



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

PROCESO: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
RADICACIÓN No.: 110013335012-2018-00016-00
ACCIONANTE: CONSUELITO ZAPATA LOSADA
ACCIONADOS: NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL-
FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES
DEL MAGISTERIO

**ACTA No. 180 -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: La apoderada de la parte demandante, **Nelly Díaz Bonilla**, identificada con la Cédula de Ciudadanía No 51.923.737 y T.P. No. 278.010 del Consejo Superior de la Judicatura, conforme a poder (fl.1).

PARTE DEMANDANDA: La apoderada del Ministerio de Educación-FOMAG-Fiduprevisora S.A. **Karen Eliana Rueda Agredo**, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 1.018.443.763 y T.P. No. 260.125 del C.S. de la J.(fl.304).

PARTE VINCULADA – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOGOTÁ: La apoderada de la Secretaría de Educación, **Sebastian Moreno Amaya**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 1.020.799.686 y T.P. No. 307.842 del C.S. de la J. (fl. 316).

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 Secretaría de Educación del Distrito de Bogotá contestó la demanda a través de oficio del 27 de agosto de 2018 (ff.37-47). En su contestación formuló la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva y prescripción. Fiduprevisora contestó la demanda en memorial del 22 de enero de 2020 (ff. 294-308), planteando las excepciones previas de falta de legitimación en la causa por pasiva y pago total de la obligación.

Las excepciones propuestas son denominadas mixtas porque, aunque atacan la relación jurídico-sustancial, se resuelven de manera anticipada en la audiencia inicial, en virtud del principio de economía procesal¹. Sin embargo, pese a que las excepciones mixtas-como las alegadas- 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.

El Despacho encuentra que la solución de las excepciones alegadas se encuentra inescindiblemente vinculada a la prosperidad del fondo del asunto,

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.

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.

III. FIJACIÓN DEL LITIGIO

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

CONSUELITO ZAPATA LOSADA C.C. 41.704.872 (fl. 2)
VINCULACIÓN "NACIONALIZADO" (fl.3)
SOLICITUD DE RETIRO DE CESANTIAS DEFINITIVAS 9 de febrero de 2016 Radicado 2016-CES-303513 (fl. 218) ³ Pago de Cesantías Definitivas
ACTO DE RECONOCIMIENTO Resolución No. 9262 de 16 de diciembre de 2016, por valor neto a pagar de \$57.179.215 (ff. 3-4)
FECHA DE PAGO 27 de marzo de 2017 ⁴ (fl.5) – Según certificado de BBVA de 6 de abril de 2017
SOLICITUD DE RECONOCIMIENTO DE SANCIÓN MORATORIA Radicada ante la Secretaria de Educación del Distrito el 25 de julio de 2017 – Rad. E-2017-129051 (fl. 6).
RESPUESTAS - Mediante oficio S-2017-125617 del 11 de agosto de 2017 la Secretaría de Educación de Bogotá remitió a Fiduprevisora la solicitud de sanción mora (ff.7-8). La Fiduprevisora, Secretaría de Educación y Ministerio de Educación no dieron respuesta de fondo.
CERTIFICADO DE SALARIOS Salarios y demás prestaciones año: 2015 (fl. 89)
SOLICITUD DE CONCILIACIÓN PREJUDICIAL Ante la Procuraduría 194 para Asuntos Administrativos. Radicada el 12 de septiembre de 2017 (fl.9) Audiencia Fallida de Conciliación: 7 de diciembre de 2017 (ff. 9-11)
PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA 19 de enero de 2018 (fl. 22)
PRETENSIONES (ff. 12 y ss.) 1. Se declare la nulidad del oficio S-2017-125617 del 11 de agosto de 2017 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.

³ Para este Despacho es imperioso aclarar que como fecha de solicitud de cesantías será tomada en cuenta la obrante en el formato de solicitud de cesantía definitiva obrante al folio 218, esto es, 9 de febrero de 2016. Lo anterior, por cuanto éste es el documento donde se hace constar el día exacto de radicación de tal solicitud. Tanto la demandante como la Secretaría de Educación del Distrito se equivocan al señalar como fecha de radicación el 2 de febrero de 2016.

⁴ Aunque la fecha de pago en el documento digitalizado es ilegible, en el expediente físico se puede observar con claridad que al folio 5 obra certificado expedido por BBVA el 6 de abril de 2017, donde se hace constar que la fecha de pago fue el 27 de marzo de 2017, como lo afirma la demandante.

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.

*Mediante auto del 28 de julio de 2020 (ff.330-331) se requirió a Fiduprevisora copia de la **Resolución No. SMDP16 del 16 de octubre de 2018** que reconoció a la actora la suma de \$26.093.760 M/CTE por concepto de sanción mora, la constancia de notificación de esta y la precisión en relación a si la actora cobró o no tal valor. Lo anterior, en consideración a que la entidad excepcionó el pago de la obligación y como prueba de ello allega Oficio del 14 de enero de 2020 Nro. 6728059 (fl.303).*

Transcurrido el término otorgado, la entidad no aportó la documentación solicitada, razón por la cual se procederá a dar por cerrada la etapa probatoria.

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 la Fiduprevisora y la Secretaría de Educación son responsables de tal mora y si ha operado la prescripción en el presente asunto.*
- *Si efectivamente se realizó el pago de la sanción moratoria y qué incidencia tiene éste en el presente fallo.*

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 actora 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 del demandante. Sin embargo, dado que la Secretaría de Educación del Distrito y 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 Estado⁵

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.
- 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

⁵ 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.

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 ⁶	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.
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 (Varías 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

⁶ 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.

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 idéntica⁷. 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**⁸. 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 Estado⁹ 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.

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 2005¹⁰. 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 2005¹¹, radicó en estas secretarías el deber atender las solicitudes relacionadas con las prestaciones sociales de los docentes, previa aprobación de la Fiduprevisora.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-840/2000 Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz.

⁸ 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.

⁹ Consejo de Estado. Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 26 de agosto de 2019. Consejero ponente William Hernández Gómez. Radicado: 1728-2018.

¹⁰ 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.

¹¹ “Artículo 3°. Gestión a cargo de las secretarías de educación. De acuerdo con lo establecido en el artículo 3° 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 2°. 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”

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.¹² y 12 L. 489 de 1998¹³).

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.

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 5º 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.**

12 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).

13 Ley 489 de 1998ARTÍCULO 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)

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 Echandía¹⁴, 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,

¹⁴ Compendio de Derecho procesal. Biblioteca Jurídica DIKE, Decimotercera Edición 1994, p. 341

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 2019¹⁵, 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.

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.

¹⁵ “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.”

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”¹⁶.

En igual sentido, la Corte Suprema de Justicia¹⁷, 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 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 2018-00016 Consuelito Zapata Losada

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 Cesantías	Resolución Cesantías	Notificación Cesantías	Pago Cesantías	Petición Sanción Mora	Respuesta Petición Sanción Mora Cesantías
9 de febrero de 2016	9292 de 16 de diciembre de 2016. \$57.179.215 M/CTE (ff. 3-4)	27 de diciembre de 2016 (fl.82, 215)	27 de marzo de 2017 (fl. 05) ¹⁹	25 de julio de 2017 (fl. 6)	Sin respuesta de fondo. Oficio SED S 2017-125617 del 11/08/2017 (fl. 200)

¹⁶ Consejo de Estado sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, con fecha de 4 de marzo de 1999 en el expediente No. 12.503.

¹⁷ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral. Sentencia de 08 de mayo de 2008, radicado No 31086. Magistrado Ponente: Francisco Javier Ricaurte Gómez

¹⁹ Aunque la fecha de pago en el documento digital es ilegible, en el expediente físico se puede observar con claridad que al folio 5 obra certificado expedido por BBVA el 6 de abril de 2017, donde se hace constar que la fecha de pago fue el 27 de marzo de 2017, como lo afirma la demandante.

CES-303513 (fl. 218) ¹⁸					
------------------------------------	--	--	--	--	--

Se realizó solicitud de conciliación el 12 de septiembre de 2017 (fl.9). La demanda se presentó el 19 de enero del 2018 (fl.22)

3.7.2. Liquidación de la sanción moratoria

Conforme 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 (2 de julio de 2012)**, por lo cual el término para el pago era de 70 días hábiles. Conforme a la regla establecida en la sentencia de unificación²⁰ 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>	10 de febrero de 2016 Día hábil posterior a la fecha de solicitud pago cesantía (9 de febrero de 2016 Radicado 2016-CES-303513 (fl. 218)	01 de marzo de 2016
<u>10 de ejecutoria</u>	02 de marzo de 2016	15 de marzo de 2016
<u>45 para el pago</u>	16 de marzo de 2016	23 de mayo de 2016

Así, se evidencia que los **70 días hábiles** se cumplieron el **23 de mayo de 2016**.

En consecuencia, la mora se produjo **desde el 24 de mayo de 2016 hasta el 26 de marzo de 2017**, día anterior al pago de las cesantías, según se aprecia en el certificado de pago expedido por Fiduprevisora S.A. (fl. 5), para un total de **303 días de mora**.

DÍAS DE MORA (CALENDARIO)	TOTAL DÍAS
7 días del mes de mayo de 2016 30 días del mes de junio de 2016 30 días del mes de julio de 2016 30 días del mes de agosto de 2016 30 días del mes de septiembre de 2016 30 días del mes de octubre de 2016 30 días del mes de noviembre de 2016 30 días del mes de diciembre de 2016 30 días del mes de enero de 2017 30 días del mes de febrero de 2017 26 días del mes de marzo de 2017	303 días

Observando la sub-regla de la sentencia de unificación, al tratarse de una sanción moratoria originada por el pago tardío de cesantías definitivas, la asignación básica para la liquidación de la sanción será la que devengaba el servidor al momento del retiro del servicio, esto es, el 13/12/2015 (fl.3); por tal razón, se tomará el salario básico devengado en el año 2015 (fl. 89), como a continuación se ilustra:

¹⁸ Para este Despacho es imperioso aclarar que como fecha de solicitud de cesantías será tomada en cuenta la obrante en el formato de solicitud de cesantía definitiva obrante al folio 218, esto es, 9 de febrero de 2016. Lo anterior, por cuanto éste es el documento donde se hace constar el día exacto de radicación de tal solicitud. Tanto la demandante como la Secretaría de Educación del Distrito se equivocan al señalar como fecha de radicación el 2 de febrero de 2016.

²⁰ 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.

LIQUIDACIÓN SANCIÓN MORA POR CESANTÍA DEFINITIVA AÑO 2015			
SALARIO 2015	SALARIO DIARIO 2015	DÍAS DE MORA	VALOR SANCIÓN MORATORIA
\$2.517.083	\$83.903	303	\$ 25.422.538

En consideración a que los días adeudados por sanción mora (303) 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	LA S.E.D REMITE A LA FIDUPREVISORA LA ORDEN DE PAGO	FECHA DE PAGO
9 de febrero de 2016 Radicado 2016-CES-303513 (fl. 218)	12/10/2016 (fl. 236)	09/11/2016 (fl.3 vto. y 84)	12/01/2017 (fl.334)	27 de marzo de 2017 (fl.5)

En la **etapa de reconocimiento**, esto es, desde la presentación de la solicitud hasta la fecha de remisión de orden de pago, las entidades se tomaron un total de **228 días HÁBILES**. La solicitud de reconocimiento de cesantías estuvo en poder de la S.E.D. **210 días HÁBILES** y en la Fiduprevisora **18 días HÁBILES**.

En la **etapa de pago**, esto es, desde la fecha de remisión de la orden de pago hasta la cancelación efectiva de las cesantías, la Fiduprevisora se excedió **6 días, adicionales a los 45**, en poner a disposición el dinero a favor de la ciudadana.

Convertidos los días de retraso en porcentaje, la Secretaría debe responder por el 89.74 % y la **FIDUPREVISORA** por 10.26% 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 89.74 %	RESPONSABILIDAD FIDUPREVISORA S.A. 10.26%
\$ 25.422.538	\$22.815.098	\$2.607.440

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 **24 de mayo de 2016**. La actora interrumpió la prescripción con la petición de reconocimiento y pago de la sanción mora presentada el **25 de julio de 2017(fl. 6)** . Finalmente, presentó la demanda el 19 de enero de 2018 (fl. 22). Comoquiera que entre la causación de la mora y la petición de sanción

mora; y, entre esta última y la presentación de la demanda no transcurrió más de tres años, se tiene que no ha operado la prescripción.

3.7.5. Pago

En relación con el pago de la sanción mora, que aduce haber efectuado la Fiduprevisora, el Despacho observa que en la misma certificación que allega como prueba (fl. 303) se hace constar que el pago fue reintegrado por no cobro.

Como la sentencia de unificación sobre esta materia, dispuso que no hay lugar al pago de indexación de lo adeudado, aún en el caso de que por culpa de la actora no se haya hecho efectivo el pago, esta situación no modifica el monto de lo debido.

En estas condiciones, dado que la demandante no cobró la suma consignada por la Fiduprevisora, la excepción de pago no tiene vocación de prosperidad.

3.7.6. 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 2005²¹, 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 **25 de julio de 2017 (f. 6)**, 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.

3.7.7. Condena en costas

El artículo 188 del CPACA²² permite al juez valorar la condena en costas a partir de un criterio “objetivo valorativo” –CPACA²³. Con base en tal facultad,

²¹ 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.

²² “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.”

²³ 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:

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.

3.7.8. 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 25 de julio de 2017 (f. 6), por la señora **CONSUELITO ZAPATA LOSADA**, identificada con cédula de ciudadanía Nro. 41.704.872 (fl. 2).

SEGUNDO: DECLARAR la nulidad del acto ficto o presunto causado con la petición de reconocimiento de la sanción moratoria presentada ante **SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOGOTÁ** el 25 de julio de 2017 (f. 6), por lo anteriormente expuesto.

TERCERO: CONDENAR A LA NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN a pagar a la señora **CONSUELITO ZAPATA LOSADA**, ya identificada, **303 días de sanción mora, equivalentes a VEINTICINCO MILLONES CUATROCIENTOS VEINTIDÓS MIL QUINIENTOS TREINTA Y OCHO PESOS (\$25.422.538M/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 **VEINTIDÓS MILLONES OCHOCIENTOS QUINCE MIL NOVENTA Y OCHO PESOS (\$22.815.098 M/CTE)**.

QUINTO: LA FIDUPREVISORA S.A. pagará con su pecunio, a la **NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL** el valor de **DOS MILLONES SEISCIENTOS SIETE MIL CUATROCIENTOS CUARENTA PESOS (\$2.607.440 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: EL 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.

DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS.

Las partes cuentan con el término de ley para interponer recursos.

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