



JUZGADO DIECISIETE (17) ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ  
- SECCIÓN SEGUNDA -  
JUEZ: LUZ MATILDE ADAIME CABRERA

---

**Audiencia inicial - Artículo 180 C.P.A.C.A.**  
**Acta No. 114 – 2018**  
**Sala de Audiencias N°32**

**Medio de control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Radicado:** 110013335-017-2016-00384-00  
**Demandante:** MARTHA LILIA CASTRO BAYONA  
**Demandado:** MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FOMAG  
**Tema:** Sanción moratoria

En Bogotá D.C., a los veinticuatro (24) días del mes de agosto de 2018, siendo las ocho y treinta de la mañana (**08:30 a.m.**), la suscrita Juez **17** Administrativa Oral de Bogotá declara formalmente abierta la presente AUDIENCIA INICIAL prevista en el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, en el proceso de la referencia.

**PRESENTACIÓN DE LAS PARTES INTERVINIENTES:**

**Apoderado de la demandante:** ALEXIS GERARDO MACIAS VARGAS, con cédula de ciudadanía No. 93.406.623 de Ibagué y Tarjeta Profesional No. 225.332 del C.S. de la J., a quien se le reconoce personería de conformidad al poder aportado en audiencia, autoriza notificaciones al correo electrónico: [contacto@abogadosomm.com](mailto:contacto@abogadosomm.com)

**Apoderado del Ministerio de Educación Nacional:** LINDA SORAYA VELASCO LOZANO, con cédula de ciudadanía No. 52.706.787 de Bogotá y Tarjeta Profesional No. 256.212 del C.S. de la J., a quien se le reconoce personería de conformidad con el poder aportado en audiencia, autoriza notificaciones al correo electrónico: [gerencia@aintegrales.co](mailto:gerencia@aintegrales.co)

**Ministerio Público:** ÁLVARO PINILLA GALVIS, Procurador 87 Judicial Administrativo. Se deja constancia que el señor Agente del Ministerio Público no asiste a esta diligencia.

Esta decisión se adopta mediante **auto de sustanciación No. 626** Se notifica en estrados, sin oposición por los intervinientes.

**SANEAMIENTO 00:17:55** El Despacho no observa irregularidades o nulidades en el trámite procesal que deban ser declarados de manera oficiosa. La anterior decisión se adopta mediante auto interlocutorio **No. 910** y se notifica en estrados conforme al artículo 202 del C.P.C.A., sin oposición, una vez en firme se continúa con la diligencia.

**EXCEPCIONES 00:20:09** Dentro del término de traslado, conforme con las disposiciones del artículo 175 del C.P.A.C.A., la entidad demandada propone como excepciones las denominadas: Falta de legitimación por pasiva, inexistencia de la obligación con fundamento en la ley y prescripción.

1.- Frente a las excepciones de **inexistencia de la obligación con fundamento en la ley y prescripción**, el Despacho considera que guardando relación directa con el fondo del asunto, la misma será resuelta al momento de dictar sentencia.

2.-Respecto a la excepción de **falta de legitimación en la causa por pasiva** presentada, la misma se negará en consonancia con los pronunciamientos que al respecto ha hecho el Consejo de Estado, frente a cuál es la entidad encargada del reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías, en el caso de los docentes.

En sentencia calendada 1º de febrero de 2018, Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado radicación No. 73001-23-33-0002013-00181-01(2994-14) con ponencia del Dr. William Hernández ha señalado que la entidad encargada del reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías en el caso de los docentes es el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, como pasa a explicarse:

“.. Mediante la ley 91 de 1989, se creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, que si bien es cierto no tiene personería jurídica, está representada por el Ministerio de Educación Nacional cuya finalidad entre otras, es el pago de las prestaciones sociales de los docentes.

Por su parte, el decreto 3752 de 2003 regló el proceso de afiliación de los docentes al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, mediante la aprobación del proyecto de resolución por parte de quien administre el Fondo, el cual en todo caso debe ser elaborado por el Secretario de Educación de la entidad territorial certificada correspondiente a la que se encuentre vinculado el docente, sin despojar al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio de la competencia para reconocer y pagar las prestaciones sociales de los docentes oficiales.

En conclusión: El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio es el ente encargado del reconocimiento y pago de las cesantías de los docentes afiliados al mismo, por lo tanto, de la sanción moratoria que se cause por la no consignación oportuna de las cesantías.”

Así las cosas, el Despacho concluye que en el caso de los docentes es el Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio el responsable de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías y, su representación está a cargo del Ministerio de Educación Nacional.

Esta decisión se adopta mediante auto interlocutorio ~~No 94~~ se notifica en estrados de conformidad con el artículo 202 del C.P.A.C.A.

#### **FIJACIÓN DEL LITIGIO 00:35:09**

El Ministerio de Educación Nacional—Fomag aceptó como ciertos, los hechos 1, 2.1, 2.2, 2.3, y 9 de la demanda, relativos a la prestación de los servicios de la demandante como docente oficial, la solicitud, reconocimiento y notificación de las cesantías definitivas y el agotamiento de la conciliación prejudicial, declarada fallida. Señala que no son ciertos los hechos 2.4 y 2.5 y que no le constan el 4, 5, 6, 7 y 8 razón por la que deberán ser sometidos al debate probatorio.

#### **Pretensiones de la demanda: 00:35:48**

1. Que se declare la nulidad del acto ficto o presunto conforme a la petición elevada ante la Secretaría de Educación de Bogotá – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del

Magisterio el 18 de marzo de 2016, que fue remitida por competencia a la Fiduprevisora S.A.

2. Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, se condene al Ministerio de Educación Nacional – Fomag a pagar a la demandante la sanción moratoria establecida en la Ley 1071 de 2006, equivalente a un día de salario por cada día de retardo en el pago de las cesantías definitivas, contados desde los sesenta y seis (66) días hábiles después de haber radicado la solicitud de la cesantía ante la demandada y hasta cuando se hizo efectivo el pago de la misma.
3. Condenar a la entidad demandada al reconocimiento y pago de los ajustes de valor de la sanción moratoria que se reconozca con motivo de la disminución del poder adquisitivo, tomando como base la variación del I.P.C.
3. Que la demandada de cumplimiento a la sentencia que se dicte en los términos del artículo 192 del C.P.A.C.A.
4. Condenar a la entidad demandada al reconocimiento y pago de intereses moratorios de conformidad con el artículo 188 del C.P.A.C.A.
5. Condenar en costas a la entidad demandada conforme a lo estipulado en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011.

**Normas Violadas y Concepto De Violación:** El demandante refirió el desconocimiento de algunos artículos de la Constitución Política y de las leyes 6 de 1945 en sus artículos 12 y 17, 65 de 1946, 4 de 1976 artículo 1, 115 de 1994 artículo 15, 244 de 1995 artículo 2, 91 de 1989, 1071 de 2006 artículo 5.

Estimó que la entidad accionada transgredió las disposiciones normativas señaladas anteriormente, pues inaplica una norma que regula expresamente la profesión docente, desconociendo que la mora en el reconocimiento de y pago de las cesantías de la demandante, genera de manera automática una indemnización de carácter legal de un día de salario por cada día de retardo y hasta cuando se verifique el pago de dicha prestación, tal y como lo dispone la Ley 244 de 1995 y la Jurisprudencia del Consejo Estado que estableció cómo se deben computar los términos para comenzar a causarse la sanción por mora. (fls. 31-46)

**Contestación De La Demanda - El Ministerio de Educación Nacional** manifestó que el Decreto 2831 de 2005 establece el trámite para el reconocimiento de prestaciones económicas a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, indicando que son las entidades territoriales las que elaboran y remiten el acto administrativo de reconocimiento a la Fiduprevisora para su aprobación y posterior pago. Así mismo, señala que la Ley 91 de 1989, constituye el régimen legal especial de los docentes donde se establecieron todos aquellos derechos, deberes y procedimientos para el reconocimiento y pago de las prestaciones de los mismos, determinando el régimen de liquidación del auxilio de cesantías para los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, donde se fijó que dicho Fondo es el único habilitado para el pago del auxilio de cesantías, lo cual excluye a los beneficiarios de esta norma de los demás regímenes de liquidación de cesantías previstas en normas generales, tales como la Ley 50 de 1990, la Ley 344 de 1996, así como las leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006.

Además, señala que el Decreto 2831 de 2005 no consagra alguna sanción por mora en el pago de las cesantías, por lo tanto, la sanción dispuesta en el artículo 5 de la Ley 1071 de 2006 no puede aplicarse al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio por ser un régimen especial, pues argumenta que la Ley 91 de 1989, reglamentada por el precitado Decreto, se aplica de manera prevalente a la Ley 1071 de 2006, por cuanto la ley especial regula una materia concreta respecto al pago de las cesantías para los docentes, lo que indica que respecto a la sanción por mora en el pago oportuno de las cesantías, por ser una disposición legal de carácter general, no se hace extensiva a los docentes del sector público, en consecuencia no puede ejecutarse la sanción en contra de la Nación-Ministerio de Educación Nacional dado que no puede extenderse su poder punitivo a través de la analogía al no estar tipificada en el Decreto 2831 de 2005 (Fls. 91-93).

**Fijación Del Litigio 00:37:15** El cargo de nulidad propuesto contra el acto administrativo demandado es la violación de norma superior, el cual se configura en la medida en que se ha negado el derecho al reconocimiento y pago de la sanción moratoria contemplada en la Ley 1071 de 2006, no obstante darse los presupuestos fácticos para su procedencia.

Esta decisión se adopta mediante auto interlocutorio **No. 39** La decisión queda notificada en estrados de conformidad con el artículo 202 del C.P.A.C.A.

**CONCILIACIÓN 00:49:26** Teniendo en cuenta que los efectos económicos de la demanda pueden ser objeto de conciliación, en este estado de la diligencia, se otorga el uso de la palabra al **apoderado de la entidad demandada** para que manifieste si tienen fórmula de arreglo o conciliación en el caso concreto.

**Parte demandada:** el asunto fue sometido a comité y no existe ánimo conciliatorio. El Despacho, teniendo en cuenta lo señalado por la parte accionada, declara **FALLIDA** la oportunidad para conciliar en el proceso y ordena continuar con la actuación.

Esta decisión se adopta mediante auto interlocutorio **No.** y se notifica en estrados de conformidad con el artículo 202 del C.P.A.C.A.

**MEDIDAS CAUTELARES** En consideración a que no existen medidas cautelares pendientes por resolver, se continúa con la siguiente etapa procesal.

Esta decisión se adopta mediante auto interlocutorio **No.** y queda notificada en estrados de conformidad con el artículo 202 del C.P.A.C.A.

#### **DECRETO DE PRUEBAS 00:55:00**

**A favor de la parte demandante:** En los términos y condiciones establecidos en la Ley, se decretan y se tienen como pruebas al momento de fallar, los documentos acompañados con la demanda, dentro de las cuales se encuentran:

.-Copia de la petición elevada el 18 de marzo de 2016 ante la Secretaría de Educación de Bogotá – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, por medio del cual solicita el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío de sus cesantías definitivas (folio 3-6).

.- Copia de la resolución 2159 del 22 de marzo de 2013, proferida por la Secretaría de Educación de Bogotá D.C., por la cual reconoce y ordena el pago de Cesantías definitivas a

JUZGADO (DIECISIETE) 17 ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ  
EXPEDIENTE: 2016-384  
DEMANDANTE: MARTHA LILIA CASTRO BAYONA

la accionante. (Fls.9-10)

.- Copia del oficio S-2016-66679, emitido por la Secretaría de Educación de Bogotá, que remite por competencia a la Fiduprevisora S.A., la solicitud de reconocimiento de la sanción moratoria de la accionante.

.- Certificación emitida por la Fiduprevisora S.A., en la que se evidencia que el 01 de agosto de 2013, quedó a disposición de la demandante el pago de las cesantías definitivas. (Fl. 12)

.- Certificado del salario percibido por la accionante durante los años 2011 a 2012. (Fls. 19)

.- Certificado de historia laboral. (Fl.20)

**A favor de la Parte demandada.** No se decretan pruebas como quiera que no solicitó ninguna.

Este auto de pruebas se adopta mediante auto interlocutorio **No. 93** notificado a las partes en estrados conforme al 202 del C.P.A.C.A.

**ALEGATOS CONCLUSIVOS 01:05:45** Considerando que las pruebas decretadas y requeridas para un pronunciamiento de fondo ya reposan en el expediente, de conformidad con el inciso del numeral 3 del artículo 179 de la ley 1437 de 2011 se corre traslado a las partes para que sustenten de manera oral sus alegatos conclusivos en un término máximo **de 10 minutos**

La presente decisión se adopta mediante **Auto Interlocutorio No. 94** y se notifica a las partes en estrados de conformidad con el artículo 202 del C.P.A.C.A. SIN RECURSOS.

**Saneario. 01:06:52** El despacho les pregunta a los intervinientes si evidencian alguna irregularidad en el trámite efectuado en la audiencia que pueda acarrear alguna **nulidad en la actuación procesal efectuada hasta el momento**. Se deja constancia de que las partes no observan irregularidad alguna en el trámite de la audiencia.

**ALEGATOS DE CONCLUSIÓN 01:09:44**

Se concede el uso de la palabra a las partes para que presenten sus alegatos de conclusión, así:

**A. PARTE DEMANDANTE:** Se ratifica en los fundamentos de hecho y de derecho expuestos en la demanda, en la forma consignada en el audio.

**B. PARTE DEMANDADA:** Se ratifica en los fundamentos de hecho y de derecho expuestos en la demanda, en la forma consignada en el audio.

Escuchados los alegatos de las partes y evidenciando que no existe causal de nulidad que invalide lo actuado, procede el despacho a dictar la siguiente

## **SENTENCIA No. 110**

### **ASUNTO A RESOLVER**

Procede el despacho a proferir sentencia de primera instancia, dentro del Medio de Control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho de Carácter Laboral Expediente No. 2016-00384 propuesto por la señora MARTHA LILIA CASTRO BAYONA contra NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FOMAG.

### **TESIS DE LA DEMANDANTE**

Estimó que la entidad accionada transgredió las disposiciones normativas señaladas anteriormente, pues inaplica una norma que regula expresamente la profesión docente, desconociendo que la mora en el reconocimiento de y pago de las cesantías de la demandante, genera de manera automática una indemnización de carácter legal de un día de salario por cada día de retardo y hasta cuando se verifique el pago de dicha prestación, tal y como lo dispone la Ley 244 de 1995 y la Jurisprudencia del Consejo Estado que estableció cómo se deben computar los términos para comenzar a causarse la sanción por mora.

### **TESIS DE LA DEMANDADA**

Señaló que el Decreto 2831 de 2005 no consagra alguna sanción por mora en el pago de las cesantías, por lo tanto, la sanción dispuesta en el artículo 5 de la Ley 1071 de 2006 no puede aplicarse al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio por ser un régimen especial, pues argumenta que la Ley 91 de 1989, reglamentada por el precitado Decreto, se aplica de manera prevalente a la Ley 1071 de 2006, por cuanto la ley especial regula una materia concreta respecto al pago de las cesantías para los docentes, lo que indica que respecto a la sanción por mora en el pago oportuno de las cesantías, por ser una disposición legal de carácter general, no se hace extensiva a los docentes del sector público, en consecuencia no puede ejecutarse la sanción en contra de la Nación-Ministerio de Educación Nacional dado que no puede extenderse su poder punitivo a través de la analogía al no estar tipificada en el Decreto 2831 de 2005.

### **IDENTIFICACIÓN DEL ACTO ENJUICIADO**

Se pretende la nulidad del acto administrativo ficto o presunto, producto del silencio administrativo negativo de la Secretaría de Educación de Bogotá – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, frente a la petición presentada por la actora, el día 18 de marzo de 2016.

### **PROBLEMA JURÍDICO 01:15:58**

Corresponde en este asunto determinar si la demandante tiene derecho a que se le reconozca y pague el valor de la sanción moratoria por el retardo en el pago de las cesantías definitivas reconocidas por la Secretaría de Educación de Bogotá D.C., mediante resolución 2159 del 22 de marzo de 2013, de conformidad con el artículo 5 de la ley 1071 de 2006.

### **SOLUCIÓN AL PROBLEMA JURÍDICO 01:16:57**

De conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en consonancia con la actual jurisprudencia del Consejo de Estado, la demandante como docente, cargo

asimilable a los empleados públicos, tiene derecho a que se le reconozca la sanción moratoria de que trata el parágrafo del artículo 5º de la Ley 1071 de 2006 equivalente a un día de salario por cada día de retardo como beneficiaria del régimen general en lo no regulado por la Ley 91 de 1989 (sentencias C-741 de 2012, C-486 de 2016 y SU-012 de 2018).

#### ANÁLISIS DEL DESPACHO 01:18:30

La Ley 91 de 1989 estableció un régimen que reguló la situación de los docentes, en atención al proceso de nacionalización de la educación previsto en la Ley 43 de 1975 y que implicaba la existencia tanto de docentes vinculados por la Nación como docentes que habiendo sido vinculados por una entidad territorial, serían nacionalizados. Los docentes nacionalizados vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989 mantendrían el régimen prestacional previsto en la normativa vigente de la entidad territorial y, los docentes nacionales y los vinculados a partir del 1º de enero de 1990, se les aplicarían las **disposiciones vigentes para los empleados públicos del orden nacional**. En lo que atañe a las cesantías de los docentes nacionalizados, conservarían el sistema de retroactividad para los vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989, de conformidad con la normativa vigente en la entidad territorial y, a los docentes nacionales y a los vinculados a partir del 1º de enero de 1990, se les aplicarían un sistema anualizado de cesantías sin retroactividad y sujeto al reconocimiento de intereses.

El numeral 1º del artículo 15 de la ley 91 de 1989, señala:

*“Artículo 15. A partir de la vigencia de la presente Ley el personal docente nacional y nacionalizado y el que se vincule con posterioridad al 1. de enero de 1990 será regido por las siguientes disposiciones:*

*1. Los docentes nacionalizados que figuren vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989, para efectos de las prestaciones económicas y sociales, mantendrán el régimen prestacional que han venido gozando en cada entidad territorial de conformidad con las normas vigentes.*

*Los docentes nacionales y los que se vinculen a partir del 1o. de enero de 1990, para efecto de las prestaciones económicas y sociales se regirán **por las normas vigentes aplicables a los empleados públicos del orden nacional, Decretos 3135 de 1968, 1848 de 1969 y 1045 de 1978, o que se expidan en el futuro, con las excepciones consagradas en esta Ley**”.*

De otra parte sobre la calidad de servidores públicos, indica la ley 60 de 1993:

*“El régimen de remuneración y las escalas salariales de todos los docentes de los servicios educativos estatales, **que en adelante tendrán carácter de servidores públicos de régimen especial de los órdenes departamental, distrital o municipal**, se regirá por el Decreto-ley 2277 de 1979 y demás normas que lo modifiquen y adicionen. Igualmente, sus reajustes salariales serán definidos de conformidad con la Ley 4a. de 1992.*

Así mismo, la ley 115 de 1994 señala que los docentes son:

***“Los educadores de los servicios educativos estatales tienen el carácter de servidores públicos de régimen especial.***

*De esta forma se puede establecer que el legislador creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio como la entidad encargada de reconocer y pagar las prestaciones sociales de los docentes **regidos por las normas vigentes aplicables a los empleados públicos del orden nacional o las que se expidan a futuro con las excepciones consagradas en la ley para los docentes nacionales y los vinculados a partir del 1º de enero de 1990.***

*Estando a cargo del fondo de prestaciones sociales del magisterio el reconocimiento y pago de las cesantías y siendo aplicables a los docentes nacionales y los vinculados a partir del 1º de enero de 1990 las disposiciones jurídicas de carácter prestacional que se expidieran a futuro para los empleados públicos del orden nacional es viable la aplicación de la sanción moratoria desarrollada por la ley 244 de 1995, subrogada por la ley 1071 de 2006 porque esta norma fue expedida a favor de todos los funcionarios públicos y servidores estatales de las tres ramas del poder, incluyendo las entidades que prestan servicios públicos y de educación del orden nacional y territorial en desarrollo del inciso final del artículo 53 de la C.P. en razón a que los salarios y prestaciones sociales deben ser pagados de manera oportuna”.*

El H. Consejo de Estado Subsección A<sup>1</sup>, B<sup>2</sup> y, la Corte Constitucional **SU336/17** han señalado que es procedente la aplicabilidad de la sanción moratoria a favor de los docentes en razón a que la Ley 1071 de 2006 que modificó la Ley 244 de 1995, cobija a todos los empleados y trabajadores del estado como quedó contemplado en la exposición de motivos al advertir que “... la misma cubre a todos los funcionarios públicos y servidores estatales de las tres ramas del poder e incluye de igual forma a la Fiscalía General, los órganos de control, las entidades que prestan servicios públicos y de educación. Es decir, involucra a todo aparato del estado, no sólo a nivel nacional sino territorial”

En palabras de la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado “... el legislador no solo reguló la mora en el pago de las cesantías, sino que además le dio un término a la entidad para expedir el acto administrativo de reconocimiento de las mismas, por ende, debe estudiarse cada caso en concreto, pues si el acto administrativo de reconocimiento se expide dentro del término legal conferido, los 45 días para el pago comienza a contabilizarse desde la firmeza del mismo; no obstante, si la entidad competente para expedir el acto de reconocimiento de las cesantías sobrepasa el término para emitirlo, por culpa de la entidad y no del solicitante, no es procedente inferir que el término de la sanción moratoria empieza a contarse desde la firmeza del acto administrativo expedido tardíamente, toda vez que ello atentaría contra el espíritu de la norma, que es darle un tiempo prudencial a la entidad para que realice el procedimiento

<sup>1</sup> sentencia del 21 de octubre de 2011 Radicación interna 19001-23-31-000-2003-01299-01 ( 0672-09) ponencia Gustavo Gómez Aranguren Actor Eduardo Montoya Villafañe, sentencia del 10 de julio de 2014 radicación No. 17001-23-33-000201-00080-01( 2099-13) Ponencia de Luis Rafael Vergara Quintero. Actor Martha Lucia Hernández Clavijo y, sentencia del 17 de noviembre de 2016 radicación 66001-23-33-000-2013-00190-01 (1520-2014) Ponencia de William Hernández Gómez. Actor Fabio Ernesto Rodríguez Díaz.

<sup>2</sup> Sentencia del 22 de enero de 2015 con radicación 73001-23-31-000-2013-00192-01(0271-14) Ponencia Sandra Liseth Ibarra Vélez. Actor Yaneth Lucia Gutiérrez Gutiérrez y sentencia del 14 de diciembre de 2015 con radiación 66001-23-33-000-2013-00189-01(1498-14). Actor Diva Liliana Diago de Castillo.

*interno de reconocimiento y pago de una prestación social que le pertenece al servidor público por el solo hecho de laborar en la entidad.”<sup>3</sup>*

La Corte Constitucional para llegar a la conclusión señalada por el despacho en primer lugar entendió a los docentes como asimilables a los empleados públicos por “existir importantes semejanzas, incluso identidades entre las características usualmente atribuidas a la figura de los empleados públicos y las que, según explicó, son propias del trabajo de los docentes oficiales, entre ellas, cumplir tareas propias y típicas de entidades administrativas y la circunstancia de ser empleados de carrera, que se vinculan previo concurso, a través de un acto administrativo de nombramiento. Y, en segundo lugar recordó que a partir de la ley 91 de 1989 en lo que tiene que ver con el pago de cesantías el FOMAG se rige por la normatividad aplicable a los empleados del sector público nacional<sup>4</sup> Así, en virtud del principio de favorabilidad en materia laboral, dijo la Corte Constitucional, se debe dar aplicación al criterio de la condición que resulte más beneficiosa al trabajador o beneficiario de la seguridad social.<sup>5</sup>

Señala la corte: “... La Sala Plena de esta Corporación considera que aquellas personas que se desempeñan como docentes al servicio del Estado tienen derecho, previo cumplimiento de los requisitos legales y según se evalúe en cada caso concreto, al reconocimiento de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías, establecida en la Ley 244 de 1995, modificada por la Ley 1071 de 2006 y, en ese sentido, unificará la jurisprudencia sobre el particular. Lo anterior, por cuanto:

*(i) Lo que se busca con el pago de esta prestación social es, por un lado, contribuir a la mengua de las cargas económicas que deben enfrentar los asalariados ante el cese de la actividad productiva, y por otro -en el caso del pago parcial de cesantías-, permitir al trabajador satisfacer otras necesidades, como vivienda y educación. Bajo ese entendido, la efectividad del derecho a la seguridad social se desdibuja cuando a pesar de reconocer que un trabajador, cualquiera sea su naturaleza, tiene derecho al pago de sus cesantías, el Estado o el empleador demora su pago durante un término indefinido.*

*(ii) Aunque los docentes oficiales no hacen parte de la categoría de servidores públicos, su situación, características y funciones se asemejan a la de estos últimos y, por lo tanto, les*

<sup>3</sup> Sentencia del primero (1) de febrero de dos mil dieciocho (2018), Sección Segunda, Subsección “A”, Consejero ponente: William Hernández Gómez, Radicación número: 73001-23-33-000-2013-00181-01(2994-14).

<sup>4</sup> Sentencia C-486 de 2016.

<sup>5</sup> De conformidad con lo establecido en el artículo 53 de la Constitución la legislación en materia laboral debe garantizar ciertos principios mínimos a favor del trabajador, como lo son “la igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; **situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho**; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad”. El principio de favorabilidad ha sido entendido por la jurisprudencia constitucional como aquel que se aplica en aquellos casos en que surge duda en el operador jurídico sobre cuál es la disposición jurídica aplicable al momento de resolver un asunto sometido a su conocimiento, al encontrar que dos o más textos legislativos vigentes al momento de causarse el derecho, gobiernan la solución del caso concreto. Según ha sostenido la Corte, en estos eventos “los cánones protectores de los derechos del trabajador y la seguridad social ordenan la elección de la disposición jurídica que mayor provecho otorgue al trabajador, o al afiliado o beneficiario del sistema de seguridad social” (sentencia T-832A de 2013). En otras palabras, si bien los jueces, incluyendo las Altas Cortes, tienen un amplio margen de interpretación en las normas laborales, “no le es dable hacerlo en contra del trabajador, esto es, seleccionando entre dos o más entendimientos posibles aquél que ostensiblemente lo desfavorece o perjudica. En consecuencia, una conducta contraria configura un defecto que viola los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social, por desconocimiento directo del artículo 53 Constitucional” (sentencia T-350 de 2012).

*es aplicable el régimen general en lo no regulado en el régimen especial de la Ley 91 de 1989.<sup>6</sup>*

*(iii) Desde la exposición de motivos de esta normatividad, la intención del legislador fue fijar su ámbito de aplicación a todos los funcionarios públicos y servidores estatales, es decir, involucra a todo el aparato del Estado, no solo a nivel nacional sino también territorial.*

*(iv) Aplicar este régimen garantiza en mayor medida el derecho a la seguridad social de los docentes oficiales, en condiciones de igualdad con los demás servidores públicos a quienes de manera directa se les garantiza el reconocimiento pronto y oportuno de sus prestaciones sociales.*

*(v) Si bien los operadores judiciales son autónomos e independientes en el ejercicio de sus funciones, mantener dos posturas contrarias sobre el asunto objeto de estudio por la Jurisdicción Contencioso Administrativa genera como consecuencia la vulneración del derecho a la igualdad de quienes se encuentran en la misma situación fáctica y desconoce el principio de seguridad jurídica que irradia las actuaciones de las autoridades judiciales.*

*(vi) Aplicar el régimen general de los servidores públicos a los docentes oficiales en materia de sanción moratoria resulta ser la condición más beneficiosa y, en esa medida, la que se adecúa mayormente y de mejor manera a los principios, valores, derechos y mandatos constitucionales, particularmente, al principio de favorabilidad consagrado en el artículo 53 de la Constitución.*

*(vii) Si bien para el momento en que se produjeron las sentencias en sede de nulidad y restablecimiento del derecho aún no había sido proferido el fallo en el que esta Corporación abordó de manera definitiva el asunto, ya existía al menos un precedente sobre la materia que aproximaba a un entendimiento distinto al que se llegó en dichas providencias en sede contenciosa (sentencia C-741 de 2012) ”*

Finalmente, en reciente pronunciamiento el H. Consejo de estado, mediante Sentencia de Unificación **SU-012 DE 2018**, reiteró que los docentes integran la categoría de servidores públicos prevista en el artículo 123 de la Constitución Política, pues aunque el estatuto de profesionalización los defina como empleados oficiales, lo cierto es que en ellos concurren todos los requisitos que de carácter **restrictivo** encierra el concepto de empleado público en atención a la naturaleza del servicio prestado, la regulación de la función docente y su ubicación dentro de la estructura orgánica de la Rama Ejecutiva del Estado y la implementación de la carrera docente para la inserción, permanencia, ascenso y retiro del servicio; razón por la cual, se encuadran dentro del concepto de **empleados públicos**, establecido en la norma superior y desarrollado a través de la ley.

#### **Marco normativo de la sanción moratoria por el no pago oportuno de cesantías 01:29:44**

La sanción moratoria es una sanción a favor del trabajador con el propósito de resarcir los daños que se causaron a éste con ocasión del incumplimiento en el pago de sus cesantías. Su objeto es proteger el derecho de los servidores a percibir la liquidación de sus cesantías.

---

<sup>6</sup> Sentencias C-741 de 2012 y C-486 de 2016.

La sanción moratoria de manera particular, se encuentra desarrollada por la ley 244 de 1995, subrogada por la ley 1071 de 2006, publicada el 31 de julio de 2006, así:

*“ARTÍCULO 1o. OBJETO. La presente ley tiene por objeto reglamentar el reconocimiento de cesantías definitivas o parciales a los trabajadores y servidores del Estado, así como su oportuna cancelación.*

*ARTÍCULO 2o. AMBITO DE APLICACIÓN. Son destinatarios de la presente ley los miembros de las Corporaciones Públicas, empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Para los mismos efectos se aplicará a los miembros de la fuerza pública, los particulares que ejerzan funciones públicas en forma permanente o transitoria, los funcionarios y trabajadores del Banco de la República y trabajadores particulares afiliados al Fondo Nacional de Ahorro.*

*ARTÍCULO 4o. TÉRMINOS. Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud de liquidación de las cesantías definitivas o parciales, por parte de los peticionarios, la entidad empleadora o aquella que tenga a su cargo el reconocimiento y pago de las cesantías, deberá expedir la resolución correspondiente, si reúne todos los requisitos determinados en la ley.*

*PARÁGRAFO. En caso de que la entidad observe que la solicitud está incompleta deberá informársele al peticionario dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la solicitud, señalándole expresamente los documentos y/o requisitos pendientes.*

*Una vez aportados los documentos y/o requisitos pendientes, la solicitud deberá ser resuelta en los términos señalados en el inciso primero de este artículo.*

*ARTÍCULO 5o. MORA EN EL PAGO. La entidad pública pagadora tendrá un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días hábiles, a partir de la cual quede en firme el acto administrativo que ordena la liquidación de las cesantías definitivas o parciales del servidor público, para cancelar esta prestación social, sin perjuicio de lo establecido para el Fondo Nacional de Ahorro.*

*PARÁGRAFO. En caso de mora en el pago de las cesantías definitivas o parciales de los servidores públicos, la entidad obligada reconocerá y cancelará de sus propios recursos, al beneficiario, un día de salario por cada día de retardo hasta que se haga efectivo el pago de las mismas, para lo cual solo bastará acreditar la no cancelación dentro del término previsto en este artículo. Sin embargo, la entidad podrá repetir contra el funcionario, cuando se demuestre que la mora en el pago se produjo por culpa imputable a este”.*

La anterior disposición, por la cual se fijan términos para el pago oportuno de cesantías para los servidores públicos, se establecen sanciones y se dictan otras disposiciones, al igual que la ley 244 de 1995, protege al servidor público que solicita la liquidación de las cesantías definitivas o parciales al momento de la terminación de la relación laboral o dentro de un plazo razonable.

Como bien puede apreciarse, la Administración debe liquidar a los funcionarios o exfuncionarios las cesantías parciales o definitivas dentro de los 15 días siguientes a la solicitud y, una vez agotado el procedimiento administrativo, tiene 45 días hábiles para pagarla; si en éste término no se cumple, a partir del día siguiente, deberá cancelar al servidor o exservidor un día de salario por cada día de retardo, para lo cual solo bastará acreditar la no cancelación dentro del término previsto en dicha disposición normativa.

De esta forma, las entidades empleadoras, dentro de los **quince (15) días hábiles** siguientes a la presentación de la solicitud de liquidación de cesantías definitivas o parciales, están obligadas a expedir la respectiva resolución y, de acuerdo con lo previsto en el artículo 5º de la misma ley, tienen un plazo máximo de **cuarenta y cinco (45) días hábiles**, a partir de la fecha en que quede en firme el acto administrativo para cancelar la prestación.

Considera el Despacho que las disposiciones en estudio procuran resguardar el derecho de los servidores públicos, a fin que reciban de manera oportuna la liquidación de sus cesantías y para ello estableció el procedimiento para su reconocimiento y pago, estimando una sanción a cargo de la Administración y a favor del trabajador, correspondiente a un día de salario por cada día de retardo, en caso de constituirse mora en el pago de la referida prestación. Dicha sanción se contabiliza a partir de la firmeza del acto administrativo que ordena la liquidación de las cesantías, salvo que dicha manifestación se haga de manera tardía, en cuyo caso debe contabilizarse un total de 65 días desde la radicación de la solicitud de reconocimiento como se precisa en jurisprudencia del Consejo de Estado.

### **DEL CASO CONCRETO – CONTABILIZACIÓN DE LA MORA**

Revisadas las pruebas recaudadas, se observa que la solicitud de reconocimiento y pago de cesantías se presentó ante la Secretaría de Educación de Bogotá<sup>7</sup> el **día treinta -30- de octubre de 2012**; en consecuencia, para el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, se causa la mora a partir del **-trece- 13 de febrero de 2013**, partiendo del hecho que el **22 de noviembre de 2012** se cumplieron los 15 días para que la entidad proferiera el acto administrativo que liquidara y reconociera el pago de las cesantías definitivas; 10 días más de ejecutoria que finalizan el **06 de diciembre de 2012**, de conformidad con el C.P.A.C.A., debiendo quedar en firme el acto en esta fecha; seguidamente, se deben contabilizar 45 días para cancelar la prestación los cuales **se cumplen el doce (12) de febrero de 2013**; por tanto, el día siguiente, es decir, desde el **trece -13- de febrero de 2013 hasta el 31 de julio de 2013**, fecha anterior en que se efectuó el pago según certificado visible a folio 12 del cuaderno principal, es el rango de tiempo dentro del cual se debe contabilizar la sanción moratoria que debe pagar el Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Así las cosas, existió tardanza en el reconocimiento y pago de las cesantías definitivas de la demandante, pues pese a que la indemnización moratoria solo empieza a computarse a partir del día siguiente a los 70 días hábiles posteriores a la radicación de la petición,<sup>8</sup> la sanción opera por el hecho de que la administración no cumple los términos previstos para el trámite de reconocimiento y pago de la prestación, que corresponden a: i) 15 días para expedir la resolución; ii) 10 días de ejecutoria del acto; y iii) 45 días para efectuar el pago del auxilio de las cesantías definitivas.<sup>9</sup>

Como quiera que la demandante se encuentra dentro del supuesto consagrado en el parágrafo del artículo 5º de la ley 1071 de 2006, tiene derecho al reconocimiento y pago de un día de salario por cada día de retardo en la cancelación de las cesantías definitivas, hasta que se hiciera efectivo el pago de las mismas.

<sup>7</sup> Según se desprende de la Resolución 2159 de marzo de 2013, (folios 9-10).

<sup>8</sup> Sentencia del primero (1) de febrero de dos mil dieciocho (2018), Sección Segunda, Subsección "A", Consejero ponente: William Hernández Gómez, Radicación número: 73001-23-33-000-2013-00181-01(2994-14).

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia de Unificación SU-012 de 2018.

## Prescripción

En lo relativo a la efectividad de dicho reajuste y en lo concerniente a la prescripción trienal, en sentencia del quince (15) febrero de dos mil dieciocho (2018), con Ponencia del H. Consejero William Hernández Gómez, la Subsección A –Sección Segunda del Consejo de Estado<sup>10</sup>, estableció que:

### ***“Prescripción de la sanción moratoria por el no pago oportuno de las cesantías definitivas***

*Con fundamento en la sentencia de unificación proferida el 25 de agosto de 2016 referida líneas atrás, la sanción moratoria se debe reclamar desde que esta se hace exigible, so pena de que opere la prescripción, al respecto:*

#### ***« [...] Prescripción de los salarios moratorios***

*Como se señaló en forma previa, los salarios moratorios, que están a cargo del empleador que incumpla su obligación de consignar las cesantías en el término que la ley concede, no son accesorios a la prestación “cesantías”.*

*Si bien es cierto se causan en torno a ellas, no dependen directamente de su reconocimiento, ni hacen parte de él; pues su causación es excepcional, está sujeta y deviene del incumplimiento u omisión del deber legal consagrado a cargo del empleador, están concebidas a título de sanción, por la inobservancia de la fecha en que se debe efectuar la consignación de esa prestación.*

*Como hacen parte del derecho sancionador y a pesar de que las disposiciones que introdujeron esa sanción en el ordenamiento jurídico, no consagran un término de prescripción, no puede considerarse un derecho imprescriptible, pues bien es sabido que una de las características del derecho sancionador es que no pueden existir sanciones imprescriptibles.*

*Siendo así y como quiera que las Subsecciones A y B han aplicado la prescripción trienal en asuntos relativos a sanción moratoria, se considera que no hay controversia alguna sobre ese particular; no obstante, sí es del caso precisar que la norma que se ha de invocar para ese efecto, es la consagrada en el Código de Procedimiento Laboral, artículo 151, que es del siguiente tenor literal:*

***“Artículo 151. -Prescripción.*** *Las acciones que emanen de las leyes sociales prescribirán en tres años, que se contarán desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible. El simple reclamo escrito del trabajador, recibido por el patrón, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpirá la prescripción pero sólo por un lapso igual.”*

*La razón de aplicar esta disposición normativa y no el término prescriptivo consagrado en los Decretos 3135 de 1968 y 1848 de 1969, previamente citados, consiste en que tales decretos en forma expresa señalan que la prescripción allí establecida, se refiere a los derechos de que tratan las referidas normas, entre los cuales no figura la sanción moratoria, pues para la época de su expedición, la sanción aludida no hacía parte del*

<sup>10</sup> En aplicación de la sentencia de Unificación del veinticinco (25) de agosto de dos mil dieciséis (2016) del Consejo De Estado-Sala de lo Contencioso Administrativo-Sección Segunda, C.P Luis Rafael Vergara Quintero.

*ordenamiento legal, la que solo fue creada a partir de la consagración del régimen anualizado de las cesantías, en virtud de la Ley 50 de 1990”.*

Por tanto, en aplicación al artículo 151 del Código de Procedimiento Laboral, se ha de indicar que de la documentación probatoria obrante en el plenario, se corrobora que la mora, objeto de las pretensiones, se generó a partir del **13 de febrero de 2013** y la reclamación se realizó el **18 de marzo de 2016** (fl.3-6), ante la Secretaría de Educación de Bogotá – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Como quiera que la demandante tenía hasta el **13 de febrero de 2016** para reclamar la sanción moratoria, se configuró en este caso el fenómeno jurídico de la prescripción extintiva razón por la cual se negarán las pretensiones de la demanda.

**Costas** El Despacho, teniendo en cuenta que el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, estableció que *“Salvo en los procesos 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”.*

Así también el numeral 4° del artículo 366 del CGP, aplicable por remisión expresa del artículo 188 del CPACA, prevé: *“Para la fijación de agencias en derecho deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas...”.*

Ahora bien, el numeral 3.1.3 del Acuerdo 1887 del 26 de junio de 2003 expedido por el Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, fijó como agencias en derecho en los procesos de primera instancia una tarifa equivalente hasta el veinte por ciento (20%) del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia.

Respecto de la condena en costas a la luz del Código General del Proceso<sup>11</sup>, la Corte Constitucional ha dicho lo siguiente: *“La condena en costas no resulta de un obrar temerario o de mala fe, o siquiera culpable de la parte condenada, sino que es resultado de su derrota en el proceso o recurso que haya propuesto, según el artículo 365. Al momento de liquidarlas, conforme al artículo 366 se precisa que tanto las costas como las agencias en derecho corresponden a los costos en los que la parte beneficiaria de la condena incurrió en el proceso, siempre que exista prueba de su existencia, de su utilidad y de que correspondan a actuaciones autorizadas por la ley. De esta manera, las costas no se originan ni tienen el propósito de ser una indemnización de perjuicios causados por el mal proceder de una parte, ni pueden asumirse como una sanción en su contra.”.* (Subrayas para resaltar)

<sup>11</sup> Cfr La sentencia C-157/13 M.P. Mauricio González Cuervo, en la que se declaró exequible el parágrafo único del artículo 206 de la Ley 1564 de 2012, por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones, bajo el entendido de que tal sanción- por falta de demostración de los perjuicios-, no procede cuando la causa misma sea imputable a hechos o motivos ajenos a la voluntad de la parte, ocurridos a pesar de que su obrar haya sido diligente y esmerado.

Ahora bien, el Consejo de Estado<sup>12</sup> ha señalado, al igual que lo hace la Corte Constitucional que la condena en costas es un criterio objetivo y que en cada caso concreto debe aplicarse la regla del numeral 8, esto es que sólo habrá lugar a condena en costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación:

*“Con la adopción del criterio objetivo para la imposición de las costas, no es apropiado evaluar la conducta asumida por las partes si no que es el resultado de la derrota en el proceso o del recurso interpuesto.*

*Es decir, la condena en costas procede contra la parte vencida en el proceso o en el recurso, con independencia de las causas de la decisión desfavorable, lo que deja en evidencia el criterio objetivo adoptado por el ordenamiento procesal civil*

*Lo que no obsta para que se exija “prueba de existencia, de su utilidad y de que correspondan actuaciones autorizadas por la ley”*

*Esta Sección de manera reiterada ha dicho que la regla que impone la condena en costa (rela nro. 1, 2, 4 y 5) <<“debe analizarse en conjunto con la regla del numeral 8, que dispone que “Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”>><sup>13</sup>”*

Por lo anterior, el Despacho se abstendrá de condenar en costas a la parte demandada, en tanto no se han comprobado las mismas.

En mérito de lo anteriormente expuesto, la **JUEZ DIECISIETE ADMINISTRATIVA ORAL DE BOGOTÁ**, Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

#### RESUELVE

**PRIMERO.- DECLARAR LA EXISTENCIA DEL ACTO FICTO** configurado el 18 de junio de 2016, frente a la petición presentada el día 18 de marzo de 2016, ante la Secretaría de Educación de Bogotá – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

**SEGUNDO.- DECLARAR PROBADA** la excepción de prescripción, de conformidad con lo expuesto en precedencia, en consecuencia, **NEGAR** las pretensiones de la demanda.

**TERCERO.- SIN COSTAS** en esta instancia por no aparecer probadas.

**CUARTO.-** Una vez en firme esta sentencia, devuélvase a la parte demandante el remanente de los gastos del proceso si lo hubiere, procédase al archivo definitivo previo las anotaciones pertinentes.

**QUINTO.-** Esta sentencia queda notificada en **ESTRADOS**, conforme se establece en el artículo 202 del C.P.A.C.A. y contra ella procede el recurso de apelación en los términos del artículo 247 del CPACA.

<sup>12</sup> Consejo de Estado, seis (6) de julio de dos mil dieciséis (2016), SECCION CUARTA con ponencia del Consejo Octavo Ramírez Ramírez, Radicación No. (20486) Actor DIEGO JAVIER JIMENEZ GIRALDO Demandado: DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES DIAN.

<sup>13</sup> Cfr las sentencias del 19 de mayo de 2016, radicados Nros. 20616 y 20389, C.P Martha Teresa Briceño de Valencia, en las que se reiteró el criterio de la Sala expuesto en sentencia complementaria del 24 de julio de 2015, radicado Nro. 20485, C.P Martha Teresa Briceño de Valencia y otros.

JUZGADO (DIECISIETE) 17 ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ  
EXPEDIENTE: 2016-384  
DEMANDANTE: MARTHA LILIA CASTRO BAYONA

De la sentencia se corre traslado a las partes:

La entidad demandada: no presenta recurso alguno.

La parte actora: presenta recurso de apelación el cual se sustentara en el término legal.

No siendo otro el objeto de la presente diligencia se da por terminada, siendo las 11:34 de la mañana y se firma por quienes en ella intervinieron.

**FIRMAS,**



**LUZ MATILDE ADAIME CABRERA**

Juez



Apoderado del Demandante



Apoderada de la Demandada



**ANGELA MILENA ROMERO CUÉLLAR**

Oficial Mayor