



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CESAR

Valledupar, once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019).

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: JOSÉ DE LA CRUZ RUIZ CARVAJAL
DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO
RADICADO: 20-001-23-33-001-2018-00132-00
MAGISTRADO PONENTE: OSCAR IVAN CASTAÑEDA DAZA

I. ASUNTO.-

Procede la Sala a proferir sentencia dentro del presente expediente.

II.- ANTECEDENTES.-

PRETENSIONES

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la parte demandante, actuando por conducto de apoderado judicial, elevó las siguientes súplicas:

“DECLARACIONES

1. Declarar la nulidad del acto ficto configurado el día 31 DE ABRIL DE 2017, frente a la petición presentada el día 31 DE ENERO DE 2017, en cuanto negó el derecho de pagar la SANCIÓN POR MORA a mi mandante establecida en la Ley 244 de 1995 y Ley 1071 de 2006, equivalente a un (1) día de su salario por cada día de retardo, contando desde los setenta (70) 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.

2. Declarar que mi representado tiene derecho a que la NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO- DEPARTAMENTO DEL CESAR- SECRETARIA DE EDUCACIÓN DEPARTAMENTAL, le reconozca y pague la SANCIÓN POR MORA establecida en la ley 244 de 1995 y ley 1071 de 2006, equivalente a un (1) día de su salario por cada día de retardo, contando desde los setenta (70) 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.

CONDENAS

1. Condenar a la NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL

MAGISTERIO- DEPARTAMENTO DEL CESAR- SECRETARIA DE EDUCACIÓN DEPARTAMENTAL, a que se le reconozca y pague la SANCIÓN POR MORA establecida en la ley 244 de 1995 y ley 1071 de 2006 a mi mandante, equivalente a un (1) de salario por cada día de retardo, contados desde los setenta (70) días hábiles después de haber radicado la solicitud de la cesantía ante la entidad y hasta cuando se hizo efectivo el pago de la misma (...)"¹.

2.1.- HECHOS.-

Los fundamentos fácticos de las pretensiones incoadas por el demandante a través de su apoderado judicial en la presente litis, podríamos resumirlos así:

Se relata en la demanda que el Sr. JOSÉ DE LA CRUZ RUIZ CARVAJAL prestó sus servicios como docente del sector oficial.

Advierte que el 20 de noviembre de 2014, presentó solicitud de reconocimiento y pago de cesantías y que mediante resolución No. 000539 del 3 de febrero de 2015 le fue reconocida dicha solicitud, sin embargo, este emolumento le fue cancelado el 15 de noviembre de 2016.

Al respecto, argumenta que al ser la solicitud presentada el 20 de noviembre de 2015, el plazo para cancelarlas era el 4 de marzo de 2015, pero se realizó el 15 de noviembre de 2016, por lo que transcurrieron 610 días de mora.

Ello, en esencia, es lo que inspira la demanda que hoy se desata.

ACTUACIÓN PROCESAL

Por las formalidades del reparto, el conocimiento del presente medio de control correspondió a esta Corporación, que la admitió a través de auto del 22 de agosto de 2018².

Luego de notificada la demanda y contestada, se fijó audiencia inicial para el pasado 29 de mayo de 2019³ y en dicha diligencia se corrió traslado para alegar.

POSICIÓN DE LA PARTE DEMANDADA

En el presente asunto, el Ministerio de Educación- Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio- Departamento del Cesar- Secretaria de Educación Departamental, según se dejó constancia en dicha diligencia, no contestaron la demanda.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO:

El Agente del Ministerio Público delegado ante este Tribunal no rindió concepto en el presente asunto.

2. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1. COMPETENCIA

¹ Folio 11 del expediente.

² Folio 36 a 38 del expediente.

³ Folio 62 del expediente.

Es competente este Tribunal, para conocer del presente proceso en primera instancia con fundamento en el numeral sexto del artículo 151 del C.P.A.C.A. y el artículo 73 de la ley 270 de 1996.

CONTROL DE LEGALIDAD

No advirtiéndose en este momento procesal, ninguna causal de nulidad que invalide lo actuado o pueda conllevar a sentencia inhibitoria, procederá esta Corporación a resolver de fondo la litis.

2.2. OPORTUNIDAD DE LA ACCIÓN

De conformidad con lo establecido en el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, el presente medio de control ha sido interpuesto dentro del término prescrito por la norma en su literal d.

2.3. EXCEPCIONES

Toda vez que la accionada no contestó la demanda, no existen excepciones a las que referirse.

No advirtiéndose en este momento procesal ninguna causal de nulidad que invalide lo actuado o pueda conllevar a sentencia inhibitoria, procederá esta Corporación a resolver de fondo la litis.

2.2. PROBLEMA JURÍDICO

El problema jurídico en esta instancia se circunscribe a determinar si el acto administrativo ficto configurado el 31 de abril de 2017, por medio del cual se negó el derecho a pagar la sanción por mora equivalente a un día de salario por cada día de retardo, ha de ser revocado en razón a lo expuesto por la parte actora, en tanto considera ostenta el derecho a percibir el pago de la sanción moratoria que trata la Ley 244 de 1995 y Ley 1071 de 2006; o si, por el contrario, la negativa del reconocimiento se ajusta a los lineamientos legales y jurisprudenciales aplicable para el caso concreto del Sr. JOSÉ DE LA CRUZ RUIZ CARVAJAL, evento en el cual se confirmará la legalidad del acto impugnado, con la consecuente desestimación de las pretensiones de la demanda.

2.3. PRUEBAS

De las pruebas allegadas al expediente, se tiene como hechos probados los siguientes:

Que de folio 6 a 7 consta Resolución N° 000539 del 3 de febrero de 2015 mediante el cual se reconoce una cesantía parcial para compra de vivienda a favor del Sr. José de la Cruz Ruiz Carvajal.

Que de folio 3 a 4 consta derecho de petición presentado por el demandante ante la Secretaría de Educación Municipal y el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, solicitando el reconocimiento y pago de la sanción moratoria en razón de las cesantías reconocidas.

Que de folio 8 consta solicitud de certificación pago de cesantía expedida por el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio- Fiduprevisora S.A.

2.4. ANÁLISIS DEL CASO

Surtidas a cabalidad las anteriores etapas correspondientes al proceso ordinario sin que se observen causales de nulidad que invaliden lo actuado, es el momento de proferir la decisión que merezca la litis.

Tenemos entonces que la jurisdicción contenciosa administrativa conoce según dispone el artículo 104 del CPACA de:

“(…) las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa”.

A su vez, se establece en la misma codificación las acciones encaminadas al conocimiento de lo ya descrito así:

“Artículo 137. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.

Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las norma en que se deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió (…)

El artículo 138 ibídem contempla el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho así:

“Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca en su derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior (…)

Conforme a las normas anteriormente relacionadas, solamente son demandables ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, los actos particulares que pongan término a un proceso administrativo, esto es, los actos definitivos que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, y excepcionalmente los actos de trámite, siempre que pongan fin a la actuación administrativa.

En el presente caso nos encontramos frente a un acto de carácter particular, es decir, que a través del mismo se adoptó una decisión administrativa frente a la situación jurídica concreta del accionante, cual fue, negarle el reconocimiento y pago de la sanción moratoria que contempla la Ley 244 de 199 modificada por la Ley 1071 de 2006.

Antes de abordar el fondo del asunto el Despacho anotará que la Corte Constitucional en sentencia de unificación SU 336 del 18 de mayo de 2017, unificó jurisprudencia en el sentido 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.

Concluyó el máximo órgano constitucional lo siguiente:

“9.1. Los docentes estatales se encuentran cobijados por un régimen especial contenido en el artículo 15 de la Ley 91 de 1989, en la cual se regula lo concerniente al pago de las cesantías.

Al no contemplar ese régimen especial disposición alguna que indique si los docentes del FOMAG son acreedores del pago de la sanción moratoria de las cesantías, surge el interrogante acerca de si tienen derecho a reclamar esa prestación y, de serlo, con sustento en qué normatividad pueden reclamarla.

Para dilucidar este asunto, es preciso señalar que la Ley 244 de 1995, modificada por la Ley 1071 de 2006, fijó los términos para el reconocimiento y pago oportuno de las cesantías de los servidores del sector público. No obstante, de la lectura de la norma citada no es posible concluir que la misma sea aplicable de manera directa a los docentes del FOMAG.

9.2. 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 es aplicable el régimen general en lo no regulado en el régimen especial de la Ley 91 de 1989⁴.

(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

⁴ Sentencias C-741 de 2012 y C-486 de 2016.

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)".

Teniendo derecho los docentes, no obstante de pertenecer a un régimen especial, a que se les aplique lo dispuesto en la Ley 244 de 1995, subrogada en algunos artículos por la Ley 1071 de 2006, se procede a resolver la litis en cuestión.

La ley 244 de 1995, dispone:

"Artículo 1º. 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 2º. 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."

Se puede afirmar que la Ley 244 de 1995, artículo 1º y 2º, al establecer un término perentorio para la liquidación y pago de las cesantías definitivas y parciales buscó que i) la administración expidiera la resolución en forma expedita y ii) que el pago se hiciera de manera oportuna para evitar corrupción, favorecimientos indebidos y perjuicios a los trabajadores.

Así las cosas, la moratoria en el pago de las cesantías se rige por el procedimiento contemplado en la Ley 244 de 1995, previendo que luego de presentada la solicitud la Entidad cuenta con 15 días máximo para expedir la resolución de liquidación de las cesantías definitivas y/o parciales, 5 días de ejecutoria y 45 días hábiles para el pago, luego de los cuales empezará a correr la sanción moratoria correspondiente a un día de salario por cada día de retardo.

De conformidad con la relación cronológica reseñada, encuentra el Despacho probado que la administración incurrió en retraso tanto para la expedición de la resolución de reconocimiento de las cesantías parciales del señor JOSÉ RUIZ CARVAJAL, como para el pago de las mismas, ya que la petición fue radicada ante la Secretaría de Educación del Departamental el 20 de noviembre de 2014, mientras que los 15 días hábiles con que contaba para la expedición de la correspondiente resolución vencieron el 12 de diciembre de 2014 y fue sólo hasta el 3 de febrero de 2015 que la profirió.

Teniendo como premisa lo anterior, es evidente que el término de cuarenta y cinco (45) días hábiles que tenía el Fondo para realizar el pago empezaron a contabilizarse desde la fecha en que de conformidad con la norma, debió expedir el acto de reconocimiento, más cinco días hábiles que corresponden a la ejecutoria, lo cual nos remonta al 25 de febrero de 2015.

De esta manera, tenemos que la sanción moratoria por el pago inoportuno de las cesantías definitivas por parte del Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio al señor JOSÉ RUIZ es menester realizarse desde el 26 de febrero de 2015 (día siguiente a la fecha en que finalizaron los 65 días que contempla la norma) y hasta el 31 de marzo de 2015 (día anterior a la fecha en que el valor reconocido estuvo a su disposición, según constancia del FOMAG-FIDUPREVISORA S.A.)⁵, para un total de 34 días calendario.

Ahora, en el presente asunto no es menester ordenar la indexación de las sumas resultantes de la condena, atendiendo lo dispuesto por la Honorable Corte Constitucional en sentencia C- 448 de 1996, donde precisó:

“(…) la sanción moratoria prevista por la Ley 244 de 1995 no es, en sentido estricto, un mecanismo de indexación que pretenda proteger el valor adquisitivo de la cesantía sino que tiene un sentido en parte diferente, como lo muestra con claridad el sistema de cálculo del monto de la sanción, que es muy similar a la llamada figura de los salarios caídos en materia laboral. Así, el párrafo del artículo 2º de la Ley 244 de 1995 consagra la obligación de cancelar al beneficiario "un día de salario por cada día de retardo", sanción severa que puede ser, en ocasiones, muy superior al reajuste monetario, por lo cual no estamos, en estricto sentido, frente a una protección del valor adquisitivo de la cesantía sino a una sanción moratoria tarifada que se impone a las autoridades pagadoras debido a su ineficiencia. Por ello la Corte considera que las dos figuras jurídicas son semejantes pero que es necesario distinguirlas. Son parecidas pues ambas operan en caso de mora en el pago de una remuneración o prestación laboral. Pero son diversas, pues la indexación

⁵ Folio 8 del expediente.

es una simple actualización de una obligación dineraria con el fin de proteger el poder adquisitivo de los trabajadores debido a los fenómenos inflacionarios, mientras que la sanción moratoria impuesta por la ley 244 de 1995 busca penalizar económicamente a las entidades que incurran en mora, y por ello su monto es en general superior a la indexación. En ese orden de ideas, no resulta razonable que un trabajador que tenga derecho a la sanción moratoria impuesta por la ley 244 de 1995 reclame también la indexación, por cuanto se entiende que esa sanción moratoria no sólo cubre la actualización monetaria sino que incluso es superior a ella”.

En este orden, es preciso indicar que en el sub judice el demandante en su condición de docente hizo uso de su derecho a reclamar sus cesantías definitivas, previo el lleno de los requisitos legales, las cuales, en tal virtud, debieron ser reconocidas y pagadas dentro del término que la normatividad concede para ello.

5.5. SOBRE LA CONDENA EN COSTAS

La Sala no condenará en costas, habida cuenta que no aparece de que se hubiesen causado, tal como lo exige el numeral 8° del artículo 365 del CGP⁶, aplicable en materia contencioso – administrativa, por remisión expresa del artículo 188 del CPACA⁷.

El Consejo de Estado al respecto dispuso:

“En este caso, nos hallamos ante el evento descrito en el numeral 4 del artículo 365 del C.G.P. Sin embargo, como lo ha precisado la Sala, esta circunstancia 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”. En esas condiciones, se advierte que, una vez revisado el expediente, no existen elementos de prueba que demuestren o justifiquen las erogaciones por concepto de costas o agencias en derecho a cargo del ente demandado en ninguna de las dos instancias. Por lo tanto, se revoca la condena en costas en primera instancia y no se condena en costas en segunda instancia”⁸.

En razón y mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Cesar, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A:

PRIMERO: ANULAR el acto ficto del 31 de abril de 2017, mediante el cual se negó el pago de la sanción moratoria equivalente a un día de salario por cada día de retardo, acorde con las motivaciones que anteceden.

⁶ “Art. 365.- En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos e que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: (...)”

8. Sólo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”.

⁷ Art. 188. Condena en costas. 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.

⁸ CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN CUARTA, sentencia del 26 de mayo de 2016, Radicación: 13001-23-33-000-2013-00016-01 (21559), C.P. Jorge Octavio Ramírez

SEGUNDO: ORDENAR a título de restablecimiento del derecho y con fundamento en las facultades otorgadas por el Art. 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que la Nación - Ministerio de Educación Nacional - Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio reconozca y pague la indemnización moratoria ocasionada con el pago tardío del ajuste de cesantías al señor JOSÉ DE LA CRUZ RUIZ CARVAJAL, consistente en treinta y cuatro (34) días de mora, conforme lo establecido en el parágrafo del artículo 5° de la Ley 1071 de 2006.

TERCERO: NEGAR la pretensión de reconocimiento y ajuste de valor de la condena, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

CUARTO: ORDENAR que la Entidad demandada de cumplimiento a esta sentencia en aplicación del artículo 192 del C.P.A.C.A.

QUINTO: Sin costas.

SEXTO: Ejecutoriada esta providencia, ARCHIVAR el expediente.

CÓPIESE, COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Este proveído fue discutido y aprobado en reunión de Sala de decisión efectuada en la fecha. Acta No. 117.


OSCAR IVAN CASTAÑEDA DAZA
MAGISTRADO


DORIS PINZÓN AMADO
MAGISTRADA


CARLOS ALFONSO GUECHÁ MEDINA
MAGISTRADO