 10.759.000

En consideración a que los días adeudados por sanción mora (95) no superan los dos años, no hay lugar a limitar la sanción mora.

3.7.3. Seguimiento a la petición de cesantías

La petición de cesantías elevada por la accionante surtió el siguiente trámite:

FECHA DE SOLICITUD	ENVIO S.E.D. A FIDUPREVISORA PARA ESTUDIO Y APROBACION	DEVOLUCIÓN DE FIDUPREVISORA A S.E.D. CON APROBACION	FECHA DE NOTIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO	FECHA DE PAGO
3 de abril de 2017 radicado No. 2017-CES-427564 (fl. 77)	18 de mayo de 2017 (fl.76)	22 de junio de 2017 (70 vto.)	4 de octubre de 2017 (fl.72)	25 de octubre de 2017 (fl. 21)

En la **etapa de reconocimiento**, esto es, desde la presentación de la solicitud hasta la fecha de notificación de la resolución que reconoció las cesantías, las entidades se tomaron un total de **122 días HÁBILES**. La solicitud de reconocimiento de cesantías estuvo en poder de la S.E.D. **99 días HÁBILES** y en la Fiduprevisora **23 días HÁBILES**.

En la **etapa de pago**, esto es, entre la notificación del acto administrativo y la fecha de pago efectivo, la Fiduprevisora no se excedió más de 45 días, razón por la cual no se presentó mora.

Convertidos los días de retraso en porcentaje, la Secretaría debe responder por el 81.15 % y la **FIDUPREVISORA** por 18.85 % de la sanción. Conforme lo expuesto, las entidades vinculadas concurrirán en el pago de la sanción mora a favor del Ministerio de Educación, así:

VALOR TOTAL DE LA SANCIÓN	RESPONSABILIDAD SED 81.15%	RESPONSABILIDAD FIDUPREVISORA S.A. 18.85%
\$ 10.759.000	\$8'730.664	\$2'028.336

3.7.4. Prescripción

La acción para hacer efectivo el pago de la sanción por mora prescribe en el término de 3 años a partir de su exigibilidad (art. 151 C.P.L.). Por su parte, la petición interrumpe la prescripción siempre y cuando la demanda se presente en un término máximo de tres años.

En el caso objeto de estudio, la moratoria en el pago de las cesantías se causó desde el **20 de julio de 2017**. La actora interrumpió la prescripción con la petición de reconocimiento y pago de la sanción mora presentada el **12 de febrero de 2018 (fl. 22)**. Finalmente, presentó la demanda el 22 de junio de 2018 (fl. 30). Comoquiera que entre la petición de sanción mora y la presentación de la demanda no transcurrió más de tres años, se tiene que no ha operado la prescripción.

3.7.5. De los Actos Administrativos demandados

Acatando el precedente sentado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en caso de que se adviertan traslados de las peticiones de reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías, realizados por el Ministerio de Educación Nacional o la Secretaría de Educación a Fiduprevisora, se deberá declarar la existencia de un acto ficto o presunto y su consecuente nulidad.

Lo anterior, por cuanto el traslado de la petición constituye un acto administrativo de trámite que, al no resolver el fondo de la solicitud, no puede ser pasible del control de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Por otra parte, es necesario tener en cuenta que según el trámite establecido por el Decreto 2831 de 2005¹⁷, corresponde a la Secretaría de Educación de la entidad territorial certificada: i) recibir la petición, ii) elaborar el proyecto del acto administrativo, iii) remitirlo a Fiduprevisora para su revisión, iv) elaborar el acto administrativo de respuesta conforme a los parámetros fijados por la Fiduprevisora y, finalmente, v) notificarlo al interesado.

En consecuencia, al ser la Secretaría de Educación la encargada de elaborar y notificar el acto administrativo de respuesta de fondo a la solicitud de sanción mora, en nombre y representación del **FOMAG**, y al no haber emitido respuesta a la solicitud de la parte actora de fecha **12 de febrero de 2018**, se evidencia que operó el silencio administrativo negativo del artículo 83 de la Ley 1437 de 2011.

Por lo expuesto, este despacho procederá a declarar la existencia del acto ficto y su respectiva nulidad.

¹⁷ Dicha norma estuvo vigente del 26 de mayo de 2015 hasta el 22 de julio de 2018, razón por la cual resulta aplicable al caso objeto de estudio, considerando que el derecho de petición que dio origen al acto demandado fue presentado el 12 de febrero de 2018.

3.7.6. Condena en costas

El artículo 188 del CPACA¹⁸ permite al juez valorar la condena en costas a partir de un criterio “objetivo valorativo” –CPACA¹⁹. Con base en tal facultad, este Despacho se abstendrá de condenar en costas. Lo anterior, dado que el pago de la sanción surgió con una providencia judicial, no se observó temeridad ni mala fe en el trámite del proceso y el mismo no representó mayor grado de complejidad.

3.7.7. Remanentes de los gastos

El Despacho destinará el remanente de los gastos a favor del Consejo Superior de la judicatura, una vez debitadas las notificaciones, oficios y demás expensas causadas (8º del Acuerdo 2552 de 2004).

En mérito de lo expuesto el **JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ - SECCIÓN SEGUNDA**, administrando Justicia en nombre de la Republica de Colombia y por autoridad de la ley.

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR la existencia del acto ficto o presunto causado con la petición de reconocimiento de la sanción moratoria presentada ante la **SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOGOTÁ** el 12 de febrero de 2018 (ff.22-24), por la señora **LUZ AMPARO CLAVIJO ROMERO**, identificada con cédula de ciudadanía Nro. 41.750.422 (fl.29).

SEGUNDO: DECLARAR la nulidad del acto ficto o presunto causado por falta de respuesta a la petición del 12 de febrero del 2018.

TERCERO: CONDENAR A LA NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN a pagar a la señora **LUZ AMPARO CLAVIJO ROMERO**, ya identificada, **95 días** de sanción mora, equivalentes a **DIEZ MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL PESOS (\$10.759.000 M/CTE)**. De conformidad con la sentencia de unificación no hay lugar a indexación.

CUARTO: La **SECRETARIA DE EDUCACIÓN DEL DISTRITO** pagará con su pecunio, a la **NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL** el valor de **OCHO MILLONES SETECIENTOS TREINTA MIL SEISCIENTOS SESENTA Y CUATRO PESOS (\$8'730.664 M/CTE)**.

QUINTO: LA FIDUPREVISORA S.A. pagará con su pecunio, a la **NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL** el valor de **DOS MILLONES**

18 “Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.”

19 Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda – Subsección “A” Consejero Ponente: William Hernández Gómez, Bogotá D.C., siete (7) de abril de dos mil dieciséis (2016), Radicación: 13001-23-33-000-2013-00022-01, Número Interno: 1291-2014, Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho, Actor: José Francisco Guerrero Bardi, Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP - Caja Nacional de Previsión Social – Cajanal, EICE, en Liquidación, (Hoy liquidada) Sentencia O-003-2016.

VEINTIOCHO MIL TRESCIENTOS TREINTA Y SEIS PESOS (\$2'028.336 M/CTE).

SEXTO: La entidad dará cumplimiento a este fallo en los términos establecidos en los artículos 192 y 195 del C.P.A.C.A.

SÉPTIMO: EI MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL deberá compulsar copias ante los organismos de control (Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de la República). Esto con el objetivo de determinar la posible culpa y/o dolo de los funcionarios de la **SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL DISTRITO** y la **FIDUPREVISORA S.A**, en el trámite de reconocimiento y pago de cesantías de la demandante. Por su parte, las referidas entidades deberán promover el proceso de repetición en contra de los funcionarios responsables, por los hechos en los cuales se les condenó pecuniariamente en esta instancia.

OCTAVO: Sin condena en costas.

NOVENO: DESTINAR los remanentes de los gastos del proceso a favor del Consejo Superior de la judicatura de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

DÉCIMO: EJECUTORIADA esta providencia, **ARCHÍVENSE** las diligencias, previas las anotaciones respectivas.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Los apoderados de la Secretaría de Educación, del Ministerio de Educación y la Fiduprevisora S.A, interponen recurso de apelación que sustentarán en el término de ley.



YOLANDA VELASCO GUTIERREZ
JUEZ



KATHERINE MÜLLER RUEDA
SECRETARIA AD-HOC