

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**

**AUDIENCIA INICIAL**

**ACTA No. 146**

**Artículo 180 de la Ley 1437 de 2011**

---

Siendo las nueve de la mañana (09:00 a.m.), del diez (10) de diciembre del año dos mil veintiuno (2021), el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales, declara abierta la audiencia inicial consagrada en el art. 180 del CPACA, de manera simultánea dentro de quince procesos de Nulidad y Restablecimiento del Derecho con similitud fáctica y normativa, seguidos contra la NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL -FOMAG-, los cuales pasan a identificarse:

**CASO No. 1**

Radicación: 1700133330042020-00004  
Demandante: LUZ ENEIDA GIRALDO OSPINA

**CASO No. 2**

Radicación: 1700133330042020-00079  
Demandante: LUZ ANGELA GALLEGO DAZA

**CASO No. 3**

Radicación: 1700133330042020-00086  
Demandante: MARÍA RUBIELA CASTRILLÓN

**CASO No. 4**

Radicación: 1700133330042020-00134  
Demandante: MARÍA CARIDAD MORENO LEÓN

**CASO No. 5**

Radicación: 1700133330042020-00271  
Demandante: JOSÉ MAURICIO RAMÍREZ MORALES

**CASO No. 6**

Radicación: 1700133330042020-00275  
Demandante: SANDRA MARÍA SÁNCHEZ ÁGUDELO

**CASO No. 7**

Radicación: 1700133330042020-00281  
Demandante: MIRIAM GEMA ARANGO ÁLVAREZ

**CASO No. 8**

Radicación: 1700133330042020-00285  
Demandante: LUIS ALFONSO MORALES HERRERA

**CASO No. 9**

Radicación: 1700133330042020-00286  
Demandante: IRLANDA OCHOA CARVAJAL

**CASO No. 10**

Radicación: 1700133330042021-00016  
Demandante: LUIS ENRIQUE RAMÍREZ OROZCO

**CASO No. 11**

Radicación: 1700133330042021-00019  
Demandante: MARÍA ISABEL CORREDOR SÁNCHEZ

**CASO No. 12**

Radicación: 1700133330042021-00024  
Demandante: DORA CECILIA PARRA CASTRO

**CASO No. 13**

Radicación: 1700133330042021-00053  
Demandante: EDGAR TORRES CASTILLO

**CASO No. 14**

Radicación: 1700133330042021-00054  
Demandante: MARTHA LUCÍA GIRALDO ARIAS

**ASISTENTES A LA AUDIENCIA:**

Se verificó la asistencia de quienes de manera obligatoria y facultativa debían concurrir a la diligencia, aclarando que la inasistencia de alguno de ellos, no impedirá su realización conforme lo dispone el inciso 2° del numeral 2° del artículo 180 del CPACA.

**Parte demandante:**

**CASOS 1 a 4, 8, 9 12 a 14: Dra. LUZ HERLINDA ÁLVAREZ SALINAS,**  
C.C.# 30.238.932 y T.P.# 293.598 del C. s. de la J., a quien se reconoció

---

(6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales  
 WhatsApp 318 241 0825

personería conforme sustitución de la abogada LAURA MARCELA LOPEZ QUINTERO. A.S Nos. 540 a 548.

**CASOS 5, 6 y 7: DR. CRISTIAN DAVID GÓMEZ NARANJO, CC. 75.093.055 y T.P No. 163.476** conforme a la sustitución conferida por la abogada SANDRA SÁNCHEZ CANDAMIL, CC. 1.053.790.364 y T.P No. 230.903, a quien se le reconoció personería. A.S. No. 549 al 551.

**Casos 10 y 11. Dr. LUIS ALONSO ARISTIZABAL MARÍN, CC.4.597.967 y T.P. 80.968** conforme a la sustitución hecha por el abogado **RUBEN DARIO GIRALDO MONTOYA.**

Se acepta la renuncia a la abogada LILIANA RODRÍGUEZ y se reconoce Personería a los apoderados antes mencionados. A.S Nos. 554 y 555.

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

**EN TODOS LOS CASOS:** Actuó el **Dr. JAVIER RAMIRO CASTELLANOS SANABRIA**, identificado con la C.C.# 1.020.714.534 y T.P.# 237.954 del C. s. de la J., se le reconoció como apoderada sustituta conforme a los poderes suscritos por el Dr. LUIS ALFREDO SANABRIA RIOS. A.S Nos. 556 a 569.

**MINISTERIO PÚBLICO: DRA. CATALINA GÓMEZ DUQUE**

**IDENTIFICACIÓN DEL TEMA A TRATAR**

En los casos bajo estudio, los docentes demandantes solicitan el reconocimiento y pago de la sanción moratoria causada por el pago tardío de sus cesantías.

**SANEAMIENTO DEL PROCESO (Art. 180-5 CPACA)**

El Despacho no observó vicios o causales de nulidad que afecten el debido proceso en las actuaciones objeto de la presente audiencia y en igual sentido se pronunciaron las partes.

**CONCILIACIÓN**

Se otorgó la palabra a las partes para indicar si traen interés de conciliar en los casos objeto de la presente audiencia, atendiendo los conceptos allegados a las actuaciones.

(6) 8879640 ext 11118

En primer lugar, al apoderado del MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL quien presentó las propuestas de conciliación traídas en 6 procesos, sustentando los términos de las mismas.

En los procesos 2021-00019, 2020-285, 2021-00016, 2020-00286, 2021-00004., 2021-00053, 2020-000275 precisó que el Comité de Conciliación acordó no proponer ninguna fórmula por tratarse de moras causadas con posterioridad al 31 de diciembre de 2019.

Se corrió traslado a los apoderados de los demandantes para pronunciarse respecto a las mismas:

El abogado CRISTIAN CAMILO en los casos que representa, no aceptó la conciliación propuesta porque no se ajusta a la totalidad de los días computados por la entidad.

En lo que atañe a los procesos en los que actúa como apoderada la firma López Quintero, la abogada **LUZ HERLINDA ÁLVAREZ SALINAS** no aceptó las propuestas de conciliación porque evidencia diferencia entre el número de días y la cuantía reclamada, al igual que lo atinente al porcentaje que en sede administrativa han venido reconociendo el 100%, amén que en muchas de las que ya fueron aceptadas no se ha realizado el pago.

El apoderado de la firma GIRALDO ABOGADOS se abstuvo de hacer pronunciamiento frente a ello ante la posición de la accionada de no formular propuesta de conciliación en los casos que representa.

La Delegada del Ministerio Público ante la ausencia de conciliación, solicitó que se declare fallida la presente etapa, lamentando la postura de la entidad accionada ante la clara posición de unificación del Consejo de Estado.

El Despacho declaró fallida la presente etapa para los 14 procesos tanto en los que se presentó como en los que no se recibió propuesta de conciliación.

**EXCEPCIONES PREVIAS (Art. 180-6 CPACA)  
Autos Interlocutorios Nos. (1095 al 1100)**

a.- En algunos de los casos fueron planteadas las excepciones previas que se resuelven a continuación:

**FALTA DE INTEGRACION DE LITISCONSORCIO NECESARIO**

CASO 6 - 2020-00275  
CASO 10 – 2021-000016  
CASO 11 – 2021-00019  
CASO 12 – 2021-00024  
CASO 13 – 2021-00053  
CASO 14 – 2021-00054

(6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales  
 WhatsApp 318 241 0825

En los procesos que se refieren, la entidad demandada planteó este medio exceptivo bajo el argumento que es necesario la presencia del ente territorial y de la Fiduprevisora, en virtud al procedimiento establecido en las Leyes 91 de 1989 y 962 de 2005, así como el Decreto 2831 de 2005, concluyendo que como en el trámite administrativos relativo al reconocimiento de cesantías de los docentes participan diferentes actores, esto es, el ente nominador o entidad territorial y la Fiduprevisora S.a., en su calidad de vocera y administradora del FOMAG, es que deben vincularse en tal calidad. En algunos de ellos sustentó lo regulado por el artículo 57 de la Ley 1955.

Se deja constancia que se resuelve la excepción declarándola no probada (argumentos contenidos en el registro del audio y video).

### **INEPTITUD DE LA DEMANDA POR INDEBIDO AGOTAMIENTO DEL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD**

CASO 10 RAD 2021-00016  
CASO 11 2021-00019  
CASO 12 RAD 2021-00024  
CASO 13 RAD 2021-00053

Se planteó la ineptitud sustancial de la demanda por indebido agotamiento del requisito de procedibilidad, en tanto no fue convocada la entidad territorial, al tenor de lo dispuesto por el art. 57 de la Ley 1955 de 2019.

Si bien este reclamo se enmarca en los presupuestos regulados por el art. 161 el CPACA y no por las excepciones previas del art. 100 del C. G. del P., debe decir el Juzgado que los mismos se niegan porque la entidad que se demanda es el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FOMAG, era contra ella que se debía acreditar el requisito de procedibilidad; conclusión que se acompasa con la decisión del Despacho de negar la integración del contradictorio con la entidad territorial como litisconsorcio necesario.

Ahora bien, de resultar que la mora se presentó en la expedición del acto administrativo y por tanto, hay responsabilidad del ente territorial, se realizará pronunciamiento específico en torno a la capacidad que le asiste a la NACIÓN de repetir frente a las mismas.

### **CADUCIDAD**

En el caso 6, correspondiente al radicado 2020-0275, la entidad demandada plantea la CADUCIDAD, planteando argumentos generales, pero ninguno dirigido al caso concreto, situación que no impide al Juzgado decir que en ese proceso se ha demandado un acto ficto o presunto, para lo cual no se tiene establecido término de caducidad, al tenor de lo dispuesto por el literal d), del art. 164 del CPACA.

(6) 8879640 ext 11118

**b.- Requisitos de procedibilidad:**

Respecto a la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad (art. 161-1 CPACA), encontramos que en todos los casos se cumplió con este requisito.

En cuanto al requisito del numeral 2° del art. 161 del CPACA que hace referencia a la necesidad de haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios, se observa que los actos administrativos demandados no dieron la oportunidad de interponer recursos, al tratarse además de actos fictos o presuntos, que permiten ser atacados vía judicial sin la interposición de algún recurso de tipo obligatorio.

Notificadas las decisiones, las partes estuvieron conformes con la decisión adoptada, a excepción del apoderado del FOMAG quien interpuso el recurso de reposición frente a la decisión de integración de litis consorte necesario, atendiendo a lo regulado en la Ley 1955 de 2019 art. 57.

Al correr traslado a los apoderados del recurso, la doctora Luz Herlinda afirmó que deja en consideración del Despacho la decisión y el apoderado CRISTIAN CAMILO solicitó que se mantenga la decisión conforme a la responsabilidad del FOMAG para realizar el pago de las prestaciones.

El abogado LUIS ALONSO, por su parte, indicó que el art. 57 de la Ley 1955 de 2019 debe armonizarse con las demás normas que regulan los términos de cesantías de los servidores públicos y comparte la decisión del Despacho en el entendido de que el FOMAG puede repetir frente a las entidades territoriales.

La Procuradora Judicial solicitó la aplicación al art. 242 del CPACA modificado por la Ley 2080 de 2021, esto es, tramitar el recurso interpuesto por la parte demandada. Precisó que al FOMAG le correspondía haber realizado pronunciamiento en forma oportuna, probando que la mora estuvo en cabeza del ente territorial y no en esta oportunidad trasladar la responsabilidad al Despacho.

Se decretó un receso de 15 minutos para analizar los argumentos planteados.

Reanudada la audiencia, el Juzgado conforme al art. 243 del CPACA encontró procedente resolver el recurso interpuesto y por consiguiente, mantuvo la decisión de negar la excepción de falta de integración del litis consorcio necesario, exponiendo los argumentos para ello tal y como quedó en el registro de audio y video.

La decisión fue notificada en estrados, sin que se interpusieran recursos frente a ella.

### **FIJACIÓN DEL LITIGIO (Art. 180-7 CPACA)**

Para desarrollar esta etapa de la audiencia, el Despacho procedió a anunciar de manera sucinta, el contenido de las pretensiones de las demandas:

### **PRETENSIONES**

En todos los casos, se solicitó la nulidad de los actos administrativos fictos por medio de los cuales, se negó a los docentes accionantes, el reconocimiento y pago de la SANCIÓN POR MORA establecida en la Ley 1071 de 2006, que corresponden a las siguientes:

<b>No. CASO</b>	<b>RAD.</b>	<b>DEMANDANTE</b>	<b>Actos fictos demandados A raíz de las peticiones de:</b>
1	2020-00004	Luz Eneida Giraldo Ospina	Petición del 31 de julio de 2018
2	2020-00079	Luz Ángela Gallego Daza	Petición del 10 de julio de 2019
3	2020-00086	María Rubiela Castrillón	Petición del 10 de julio de 2019
4	2020-00134	María Caridad Moreno León	Petición del 25 de octubre de 2019
5	2020-00271	José Mauricio Ramírez Morales	Petición del 4 de marzo de 2019
6	2020-00275	Sandra María Sánchez Agudelo	Petición del 6 de septiembre de 2019
7	2020-00281	Miriam Gema Arango Álvarez	Petición del 5 de marzo de 2019
8	2020-00285	Luis Alfonso Morales Herrera	Petición del 5 de noviembre de 2019
9	2020-00286	Irlanda Ochoa Carvajal	Petición del 29 de marzo de 2019
10	2021-00016	Luis Enrique Ramírez Orozco	Petición del 10 de agosto de 2020
11	2021-00019	María Isabel Corredor Sánchez	Petición del 11 de agosto de 2020
12	2021-00024	Dora Cecilia Parra Castro	Petición del 30 de junio de 2020
13	2021-00053	Edgar Torres Castillo	Petición del 27 de agosto de 2020
14	2021-00054	Martha Lucía Giraldo Arias	Petición del 27 de agosto de 2020

Adicionalmente se solicita declarar que los accionantes, tienen derecho a que la demandada, les reconozca y pague la sanción por mora establecida en la Ley 1071 de 2006, equivalente a un día de salario por cada día de retardo contados a partir de los **60 o 70** días hábiles, desde el momento en que se radicaron las respectivas solicitudes de reconocimiento de cesantías y hasta que se hizo efectivo el pago de las mismas.

Que se condene a la entidad accionada a reconocer y pagar los ajustes de valor a que haya lugar con motivo de la disminución del poder adquisitivo de la sanción moratoria que se reconozca, tomando como base el IPC desde la fecha en que se pagó la cesantía hasta la ejecutoria de la sentencia que ponga fin a este proceso (excepto en los casos No. 10 y 11).

Que se condene a la demanda al pago de intereses a que haya lugar, art. 195 CPACA

Que se condene en costas y al cumplimiento del fallo en los términos del Art. 192 de la ley 1437 de 2011.



### HECHOS

Seguidamente pasa el Despacho a hacer un resumen de los hechos de las demandas:

1. Que el artículo 3 de la Ley 91 de 1989 creó el **Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio** como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica y atendiendo a lo regulado por el parágrafo 2° del art. 15 de la Ley 91 de 1989, le asignó como competencia el pago de las cesantías de los docentes de los establecimientos educativos del sector oficial.
2. Que los demandantes por laborar como docentes en el Departamento de Caldas o el Municipio de Manizales, le solicitaron al Ministerio de Educación – Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, el reconocimiento y pago de cesantías a las cuales tenían derecho.
3. Dichas cesantías fueron reconocidas y pagadas en distintas fechas por intermedio de entidad bancaria.
4. Que a los accionantes se les cancelaron sus cesantías en un término superior a los **60** días con los que contaba la entidad para realizar el pago en los casos en los que se renunció a términos de ejecutoria o **70** días después de presentada la solicitud, como se detalla a continuación:

Expediente	Fecha de solicitud de cesantías	A.A de reconocimiento	Fecha de pago de las cesantías (S/n la demanda)	Días de mora
<b>Caso No 1</b> 2020-00004	31/10/2017	Res.9974-6 del 19/12/2017	9/07/2018	145
<b>Caso No.2</b> 2020-00079	23/05/2016	Res. 413 del 27/06/2016	26/09/2016	21
<b>Caso No 3</b> 2020-00086	4/09/2018	Res. 751 del 17/10/2018	31/01/2019	48
<b>Caso No 4</b> 2020-00134	18/06/2019	Res. 4018-6 del 4/07/2019	21/10/2019	21
<b>Caso No 5</b> 2020- 00271	29/08/2019	Res. 10198-6 del 22/12/2017	16/03/2018	107
<b>Caso No 6</b> 2020- 00275	25/05/2016	Res. 5899-6 del 26/07/2016	1/11/2016	66
<b>Caso No 7</b> 2020- 00281	17/02/2017	Res.00000251 del 7/04/2017	27/07/2017	69

(6) 8879640 ext 11118



<b>Caso No 8 2020-00285</b>	27/06/2019	Res. 4351-6 del 18/07/2019	21/10/2019	13
<b>Caso No. 9 2020-00286</b>	30/07/2018	Res. 7708-6 del 6/09/2018	24/04/2019	165
<b>Caso No 10 2020-00016</b>	27/11/2019	Res. 7757-6 del 11/12/2019	13/04/2020	33
<b>Caso No 11 2021-00019</b>	2/01/2020	Res. 04 del 8/01/2020	20/05/2020	34
<b>Caso No 12 2021-00024</b>	27/02/2020	Res. 1216-6 del 17/03/2020	13/07/2020	32
<b>Caso No 13 2021-00053</b>	19/02/2020	Res. 1038-6 del 9/03/2020	13/07/2020	40
<b>Caso No 14 2021-00054</b>	4/03/2020	Res. 156 del 13/03/2020	31/07/2020	33

5. Que los accionantes solicitaron el reconocimiento y pago de la sanción moratoria a la entidad accionada y ésta, resolvió negativamente tales peticiones mediante los actos administrativos fictos atacados.

6.- Frente a los hechos, **La NACIÓN -MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**, en todos los casos con excepción de los casos 2 y 4 en los que guardó silencio, se opuso a las pretensiones y frente a los hechos, respondió así:

No. caso	SON CIERTOS	PARCIAL MENTE CIERTO	NO SON CIERTOS	NO SON HECHOS	NO LE CONSTAN
1.	1, 2, 3, 4 y 8		5 y 7 ya que el dinero se consignó el 26/02/18		6
2	No contestó				
3	1 al 6 y 8				7
4	No contestó				
5	1, 2 y 3		4, 5, 6 y 7 Dinero a disposición el 23/02/18		8, 9 a 13
6	1 a 3 y 14		4, 6, 10 y 13: dinero a disposición el 27/10/2016 y # de días mora es inferior	5, 7, 11	8, 9 y 12
7	1 a 4 y 14		5, 7 y 10		6, 8, 9, 11 a 13
8	1 a 4		5 dinero a disposic. 16/10/2019	6 y 7	8
9	1 a 4		5 y 7 dinero a disposición el 29/10/18	6	8
10	1, 3, 4 y 5	2			6 y 7

(6) 8879640 ext 11118

<b>11</b>	1, 3, 4 y 5	2		6 y 7
<b>12</b>	1 a 5			6 y 7
<b>13</b>	1, 3 a 5	2		6, 7 y 8
<b>14</b>	1 a 5		6 acto adtivo revestido de legalidad	8



### **PROBLEMAS JURÍDICOS:**

El Despacho considera que más allá de las circunstancias fácticas que plantean los hechos de las causas antes señaladas, el punto litigioso se contrae a determinar si legalmente tenía la entidad la obligación de reconocer y pagar la sanción moratoria, al no haber cancelado las cesantías dentro de los siguientes 60 o 70 días contados a partir de la fecha de radicación de la solicitud por los demandantes.

Seguidamente, se otorgó la palabra a las partes para que se pronunciaran sobre la fijación del litigio, sin realizar reparos.

### **MEDIDAS CAUTELARES (Artículo 180, num.9º)**

Las partes no presentaron solicitudes de medidas cautelares y el Despacho tampoco encontró necesario decretar alguna de urgencia, por lo cual se terminó esta etapa y se continuó con la siguiente fase de la audiencia.

### **DECRETO DE PRUEBAS (Artículo 180-10) A.I. Nos. 1101 a 1114.**

Procedió el Juzgado a incorporar como pruebas hasta donde la ley lo permita, los documentos aportados por las partes al momento de la presentación de las demandas que reposan a folios:

CASO No	PARTE DEMANDANTE Todos del archivo 01 o 02 de cada expediente electrónico	PARTE DEMANDADA documentos que acreditan la representación judicial de la entidad.
1   2020-00004	Fls 19 al 30	Fls. 8 y 9 - Archivo 03
2   <b>2020-00079</b>	Fls. 18 al 71	No contestó
3   <b>2020-00086</b>	Fls. 18 al 72	Fls. 7 al 32 - Archivo 05
4   <b>2020-00134</b>	Fls. 18 al 28	No contestó
5   <b>2020-00271</b>	Fls. 10 al 25	Fls. 1 al 19 - Archivo 07
6   <b>2020-00275</b>	Fls. 10 al 25	Fls. 18 al 94 - Archivo 07
7   <b>2020-00281</b>	Fls. 10 al 23	Fls. 1 al 26 - Archivo 06
8   <b>2020-00285</b>	Fls. 18 al 29	Fls. 1 al 19 - Archivo 07

(6) 8879640 ext 11118

9	<b>2020-00286</b>	Fls. 18 al 32	Fls. 1 al 19 y 28 - Archivo 07
10	<b>2020-00016</b>	Fls. 19 al 32	Fls. 13 al 77 - Archivo 07
11	<b>2021-00019</b>	Fls. 19 al 38	Fls. 1 al 19 - Archivo 09
12	<b>2021-00024</b>	Fls. 19 al 35	Fls. 1 al 12 - Archivo 10
13	<b>2021-00053</b>	Fls. 18 al 29	Fls. 1 al 14 - Archivo 10
14	<b>2021-00054</b>	Fls. 18 al 30	Fls. 1 al 19 - Archivo 10



En el caso 1, la parte demandante solicita en el escrito de traslado de excepciones, oficiar a la FIDUPREVISORA para que certifique sobre las constancias de notificación de las consignaciones hechas por concepto de las cesantías reconocidas en la resolución 9974-6 del 19 de diciembre de 2017. Esta petición habrá de ser negada por innecesaria, en tanto con los documentos aportados se reúnen los elementos jurídicos para resolver la litis.

Adicionalmente, el Ministerio de Educación Nacional solicita en algunos procesos se solicite a la entidad territorial la remisión del expediente administrativo, peticiones que se tornan innecesarias, en la medida en que con las documentales presentadas se reúnen los elementos jurídicos necesarios para proferir la decisión pertinente.

En el caso No. 8 El Ministerio pide se oficie a la Fiduprevisora a fin de que remita certificado de pago vía administrativa de la sanción moratoria que surgió del pago de las cesantías parciales mediante resolución 4351 del 18 de julio de 2019. Por innecesario .

En los casos Nos 10, 11, 13 y 14 el Ministerio pidió solicitar a la Fiduprevisora certificación sobre la fecha en que fue puesto en conocimiento el acto administrativo demandado, petición que se negó por innecesaria para resolver la litis, teniendo en cuenta que ya se reunieron los elementos jurídicos para ello.

En igual sentido se resolvió la petición realizada por el apoderado del FOMAG, quien solicitó decretar prueba de oficio en el caso 9 para establecer la responsabilidad de la entidad territorial en el pago tardío de las cesantías, la cual se negó por los mismos argumentos antes expuestos.

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

**Parte demandante:** Los apoderados de los demandantes hicieron uso de esta oportunidad procesal para insistir en los pedimentos de cada una de sus demandas, en cuanto a la mora causada por el pago tardío de las cesantías a los docentes demandantes.

**Parte demandada:** La apoderada de la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL

(6) 8879640 ext 11118

MAGISTERIO alega de conclusión reiterando los argumentos de defensa y resaltando que deben tenerse en cuenta los planteamientos del art. 57 de la Ley 1955 de 2019 para determinar la responsabilidad de las entidades territoriales cuando la mora es posterior al 31 de diciembre de 2019 y no decretar la nulidad de los actos acusados, ni condenar en costas a la entidad demandada.

La Procuradora Judicial rindió igualmente su concepto para todos los casos, solicitando la aplicación de la sentencia de Unificación en materia de sanción mora para acceder a las pretensiones negando la indexación solicitada.

Escuchadas las partes, se dispuso la suspensión de la audiencia para anunciar las decisiones pertinentes.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL**



**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**  
Manizales, diez (10) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

Radicado: 170013333004-2020-000044-00  
Medio de Control: NULIDAD y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Demandante: LUZ ENEIDA GIRALDO OSPINA  
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN  
NACIONAL – FONDO NACIONAL DE  
PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO  
Sentencia No.: 249

**1. ASUNTO**

Procede el Despacho a proferir sentencia en audiencia inicial, dentro del medio de control de NULIDAD y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO interpuesto por LUZ ENEIDA GIRALDO OSPINA.

**2. ANTECEDENTES**

**2.1. Pretensiones:**

Se solicita la nulidad del acto ficto del 31 de octubre de 2018 originado en petición realizada el 31 de julio de ese mismo año, que negó a la accionante, el reconocimiento y pago de la SANCIÓN POR MORA establecida en la Ley 1071 de 2006.

(6) 8879640 ext 11118

Adicionalmente, solicita declarar que la accionante, tiene derecho a que la demandada, le reconozca y pague la mencionada SANCIÓN POR MORA establecida en la Ley 1071 de 2006.

Como restablecimiento del derecho solicita:

Que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, reconozca y pague a la accionante la SANCIÓN POR MORA, equivalente a un (1) día de salario por cada día de retardo, contados desde los 70 días hábiles, después de haber radicado la solicitud de cesantía ante la entidad y hasta cuando se hizo efectivo el pago de la misma.

Que se condene a la entidad accionada al cumplimiento del fallo en los términos de los Arts 192 y ss de la Ley 1437 de 2011 y al reconocimiento y pago de los ajustes de valor a que hubiere lugar con motivo de la disminución del poder adquisitivo de la sanción moratoria, conforme al IPC desde la fecha en que se efectuó el pago de la cesantía hasta la ejecutoria de la sentencia que ponga fin al presente proceso.

Condenar a la demandada al reconocimiento y pago de intereses moratorios a partir del día siguiente a la ejecutoria de la sentencia hasta que se efectúe el pago de la sanción moratoria reconocida en esta sentencia, así como en costas conforme al Art. 188 CPACA.

## 2.2. Supuestos fácticos:

- Que el artículo 3 de la Ley 91 de 1989 creó el FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica.
- Que de conformidad con el parágrafo 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, le asignó la competencia al FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, el pago de las cesantías de los docentes de los establecimientos educativos del sector oficial.
- Que el 31 de octubre de 2017, la demandante solicitó el reconocimiento y pago de las cesantías a que tenía derecho como docente en los servicios educativos estatales del DEPARTAMENTO DE CALDAS.
- Que las cesantías fueron reconocidas a través de la Resolución No. 9974-6 del 19 de febrero de 2017 y pagada el 9 de julio de 2018.
- Que el plazo con el cual contaba la entidad demandada para cancelar las cesantías iba hasta el 14 de febrero de 2018 y hasta el momento de su cancelación transcurrieron 145 días de mora.
- Que frente a la reclamación de la sanción moratoria realizada el 31 de julio 2017, la entidad guardó silencio.

(6) 8879640 ext 11118

### 2.3. Normas violadas y concepto de violación:

Las normas que la parte demandante considera han sido violadas son las siguientes:

- Ley 91 de 1989, artículos 5 y 15
- Ley 244 de 1995, artículos 1 y 2
- Ley 1071 de 2006, artículos 4 y 5

Como concepto de violación, se plantearon los siguientes argumentos:

- Que las leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006, regularon la situación particular del pago de las cesantías parciales y definitivas de los servidores públicos, estableciendo un término perentorio para el reconocimiento de las mismas, que es de quince (15) días después de radicada la solicitud y cuarenta y cinco (45) días para proceder al pago después de haber sido expedido el acto administrativo de reconocimiento.

- Que este término está siendo burlado por la entidad accionada, pues se encuentra cancelando la prestación con posterioridad a los 70 días hábiles después de haber realizado la petición de la misma, debiendo asumir el Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio la sanción correspondiente por la mora en el pago de la cesantía, circunstancia ésta que se materializa como medio para resarcir los daños causados a la parte demandante.

### 2.4. Contestación de la demanda:

**La NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO** se opuso a las pretensiones de la demanda y propuso las excepciones de DETRIMENTO PATRIMONIAL DEL ESTADO, COBRO DE LO NO DEBIDO POR EXCESO DE DÍAS DE MORA y GENÉRICA.

## 3. CONSIDERACIONES

### 3.1. El fondo del asunto:

Se pretende en este caso, la nulidad del acto administrativo ficto mediante el cual el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio negó a la demandante, el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por extemporaneidad en el pago de las cesantías causadas por la labor de la demandante como docente.

(6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales  
 WhatsApp 318 241 0825

### **Problema Jurídico:**

*¿Hay lugar al reconocimiento de la sanción por mora por el no pago oportuno de las cesantías parciales o definitivas a los docentes de los establecimientos educativos del sector oficial, con sustento en la ley 1071 de 2006?*

### **Argumento central:**

**Las normas contenidas en la ley 1071 de 2006, son aplicables a los docentes:**

Así ha sido definido por el H. Consejo de Estado en la sentencia SUJ-012-S2, fallo del 18 de julio de 2018, en la cual sobre este aspecto unificó su jurisprudencia en el sentido que a los docentes le son aplicables las Leyes 244 de 1995<sup>1</sup> y 1071 de 2006<sup>2</sup>, que contemplan la sanción por mora en el reconocimiento y pago de las cesantías parciales o definitivas de los servidores públicos, siendo consonante esta posición, con la adoptada por la Corte Constitucional. Al punto explicó

*“...Con fundamento en lo expuesto, para la Sección Segunda 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<sup>3</sup>, 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...”*

Así las cosas, se concluye que la Ley 1071 de 2006, es aplicable en su integridad al régimen especial de los docentes, y por tanto, la Nación, Ministerio de Educación, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio debe acatar el mandato legal contenido en el art. 2 de la citada normativa, relacionado con el reconocimiento y pago oportuno de sus cesantías parciales y definitivas de éstos.

### **Momento en que se causa la sanción moratoria:**

<sup>1</sup> «por medio de la cual se fijan términos para el pago oportuno de cesantías para los servidores públicos, se establecen sanciones y se dictan otras disposiciones.»

<sup>2</sup> «por medio de la cual se adiciona y modifica la Ley 244 de 1995, se regula el pago de las cesantías definitivas o parciales a los servidores públicos, se establecen sanciones y se fijan términos para su cancelación.»

<sup>3</sup> Definición utilizada en el Decreto Ley 3135 de 1968, para significar a los empleados públicos y a los trabajadores oficiales.

Ahora bien, la Ley 1071 de 2006 que modificó y adicionó la Ley 244 de 1995, regula el pago de las cesantías definitivas o parciales a los servidores públicos, así como establece sanciones y se fijan términos para su cancelación, disponiendo en lo pertinente:

“(…)

**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 (...). / Negrilla fuera de texto/*

Normas de las que se deduce que la administración cuenta con 15 días hábiles para proferir el acto administrativo de reconocimiento, cuando medie solicitud de cesantías parciales o definitivas; en firme el acto administrativo de reconocimiento, dentro de los 45 días hábiles se debe surtir el pago de la prestación, so pena de incurrir en mora penalizada con un día de salario por cada día de atraso.

El H. Consejo de Estado en la sentencia de unificación a la que se ha hecho referencia, respecto a la exigibilidad de la sanción moratoria, estableció varias hipótesis sobre las cuales fijó las siguientes reglas a través del siguiente cuadro:

(6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)

 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales

 WhatsApp 318 241 0825

HIPÓTESIS	NOTIFICACIÓN	CORRE EJECUTORIA	TÉRMINO PAGO CESANTÍA	CORRE MORATORIA
PETICIÓN SIN RESPUESTA	No aplica	10 días, después de cumplidos 15 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 computo del término de pago	10 días, después de cumplidos 15 para expedir el acto	45 días posteriores a la ejecutoria	70 días posteriores a la petición
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 <sup>4</sup>	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,	Interpuso recurso	Adquirida, después de 15	45 días, a partir del	61 días desde la

<sup>4</sup> Se consideran los supuestos 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.

RECURSO SIN RESOLVER		días de interpuesto el recurso	siguiente a la ejecutoria	interposición del recurso
----------------------	--	--------------------------------	---------------------------	---------------------------



### CASO CONCRETO:

El presente asunto encaja dentro de la segunda de las hipótesis teniendo en cuenta que se expidió el acto administrativo por fuera del término y no fue notificado. Aquí contabilizamos la mora, vencidos los 70 días después de radicada la solicitud de pago de cesantías. Veamos:

Fecha de solicitud cesantías	Fecha límite para proferir el acto de reconocimiento	A.A de reconocimiento y notificación	Fecha límite para cancelar las cesantías - o 70 días-	Fecha de pago de las cesantías	¿Hubo mora?	
					SI	NO
31/10/2017	23/11/17	Res.9974-6 del 19/12/2017	14 de febrero de 2018	Puestas a disposición el 27 febrero de 2018	X	
	Extemporáneo	<b>No se tiene en cuenta la notificación</b>		(Reprogramadas)	Del 15 al 26 de febrero de 2018	

Si bien la demandante refiere no haber sido notificada del momento en el que fue puesto a su disposición el valor correspondiente a las cesantías y que por consiguiente, la mora debía contabilizarse desde que ésta tuvo conocimiento del hecho, no es posible para el Despacho acceder a dicha petición, ya que como se ha venido sosteniendo, el dinero fue puesto a disposición de su beneficiaria y no es una carga de la entidad informar a la parte la oportunidad en la que lo realiza, por lo tanto, no es dable predicar la mora reclamada.

Frente al particular, huelga resaltar que la entidad cuenta con una página web en la cual se encuentra el link relacionado con las consultas para los trámites allí adelantados y en relación concreta con las prestaciones, se puede conocer su estado ingresando a la página [www.fomag.gov.co](http://www.fomag.gov.co) con su usuario y contraseña o descargando la aplicación Fomag en su dispositivo móvil en el link estado prestaciones y verificar si se encuentra en estado pagado.

Por la razón anterior y no obstante accederse a las pretensiones de la demanda, si debe decir el despacho que la excepción de cobro de lo no debido planteada por el Ministerio de Educación Nacional, referida al exceso de días de mora cobrados debe declararse probada.

Se tiene entonces que el Ministerio de Educación Nacional, de conformidad con las pruebas precitadas, resolvió la petición de reconocimiento y pago de cesantías de manera extemporánea, excediendo los términos establecidos en la Ley 1071 de 2006.

A lo anterior se agrega que ya la Corte Constitucional ha sentado una línea jurisprudencial en el sentido que es un derecho de los trabajadores el pago oportuno de sus prestaciones; así mismo ha aclarado quién asume las consecuencias del pago tardío de tales acreencias laborales<sup>5</sup>:

*“...**(i)** la sentencia C-428 de 1997, declaró inexecutable las expresiones “reconocerse, liquidarse y”, del artículo 14 de la Ley 344 de 1996 **(ii)** recordó los mandatos constitucionales sobre la necesidad de partida presupuestal disponible para todo gasto público, por ello no se pueden pagar las cesantías sin una disponibilidad previa; **(iii)** hizo suyas las consideraciones de sentencias anteriores en donde se sostuvo que una vez liquidada una cesantía parcial, lo normal sería que se le entregara al empleado, toda vez que él cuenta con ella para atender a las necesidades que según la ley justifican el retiro de la cesantía parcial. Lo anterior, porque “el retardo de la administración le causa daño económico, bien sea por la pérdida de la oportunidad de utilización efectiva de los fondos, ya por la necesidad de contratar créditos mientras el desembolso se produce”; **(iv)** igualmente reiteró que desde el punto de vista de la entidad pública obligada, ésta, de conformidad con el artículo 345 de la Constitución, no podría efectuar el correspondiente gasto público sin la suficiente disponibilidad presupuestal, **pero no lo es menos que, por una parte, el tiempo que transcurra entre la liquidación y el desembolso, inclusive por causas presupuestales, implica un deterioro del poder adquisitivo de la moneda, y por otra, que el costo respectivo no debe asumirlo el trabajador sino el patrono. Si éste desea que tal costo disminuya, habrá de procurar el pronto pago, mediante la agilización de los trámites presupuestales, pero no le será lícito prolongar indefinidamente la iniciación de los mismos, cargando al trabajador con las consecuencias...**”*

La anterior línea se mantiene, pues mediante sentencia C-006 de 2012, insistió en que el reconocimiento, liquidación y pago de las cesantías parciales a cargo de las entidades estatales, no puede someterse a la existencia de apropiaciones presupuestales.

De conformidad con la normativa citada y los hechos probados, los aquí demandantes, tienen derecho al reconocimiento y pago de la sanción moratoria establecida en la Ley 1071 de 2006 y por esta razón, es procedente declarar la nulidad del acto administrativo demandado.

En consecuencia, a título de restablecimiento del derecho, se condenará a la Nación - Ministerio de Educación - Fondo Nacional de Prestaciones

<sup>5</sup> Corte Constitucional, sentencia T-777 del 2008.

Sociales del Magisterio, a que reconozca y pague, la sanción moratoria de que trata el parágrafo del artículo 5° de la Ley 1071 de 2006, con el salario base de liquidación explicado por el H. Consejo de Estado según se trate de reconocimiento de cesantías parciales o definitivas conforme condense en el siguiente cuadro:

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

### De la indexación solicitada:

La parte demandante solicita también el reconocimiento y pago de los ajustes de valor a que haya lugar con motivo de la disminución del poder adquisitivo de la sanción moratoria. Frente al particular, el Consejo de Estado mediante sentencia de unificación del 18 de julio de 2018, indicó<sup>6</sup>:

*“189. Ahora bien, esta situación debe ser mirada desde la óptica de ser una sanción que se causó al constituirse en mora y cesar con el pago de la cesantías, y ese contexto, la sentencia que la reconoce simplemente declara su ocurrencia y la cuantifica, sin que ello implique el incumplimiento de una obligación generada por ministerio de la ley, tratándose de empleados públicos, susceptible de ser ajustada con los índices de precios al consumidor, cuyo propósito es mantener la capacidad adquisitiva y la finalidad que la justifica en el ordenamiento jurídico.*

*190. 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, según el cual, «Las condenas al pago o devolución de una cantidad líquida de dinero se ajustarán tomando como base el índice de precios al consumidor», 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.*

Y concluye:

*“3.5.4 **Sentar jurisprudencia**, reiterando que es improcedente la indexación de la sanción moratoria. Lo anterior, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 187 del CPACA.*

<sup>6</sup> sConsejo de Estado, Sección Segunda, Exp. No. 730001-23-33-000-2014-00580-01 (4961-2015).

La frase anteriormente resaltada, fue revisada por el Consejo de Estado en sentencia del 26 de agosto de 2019, proferida por la Sección Segunda, Subsección A, C.P. William Hernández Gómez, explicando de un lado que la sentencia de unificación quiso precisar que no era posible indexar la sanción moratoria mientras esta se causaba, sin que fuera obstáculo la aplicación del artículo 187 del CPACA por tratarse de una condena al pago de una cantidad líquida de dinero, coligiendo que la interpretación que más se ajustaba a la sentencia de unificación era la siguiente:

- a) *Mientras se causa la sanción moratoria, día a día, esta no podrá indexarse;*
- b) *Cuando termina su causación se consolida una suma total, ese valor total si es objeto de ajuste, desde la fecha en que cesa la mora hasta la ejecutoria de la sentencia – art. 187 – y*
- c) *Una vez quede ejecutoriada la condena, no procede indexación sino que se generan los intereses según lo dispuesto en los artículos 192 y 195 del CPACA.*

Dispuso entonces el Consejo de Estado en dicha sentencia modificar la orden que había dado el a quo frente a la indexación, en el sentido de que el valor total generado por sanción moratoria se ajustará en su valor tomando como base el IPC conforme lo dispone el 187 CPACA, a partir del día siguiente en que cesó la causación hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia y en adelante correrán los intereses consagrados en los arts. 192 y 195 del CPACA.

Visto lo expuesto, el juzgado acogerá este último pronunciamiento en cuanto a la indexación que habrá de hacerse a la sanción a partir del momento en que cesó su causación y hasta la presente sentencia, tesis que se atempera al hecho notorio como es la permanente devaluación de la moneda, lo que disminuye en forma continua el poder adquisitivo del ingreso, por lo que disponer la indexación obedece a las normas constitucionales referidas y al concepto de equidad previsto también en el artículo 16 de la Ley 446 de 1998.

### **Prescripción de acreencias:**

En relación con la prescripción se acoge lineamiento fijado por la Sección Segunda del Consejo de Estado en Sentencia de Unificación jurisprudencial CE- SUJ004 de 2016<sup>7</sup>, conforme a lo regulado en el art. 151 del Código de

---

<sup>7</sup> C.E, S de lo Contencioso Administrativo, S.II, C.P. Luis Rafael Vergara Quintero, 25 de agosto de 2016, radicado 08001 23 31 000 2011 00628-01 (0528-14): “...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 ordenamiento legal, la que sólo fue creada a partir de la consagración del régimen anualizado de las cesantías, en virtud de la ley 50 de 1990...”

Procedimiento Laboral<sup>8</sup> encontrando que en este asunto no hay lugar a declarar la prescripción, en tanto la petición de reconocimiento de la sanción moratoria fue presentada dentro de los tres años contados a partir de la tardanza en el pago de cesantías e interrumpiendo con ella la prescripción por un lapso igual; por su parte, la demanda fue presentada dentro de los tres años siguientes.

### Costas:

Se condenará en costas a la entidad demandada, partiendo del criterio objetivo que ha venido sustentando el H. Consejo de Estado para la imposición de las mismas, el cual concluye que no se debe evaluar a conducta de las partes (temeridad o mala fe), sino aspectos objetivos respecto de su causación, tal como lo prevé el Código General del Proceso, con el fin de darle plena aplicación a su artículo 365. Al respecto<sup>9</sup> se indicó que:

*“...El concepto de las costas del proceso está relacionado con todos los gastos necesarios o útiles dentro de una actuación de esa naturaleza y comprende los denominados gastos o expensas del proceso llamados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo gastos ordinarios del proceso y otros como son los necesarios para traslado de testigos y para la práctica de la prueba pericial, los honorarios de auxiliares de la justicia como peritos y secuestres, transporte de expediente al superior en caso de apelación, pólizas, copias, etc.*

*Igualmente, el concepto de costas incluye las agencias del derecho que corresponden a los gastos por concepto de apoderamiento dentro del proceso, que el juez reconoce discrecionalmente a favor de la parte vencedora atendiendo a los criterios sentados en los numerales 3° y 4° del artículo 366 del C.G.P, y que no necesariamente deben corresponder al mismo monto de los honorarios pagados por dicha parte a su abogado los cuales deberán ser fijados contractualmente entre éstos conforme a los criterios previstos en el artículo 28 numeral 8° de la ley 1123 de 2007...”*

Siendo ello así, y considerando que en el presente asunto las costas se han causado, por lo menos en lo que tiene que ver con las agencias en derecho, habrá de condenarse a su pago a la entidad y en favor de la demandante,

<sup>8</sup> C.P.L. “Art. 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 patrono sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpirá la prescripción pero sólo por un lapso igual.”

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda – Subsección “A”, C.P. William Hernández Gómez, siete (7) de abril de dos mil dieciséis (2016), Rad. 13001-23-33-000-2013-00022-01.

liquidación que se hará conforme a las normas del C.G. del P., antes referida.

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### 4. FALLA

**PRIMERO: DECLARAR** no probada la excepción de DETRIMENTO PATRIMONIAL DEL ESTADO y probada la de COBRO DE LO NO DEBIDO POR COBRO EN EXCESO DE LOS DÍAS DE MORA, conforme a lo dicho en la motiva.

**SEGUNDO: DECLARAR** la nulidad del acto administrativo ficto por medio del cual se negó el reconocimiento y pago de la sanción por mora establecida en la Ley 1071 de 2006 a la demandante, LUZ ENEIDA GIRALDO OSPINA, derivado de la petición del 31 de julio de 2018.

**TERCERO: ORDENAR** a título de restablecimiento del derecho a la **NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**, a que reconozca y pague a la demandante, la sanción moratoria de que trata el parágrafo del artículo 5° de la Ley 1071 de 2006, consistente en un día de salario por cada día de retardo, para el período comprendido entre el **15 al 26 de febrero de 2018** y sobre el salario percibido por la demandante mientras se produjo la mora, esto es 2018.

**CUARTO: DISPONER** que las sumas a pagar sean INDEXADAS a partir del momento en que cesó su causación y hasta la presente sentencia.

**QUINTO: ADVERTIR** a la entidad que deberá cumplir la sentencia en los términos previstos en el artículo 192 del CPACA.

**SEXTO: CONDENAR** en costas a la NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, las cuales serán liquidadas por la Secretaría del Despacho, atendiendo las consideraciones expuestas en la parte motiva.

**SÉPTIMO: EXPEDIR** las copias necesarias en los términos del artículo 114 del Código General del Proceso, ejecutoriada esta providencia.

**OCTAVO: LIQUIDAR** los gastos del proceso, DEVOLVER los remanentes si los hubiere y ARCHIVAR las diligencias, previas las anotaciones respectivas en el programa Justicia Siglo XXI una vez en firme la decisión.

**NOTIFICACION DE LA SENTENCIA:** Se procede a la notificación en estrados.

(6) 8879640 ext 11118

**CONTROL DE LEGALIDAD:** Se dio aplicación al artículo 207 del CPACA, realizando control de legalidad, sin que las partes se hubieren pronunciado al respecto.

24



**MARIA ISABEL GRISALES GOMEZ**  
**Juez**

---

 (6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)

 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales

 WhatsApp 318 241 0825

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**

**AUDIENCIA INICIAL**

**ACTA No. 147**

**Artículo 180 de la Ley 1437 de 2011**

---

Siendo las nueve de la mañana (09:00 a.m.), del diez (10) de diciembre del año dos mil veintiuno (2021), el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales, declara abierta la audiencia inicial consagrada en el art. 180 del CPACA, de manera simultánea dentro de quince procesos de Nulidad y Restablecimiento del Derecho con similitud fáctica y normativa, seguidos contra la NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL -FOMAG-, los cuales pasan a identificarse:

**CASO No. 1**

Radicación: 1700133330042020-00004  
Demandante: LUZ ENEIDA GIRALDO OSPINA

**CASO No. 2**

Radicación: 1700133330042020-00079  
Demandante: LUZ ANGELA GALLEGO DAZA

**CASO No. 3**

Radicación: 1700133330042020-00086  
Demandante: MARÍA RUBIELA CASTRILLÓN

**CASO No. 4**

Radicación: 1700133330042020-00134  
Demandante: MARÍA CARIDAD MORENO LEÓN

**CASO No. 5**

Radicación: 1700133330042020-00271  
Demandante: JOSÉ MAURICIO RAMÍREZ MORALES

**CASO No. 6**

Radicación: 1700133330042020-00275  
Demandante: SANDRA MARÍA SÁNCHEZ ÁGUDELO

**CASO No. 7**

Radicación: 1700133330042020-00281  
Demandante: MIRIAM GEMA ARANGO ÁLVAREZ

**CASO No. 8**

Radicación: 1700133330042020-00285  
Demandante: LUIS ALFONSO MORALES HERRERA

**CASO No. 9**

Radicación: 1700133330042020-00286  
Demandante: IRLANDA OCHOA CARVAJAL

**CASO No. 10**

Radicación: 1700133330042021-00016  
Demandante: LUIS ENRIQUE RAMÍREZ OROZCO

**CASO No. 11**

Radicación: 1700133330042021-00019  
Demandante: MARÍA ISABEL CORREDOR SÁNCHEZ

**CASO No. 12**

Radicación: 1700133330042021-00024  
Demandante: DORA CECILIA PARRA CASTRO

**CASO No. 13**

Radicación: 1700133330042021-00053  
Demandante: EDGAR TORRES CASTILLO

**CASO No. 14**

Radicación: 1700133330042021-00054  
Demandante: MARTHA LUCÍA GIRALDO ARIAS

**ASISTENTES A LA AUDIENCIA:**

Se verificó la asistencia de quienes de manera obligatoria y facultativa debían concurrir a la diligencia, aclarando que la inasistencia de alguno de ellos, no impedirá su realización conforme lo dispone el inciso 2° del numeral 2° del artículo 180 del CPACA.

**Parte demandante:**

**CASOS 1 a 4, 8, 9 12 a 14: Dra. LUZ HERLINDA ÁLVAREZ SALINAS,**  
C.C.# 30.238.932 y T.P.# 293.598 del C. s. de la J., a quien se reconoció

---

 (6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales  
 WhatsApp 318 241 0825

personería conforme sustitución de la abogada LAURA MARCELA LOPEZ QUINTERO. A.S Nos. 540 a 548.

**CASOS 5, 6 y 7: DR. CRISTIAN DAVID GÓMEZ NARANJO, CC. 75.093.055 y T.P No. 163.476** conforme a la sustitución conferida por la abogada SANDRA SÁNCHEZ CANDAMIL, CC. 1.053.790.364 y T.P No. 230.903, a quien se le reconoció personería. A.S. No. 549 al 551.

**Casos 10 y 11. Dr. LUIS ALONSO ARISTIZABAL MARÍN, CC.4.597.967 y T.P. 80.968** conforme a la sustitución hecha por el abogado **RUBEN DARIO GIRALDO MONTOYA.**

Se acepta la renuncia a la abogada LILIANA RODRÍGUEZ y se reconoce Personería a los apoderados antes mencionados. A.S Nos. 554 y 555.

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

**EN TODOS LOS CASOS:** Actuó el **Dr. JAVIER RAMIRO CASTELLANOS SANABRIA**, identificado con la C.C.# 1.020.714.534 y T.P.# 237.954 del C. s. de la J., se le reconoció como apoderada sustituta conforme a los poderes suscritos por el Dr. LUIS ALFREDO SANABRIA RIOS. A.S Nos. 556 a 569.

**MINISTERIO PÚBLICO: DRA. CATALINA GÓMEZ DUQUE**

**IDENTIFICACIÓN DEL TEMA A TRATAR**

En los casos bajo estudio, los docentes demandantes solicitan el reconocimiento y pago de la sanción moratoria causada por el pago tardío de sus cesantías.

**SANEAMIENTO DEL PROCESO (Art. 180-5 CPACA)**

El Despacho no observó vicios o causales de nulidad que afecten el debido proceso en las actuaciones objeto de la presente audiencia y en igual sentido se pronunciaron las partes.

**CONCILIACIÓN**

Se otorgó la palabra a las partes para indicar si traen interés de conciliar en los casos objeto de la presente audiencia, atendiendo los conceptos allegados a las actuaciones.

(6) 8879640 ext 11118

En primer lugar, al apoderado del MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL quien presentó las propuestas de conciliación traídas en 6 procesos, sustentando los términos de las mismas.

En los procesos 2021-00019, 2020-285, 2021-00016, 2020-00286, 2021-00004., 2021-00053, 2020-000275 precisó que el Comité de Conciliación acordó no proponer ninguna fórmula por tratarse de moras causadas con posterioridad al 31 de diciembre de 2019.

Se corrió traslado a los apoderados de los demandantes para pronunciarse respecto a las mismas:

El abogado CRISTIAN CAMILO en los casos que representa, no aceptó la conciliación propuesta porque no se ajusta a la totalidad de los días computados por la entidad.

En lo que atañe a los procesos en los que actúa como apoderada la firma López Quintero, la abogada **LUZ HERLINDA ÁLVAREZ SALINAS** no aceptó las propuestas de conciliación porque evidencia diferencia entre el número de días y la cuantía reclamada, al igual que lo atinente al porcentaje que en sede administrativa han venido reconociendo el 100%, amén que en muchas de las que ya fueron aceptadas no se ha realizado el pago.

El apoderado de la firma GIRALDO ABOGADOS se abstuvo de hacer pronunciamiento frente a ello ante la posición de la accionada de no formular propuesta de conciliación en los casos que representa.

La Delegada del Ministerio Público ante la ausencia de conciliación, solicitó que se declare fallida la presente etapa, lamentando la postura de la entidad accionada ante la clara posición de unificación del Consejo de Estado.

El Despacho declaró fallida la presente etapa para los 14 procesos tanto en los que se presentó como en los que no se recibió propuesta de conciliación.

**EXCEPCIONES PREVIAS (Art. 180-6 CPACA)  
Autos Interlocutorios Nos. (1095 al 1100)**

a.- En algunos de los casos fueron planteadas las excepciones previas que se resuelven a continuación:

**FALTA DE INTEGRACION DE LITISCONSORCIO NECESARIO**

CASO 6 - 2020-00275  
CASO 10 – 2021-000016  
CASO 11 – 2021-00019  
CASO 12 – 2021-00024  
CASO 13 – 2021-00053  
CASO 14 – 2021-00054

(6) 8879640 ext 11118

En los procesos que se refieren, la entidad demandada planteó este medio exceptivo bajo el argumento que es necesario la presencia del ente territorial y de la Fiduprevisora, en virtud al procedimiento establecido en las Leyes 91 de 1989 y 962 de 2005, así como el Decreto 2831 de 2005, concluyendo que como en el trámite administrativos relativo al reconocimiento de cesantías de los docentes participan diferentes actores, esto es, el ente nominador o entidad territorial y la Fiduprevisora S.a., en su calidad de vocera y administradora del FOMAG, es que deben vincularse en tal calidad. En algunos de ellos sustentó lo regulado por el artículo 57 de la Ley 1955.

Se deja constancia que se resuelve la excepción declarándola no probada (argumentos contenidos en el registro del audio y video).

### **INEPTITUD DE LA DEMANDA POR INDEBIDO AGOTAMIENTO DEL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD**

CASO 10 RAD 2021-00016  
CASO 11 2021-00019  
CASO 12 RAD 2021-00024  
CASO 13 RAD 2021-00053

Se planteó la ineptitud sustancial de la demanda por indebido agotamiento del requisito de procedibilidad, en tanto no fue convocada la entidad territorial, al tenor de lo dispuesto por el art. 57 de la Ley 1955 de 2019.

Si bien este reclamo se enmarca en los presupuestos regulados por el art. 161 el CPACA y no por las excepciones previas del art. 100 del C. G. del P., debe decir el Juzgado que los mismos se niegan porque la entidad que se demanda es el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FOMAG, era contra ella que se debía acreditar el requisito de procedibilidad; conclusión que se acompasa con la decisión del Despacho de negar la integración del contradictorio con la entidad territorial como litisconsorcio necesario.

Ahora bien, de resultar que la mora se presentó en la expedición del acto administrativo y por tanto, hay responsabilidad del ente territorial, se realizará pronunciamiento específico en torno a la capacidad que le asiste a la NACIÓN de repetir frente a las mismas.

### **CADUCIDAD**

En el caso 6, correspondiente al radicado 2020-0275, la entidad demandada plantea la CADUCIDAD, planteando argumentos generales, pero ninguno dirigido al caso concreto, situación que no impide al Juzgado decir que en ese proceso se ha demandado un acto ficto o presunto, para lo cual no se tiene establecido término de caducidad, al tenor de lo dispuesto por el literal d), del art. 164 del CPACA.

(6) 8879640 ext 11118

**b.- Requisitos de procedibilidad:**

Respecto a la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad (art. 161-1 CPACA), encontramos que en todos los casos se cumplió con este requisito.

En cuanto al requisito del numeral 2° del art. 161 del CPACA que hace referencia a la necesidad de haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios, se observa que los actos administrativos demandados no dieron la oportunidad de interponer recursos, al tratarse además de actos fictos o presuntos, que permiten ser atacados vía judicial sin la interposición de algún recurso de tipo obligatorio.

Notificadas las decisiones, las partes estuvieron conformes con la decisión adoptada, a excepción del apoderado del FOMAG quien interpuso el recurso de reposición frente a la decisión de integración de litis consorte necesario, atendiendo a lo regulado en la Ley 1955 de 2019 art. 57.

Al correr traslado a los apoderados del recurso, la doctora Luz Herlinda afirmó que deja en consideración del Despacho la decisión y el apoderado CRISTIAN CAMILO solicitó que se mantenga la decisión conforme a la responsabilidad del FOMAG para realizar el pago de las prestaciones.

El abogado LUIS ALONSO, por su parte, indicó que el art. 57 de la Ley 1955 de 2019 debe armonizarse con las demás normas que regulan los términos de cesantías de los servidores públicos y comparte la decisión del Despacho en el entendido de que el FOMAG puede repetir frente a las entidades territoriales.

La Procuradora Judicial solicitó la aplicación al art. 242 del CPACA modificado por la Ley 2080 de 2021, esto es, tramitar el recurso interpuesto por la parte demandada. Precisó que al FOMAG le correspondía haber realizado pronunciamiento en forma oportuna, probando que la mora estuvo en cabeza del ente territorial y no en esta oportunidad trasladar la responsabilidad al Despacho.

Se decretó un receso de 15 minutos para analizar los argumentos planteados.

Reanudada la audiencia, el Juzgado conforme al art. 243 del CPACA encontró procedente resolver el recurso interpuesto y por consiguiente, mantuvo la decisión de negar la excepción de falta de integración del litis consorcio necesario, exponiendo los argumentos para ello tal y como quedó en el registro de audio y video.

La decisión fue notificada en estrados, sin que se interpusieran recursos frente a ella.

### **FIJACIÓN DEL LITIGIO (Art. 180-7 CPACA)**

Para desarrollar esta etapa de la audiencia, el Despacho procedió a anunciar de manera sucinta, el contenido de las pretensiones de las demandas:

### **PRETENSIONES**

En todos los casos, se solicitó la nulidad de los actos administrativos fictos por medio de los cuales, se negó a los docentes accionantes, el reconocimiento y pago de la SANCIÓN POR MORA establecida en la Ley 1071 de 2006, que corresponden a las siguientes:

<b>No. CASO</b>	<b>RAD.</b>	<b>DEMANDANTE</b>	<b>Actos fictos demandados A raíz de las peticiones de:</b>
1	2020-00004	Luz Eneida Giraldo Ospina	Petición del 31 de julio de 2018
2	2020-00079	Luz Ángela Gallego Daza	Petición del 10 de julio de 2019
3	2020-00086	María Rubiela Castrillón	Petición del 10 de julio de 2019
4	2020-00134	María Caridad Moreno León	Petición del 25 de octubre de 2019
5	2020-00271	José Mauricio Ramírez Morales	Petición del 4 de marzo de 2019
6	2020-00275	Sandra María Sánchez Agudelo	Petición del 6 de septiembre de 2019
7	2020-00281	Miriam Gema Arango Álvarez	Petición del 5 de marzo de 2019
8	2020-00285	Luis Alfonso Morales Herrera	Petición del 5 de noviembre de 2019
9	2020-00286	Irlanda Ochoa Carvajal	Petición del 29 de marzo de 2019
10	2021-00016	Luis Enrique Ramírez Orozco	Petición del 10 de agosto de 2020
11	2021-00019	María Isabel Corredor Sánchez	Petición del 11 de agosto de 2020
12	2021-00024	Dora Cecilia Parra Castro	Petición del 30 de junio de 2020
13	2021-00053	Edgar Torres Castillo	Petición del 27 de agosto de 2020
14	2021-00054	Martha Lucía Giraldo Arias	Petición del 27 de agosto de 2020

Adicionalmente se solicita declarar que los accionantes, tienen derecho a que la demandada, les reconozca y pague la sanción por mora establecida en la Ley 1071 de 2006, equivalente a un día de salario por cada día de retardo contados a partir de los **60 o 70** días hábiles, desde el momento en que se radicaron las respectivas solicitudes de reconocimiento de cesantías y hasta que se hizo efectivo el pago de las mismas.

Que se condene a la entidad accionada a reconocer y pagar los ajustes de valor a que haya lugar con motivo de la disminución del poder adquisitivo de la sanción moratoria que se reconozca, tomando como base el IPC desde la fecha en que se pagó la cesantía hasta la ejecutoria de la sentencia que ponga fin a este proceso (excepto en los casos No. 10 y 11).

Que se condene a la demanda al pago de intereses a que haya lugar, art. 195 CPACA

Que se condene en costas y al cumplimiento del fallo en los términos del Art. 192 de la ley 1437 de 2011.



## HECHOS

Seguidamente pasa el Despacho a hacer un resumen de los hechos de las demandas:

1. Que el artículo 3 de la Ley 91 de 1989 creó el **Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio** como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica y atendiendo a lo regulado por el parágrafo 2° del art. 15 de la Ley 91 de 1989, le asignó como competencia el pago de las cesantías de los docentes de los establecimientos educativos del sector oficial.
2. Que los demandantes por laborar como docentes en el Departamento de Caldas o el Municipio de Manizales, le solicitaron al Ministerio de Educación – Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, el reconocimiento y pago de cesantías a las cuales tenían derecho.
3. Dichas cesantías fueron reconocidas y pagadas en distintas fechas por intermedio de entidad bancaria.
4. Que a los accionantes se les cancelaron sus cesantías en un término superior a los **60** días con los que contaba la entidad para realizar el pago en los casos en los que se renunció a términos de ejecutoria o **70** días después de presentada la solicitud, como se detalla a continuación:

Expediente	Fecha de solicitud de cesantías	A.A de reconocimiento	Fecha de pago de las cesantías (S/n la demanda)	Días de mora
<b>Caso No 1</b> 2020-00004	31/10/2017	Res.9974-6 del 19/12/2017	9/07/2018	145
<b>Caso No.2</b> 2020-00079	23/05/2016	Res. 413 del 27/06/2016	26/09/2016	21
<b>Caso No 3</b> 2020-00086	4/09/2018	Res. 751 del 17/10/2018	31/01/2019	48
<b>Caso No 4</b> 2020-00134	18/06/2019	Res. 4018-6 del 4/07/2019	21/10/2019	21
<b>Caso No 5</b> 2020- 00271	29/08/2019	Res. 10198-6 del 22/12/2017	16/03/2018	107
<b>Caso No 6</b> 2020- 00275	25/05/2016	Res. 5899-6 del 26/07/2016	1/11/2016	66
<b>Caso No 7</b> 2020- 00281	17/02/2017	Res.00000251 del 7/04/2017	27/07/2017	69

(6) 8879640 ext 11118

<b>Caso No 8 2020-00285</b>	27/06/2019	Res. 4351-6 del 18/07/2019	21/10/2019	13
<b>Caso No. 9 2020-00286</b>	30/07/2018	Res. 7708-6 del 6/09/2018	24/04/2019	165
<b>Caso No 10 2020-00016</b>	27/11/2019	Res. 7757-6 del 11/12/2019	13/04/2020	33
<b>Caso No 11 2021-00019</b>	2/01/2020	Res. 04 del 8/01/2020	20/05/2020	34
<b>Caso No 12 2021-00024</b>	27/02/2020	Res. 1216-6 del 17/03/2020	13/07/2020	32
<b>Caso No 13 2021-00053</b>	19/02/2020	Res. 1038-6 del 9/03/2020	13/07/2020	40
<b>Caso No 14 2021-00054</b>	4/03/2020	Res. 156 del 13/03/2020	31/07/2020	33



5. Que los accionantes solicitaron el reconocimiento y pago de la sanción moratoria a la entidad accionada y ésta, resolvió negativamente tales peticiones mediante los actos administrativos fictos atacados.

6.- Frente a los hechos, **La NACIÓN -MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**, en todos los casos con excepción de los casos 2 y 4 en los que guardó silencio, se opuso a las pretensiones y frente a los hechos, respondió así:

No. caso	SON CIERTOS	PARCIAL MENTE CIERTO	NO SON CIERTOS	NO SON HECHOS	NO LE CONSTAN
1.	1, 2, 3, 4 y 8		5 y 7 ya que el dinero se consignó el 26/02/18		6
2	No contestó				
3	1 al 6 y 8				7
4	No contestó				
5	1, 2 y 3		4, 5, 6 y 7 Dinero a disposición el 23/02/18		8, 9 a 13
6	1 a 3 y 14		4, 6, 10 y 13: dinero a disposición el 27/10/2016 y # de días mora es inferior	5, 7, 11	8, 9 y 12
7	1 a 4 y 14		5, 7 y 10		6, 8, 9, 11 a 13
8	1 a 4		5 dinero a disposic. 16/10/2019	6 y 7	8
9	1 a 4		5 y 7 dinero a disposición el 29/10/18	6	8
10	1, 3, 4 y 5	2			6 y 7

(6) 8879640 ext 11118

<b>11</b>	1, 3, 4 y 5	2		6 y 7
<b>12</b>	1 a 5			6 y 7
<b>13</b>	1, 3 a 5	2		6, 7 y 8
<b>14</b>	1 a 5		6 acto adtivo revestido de legalidad	8



### PROBLEMAS JURÍDICOS:

El Despacho considera que más allá de las circunstancias fácticas que plantean los hechos de las causas antes señaladas, el punto litigioso se contrae a determinar si legalmente tenía la entidad la obligación de reconocer y pagar la sanción moratoria, al no haber cancelado las cesantías dentro de los siguientes 60 o 70 días contados a partir de la fecha de radicación de la solicitud por los demandantes.

Seguidamente, se otorgó la palabra a las partes para que se pronunciaran sobre la fijación del litigio, sin realizar reparos.

### MEDIDAS CAUTELARES (Artículo 180, num.9º)

Las partes no presentaron solicitudes de medidas cautelares y el Despacho tampoco encontró necesario decretar alguna de urgencia, por lo cual se terminó esta etapa y se continuó con la siguiente fase de la audiencia.

### DECRETO DE PRUEBAS (Artículo 180-10) A.I. Nos. 1101 a 1114.

Procedió el Juzgado a incorporar como pruebas hasta donde la ley lo permita, los documentos aportados por las partes al momento de la presentación de las demandas que reposan a folios:

CASO No	PARTE DEMANDANTE Todos del archivo 01 o 02 de cada expediente electrónico	PARTE DEMANDADA documentos que acreditan la representación judicial de la entidad.
1   2020-00004	Fls 19 al 30	Fls. 8 y 9 - Archivo 03
2   <b>2020-00079</b>	Fls. 18 al 71	No contestó
3   <b>2020-00086</b>	Fls. 18 al 72	Fls. 7 al 32 - Archivo 05
4   <b>2020-00134</b>	Fls. 18 al 28	No contestó
5   <b>2020-00271</b>	Fls. 10 al 25	Fls. 1 al 19 - Archivo 07
6   <b>2020-00275</b>	Fls. 10 al 25	Fls. 18 al 94 - Archivo 07
7   <b>2020-00281</b>	Fls. 10 al 23	Fls. 1 al 26 - Archivo 06
8   <b>2020-00285</b>	Fls. 18 al 29	Fls. 1 al 19 - Archivo 07

(6) 8879640 ext 11118

9	<b>2020-00286</b>	Fls. 18 al 32	Fls. 1 al 19 y 28 - Archivo 07
10	<b>2020-00016</b>	Fls. 19 al 32	Fls. 13 al 77 - Archivo 07
11	<b>2021-00019</b>	Fls. 19 al 38	Fls. 1 al 19 - Archivo 09
12	<b>2021-00024</b>	Fls. 19 al 35	Fls. 1 al 12 - Archivo 10
13	<b>2021-00053</b>	Fls. 18 al 29	Fls. 1 al 14 - Archivo 10
14	<b>2021-00054</b>	Fls. 18 al 30	Fls. 1 al 19 - Archivo 10

En el caso 1, la parte demandante solicita en el escrito de traslado de excepciones, oficiar a la FIDUPREVISORA para que certifique sobre las constancias de notificación de las consignaciones hechas por concepto de las cesantías reconocidas en la resolución 9974-6 del 19 de diciembre de 2017. Esta petición habrá de ser negada por innecesaria, en tanto con los documentos aportados se reúnen los elementos jurídicos para resolver la litis.

Adicionalmente, el Ministerio de Educación Nacional solicita en algunos procesos se solicite a la entidad territorial la remisión del expediente administrativo, peticiones que se tornan innecesarias, en la medida en que con las documentales presentadas se reúnen los elementos jurídicos necesarios para proferir la decisión pertinente.

En el caso No. 8 El Ministerio pide se oficie a la Fiduprevisora a fin de que remita certificado de pago vía administrativa de la sanción moratoria que surgió del pago de las cesantías parciales mediante resolución 4351 del 18 de julio de 2019. Por innecesario .

En los casos Nos 10, 11, 13 y 14 el Ministerio pidió solicitar a la Fiduprevisora certificación sobre la fecha en que fue puesto en conocimiento el acto administrativo demandado, petición que se negó por innecesaria para resolver la litis, teniendo en cuenta que ya se reunieron los elementos jurídicos para ello.

En igual sentido se resolvió la petición realizada por el apoderado del FOMAG, quien solicitó decretar prueba de oficio en el caso 9 para establecer la responsabilidad de la entidad territorial en el pago tardío de las cesantías, la cual se negó por los mismos argumentos antes expuestos.

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

**Parte demandante:** Los apoderados de los demandantes hicieron uso de esta oportunidad procesal para insistir en los pedimentos de cada una de sus demandas, en cuanto a la mora causada por el pago tardío de las cesantías a los docentes demandantes.

**Parte demandada:** La apoderada de la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL

MAGISTERIO alega de conclusión reiterando los argumentos de defensa y resaltando que deben tenerse en cuenta los planteamientos del art. 57 de la Ley 1955 de 2019 para determinar la responsabilidad de las entidades territoriales cuando la mora es posterior al 31 de diciembre de 2019 y no decretar la nulidad de los actos acusados, ni condenar en costas a la entidad demandada.

La Procuradora Judicial rindió igualmente su concepto para todos los casos, solicitando la aplicación de la sentencia de Unificación en materia de sanción mora para acceder a las pretensiones negando la indexación solicitada.

Escuchadas las partes, se dispuso la suspensión de la audiencia para anunciar las decisiones pertinentes.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL**



**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**  
Manizales, diez (10) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

Radicado: 170013333004-2020-000079-00  
Medio de Control: NULIDAD y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Demandante: LUZ ÁNGELA GALLEGO DAZA  
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN  
NACIONAL – FONDO NACIONAL DE  
PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO  
Sentencia No.: 250

**1. ASUNTO**

Procede el Despacho a proferir sentencia en audiencia inicial, dentro del medio de control de NULIDAD y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO interpuesto por LUZ ÁNGELA GALLEGO DAZA.

**2. ANTECEDENTES**

**Pretensiones:**

Se solicita la nulidad del acto ficto del 10 de octubre de 2019 originado en petición realizada el 10 de julio de ese mismo año, que negó a la accionante, el reconocimiento y pago de la SANCIÓN POR MORA establecida en la Ley 1071 de 2006.

(6) 8879640 ext 11118

Adicionalmente, solicita declarar que la accionante, tiene derecho a que la demandada, le reconozca y pague la mencionada SANCIÓN POR MORA establecida en la Ley 1071 de 2006.

Como restablecimiento del derecho solicita:

Que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, reconozca y pague a la accionante la SANCIÓN POR MORA, equivalente a un (1) día de salario por cada día de retardo, contados desde los 70 días hábiles, después de haber radicado la solicitud de cesantía ante la entidad y hasta cuando se hizo efectivo el pago de la misma.

Que se condene a la entidad accionada al cumplimiento del fallo en los términos de los Arts 192 y ss de la Ley 1437 de 2011 y al reconocimiento y pago de los ajustes de valor a que hubiere lugar con motivo de la disminución del poder adquisitivo de la sanción moratoria, conforme al IPC desde la fecha en que se efectuó el pago de la cesantía hasta la ejecutoria de la sentencia que ponga fin al presente proceso.

Condenar a la demandada al reconocimiento y pago de intereses moratorios a partir del día siguiente a la ejecutoria de la sentencia hasta que se efectúe el pago de la sanción moratoria reconocida en esta sentencia, así como en costas conforme al Art. 188 CPACA.

#### **Supuestos fácticos:**

- Que el artículo 3 de la Ley 91 de 1989 creó el FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica.
- Que de conformidad con el parágrafo 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, le asignó la competencia al FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, el pago de las cesantías de los docentes de los establecimientos educativos del sector oficial.
- Que el 23 de mayo de 2016, la demandante solicitó el reconocimiento y pago de las cesantías a que tenía derecho como docente en los servicios educativos estatales del MUNICIPIO DE MANIZALES.
- Que las cesantías fueron reconocidas a través de la Resolución No. 413 del 27 de JUNIO de 2016 y pagada el 26 de septiembre de 2016.
- Que el plazo con el cual contaba la entidad demandada para cancelar las cesantías iba hasta el 5 de septiembre de 2016 y hasta el momento de su cancelación transcurrieron 24 días de mora.
- Que frente a la reclamación de la sanción moratoria realizada el 10 de julio 2019, la entidad guardó silencio.

(6) 8879640 ext 11118

### **Normas violadas y concepto de violación:**

Las normas que la parte demandante considera han sido violadas son las siguientes:

- Ley 91 de 1989, artículos 5 y 15
- Ley 244 de 1995, artículos 1 y 2
- Ley 1071 de 2006, artículos 4 y 5

Como concepto de violación, se plantearon los siguientes argumentos:

- Que las leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006, regularon la situación particular del pago de las cesantías parciales y definitivas de los servidores públicos, estableciendo un término perentorio para el reconocimiento de las mismas, que es de quince (15) días después de radicada la solicitud y cuarenta y cinco (45) días para proceder al pago después de haber sido expedido el acto administrativo de reconocimiento.

- Que este término está siendo burlado por la entidad accionada, pues se encuentra cancelando la prestación con posterioridad a los 70 días hábiles después de haber realizado la petición de la misma, debiendo asumir el Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio la sanción correspondiente por la mora en el pago de la cesantía, circunstancia ésta que se materializa como medio para resarcir los daños causados a la parte demandante.

### **Contestación de la demanda:**

**La NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO** guardó silencio.

## **3. CONSIDERACIONES**

### **El fondo del asunto:**

Se pretende en este caso, la nulidad del acto administrativo ficto mediante el cual, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio negó a la demandante; el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por extemporaneidad en el pago de las cesantías causadas por su labor como docente.

### **Problema Jurídico:**

---

 (6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)

 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales

 WhatsApp 318 241 0825

¿Hay lugar al reconocimiento de la sanción por mora por el no pago oportuno de las cesantías parciales o definitivas a los docentes de los establecimientos educativos del sector oficial, con sustento en la ley 1071 de 2006?

15

### **Argumento central:**

### **Las normas contenidas en la ley 1071 de 2006, son aplicables a los docentes:**

Así ha sido definido por el H. Consejo de Estado en la sentencia SUJ-012-S2, fallo del 18 de julio de 2018, en la cual sobre este aspecto unificó su jurisprudencia en el sentido que a los docentes le son aplicables las Leyes 244 de 1995<sup>1</sup> y 1071 de 2006<sup>2</sup>, que contemplan la sanción por mora en el reconocimiento y pago de las cesantías parciales o definitivas de los servidores públicos, siendo consonante esta posición, con la adoptada por la Corte Constitucional. Al punto explicó

*“...Con fundamento en lo expuesto, para la Sección Segunda 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<sup>3</sup>, 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...”*

Así las cosas, se concluye que la Ley 1071 de 2006, es aplicable en su integridad al régimen especial de los docentes, y por tanto, la Nación, Ministerio de Educación, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio debe acatar el mandato legal contenido en el art. 2 de la citada normativa, relacionado con el reconocimiento y pago oportuno de sus cesantías parciales y definitivas de éstos.

### **Momento en que se causa la sanción moratoria:**

Ahora bien, la Ley 1071 de 2006 que modificó y adicionó la Ley 244 de 1995, regula el pago de las cesantías definitivas o parciales a los servidores públicos, así como establece sanciones y se fijan términos para su cancelación, disponiendo en lo pertinente:

<sup>1</sup> «por medio de la cual se fijan términos para el pago oportuno de cesantías para los servidores públicos, se establecen sanciones y se dictan otras disposiciones.»

<sup>2</sup> «por medio de la cual se adiciona y modifica la Ley 244 de 1995, se regula el pago de las cesantías definitivas o parciales a los servidores públicos, se establecen sanciones y se fijan términos para su cancelación.»

<sup>3</sup> Definición utilizada en el Decreto Ley 3135 de 1968, para significar a los empleados públicos y a los trabajadores oficiales.

“(…)

**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 (...)”.* / Negrilla fuera de texto/

Normas de las que se deduce que la administración cuenta con 15 días hábiles para proferir el acto administrativo de reconocimiento, cuando medie solicitud de cesantías parciales o definitivas; en firme el acto administrativo de reconocimiento, dentro de los 45 días hábiles se debe surtir el pago de la prestación, so pena de incurrir en mora penalizada con un día de salario por cada día de atraso.

El H. Consejo de Estado en la sentencia de unificación a la que se ha hecho referencia, respecto a la exigibilidad de la sanción moratoria, estableció varias hipótesis sobre las cuales fijó las siguientes reglas:

HIPÓTESIS	NOTIFICACIÓN	CORRE EJECUTORIA	TÉRMINO PAGO CESANTÍA	CORRE MORATORIA
-----------	--------------	------------------	-----------------------	-----------------

(6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)

 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales

 WhatsApp 318 241 0825

PETICIÓN SIN RESPUESTA	No aplica	10 días, después de cumplidos 15 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 computo del término de pago	10 días, después de cumplidos 15 para expedir el acto	45 días posteriores a la ejecutoria	70 días posteriores a la petición
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 <sup>4</sup>	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

<sup>4</sup> Se consideran los supuestos 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.

**CASO CONCRETO:**

El presente asunto encaja dentro de la segunda de las hipótesis teniendo en cuenta que se expidió el acto administrativo por fuera del término. Aquí contabilizamos la mora, vencidos los 70 días después de radicada la solicitud de pago de cesantías.

Veamos:

Fecha de solicitud cesantías	Fecha límite para proferir el acto de reconocimiento	A.A de reconocimiento y notificación	Fecha límite para cancelar las cesantías - o 70 días-	Fecha de pago de las cesantías	¿Hubo mora?	
					SI	NO
23/05/2016	16/06 de 2016	Res. 413 del 27/06/2016	5 de septiembre de 2016	26 de septiembre de 2016	X	
	Extemporáneo	No se tiene en cuenta la notificación			6 al 25 de septiembre de 2016	

En efecto, el Ministerio de Educación Nacional, de conformidad con las pruebas precitadas, resolvió la petición de reconocimiento y pago de cesantías de manera extemporánea, excediendo los términos establecidos en la Ley 1071 de 2006.

A lo anterior se agrega que ya la Corte Constitucional ha sentado una línea jurisprudencial en el sentido que es un derecho de los trabajadores el pago oportuno de sus prestaciones; así mismo ha aclarado quién asume las consecuencias del pago tardío de tales acreencias laborales<sup>5</sup>:

*“...(i) la sentencia C-428 de 1997, declaró inexecutable las expresiones “reconocerse, liquidarse y”, del artículo 14 de la Ley 344 de 1996 (ii) recordó los mandatos constitucionales sobre la necesidad de partida presupuestal disponible para todo gasto público, por ello no se pueden pagar las cesantías sin una disponibilidad previa; (iii) hizo suyas las consideraciones de sentencias anteriores en donde se sostuvo que una vez liquidada una cesantía parcial, lo normal sería que se le entregara al empleado, toda vez que él cuenta con ella para atender a las necesidades que según la ley justifican el retiro de la cesantía parcial. Lo anterior, porque “el retardo de la administración le causa daño económico, bien sea por la pérdida de la oportunidad de utilización*

<sup>5</sup> Corte Constitucional, sentencia T-777 del 2008.

*efectiva de los fondos, ya por la necesidad de contratar créditos mientras el desembolso se produce”; (iv) igualmente reiteró que desde el punto de vista de la entidad pública obligada, ésta, de conformidad con el artículo 345 de la Constitución, no podría efectuar el correspondiente gasto público sin la suficiente disponibilidad presupuestal, **pero no lo es menos que, por una parte, el tiempo que transcurra entre la liquidación y el desembolso, inclusive por causas presupuestales, implica un deterioro del poder adquisitivo de la moneda, y por otra, que el costo respectivo no debe asumirlo el trabajador sino el patrono. Si éste desea que tal costo disminuya, habrá de procurar el pronto pago, mediante la agilización de los trámites presupuestales, pero no le será lícito prolongar indefinidamente la iniciación de los mismos, cargando al trabajador con las consecuencias...***

La anterior línea se mantiene, pues mediante sentencia C-006 de 2012, insistió en que el reconocimiento, liquidación y pago de las cesantías parciales a cargo de las entidades estatales, no puede someterse a la existencia de apropiaciones presupuestales.

De conformidad con la normativa citada y los hechos probados, la parte demandante tiene derecho al reconocimiento y pago de la sanción moratoria establecida en la Ley 1071 de 2006; por esta razón, es procedente declarar la nulidad del acto administrativo demandado.

En consecuencia, a título de restablecimiento del derecho, se condenará a la Nación - Ministerio de Educación - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, a que reconozca y pague, la sanción moratoria de que trata el parágrafo del artículo 5° de la Ley 1071 de 2006, con el salario base de liquidación explicado por el H. Consejo de Estado según se trate de reconocimiento de cesantías parciales o definitivas conforme a las reglas que condensó en el siguiente cuadro:

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

#### De la indexación solicitada:

La parte demandante solicita también el reconocimiento y pago de los ajustes de valor a que haya lugar con motivo de la disminución del poder

(6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales  
 WhatsApp 318 241 0825

adquisitivo de la sanción moratoria. Frente al particular, el Consejo de Estado mediante sentencia de unificación del 18 de julio de 2018, indicó<sup>6</sup>:



*“189. Ahora bien, esta situación debe ser mirada desde la óptica de ser una sanción que se causó al constituirse en mora y cesar con el pago de la cesantías, y ese contexto, la sentencia que la reconoce simplemente declara su ocurrencia y la cuantifica, sin que ello implique el incumplimiento de una obligación generada por ministerio de la ley, tratándose de empleados públicos, susceptible de ser ajustada con los índices de precios al consumidor, cuyo propósito es mantener la capacidad adquisitiva y la finalidad que la justifica en el ordenamiento jurídico.*

*190. 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, según el cual, «Las condenas al pago o devolución de una cantidad líquida de dinero se ajustarán tomando como base el índice de precios al consumidor», 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.*

Y concluye:

**“3.5.4 Sentar jurisprudencia,** reiterando que es improcedente la indexación de la sanción moratoria. Lo anterior, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 187 del CPACA.

La frase anteriormente resaltada, fue revisada por el Consejo de Estado en sentencia del 26 de agosto de 2019, proferida por la Sección Segunda, Subsección A, C.P. William Hernández Gómez, explicando de un lado que la sentencia de unificación quiso precisar que no era posible indexar la sanción moratoria mientras esta se causaba, sin que fuera obstáculo la aplicación del artículo 187 del CPACA por tratarse de una condena al pago de una cantidad líquida de dinero, coligiendo que la interpretación que más se ajustaba a la sentencia de unificación era la siguiente:

- a) Mientras se causa la sanción moratoria, día a día, esta no podrá indexarse;*
- b) Cuando termina su causación se consolida una suma total, ese valor total si es objeto de ajuste, desde la fecha en que cesa la mora hasta la ejecutoria de la sentencia – art. 187 – y*
- c) Una vez quede ejecutoriada la condena, no procede indexación sino que se generan los intereses según lo dispuesto en los artículos 192 y 195 del CPACA.*

Dispuso entonces el Consejo de Estado en dicha sentencia modificar la orden que había dado el a quo frente a la indexación, en el sentido de que el valor total generado por sanción moratoria se ajustará en su valor tomando como base el IPC conforme lo dispone el 187 CPACA, a partir del día siguiente en que cesó la causación hasta la fecha de ejecutoria de la

<sup>6</sup> «Consejo de Estado, Sección Segunda, Exp. No. 730001-23-33-000-2014-00580-01 (4961-2015).

sentencia y en adelante correrán los intereses consagrados en los arts. 192 y 195 del CPACA.

Visto lo expuesto, el juzgado acogerá este último pronunciamiento en cuanto a la indexación que habrá de hacerse a la sanción a partir del momento en que cesó su causación y hasta la presente sentencia, tesis que se atempera al hecho notorio como es la permanente devaluación de la moneda, lo que disminuye en forma continua el poder adquisitivo del ingreso, por lo que disponer la indexación obedece a las normas constitucionales referidas y al concepto de equidad previsto también en el artículo 16 de la Ley 446 de 1998.

### **Prescripción de acreencias:**

En relación con la prescripción se acoge lineamiento fijado por la Sección Segunda del Consejo de Estado en Sentencia de Unificación jurisprudencial CE- SUJ004 de 2016<sup>7</sup>, conforme a lo regulado en el art. 151 del Código de Procedimiento Laboral<sup>8</sup> encontrando que en este asunto no hay lugar a declarar la prescripción, en tanto la petición de reconocimiento de la sanción moratoria fue presentada dentro de los tres años contados a partir de la tardanza en el pago de cesantías e interrumpiendo con ella la prescripción por un lapso igual; por su parte, la demanda fue presentada dentro de los tres años siguientes.

### **Costas:**

Se condenará en costas a la entidad demandada, partiendo del criterio objetivo que ha venido sustentando el H. Consejo de Estado para la imposición de las mismas, el cual concluye que no se debe evaluar a conducta de las partes (temeridad o mala fe), sino aspectos objetivos respecto de su causación, tal como lo prevé el Código General del Proceso, con el fin de darle plena aplicación a su artículo 365. Al respecto<sup>9</sup> se indicó que:

*“...El concepto de las costas del proceso está relacionado con todos los gastos necesarios o útiles dentro de una actuación de esa naturaleza y comprende los denominados gastos o expensas del*

<sup>7</sup> C.E, S de lo Contencioso Administrativo, S.II, C.P. Luis Rafael Vergara Quintero, 25 de agosto de 2016, radicado 08001 23 31 000 2011 00628-01 (0528-14): “...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 ordenamiento legal, la que sólo fue creada a partir de la consagración del régimen anualizado de las cesantías, en virtud de la ley 50 de 1990...”

<sup>8</sup> C.P.L: “Art. 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 patrono sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpirá la prescripción pero sólo por un lapso igual.”

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda – Subsección “A”, C.P. William Hernández Gómez, siete (7) de abril de dos mil dieciséis (201), Rad. 13001-23-33-000-2013-00022-01.

*proceso llamados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo gastos ordinarios del proceso y otros como son los necesarios para traslado de testigos y para la práctica de la prueba pericial, los honorarios de auxiliares de la justicia como peritos y secuestres, transporte de expediente al superior en caso de apelación, pólizas, copias, etc.*

*Igualmente, el concepto de costas incluye las agencias del derecho que corresponden a los gastos por concepto de apoderamiento dentro del proceso, que el juez reconoce discrecionalmente a favor de la parte vencedora atendiendo a los criterios sentados en los numerales 3° y 4° del artículo 366 del C.G.P, y que no necesariamente deben corresponder al mismo monto de los honorarios pagados por dicha parte a su abogado los cuales deberán ser fijados contractualmente entre éstos conforme a los criterios previstos en el artículo 28 numeral 8° de la ley 1123 de 2007...”*

Siendo ello así, y considerando que en el presente asunto las costas se han causado, por lo menos en lo que tiene que ver con las agencias en derecho, habrá de condenarse a su pago a la entidad y en favor de la demandante, liquidación que se hará conforme a las normas del C.G. del P., antes referida.

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### 4. FALLA

**PRIMERO: DECLARAR** la nulidad del acto administrativo ficto por medio del cual se negó el reconocimiento y pago de la sanción por mora establecida en la Ley 1071 de 2006 a la demandante, **LUZ ÁNGELA GALLEGO DAZA**, derivado de la petición del 10 de julio de 2019.

**SEGUNDO: ORDENAR** a título de restablecimiento del derecho a la **NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**, a que reconozca y pague a la demandante, la sanción moratoria de que trata el parágrafo del artículo 5° de la Ley 1071 de 2006, consistente en un día de salario por cada día de retardo, por el período comprendido entre el **6 al 25 de septiembre de 2016** y sobre el salario percibido por la demandante mientras se produjo la mora, esto es 2016.

**TERCERO: DISPONER** que las sumas a pagar sean **INDEXADAS** a partir del momento en que cesó su causación y hasta la presente sentencia.

(6) 8879640 ext 11118

**CUARTO: ADVERTIR** a la entidad que deberá cumplir la sentencia en los términos previstos en el artículo 192 del CPACA.

**QUINTO: CONDENAR** en costas a la NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, las cuales serán liquidadas por la Secretaría del Despacho, atendiendo las consideraciones expuestas en la parte motiva.

**SEXTO: EXPEDIR** las copias necesarias en los términos del artículo 114 del Código General del Proceso, ejecutoriada esta providencia.

**SÉPTIMO: LIQUIDAR** los gastos del proceso, DEVOLVER los remanentes si los hubiere y ARCHIVAR las diligencias, previas las anotaciones respectivas en el programa Justicia Siglo XXI una vez en firme la decisión.

**NOTIFICACION DE LA SENTENCIA:** Se procede a la notificación en estrados.

**CONTROL DE LEGALIDAD:** Se dio aplicación al artículo 207 del CPACA, realizando control de legalidad, sin que las partes se hubieren pronunciado al respecto.



**MARIA ISABEL GRISALES GOMEZ**  
**Juez**

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**

**AUDIENCIA INICIAL**

**ACTAS No. 148**

**Artículo 180 de la Ley 1437 de 2011**

---

Siendo las nueve de la mañana (09:00 a.m.), del diez (10) de diciembre del año dos mil veintiuno (2021), el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales, declara abierta la audiencia inicial consagrada en el art. 180 del CPACA, de manera simultánea dentro de quince procesos de Nulidad y Restablecimiento del Derecho con similitud fáctica y normativa, seguidos contra la NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL -FOMAG-, los cuales pasan a identificarse:

**CASO No. 1**

Radicación: 1700133330042020-00004  
Demandante: LUZ ENEIDA GIRALDO OSPINA

**CASO No. 2**

Radicación: 1700133330042020-00079  
Demandante: LUZ ANGELA GALLEGO DAZA

**CASO No. 3**

Radicación: 1700133330042020-00086  
Demandante: MARÍA RUBIELA CASTRILLÓN

**CASO No. 4**

Radicación: 1700133330042020-00134  
Demandante: MARÍA CARIDAD MORENO LEÓN

**CASO No. 5**

Radicación: 1700133330042020-00271  
Demandante: JOSÉ MAURICIO RAMÍREZ MORALES

**CASO No. 6**

Radicación: 1700133330042020-00275  
Demandante: SANDRA MARÍA SÁNCHEZ ÁGUDELO

**CASO No. 7**

Radicación: 1700133330042020-00281  
Demandante: MIRIAM GEMA ARANGO ÁLVAREZ

**CASO No. 8**

Radicación: 1700133330042020-00285  
Demandante: LUIS ALFONSO MORALES HERRERA

**CASO No. 9**

Radicación: 1700133330042020-00286  
Demandante: IRLANDA OCHOA CARVAJAL

**CASO No. 10**

Radicación: 1700133330042021-00016  
Demandante: LUIS ENRIQUE RAMÍREZ OROZCO

**CASO No. 11**

Radicación: 1700133330042021-00019  
Demandante: MARÍA ISABEL CORREDOR SÁNCHEZ

**CASO No. 12**

Radicación: 1700133330042021-00024  
Demandante: DORA CECILIA PARRA CASTRO

**CASO No. 13**

Radicación: 1700133330042021-00053  
Demandante: EDGAR TORRES CASTILLO

**CASO No. 14**

Radicación: 1700133330042021-00054  
Demandante: MARTHA LUCÍA GIRALDO ARIAS

**ASISTENTES A LA AUDIENCIA:**

Se verificó la asistencia de quienes de manera obligatoria y facultativa debían concurrir a la diligencia, aclarando que la inasistencia de alguno de ellos, no impedirá su realización conforme lo dispone el inciso 2° del numeral 2° del artículo 180 del CPACA.

**Parte demandante:**

**CASOS 1 a 4, 8, 9 12 a 14: Dra. LUZ HERLINDA ÁLVAREZ SALINAS,**  
C.C.# 30.238.932 y T.P.# 293.598 del C. s. de la J., a quien se reconoció

---

 (6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales  
 WhatsApp 318 241 0825

personería conforme sustitución de la abogada LAURA MARCELA LOPEZ QUINTERO. A.S Nos. 540 a 548.

**CASOS 5, 6 y 7: DR. CRISTIAN DAVID GÓMEZ NARANJO, CC. 75.093.055 y T.P No. 163.476** conforme a la sustitución conferida por la abogada SANDRA SÁNCHEZ CANDAMIL, CC. 1.053.790.364 y T.P No. 230.903, a quien se le reconoció personería. A.S. No. 549 al 551.

**Casos 10 y 11. Dr. LUIS ALONSO ARISTIZABAL MARÍN, CC.4.597.967 y T.P. 80.968** conforme a la sustitución hecha por el abogado **RUBEN DARIO GIRALDO MONTOYA**.

Se acepta la renuncia a la abogada LILIANA RODRÍGUEZ y se reconoce Personería a los apoderados antes mencionados. A.S Nos. 554 y 555.

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

**EN TODOS LOS CASOS:** Actuó el **Dr. JAVIER RAMIRO CASTELLANOS SANABRIA**, identificado con la C.C.# 1.020.714.534 y T.P.# 237.954 del C. s. de la J., se le reconoció como apoderada sustituta conforme a los poderes suscritos por el Dr. LUIS ALFREDO SANABRIA RIOS. A.S Nos. 556 a 569.

**MINISTERIO PÚBLICO: DRA. CATALINA GÓMEZ DUQUE**

**IDENTIFICACIÓN DEL TEMA A TRATAR**

En los casos bajo estudio, los docentes demandantes solicitan el reconocimiento y pago de la sanción moratoria causada por el pago tardío de sus cesantías.

**SANEAMIENTO DEL PROCESO (Art. 180-5 CPACA)**

El Despacho no observó vicios o causales de nulidad que afecten el debido proceso en las actuaciones objeto de la presente audiencia y en igual sentido se pronunciaron las partes.

**CONCILIACIÓN**

Se otorgó la palabra a las partes para indicar si traen interés de conciliar en los casos objeto de la presente audiencia, atendiendo los conceptos allegados a las actuaciones.

(6) 8879640 ext 11118

En primer lugar, al apoderado del MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL quien presentó las propuestas de conciliación traídas en 6 procesos, sustentando los términos de las mismas.

En los procesos 2021-00019, 2020-285, 2021-00016, 2020-00286, 2021-00004., 2021-00053, 2020-000275 precisó que el Comité de Conciliación acordó no proponer ninguna fórmula por tratarse de moras causadas con posterioridad al 31 de diciembre de 2019.

Se corrió traslado a los apoderados de los demandantes para pronunciarse respecto a las mismas:

El abogado CRISTIAN CAMILO en los casos que representa, no aceptó la conciliación propuesta porque no se ajusta a la totalidad de los días computados por la entidad.

En lo que atañe a los procesos en los que actúa como apoderada la firma López Quintero, la abogada **LUZ HERLINDA ÁLVAREZ SALINAS** no aceptó las propuestas de conciliación porque evidencia diferencia entre el número de días y la cuantía reclamada, al igual que lo atinente al porcentaje que en sede administrativa han venido reconociendo el 100%, amén que en muchas de las que ya fueron aceptadas no se ha realizado el pago.

El apoderado de la firma GIRALDO ABOGADOS se abstuvo de hacer pronunciamiento frente a ello ante la posición de la accionada de no formular propuesta de conciliación en los casos que representa.

La Delegada del Ministerio Público ante la ausencia de conciliación, solicitó que se declare fallida la presente etapa, lamentando la postura de la entidad accionada ante la clara posición de unificación del Consejo de Estado.

El Despacho declaró fallida la presente etapa para los 14 procesos tanto en los que se presentó como en los que no se recibió propuesta de conciliación.

**EXCEPCIONES PREVIAS (Art. 180-6 CPACA)  
Autos Interlocutorios Nos. (1095 al 1100)**

a.- En algunos de los casos fueron planteadas las excepciones previas que se resuelven a continuación:

**FALTA DE INTEGRACION DE LITISCONSORCIO NECESARIO**

CASO 6 - 2020-00275  
CASO 10 – 2021-000016  
CASO 11 – 2021-00019  
CASO 12 – 2021-00024  
CASO 13 – 2021-00053  
CASO 14 – 2021-00054

(6) 8879640 ext 11118

En los procesos que se refieren, la entidad demandada planteó este medio exceptivo bajo el argumento que es necesario la presencia del ente territorial y de la Fiduprevisora, en virtud al procedimiento establecido en las Leyes 91 de 1989 y 962 de 2005, así como el Decreto 2831 de 2005, concluyendo que como en el trámite administrativos relativo al reconocimiento de cesantías de los docentes participan diferentes actores, esto es, el ente nominador o entidad territorial y la Fiduprevisora S.a., en su calidad de vocera y administradora del FOMAG, es que deben vincularse en tal calidad. En algunos de ellos sustentó lo regulado por el artículo 57 de la Ley 1955.

Se deja constancia que se resuelve la excepción declarándola no probada (argumentos contenidos en el registro del audio y video).

### **INEPTITUD DE LA DEMANDA POR INDEBIDO AGOTAMIENTO DEL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD**

CASO 10 RAD 2021-00016  
CASO 11 2021-00019  
CASO 12 RAD 2021-00024  
CASO 13 RAD 2021-00053

Se planteó la ineptitud sustancial de la demanda por indebido agotamiento del requisito de procedibilidad, en tanto no fue convocada la entidad territorial, al tenor de lo dispuesto por el art. 57 de la Ley 1955 de 2019.

Si bien este reclamo se enmarca en los presupuestos regulados por el art. 161 el CPACA y no por las excepciones previas del art. 100 del C. G. del P., debe decir el Juzgado que los mismos se niegan porque la entidad que se demanda es el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FOMAG, era contra ella que se debía acreditar el requisito de procedibilidad; conclusión que se acompasa con la decisión del Despacho de negar la integración del contradictorio con la entidad territorial como litisconsorcio necesario.

Ahora bien, de resultar que la mora se presentó en la expedición del acto administrativo y por tanto, hay responsabilidad del ente territorial, se realizará pronunciamiento específico en torno a la capacidad que le asiste a la NACIÓN de repetir frente a las mismas.

### **CADUCIDAD**

En el caso 6, correspondiente al radicado 2020-0275, la entidad demandada plantea la CADUCIDAD, planteando argumentos generales, pero ninguno dirigido al caso concreto, situación que no impide al Juzgado decir que en ese proceso se ha demandado un acto ficto o presunto, para lo cual no se tiene establecido término de caducidad, al tenor de lo dispuesto por el literal d), del art. 164 del CPACA.

(6) 8879640 ext 11118

**b.- Requisitos de procedibilidad:**

Respecto a la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad (art. 161-1 CPACA), encontramos que en todos los casos se cumplió con este requisito.

En cuanto al requisito del numeral 2° del art. 161 del CPACA que hace referencia a la necesidad de haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios, se observa que los actos administrativos demandados no dieron la oportunidad de interponer recursos, al tratarse además de actos fictos o presuntos, que permiten ser atacados vía judicial sin la interposición de algún recurso de tipo obligatorio.

Notificadas las decisiones, las partes estuvieron conformes con la decisión adoptada, a excepción del apoderado del FOMAG quien interpuso el recurso de reposición frente a la decisión de integración de litis consorte necesario, atendiendo a lo regulado en la Ley 1955 de 2019 art. 57.

Al correr traslado a los apoderados del recurso, la doctora Luz Herlinda afirmó que deja en consideración del Despacho la decisión y el apoderado CRISTIAN CAMILO solicitó que se mantenga la decisión conforme a la responsabilidad del FOMAG para realizar el pago de las prestaciones.

El abogado LUIS ALONSO, por su parte, indicó que el art. 57 de la Ley 1955 de 2019 debe armonizarse con las demás normas que regulan los términos de cesantías de los servidores públicos y comparte la decisión del Despacho en el entendido de que el FOMAG puede repetir frente a las entidades territoriales.

La Procuradora Judicial solicitó la aplicación al art. 242 del CPACA modificado por la Ley 2080 de 2021, esto es, tramitar el recurso interpuesto por la parte demandada. Precisó que al FOMAG le correspondía haber realizado pronunciamiento en forma oportuna, probando que la mora estuvo en cabeza del ente territorial y no en esta oportunidad trasladar la responsabilidad al Despacho.

Se decretó un receso de 15 minutos para analizar los argumentos planteados.

Reanudada la audiencia, el Juzgado conforme al art. 243 del CPACA encontró procedente resolver el recurso interpuesto y por consiguiente, mantuvo la decisión de negar la excepción de falta de integración del litis consorcio necesario, exponiendo los argumentos para ello tal y como quedó en el registro de audio y video.

La decisión fue notificada en estrados, sin que se interpusieran recursos frente a ella.

### **FIJACIÓN DEL LITIGIO (Art. 180-7 CPACA)**

Para desarrollar esta etapa de la audiencia, el Despacho procedió a anunciar de manera sucinta, el contenido de las pretensiones de las demandas:

### **PRETENSIONES**

En todos los casos, se solicitó la nulidad de los actos administrativos fictos por medio de los cuales, se negó a los docentes accionantes, el reconocimiento y pago de la SANCIÓN POR MORA establecida en la Ley 1071 de 2006, que corresponden a las siguientes:

<b>No. CASO</b>	<b>RAD.</b>	<b>DEMANDANTE</b>	<b>Actos fictos demandados A raíz de las peticiones de:</b>
1	2020-00004	Luz Eneida Giraldo Ospina	Petición del 31 de julio de 2018
2	2020-00079	Luz Ángela Gallego Daza	Petición del 10 de julio de 2019
3	2020-00086	María Rubiela Castrillón	Petición del 10 de julio de 2019
4	2020-00134	María Caridad Moreno León	Petición del 25 de octubre de 2019
5	2020-00271	José Mauricio Ramírez Morales	Petición del 4 de marzo de 2019
6	2020-00275	Sandra María Sánchez Agudelo	Petición del 6 de septiembre de 2019
7	2020-00281	Miriam Gema Arango Álvarez	Petición del 5 de marzo de 2019
8	2020-00285	Luis Alfonso Morales Herrera	Petición del 5 de noviembre de 2019
9	2020-00286	Irlanda Ochoa Carvajal	Petición del 29 de marzo de 2019
10	2021-00016	Luis Enrique Ramírez Orozco	Petición del 10 de agosto de 2020
11	2021-00019	María Isabel Corredor Sánchez	Petición del 11 de agosto de 2020
12	2021-00024	Dora Cecilia Parra Castro	Petición del 30 de junio de 2020
13	2021-00053	Edgar Torres Castillo	Petición del 27 de agosto de 2020
14	2021-00054	Martha Lucía Giraldo Arias	Petición del 27 de agosto de 2020

Adicionalmente se solicita declarar que los accionantes, tienen derecho a que la demandada, les reconozca y pague la sanción por mora establecida en la Ley 1071 de 2006, equivalente a un día de salario por cada día de retardo contados a partir de los **60 o 70** días hábiles, desde el momento en que se radicaron las respectivas solicitudes de reconocimiento de cesantías y hasta que se hizo efectivo el pago de las mismas.

Que se condene a la entidad accionada a reconocer y pagar los ajustes de valor a que haya lugar con motivo de la disminución del poder adquisitivo de la sanción moratoria que se reconozca, tomando como base el IPC desde la fecha en que se pagó la cesantía hasta la ejecutoria de la sentencia que ponga fin a este proceso (excepto en los casos No. 10 y 11).

Que se condene a la demanda al pago de intereses a que haya lugar, art. 195 CPACA

(6) 8879640 ext 11118

Que se condene en costas y al cumplimiento del fallo en los términos del Art. 192 de la ley 1437 de 2011.



## HECHOS

Seguidamente pasa el Despacho a hacer un resumen de los hechos de las demandas:

1. Que el artículo 3 de la Ley 91 de 1989 creó el **Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio** como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica y atendiendo a lo regulado por el parágrafo 2° del art. 15 de la Ley 91 de 1989, le asignó como competencia el pago de las cesantías de los docentes de los establecimientos educativos del sector oficial.
2. Que los demandantes por laborar como docentes en el Departamento de Caldas o el Municipio de Manizales, le solicitaron al Ministerio de Educación – Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, el reconocimiento y pago de cesantías a las cuales tenían derecho.
3. Dichas cesantías fueron reconocidas y pagadas en distintas fechas por intermedio de entidad bancaria.
4. Que a los accionantes se les cancelaron sus cesantías en un término superior a los **60** días con los que contaba la entidad para realizar el pago en los casos en los que se renunció a términos de ejecutoria o **70** días después de presentada la solicitud, como se detalla a continuación:

Expediente	Fecha de solicitud de cesantías	A.A de reconocimiento	Fecha de pago de las cesantías (S/n la demanda)	Días de mora
<b>Caso No 1</b> 2020-00004	31/10/2017	Res.9974-6 del 19/12/2017	9/07/2018	145
<b>Caso No.2</b> 2020-00079	23/05/2016	Res. 413 del 27/06/2016	26/09/2016	21
<b>Caso No 3</b> 2020-00086	4/09/2018	Res. 751 del 17/10/2018	31/01/2019	48
<b>Caso No 4</b> 2020-00134	18/06/2019	Res. 4018-6 del 4/07/2019	21/10/2019	21
<b>Caso No 5</b> 2020- 00271	29/08/2019	Res. 10198-6 del 22/12/2017	16/03/2018	107
<b>Caso No 6</b> 2020- 00275	25/05/2016	Res. 5899-6 del 26/07/2016	1/11/2016	66
<b>Caso No 7</b> 2020- 00281	17/02/2017	Res.00000251 del 7/04/2017	27/07/2017	69

(6) 8879640 ext 11118



<b>Caso No 8 2020-00285</b>	27/06/2019	Res. 4351-6 del 18/07/2019	21/10/2019	13
<b>Caso No. 9 2020-00286</b>	30/07/2018	Res. 7708-6 del 6/09/2018	24/04/2019	165
<b>Caso No 10 2020-00016</b>	27/11/2019	Res. 7757-6 del 11/12/2019	13/04/2020	33
<b>Caso No 11 2021-00019</b>	2/01/2020	Res. 04 del 8/01/2020	20/05/2020	34
<b>Caso No 12 2021-00024</b>	27/02/2020	Res. 1216-6 del 17/03/2020	13/07/2020	32
<b>Caso No 13 2021-00053</b>	19/02/2020	Res. 1038-6 del 9/03/2020	13/07/2020	40
<b>Caso No 14 2021-00054</b>	4/03/2020	Res. 156 del 13/03/2020	31/07/2020	33

5. Que los accionantes solicitaron el reconocimiento y pago de la sanción moratoria a la entidad accionada y ésta, resolvió negativamente tales peticiones mediante los actos administrativos fictos atacados.

6.- Frente a los hechos, **La NACIÓN -MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**, en todos los casos con excepción de los casos 2 y 4 en los que guardó silencio, se opuso a las pretensiones y frente a los hechos, respondió así:

No. caso	SON CIERTOS	PARCIAL MENTE CIERTO	NO SON CIERTOS	NO SON HECHOS	NO LE CONSTAN
1.	1, 2, 3, 4 y 8		5 y 7 ya que el dinero se consignó el 26/02/18		6
2	No contestó				
3	1 al 6 y 8				7
4	No contestó				
5	1, 2 y 3		4, 5, 6 y 7 Dinero a disposición el 23/02/18		8, 9 a 13
6	1 a 3 y 14		4, 6, 10 y 13: dinero a disposición el 27/10/2016 y # de días mora es inferior	5, 7, 11	8, 9 y 12
7	1 a 4 y 14		5, 7 y 10		6, 8, 9, 11 a 13
8	1 a 4		5 dinero a disposic. 16/10/2019	6 y 7	8
9	1 a 4		5 y 7 dinero a disposición el 29/10/18	6	8
10	1, 3, 4 y 5	2			6 y 7

(6) 8879640 ext 11118

<b>11</b>	1, 3, 4 y 5	2		6 y 7
<b>12</b>	1 a 5			6 y 7
<b>13</b>	1, 3 a 5	2		6, 7 y 8
<b>14</b>	1 a 5		6 acto adtivo revestido de legalidad	8



### PROBLEMAS JURÍDICOS:

El Despacho considera que más allá de las circunstancias fácticas que plantean los hechos de las causas antes señaladas, el punto litigioso se contrae a determinar si legalmente tenía la entidad la obligación de reconocer y pagar la sanción moratoria, al no haber cancelado las cesantías dentro de los siguientes 60 o 70 días contados a partir de la fecha de radicación de la solicitud por los demandantes.

Seguidamente, se otorgó la palabra a las partes para que se pronunciaran sobre la fijación del litigio, sin realizar reparos.

### MEDIDAS CAUTELARES (Artículo 180, num.9º)

Las partes no presentaron solicitudes de medidas cautelares y el Despacho tampoco encontró necesario decretar alguna de urgencia, por lo cual se terminó esta etapa y se continuó con la siguiente fase de la audiencia.

### DECRETO DE PRUEBAS (Artículo 180-10) A.I. Nos. 1101 a 1114.

Procedió el Juzgado a incorporar como pruebas hasta donde la ley lo permita, los documentos aportados por las partes al momento de la presentación de las demandas que reposan a folios:

CASO No	PARTE DEMANDANTE Todos del archivo 01 o 02 de cada expediente electrónico	PARTE DEMANDADA documentos que acreditan la representación judicial de la entidad.
1   2020-00004	Fls 19 al 30	Fls. 8 y 9 - Archivo 03
2   <b>2020-00079</b>	Fls. 18 al 71	No contestó
3   <b>2020-00086</b>	Fls. 18 al 72	Fls. 7 al 32 - Archivo 05
4   <b>2020-00134</b>	Fls. 18 al 28	No contestó
5   <b>2020-00271</b>	Fls. 10 al 25	Fls. 1 al 19 - Archivo 07
6   <b>2020-00275</b>	Fls. 10 al 25	Fls. 18 al 94 - Archivo 07
7   <b>2020-00281</b>	Fls. 10 al 23	Fls. 1 al 26 - Archivo 06
8   <b>2020-00285</b>	Fls. 18 al 29	Fls. 1 al 19 - Archivo 07

(6) 8879640 ext 11118

9	<b>2020-00286</b>	Fls. 18 al 32	Fls. 1 al 19 y 28 - Archivo 07
10	<b>2020-00016</b>	Fls. 19 al 32	Fls. 13 al 77 - Archivo 07
11	<b>2021-00019</b>	Fls. 19 al 38	Fls. 1 al 19 - Archivo 09
12	<b>2021-00024</b>	Fls. 19 al 35	Fls. 1 al 12 - Archivo 10
13	<b>2021-00053</b>	Fls. 18 al 29	Fls. 1 al 14 - Archivo 10
14	<b>2021-00054</b>	Fls. 18 al 30	Fls. 1 al 19 - Archivo 10

En el caso 1, la parte demandante solicita en el escrito de traslado de excepciones, oficiar a la FIDUPREVISORA para que certifique sobre las constancias de notificación de las consignaciones hechas por concepto de las cesantías reconocidas en la resolución 9974-6 del 19 de diciembre de 2017. Esta petición habrá de ser negada por innecesaria, en tanto con los documentos aportados se reúnen los elementos jurídicos para resolver la litis.

Adicionalmente, el Ministerio de Educación Nacional solicita en algunos procesos se solicite a la entidad territorial la remisión del expediente administrativo, peticiones que se tornan innecesarias, en la medida en que con las documentales presentadas se reúnen los elementos jurídicos necesarios para proferir la decisión pertinente.

En el caso No. 8 El Ministerio pide se oficie a la Fiduprevisora a fin de que remita certificado de pago vía administrativa de la sanción moratoria que surgió del pago de las cesantías parciales mediante resolución 4351 del 18 de julio de 2019. Por innecesario .

En los casos Nos 10, 11, 13 y 14 el Ministerio pidió solicitar a la Fiduprevisora certificación sobre la fecha en que fue puesto en conocimiento el acto administrativo demandado, petición que se negó por innecesaria para resolver la litis, teniendo en cuenta que ya se reunieron los elementos jurídicos para ello.

En igual sentido se resolvió la petición realizada por el apoderado del FOMAG, quien solicitó decretar prueba de oficio en el caso 9 para establecer la responsabilidad de la entidad territorial en el pago tardío de las cesantías, la cual se negó por los mismos argumentos antes expuestos.

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

**Parte demandante:** Los apoderados de los demandantes hicieron uso de esta oportunidad procesal para insistir en los pedimentos de cada una de sus demandas, en cuanto a la mora causada por el pago tardío de las cesantías a los docentes demandantes.

**Parte demandada:** La apoderada de la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL

MAGISTERIO alega de conclusión reiterando los argumentos de defensa y resaltando que deben tenerse en cuenta los planteamientos del art. 57 de la Ley 1955 de 2019 para determinar la responsabilidad de las entidades territoriales cuando la mora es posterior al 31 de diciembre de 2019 y no decretar la nulidad de los actos acusados, ni condenar en costas a la entidad demandada.

La Procuradora Judicial rindió igualmente su concepto para todos los casos, solicitando la aplicación de la sentencia de Unificación en materia de sanción mora para acceder a las pretensiones negando la indexación solicitada.

Escuchadas las partes, se dispuso la suspensión de la audiencia para anunciar las decisiones pertinentes.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL**



**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**  
Manizales, diez (10) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

Radicado: 170013333004-2020-000086-00  
Medio de Control: NULIDAD y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Demandante: MARÍA RUBIELA CASTRILLÓN  
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN  
NACIONAL – FONDO NACIONAL DE  
PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO  
Sentencia No.: 251

**1. ASUNTO**

Procede el Despacho a proferir sentencia en audiencia inicial, dentro del medio de control de NULIDAD y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO interpuesto por MARÍA RUBIELA CASTRILLÓN.

**2. ANTECEDENTES**

**Pretensiones:**

Se solicita la nulidad del acto ficto del 10 de octubre de 2019 originado en petición realizada el 10 de julio de ese mismo año, que negó a la accionante, el reconocimiento y pago de la SANCIÓN POR MORA establecida en la Ley 1071 de 2006.

(6) 8879640 ext 11118

Adicionalmente, solicita declarar que la accionante, tiene derecho a que la demandada, le reconozca y pague la mencionada SANCIÓN POR MORA establecida en la Ley 1071 de 2006.

Como restablecimiento del derecho solicita:

Que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, reconozca y pague a la accionante la SANCIÓN POR MORA, equivalente a un (1) día de salario por cada día de retardo, contados desde los 70 días hábiles, después de haber radicado la solicitud de cesantía ante la entidad y hasta cuando se hizo efectivo el pago de la misma.

Que se condene a la entidad accionada al cumplimiento del fallo en los términos de los Arts 192 y ss de la Ley 1437 de 2011 y al reconocimiento y pago de los ajustes de valor a que hubiere lugar con motivo de la disminución del poder adquisitivo de la sanción moratoria, conforme al IPC desde la fecha en que se efectuó el pago de la cesantía hasta la ejecutoria de la sentencia que ponga fin al presente proceso.

Condenar a la demandada al reconocimiento y pago de intereses moratorios a partir del día siguiente a la ejecutoria de la sentencia hasta que se efectúe el pago de la sanción moratoria reconocida en esta sentencia, así como en costas conforme al Art. 188 CPACA.

#### **Supuestos fácticos:**

- Que el artículo 3 de la Ley 91 de 1989 creó el FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica.
- Que de conformidad con el parágrafo 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, le asignó la competencia al FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, el pago de las cesantías de los docentes de los establecimientos educativos del sector oficial.
- Que el 4 de septiembre de 2018, la demandante solicitó el reconocimiento y pago de las cesantías a que tenía derecho como docente en los servicios educativos estatales del MUNICIPIO DE MANIZALES.
- Que las cesantías fueron reconocidas a través de la Resolución No. 751 del 31 de octubre de 2018 y pagada el 31 de enero de 2019.
- Que el plazo con el cual contaba la entidad demandada para cancelar las cesantías iba hasta el 14 de diciembre de 2018 y hasta el momento de su cancelación transcurrieron 48 días de mora.
- Que frente a la reclamación de la sanción moratoria realizada el 10 de julio 2019, la entidad guardó silencio.

### **Normas violadas y concepto de violación:**

Las normas que la parte demandante considera han sido violadas son las siguientes:

- Ley 91 de 1989, artículos 5 y 15
- Ley 244 de 1995, artículos 1 y 2
- Ley 1071 de 2006, artículos 4 y 5

Como concepto de violación, se plantearon los siguientes argumentos:

- Que las leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006, regularon la situación particular del pago de las cesantías parciales y definitivas de los servidores públicos, estableciendo un término perentorio para el reconocimiento de las mismas, que es de quince (15) días después de radicada la solicitud y cuarenta y cinco (45) días para proceder al pago después de haber sido expedido el acto administrativo de reconocimiento.

- Que este término está siendo burlado por la entidad accionada, pues se encuentra cancelando la prestación con posterioridad a los 70 días hábiles después de haber realizado la petición de la misma, debiendo asumir el Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio la sanción correspondiente por la mora en el pago de la cesantía, circunstancia ésta que se materializa como medio para resarcir los daños causados a la parte demandante.

### **Contestación de la demanda:**

**La NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO** Se opuso a las pretensiones de la demanda y propuso la excepción genérica.

## **3. CONSIDERACIONES**

### **El fondo del asunto:**

Se pretende en este caso, la nulidad del acto administrativo ficto mediante el cual, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio negó a la demandante; el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por extemporaneidad en el pago de las cesantías causadas por su labor como docente.

### **Problema Jurídico:**

(6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales  
 WhatsApp 318 241 0825

¿Hay lugar al reconocimiento de la sanción por mora por el no pago oportuno de las cesantías parciales o definitivas a los docentes de los establecimientos educativos del sector oficial, con sustento en la ley 1071 de 2006?

15

### **Argumento central:**

### **Las normas contenidas en la ley 1071 de 2006, son aplicables a los docentes:**

Ha definido el Consejo de Estado en sentencia SUJ-012-S2 del 18 de julio de 2018 que a los docentes le son aplicables las Leyes 244 de 1995<sup>1</sup> y 1071 de 2006<sup>2</sup>, que contemplan la sanción por mora en el reconocimiento y pago de las cesantías parciales o definitivas de los servidores públicos, siendo consonante esta posición, con la adoptada por la Corte Constitucional. Al punto explicó

*“...Con fundamento en lo expuesto, para la Sección Segunda 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<sup>3</sup>, 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...”*

Así las cosas, se concluye que la Ley 1071 de 2006, es aplicable en su integridad al régimen especial de los docentes, y por tanto, la Nación, Ministerio de Educación, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio debe acatar el mandato legal contenido en el art. 2 de la citada normativa, relacionado con el reconocimiento y pago oportuno de sus cesantías parciales y definitivas de éstos.

### **Momento en que se causa la sanción moratoria:**

Ahora bien, la Ley 1071 de 2006 que modificó y adicionó la Ley 244 de 1995, regula el pago de las cesantías definitivas o parciales a los servidores

<sup>1</sup> «por medio de la cual se fijan términos para el pago oportuno de cesantías para los servidores públicos, se establecen sanciones y se dictan otras disposiciones.»

<sup>2</sup> «por medio de la cual se adiciona y modifica la Ley 244 de 1995, se regula el pago de las cesantías definitivas o parciales a los servidores públicos, se establecen sanciones y se fijan términos para su cancelación.»

<sup>3</sup> Definición utilizada en el Decreto Ley 3135 de 1968, para significar a los empleados públicos y a los trabajadores oficiales.

públicos, así como establece sanciones y se fijan términos para su cancelación, disponiendo en lo pertinente:

“(..)

**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 (...)*. /Negrilla fuera de texto/

Normas de las que se deduce que la administración cuenta con 15 días hábiles para proferir el acto administrativo de reconocimiento, cuando medie solicitud de cesantías parciales o definitivas; en firme el acto administrativo de reconocimiento, dentro de los 45 días hábiles se debe surtir el pago de la prestación, so pena de incurrir en mora penalizada con un día de salario por cada día de atraso.

El H. Consejo de Estado en la sentencia de unificación a la que se ha hecho referencia, respecto a la exigibilidad de la sanción moratoria, estableció varias hipótesis sobre las cuales fijó las siguientes reglas:



HIPÓTESIS	NOTIFICACIÓN	CORRE EJECUTORIA	TÉRMINO PAGO CESANTÍA	CORRE MORATORIA
PETICIÓN SIN RESPUESTA	No aplica	10 días, después de cumplidos 15 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 computo del término de pago	10 días, después de cumplidos 15 para expedir el acto	45 días posteriores a la ejecutoria	70 días posteriores a la petición
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 <sup>4</sup>	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	45 días, a partir del siguiente a	46 días desde la notificación

<sup>4</sup> Se consideran los supuestos 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.

		acto que lo resuelve	la ejecutoria	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

### CASO CONCRETO:

El presente asunto encaja dentro de la segunda de las hipótesis teniendo en cuenta que se expidió el acto administrativo por fuera del término. Aquí contabilizamos la mora, vencidos los 70 días después de expedido el acto administrativo.

Veamos:

Fecha de solicitud cesantías	Fecha límite para proferir el acto de reconocimiento	A.A de reconocimiento y notificación	Fecha límite para cancelar las cesantías - o 70 días-	Fecha de pago de las cesantías	¿Hubo mora?	
					SI	NO
4/09/18	25/09/2018	Res. 751 del 31/10/2018	14 de Diciembre de 2018	31 de enero de 2019	X	
	Extemporáneo					15/12/18 al 30/01/19

En efecto, el Ministerio de Educación Nacional, de conformidad con las pruebas precitadas, resolvió la petición de reconocimiento y pago de cesantías de manera extemporánea, excediendo los términos establecidos en la Ley 1071 de 2006.

A lo anterior se agrega que ya la Corte Constitucional ha sentado una línea jurisprudencial en el sentido que es un derecho de los trabajadores el pago oportuno de sus prestaciones; así mismo ha aclarado quién asume las consecuencias del pago tardío de tales acreencias laborales<sup>5</sup>:

<sup>5</sup> Corte Constitucional, sentencia T-777 del 2008.

“...**(i)** la sentencia C-428 de 1997, declaró inexecutable las expresiones “reconocerse, liquidarse y”, del artículo 14 de la Ley 344 de 1996 **(ii)** recordó los mandatos constitucionales sobre la necesidad de partida presupuestal disponible para todo gasto público, por ello no se pueden pagar las cesantías sin una disponibilidad previa; **(iii)** hizo suyas las consideraciones de sentencias anteriores en donde se sostuvo que una vez liquidada una cesantía parcial, lo normal sería que se le entregara al empleado, toda vez que él cuenta con ella para atender a las necesidades que según la ley justifican el retiro de la cesantía parcial. Lo anterior, porque “el retardo de la administración le causa daño económico, bien sea por la pérdida de la oportunidad de utilización efectiva de los fondos, ya por la necesidad de contratar créditos mientras el desembolso se produce”; **(iv)** igualmente reiteró que desde el punto de vista de la entidad pública obligada, ésta, de conformidad con el artículo 345 de la Constitución, no podría efectuar el correspondiente gasto público sin la suficiente disponibilidad presupuestal, **pero no lo es menos que, por una parte, el tiempo que transcurra entre la liquidación y el desembolso, inclusive por causas presupuestales, implica un deterioro del poder adquisitivo de la moneda, y por otra, que el costo respectivo no debe asumirlo el trabajador sino el patrono.** Si éste desea que tal costo disminuya, habrá de procurar el pronto pago, mediante la agilización de los trámites presupuestales, pero no le será lícito prolongar indefinidamente la iniciación de los mismos, **cargando al trabajador con las consecuencias...**”

La anterior línea se mantiene, pues mediante sentencia C-006 de 2012, insistió en que el reconocimiento, liquidación y pago de las cesantías parciales a cargo de las entidades estatales, no puede someterse a la existencia de apropiaciones presupuestales.

De conformidad con la normativa citada y los hechos probados, la parte demandante, tiene derecho al reconocimiento y pago de la sanción moratoria establecida en la Ley 1071 de 2006; por esta razón, es procedente declarar la nulidad del acto administrativo demandado.

En consecuencia, a título de restablecimiento del derecho, se condenará a la Nación - Ministerio de Educación - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, a que reconozca y pague, la sanción moratoria de que trata el parágrafo del artículo 5° de la Ley 1071 de 2006, con el salario base de liquidación explicado por el H. Consejo de Estado según se trate de reconocimiento de cesantías parciales o definitivas conforme a las reglas que condensó en el siguiente cuadro:

(6) 8879640 ext 11118

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

### De la indexación solicitada:

La parte demandante solicita también el reconocimiento y pago de los ajustes de valor a que haya lugar con motivo de la disminución del poder adquisitivo de la sanción moratoria. Frente al particular, el Consejo de Estado mediante sentencia de unificación del 18 de julio de 2018, indicó<sup>6</sup>:

*“189. Ahora bien, esta situación debe ser mirada desde la óptica de ser una sanción que se causó al constituirse en mora y cesar con el pago de la cesantías, y ese contexto, la sentencia que la reconoce simplemente declara su ocurrencia y la cuantifica, sin que ello implique el incumplimiento de una obligación generada por ministerio de la ley, tratándose de empleados públicos, susceptible de ser ajustada con los índices de precios al consumidor, cuyo propósito es mantener la capacidad adquisitiva y la finalidad que la justifica en el ordenamiento jurídico.*

*190. 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, según el cual, «Las condenas al pago o devolución de una cantidad líquida de dinero se ajustarán tomando como base el índice de precios al consumidor», 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.*

Y concluye:

**“3.5.4 Sentar jurisprudencia,** reiterando que es improcedente la indexación de la sanción moratoria. Lo anterior, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 187 del CPACA.

La frase anteriormente resaltada, fue revisada por el Consejo de Estado en sentencia del 26 de agosto de 2019, proferida por la Sección Segunda, Subsección A, C.P. William Hernández, explicando de un lado que la sentencia de unificación quiso precisar que no era posible indexar la sanción moratoria mientras esta se causaba, sin que fuera obstáculo la aplicación del artículo 187 del CPACA por tratarse de una condena al pago de una cantidad líquida de

<sup>6</sup> «Consejo de Estado, Sección Segunda, Exp. No. 730001-23-33-000-2014-00580-01 (4961-2015).

dinero, coligiendo que la interpretación que más se ajustaba a la sentencia de unificación era la siguiente:

- a) *Mientras se causa la sanción moratoria, día a día, esta no podrá indexarse;*
- b) *Cuando termina su causación se consolida una suma total, ese valor total si es objeto de ajuste, desde la fecha en que cesa la mora hasta la ejecutoria de la sentencia – art. 187 – y*
- c) *Una vez quede ejecutoriada la condena, no procede indexación sino que se generan los intereses según lo dispuesto en los artículos 192 y 195 del CPACA.*

Dispuso entonces el Consejo de Estado en dicha sentencia modificar la orden que había dado el a quo frente a la indexación, en el sentido de que el valor total generado por sanción moratoria se ajustará en su valor tomando como base el IPC conforme lo dispone el 187 CPACA, a partir del día siguiente en que cesó la causación hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia y en adelante correrán los intereses consagrados en los arts. 192 y 195 del CPACA.

Visto lo expuesto, el juzgado acogerá este último pronunciamiento en cuanto a la indexación que habrá de hacerse a la sanción a partir del momento en que cesó su causación y hasta la presente sentencia, tesis que se atempera al hecho notorio como es la permanente devaluación de la moneda, lo que disminuye en forma continua el poder adquisitivo del ingreso, por lo que disponer la indexación obedece a las normas constitucionales referidas y al concepto de equidad previsto también en el artículo 16 de la Ley 446 de 1998.

### **Prescripción de acreencias:**

En relación con la prescripción se acoge lineamiento fijado por la Sección Segunda del Consejo de Estado en Sentencia de Unificación jurisprudencial CE- SUJ004 de 2016<sup>7</sup>, conforme a lo regulado en el art. 151 del Código de Procedimiento Laboral<sup>8</sup> encontrando que en este asunto no hay lugar a declarar la prescripción, en tanto la petición de reconocimiento de la sanción moratoria fue presentada dentro de los tres años contados a partir de la tardanza en el pago de cesantías e interrumpiendo con ella la prescripción por un lapso igual; por su parte, la demanda fue presentada dentro de los tres años siguientes.

### **Costas:**

<sup>7</sup> C.E, S de lo Contencioso Administrativo, S.II, C.P. Luis Rafael Vergara Quintero, 25 de agosto de 2016, radicado 08001 23 31 000 2011 00628-01 (0528-14): “...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 ordenamiento legal, la que sólo fue creada a partir de la consagración del régimen anualizado de las cesantías, en virtud de la ley 50 de 1990...”

<sup>8</sup> C.P.L: “Art. 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 patrono sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpirá la prescripción pero sólo por un lapso igual.”

Se condenará en costas a la entidad demandada, partiendo del criterio objetivo que ha venido sustentando el H. Consejo de Estado para la imposición de las mismas, el cual concluye que no se debe evaluar a conducta de las partes (temeridad o mala fe), sino aspectos objetivos respecto de su causación, tal como lo prevé el Código General del Proceso, con el fin de darle plena aplicación a su artículo 365. Al respecto<sup>9</sup> se indicó que:

*“...El concepto de las costas del proceso está relacionado con todos los gastos necesarios o útiles dentro de una actuación de esa naturaleza y comprende los denominados gastos o expensas del proceso llamados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo gastos ordinarios del proceso y otros como son los necesarios para traslado de testigos y para la práctica de la prueba pericial, los honorarios de auxiliares de la justicia como peritos y secuestres, transporte de expediente al superior en caso de apelación, pólizas, copias, etc.*

*Igualmente, el concepto de costas incluye las agencias del derecho que corresponden a los gastos por concepto de apoderamiento dentro del proceso, que el juez reconoce discrecionalmente a favor de la parte vencedora atendiendo a los criterios sentados en los numerales 3º y 4º del artículo 366 del C.G.P, y que no necesariamente deben corresponder al mismo monto de los honorarios pagados por dicha parte a su abogado los cuales deberán ser fijados contractualmente entre éstos conforme a los criterios previstos en el artículo 28 numeral 8º de la ley 1123 de 2007...”*

Siendo ello así, y considerando que en el presente asunto las costas se han causado, por lo menos en lo que tiene que ver con las agencias en derecho, habrá de condenarse a su pago a la entidad y en favor de la demandante, liquidación que se hará conforme a las normas del C.G. del P., antes referida.

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### 4. FALLA

**PRIMERO: DECLARAR** la nulidad del acto administrativo ficto por medio del cual se negó el reconocimiento y pago de la sanción por mora establecida en la Ley 1071 de 2006 a la demandante, MARÍA RUBIELA CASTRILLÓN, derivado de la petición del 10 de julio de 2019.

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda – Subsección “A”, C.P. William Hernández Gómez, siete (7) de abril de dos mil dieciséis (201), Rad. 13001-23-33-000-2013-00022-01.

**SEGUNDO: ORDENAR** a título de restablecimiento del derecho a la **NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**, a que reconozca y pague a la demandante, la sanción moratoria de que trata el parágrafo del artículo 5° de la Ley 1071 de 2006, consistente en un día de salario por cada día de retardo, por el período comprendido entre **15/12/18 al 30/01/19** y sobre el salario percibido por la demandante mientras se produjo la mora, esto es 2018 y 2019.

**TERCERO: DISPONER** que las sumas a pagar sean INDEXADAS a partir del momento en que cesó su causación y hasta la presente sentencia.

**CUARTO: ADVERTIR** a la entidad que deberá cumplir la sentencia en los términos previstos en el artículo 192 del CPACA.

**QUINTO: CONDENAR** en costas a la NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, las cuales serán liquidadas por la Secretaría del Despacho, atendiendo las consideraciones expuestas en la parte motiva.

**SEXTO: EXPEDIR** las copias necesarias en los términos del artículo 114 del Código General del Proceso, ejecutoriada esta providencia.

**SÉPTIMO: LIQUIDAR** los gastos del proceso, DEVOLVER los remanentes si los hubiere y ARCHIVAR las diligencias, previas las anotaciones respectivas en el programa Justicia Siglo XXI una vez en firme la decisión.

**NOTIFICACION DE LA SENTENCIA:** Se procede a la notificación en estrados.

**CONTROL DE LEGALIDAD:** Se dio aplicación al artículo 207 del CPACA, realizando control de legalidad, sin que las partes se hubieren pronunciado al respecto.



**MARIA ISABEL GRISALES GOMEZ**

Juez

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**

**AUDIENCIA INICIAL**

**ACTAS No. 149**

**Artículo 180 de la Ley 1437 de 2011**

---

Siendo las nueve de la mañana (09:00 a.m.), del diez (10) de diciembre del año dos mil veintiuno (2021), el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales, declara abierta la audiencia inicial consagrada en el art. 180 del CPACA, de manera simultánea dentro de quince procesos de Nulidad y Restablecimiento del Derecho con similitud fáctica y normativa, seguidos contra la NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL -FOMAG-, los cuales pasan a identificarse:

**CASO No. 1**

Radicación: 1700133330042020-00004  
Demandante: LUZ ENEIDA GIRALDO OSPINA

**CASO No. 2**

Radicación: 1700133330042020-00079  
Demandante: LUZ ANGELA GALLEGO DAZA

**CASO No. 3**

Radicación: 1700133330042020-00086  
Demandante: MARÍA RUBIELA CASTRILLÓN

**CASO No. 4**

Radicación: 1700133330042020-00134  
Demandante: MARÍA CARIDAD MORENO LEÓN

**CASO No. 5**

Radicación: 1700133330042020-00271  
Demandante: JOSÉ MAURICIO RAMÍREZ MORALES

**CASO No. 6**

Radicación: 1700133330042020-00275  
Demandante: SANDRA MARÍA SÁNCHEZ ÁGUDELO

**CASO No. 7**

Radicación: 1700133330042020-00281  
Demandante: MIRIAM GEMA ARANGO ÁLVAREZ

**CASO No. 8**

Radicación: 1700133330042020-00285  
Demandante: LUIS ALFONSO MORALES HERRERA

**CASO No. 9**

Radicación: 1700133330042020-00286  
Demandante: IRLANDA OCHOA CARVAJAL

**CASO No. 10**

Radicación: 1700133330042021-00016  
Demandante: LUIS ENRIQUE RAMÍREZ OROZCO

**CASO No. 11**

Radicación: 1700133330042021-00019  
Demandante: MARÍA ISABEL CORREDOR SÁNCHEZ

**CASO No. 12**

Radicación: 1700133330042021-00024  
Demandante: DORA CECILIA PARRA CASTRO

**CASO No. 13**

Radicación: 1700133330042021-00053  
Demandante: EDGAR TORRES CASTILLO

**CASO No. 14**

Radicación: 1700133330042021-00054  
Demandante: MARTHA LUCÍA GIRALDO ARIAS

**ASISTENTES A LA AUDIENCIA:**

Se verificó la asistencia de quienes de manera obligatoria y facultativa debían concurrir a la diligencia, aclarando que la inasistencia de alguno de ellos, no impedirá su realización conforme lo dispone el inciso 2° del numeral 2° del artículo 180 del CPACA.

**Parte demandante:**

**CASOS 1 a 4, 8, 9 12 a 14: Dra. LUZ HERLINDA ÁLVAREZ SALINAS,**  
C.C.# 30.238.932 y T.P.# 293.598 del C. s. de la J., a quien se reconoció

---

 (6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales  
 WhatsApp 318 241 0825

personería conforme sustitución de la abogada LAURA MARCELA LOPEZ QUINTERO. A.S Nos. 540 a 548.

**CASOS 5, 6 y 7: DR. CRISTIAN DAVID GÓMEZ NARANJO, CC. 75.093.055 y T.P No. 163.476** conforme a la sustitución conferida por la abogada SANDRA SÁNCHEZ CANDAMIL, CC. 1.053.790.364 y T.P No. 230.903, a quien se le reconoció personería. A.S. No. 549 al 551.

**Casos 10 y 11. Dr. LUIS ALONSO ARISTIZABAL MARÍN, CC.4.597.967 y T.P. 80.968** conforme a la sustitución hecha por el abogado **RUBEN DARIO GIRALDO MONTOYA**.

Se acepta la renuncia a la abogada LILIANA RODRÍGUEZ y se reconoce Personería a los apoderados antes mencionados. A.S Nos. 554 y 555.

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

**EN TODOS LOS CASOS:** Actuó el **Dr. JAVIER RAMIRO CASTELLANOS SANABRIA**, identificado con la C.C.# 1.020.714.534 y T.P.# 237.954 del C. s. de la J., se le reconoció como apoderada sustituta conforme a los poderes suscritos por el Dr. LUIS ALFREDO SANABRIA RIOS. A.S Nos. 556 a 569.

**MINISTERIO PÚBLICO: DRA. CATALINA GÓMEZ DUQUE**

**IDENTIFICACIÓN DEL TEMA A TRATAR**

En los casos bajo estudio, los docentes demandantes solicitan el reconocimiento y pago de la sanción moratoria causada por el pago tardío de sus cesantías.

**SANEAMIENTO DEL PROCESO (Art. 180-5 CPACA)**

El Despacho no observó vicios o causales de nulidad que afecten el debido proceso en las actuaciones objeto de la presente audiencia y en igual sentido se pronunciaron las partes.

**CONCILIACIÓN**

Se otorgó la palabra a las partes para indicar si traen interés de conciliar en los casos objeto de la presente audiencia, atendiendo los conceptos allegados a las actuaciones.

(6) 8879640 ext 11118

En primer lugar, al apoderado del MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL quien presentó las propuestas de conciliación traídas en 6 procesos, sustentando los términos de las mismas.

En los procesos 2021-00019, 2020-285, 2021-00016, 2020-00286, 2021-00004., 2021-00053, 2020-000275 precisó que el Comité de Conciliación acordó no proponer ninguna fórmula por tratarse de moras causadas con posterioridad al 31 de diciembre de 2019.

Se corrió traslado a los apoderados de los demandantes para pronunciarse respecto a las mismas:

El abogado CRISTIAN CAMILO en los casos que representa, no aceptó la conciliación propuesta porque no se ajusta a la totalidad de los días computados por la entidad.

En lo que atañe a los procesos en los que actúa como apoderada la firma López Quintero, la abogada **LUZ HERLINDA ÁLVAREZ SALINAS** no aceptó las propuestas de conciliación porque evidencia diferencia entre el número de días y la cuantía reclamada, al igual que lo atinente al porcentaje que en sede administrativa han venido reconociendo el 100%, amén que en muchas de las que ya fueron aceptadas no se ha realizado el pago.

El apoderado de la firma GIRALDO ABOGADOS se abstuvo de hacer pronunciamiento frente a ello ante la posición de la accionada de no formular propuesta de conciliación en los casos que representa.

La Delegada del Ministerio Público ante la ausencia de conciliación, solicitó que se declare fallida la presente etapa, lamentando la postura de la entidad accionada ante la clara posición de unificación del Consejo de Estado.

El Despacho declaró fallida la presente etapa para los 14 procesos tanto en los que se presentó como en los que no se recibió propuesta de conciliación.

**EXCEPCIONES PREVIAS (Art. 180-6 CPACA)  
Autos Interlocutorios Nos. (1095 al 1100)**

a.- En algunos de los casos fueron planteadas las excepciones previas que se resuelven a continuación:

**FALTA DE INTEGRACION DE LITISCONSORCIO NECESARIO**

CASO 6 - 2020-00275  
CASO 10 – 2021-000016  
CASO 11 – 2021-00019  
CASO 12 – 2021-00024  
CASO 13 – 2021-00053  
CASO 14 – 2021-00054

(6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales  
 WhatsApp 318 241 0825

En los procesos que se refieren, la entidad demandada planteó este medio exceptivo bajo el argumento que es necesario la presencia del ente territorial y de la Fiduprevisora, en virtud al procedimiento establecido en las Leyes 91 de 1989 y 962 de 2005, así como el Decreto 2831 de 2005, concluyendo que como en el trámite administrativos relativo al reconocimiento de cesantías de los docentes participan diferentes actores, esto es, el ente nominador o entidad territorial y la Fiduprevisora S.a., en su calidad de vocera y administradora del FOMAG, es que deben vincularse en tal calidad. En algunos de ellos sustentó lo regulado por el artículo 57 de la Ley 1955.

Se deja constancia que se resuelve la excepción declarándola no probada (argumentos contenidos en el registro del audio y video).

### **INEPTITUD DE LA DEMANDA POR INDEBIDO AGOTAMIENTO DEL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD**

CASO 10 RAD 2021-00016  
CASO 11 2021-00019  
CASO 12 RAD 2021-00024  
CASO 13 RAD 2021-00053

Se planteó la ineptitud sustancial de la demanda por indebido agotamiento del requisito de procedibilidad, en tanto no fue convocada la entidad territorial, al tenor de lo dispuesto por el art. 57 de la Ley 1955 de 2019.

Si bien este reclamo se enmarca en los presupuestos regulados por el art. 161 el CPACA y no por las excepciones previas del art. 100 del C. G. del P., debe decir el Juzgado que los mismos se niegan porque la entidad que se demanda es el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FOMAG, era contra ella que se debía acreditar el requisito de procedibilidad; conclusión que se acompasa con la decisión del Despacho de negar la integración del contradictorio con la entidad territorial como litisconsorcio necesario.

Ahora bien, de resultar que la mora se presentó en la expedición del acto administrativo y por tanto, hay responsabilidad del ente territorial, se realizará pronunciamiento específico en torno a la capacidad que le asiste a la NACIÓN de repetir frente a las mismas.

### **CADUCIDAD**

En el caso 6, correspondiente al radicado 2020-0275, la entidad demandada plantea la CADUCIDAD, planteando argumentos generales, pero ninguno dirigido al caso concreto, situación que no impide al Juzgado decir que en ese proceso se ha demandado un acto ficto o presunto, para lo cual no se tiene establecido término de caducidad, al tenor de lo dispuesto por el literal d), del art. 164 del CPACA.

(6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales  
 WhatsApp 318 241 0825

**b.- Requisitos de procedibilidad:**

Respecto a la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad (art. 161-1 CPACA), encontramos que en todos los casos se cumplió con este requisito.

En cuanto al requisito del numeral 2° del art. 161 del CPACA que hace referencia a la necesidad de haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios, se observa que los actos administrativos demandados no dieron la oportunidad de interponer recursos, al tratarse además de actos fictos o presuntos, que permiten ser atacados vía judicial sin la interposición de algún recurso de tipo obligatorio.

Notificadas las decisiones, las partes estuvieron conformes con la decisión adoptada, a excepción del apoderado del FOMAG quien interpuso el recurso de reposición frente a la decisión de integración de litis consorte necesario, atendiendo a lo regulado en la Ley 1955 de 2019 art. 57.

Al correr traslado a los apoderados del recurso, la doctora Luz Herlinda afirmó que deja en consideración del Despacho la decisión y el apoderado CRISTIAN CAMILO solicitó que se mantenga la decisión conforme a la responsabilidad del FOMAG para realizar el pago de las prestaciones.

El abogado LUIS ALONSO, por su parte, indicó que el art. 57 de la Ley 1955 de 2019 debe armonizarse con las demás normas que regulan los términos de cesantías de los servidores públicos y comparte la decisión del Despacho en el entendido de que el FOMAG puede repetir frente a las entidades territoriales.

La Procuradora Judicial solicitó la aplicación al art. 242 del CPACA modificado por la Ley 2080 de 2021, esto es, tramitar el recurso interpuesto por la parte demandada. Precisó que al FOMAG le correspondía haber realizado pronunciamiento en forma oportuna, probando que la mora estuvo en cabeza del ente territorial y no en esta oportunidad trasladar la responsabilidad al Despacho.

Se decretó un receso de 15 minutos para analizar los argumentos planteados.

Reanudada la audiencia, el Juzgado conforme al art. 243 del CPACA encontró procedente resolver el recurso interpuesto y por consiguiente, mantuvo la decisión de negar la excepción de falta de integración del litis consorcio necesario, exponiendo los argumentos para ello tal y como quedó en el registro de audio y video.

La decisión fue notificada en estrados, sin que se interpusieran recursos frente a ella.

### **FIJACIÓN DEL LITIGIO (Art. 180-7 CPACA)**

Para desarrollar esta etapa de la audiencia, el Despacho procedió a anunciar de manera sucinta, el contenido de las pretensiones de las demandas:

### **PRETENSIONES**

En todos los casos, se solicitó la nulidad de los actos administrativos fictos por medio de los cuales, se negó a los docentes accionantes, el reconocimiento y pago de la SANCIÓN POR MORA establecida en la Ley 1071 de 2006, que corresponden a las siguientes:

<b>No. CASO</b>	<b>RAD.</b>	<b>DEMANDANTE</b>	<b>Actos fictos demandados A raíz de las peticiones de:</b>
1	2020-00004	Luz Eneida Giraldo Ospina	Petición del 31 de julio de 2018
2	2020-00079	Luz Ángela Gallego Daza	Petición del 10 de julio de 2019
3	2020-00086	María Rubiela Castrillón	Petición del 10 de julio de 2019
4	2020-00134	María Caridad Moreno León	Petición del 25 de octubre de 2019
5	2020-00271	José Mauricio Ramírez Morales	Petición del 4 de marzo de 2019
6	2020-00275	Sandra María Sánchez Agudelo	Petición del 6 de septiembre de 2019
7	2020-00281	Miriam Gema Arango Álvarez	Petición del 5 de marzo de 2019
8	2020-00285	Luis Alfonso Morales Herrera	Petición del 5 de noviembre de 2019
9	2020-00286	Irlanda Ochoa Carvajal	Petición del 29 de marzo de 2019
10	2021-00016	Luis Enrique Ramírez Orozco	Petición del 10 de agosto de 2020
11	2021-00019	María Isabel Corredor Sánchez	Petición del 11 de agosto de 2020
12	2021-00024	Dora Cecilia Parra Castro	Petición del 30 de junio de 2020
13	2021-00053	Edgar Torres Castillo	Petición del 27 de agosto de 2020
14	2021-00054	Martha Lucía Giraldo Arias	Petición del 27 de agosto de 2020

Adicionalmente se solicita declarar que los accionantes, tienen derecho a que la demandada, les reconozca y pague la sanción por mora establecida en la Ley 1071 de 2006, equivalente a un día de salario por cada día de retardo contados a partir de los **60 o 70** días hábiles, desde el momento en que se radicaron las respectivas solicitudes de reconocimiento de cesantías y hasta que se hizo efectivo el pago de las mismas.

Que se condene a la entidad accionada a reconocer y pagar los ajustes de valor a que haya lugar con motivo de la disminución del poder adquisitivo de la sanción moratoria que se reconozca, tomando como base el IPC desde la fecha en que se pagó la cesantía hasta la ejecutoria de la sentencia que ponga fin a este proceso (excepto en los casos No. 10 y 11).

Que se condene a la demanda al pago de intereses a que haya lugar, art. 195 CPACA

(6) 8879640 ext 11118

Que se condene en costas y al cumplimiento del fallo en los términos del Art. 192 de la ley 1437 de 2011.



## HECHOS

Seguidamente pasa el Despacho a hacer un resumen de los hechos de las demandas:

1. Que el artículo 3 de la Ley 91 de 1989 creó el **Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio** como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica y atendiendo a lo regulado por el parágrafo 2° del art. 15 de la Ley 91 de 1989, le asignó como competencia el pago de las cesantías de los docentes de los establecimientos educativos del sector oficial.
2. Que los demandantes por laborar como docentes en el Departamento de Caldas o el Municipio de Manizales, le solicitaron al Ministerio de Educación – Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, el reconocimiento y pago de cesantías a las cuales tenían derecho.
3. Dichas cesantías fueron reconocidas y pagadas en distintas fechas por intermedio de entidad bancaria.
4. Que a los accionantes se les cancelaron sus cesantías en un término superior a los **60** días con los que contaba la entidad para realizar el pago en los casos en los que se renunció a términos de ejecutoria o **70** días después de presentada la solicitud, como se detalla a continuación:

Expediente	Fecha de solicitud de cesantías	A.A de reconocimiento	Fecha de pago de las cesantías (S/n la demanda)	Días de mora
<b>Caso No 1</b> 2020-00004	31/10/2017	Res.9974-6 del 19/12/2017	9/07/2018	145
<b>Caso No.2</b> 2020-00079	23/05/2016	Res. 413 del 27/06/2016	26/09/2016	21
<b>Caso No 3</b> 2020-00086	4/09/2018	Res. 751 del 17/10/2018	31/01/2019	48
<b>Caso No 4</b> 2020-00134	18/06/2019	Res. 4018-6 del 4/07/2019	21/10/2019	21
<b>Caso No 5</b> 2020- 00271	29/08/2019	Res. 10198-6 del 22/12/2017	16/03/2018	107
<b>Caso No 6</b> 2020- 00275	25/05/2016	Res. 5899-6 del 26/07/2016	1/11/2016	66
<b>Caso No 7</b> 2020- 00281	17/02/2017	Res.00000251 del 7/04/2017	27/07/2017	69

(6) 8879640 ext 11118

<b>Caso No 8 2020-00285</b>	27/06/2019	Res. 4351-6 del 18/07/2019	21/10/2019	13
<b>Caso No. 9 2020-00286</b>	30/07/2018	Res. 7708-6 del 6/09/2018	24/04/2019	165
<b>Caso No 10 2020-00016</b>	27/11/2019	Res. 7757-6 del 11/12/2019	13/04/2020	33
<b>Caso No 11 2021-00019</b>	2/01/2020	Res. 04 del 8/01/2020	20/05/2020	34
<b>Caso No 12 2021-00024</b>	27/02/2020	Res. 1216-6 del 17/03/2020	13/07/2020	32
<b>Caso No 13 2021-00053</b>	19/02/2020	Res. 1038-6 del 9/03/2020	13/07/2020	40
<b>Caso No 14 2021-00054</b>	4/03/2020	Res. 156 del 13/03/2020	31/07/2020	33



5. Que los accionantes solicitaron el reconocimiento y pago de la sanción moratoria a la entidad accionada y ésta, resolvió negativamente tales peticiones mediante los actos administrativos fictos atacados.

6.- Frente a los hechos, **La NACIÓN -MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**, en todos los casos con excepción de los casos 2 y 4 en los que guardó silencio, se opuso a las pretensiones y frente a los hechos, respondió así:

No. caso	SON CIERTOS	PARCIAL MENTE CIERTO	NO SON CIERTOS	NO SON HECHOS	NO LE CONSTAN
1.	1, 2, 3, 4 y 8		5 y 7 ya que el dinero se consignó el 26/02/18		6
2	No contestó				
3	1 al 6 y 8				7
4	No contestó				
5	1, 2 y 3		4, 5, 6 y 7 Dinero a disposición el 23/02/18		8, 9 a 13
6	1 a 3 y 14		4, 6, 10 y 13: dinero a disposición el 27/10/2016 y # de días mora es inferior	5, 7, 11	8, 9 y 12
7	1 a 4 y 14		5, 7 y 10		6, 8, 9, 11 a 13
8	1 a 4		5 dinero a disposic. 16/10/2019	6 y 7	8
9	1 a 4		5 y 7 dinero a disposición el 29/10/18	6	8
10	1, 3, 4 y 5	2			6 y 7

(6) 8879640 ext 11118

<b>11</b>	1, 3, 4 y 5	2		6 y 7
<b>12</b>	1 a 5			6 y 7
<b>13</b>	1, 3 a 5	2		6, 7 y 8
<b>14</b>	1 a 5		6 acto adtivo revestido de legalidad	8



### PROBLEMAS JURÍDICOS:

El Despacho considera que más allá de las circunstancias fácticas que plantean los hechos de las causas antes señaladas, el punto litigioso se contrae a determinar si legalmente tenía la entidad la obligación de reconocer y pagar la sanción moratoria, al no haber cancelado las cesantías dentro de los siguientes 60 o 70 días contados a partir de la fecha de radicación de la solicitud por los demandantes.

Seguidamente, se otorgó la palabra a las partes para que se pronunciaran sobre la fijación del litigio, sin realizar reparos.

### MEDIDAS CAUTELARES (Artículo 180, num.9º)

Las partes no presentaron solicitudes de medidas cautelares y el Despacho tampoco encontró necesario decretar alguna de urgencia, por lo cual se terminó esta etapa y se continuó con la siguiente fase de la audiencia.

### DECRETO DE PRUEBAS (Artículo 180-10) A.I. Nos. 1101 a 1114.

Procedió el Juzgado a incorporar como pruebas hasta donde la ley lo permita, los documentos aportados por las partes al momento de la presentación de las demandas que reposan a folios:

CASO No	PARTE DEMANDANTE Todos del archivo 01 o 02 de cada expediente electrónico	PARTE DEMANDADA documentos que acreditan la representación judicial de la entidad.
1   2020-00004	Fls 19 al 30	Fls. 8 y 9 - Archivo 03
2   <b>2020-00079</b>	Fls. 18 al 71	No contestó
3   <b>2020-00086</b>	Fls. 18 al 72	Fls. 7 al 32 - Archivo 05
4   <b>2020-00134</b>	Fls. 18 al 28	No contestó
5   <b>2020-00271</b>	Fls. 10 al 25	Fls. 1 al 19 - Archivo 07
6   <b>2020-00275</b>	Fls. 10 al 25	Fls. 18 al 94 - Archivo 07
7   <b>2020-00281</b>	Fls. 10 al 23	Fls. 1 al 26 - Archivo 06
8   <b>2020-00285</b>	Fls. 18 al 29	Fls. 1 al 19 - Archivo 07

(6) 8879640 ext 11118

9	<b>2020-00286</b>	Fls. 18 al 32	Fls. 1 al 19 y 28 - Archivo 07
10	<b>2020-00016</b>	Fls. 19 al 32	Fls. 13 al 77 - Archivo 07
11	<b>2021-00019</b>	Fls. 19 al 38	Fls. 1 al 19 - Archivo 09
12	<b>2021-00024</b>	Fls. 19 al 35	Fls. 1 al 12 - Archivo 10
13	<b>2021-00053</b>	Fls. 18 al 29	Fls. 1 al 14 - Archivo 10
14	<b>2021-00054</b>	Fls. 18 al 30	Fls. 1 al 19 - Archivo 10

En el caso 1, la parte demandante solicita en el escrito de traslado de excepciones, oficiar a la FIDUPREVISORA para que certifique sobre las constancias de notificación de las consignaciones hechas por concepto de las cesantías reconocidas en la resolución 9974-6 del 19 de diciembre de 2017. Esta petición habrá de ser negada por innecesaria, en tanto con los documentos aportados se reúnen los elementos jurídicos para resolver la litis.

Adicionalmente, el Ministerio de Educación Nacional solicita en algunos procesos se solicite a la entidad territorial la remisión del expediente administrativo, peticiones que se tornan innecesarias, en la medida en que con las documentales presentadas se reúnen los elementos jurídicos necesarios para proferir la decisión pertinente.

En el caso No. 8 El Ministerio pide se oficie a la Fiduprevisora a fin de que remita certificado de pago vía administrativa de la sanción moratoria que surgió del pago de las cesantías parciales mediante resolución 4351 del 18 de julio de 2019. Por innecesario .

En los casos Nos 10, 11, 13 y 14 el Ministerio pidió solicitar a la Fiduprevisora certificación sobre la fecha en que fue puesto en conocimiento el acto administrativo demandado, petición que se negó por innecesaria para resolver la litis, teniendo en cuenta que ya se reunieron los elementos jurídicos para ello.

En igual sentido se resolvió la petición realizada por el apoderado del FOMAG, quien solicitó decretar prueba de oficio en el caso 9 para establecer la responsabilidad de la entidad territorial en el pago tardío de las cesantías, la cual se negó por los mismos argumentos antes expuestos.

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

**Parte demandante:** Los apoderados de los demandantes hicieron uso de esta oportunidad procesal para insistir en los pedimentos de cada una de sus demandas, en cuanto a la mora causada por el pago tardío de las cesantías a los docentes demandantes.

**Parte demandada:** La apoderada de la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL

MAGISTERIO alega de conclusión reiterando los argumentos de defensa y resaltando que deben tenerse en cuenta los planteamientos del art. 57 de la Ley 1955 de 2019 para determinar la responsabilidad de las entidades territoriales cuando la mora es posterior al 31 de diciembre de 2019 y no decretar la nulidad de los actos acusados, ni condenar en costas a la entidad demandada.

La Procuradora Judicial rindió igualmente su concepto para todos los casos, solicitando la aplicación de la sentencia de Unificación en materia de sanción mora para acceder a las pretensiones negando la indexación solicitada.

Escuchadas las partes, se dispuso la suspensión de la audiencia para anunciar las decisiones pertinentes.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL**



**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**  
Manizales, diez (10) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

Radicado: 170013333004-2020-00134-00  
Medio de Control: NULIDAD y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Demandante: **MARÍA CARIDAD MORENO LÉON**  
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN  
NACIONAL – FONDO NACIONAL DE  
PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO  
Sentencia No.: **252**

**1. ASUNTO**

Procede el Despacho a proferir sentencia en audiencia inicial, dentro del medio de control de NULIDAD y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO interpuesto por **MARÍA CARIDAD MORENO LÉON**.

**2. ANTECEDENTES**

**Pretensiones:**

Se solicita la nulidad del acto ficto del **25 de octubre de 2019** originado en petición realizada el **25 de enero de 2020**, que negó a la accionante, el reconocimiento y pago de la SANCIÓN POR MORA establecida en la Ley 1071 de 2006.

(6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales  
 WhatsApp 318 241 0825

Adicionalmente, solicita declarar que **la** accionante, tiene derecho a que la demandada, le reconozca y pague la mencionada SANCIÓN POR MORA establecida en la Ley 1071 de 2006.

Como restablecimiento del derecho solicita:

Que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, reconozca y pague a la accionante la SANCIÓN POR MORA, equivalente a un (1) día de salario por cada día de retardo, contados desde los 70 días hábiles, después de haber radicado la solicitud de cesantía ante la entidad y hasta cuando se hizo efectivo el pago de la misma.

Que se condene a la entidad accionada al cumplimiento del fallo en los términos de los Arts 192 y ss de la Ley 1437 de 2011 y al reconocimiento y pago de los ajustes de valor a que hubiere lugar con motivo de la disminución del poder adquisitivo de la sanción moratoria, conforme al IPC desde la fecha en que se efectuó el pago de la cesantía hasta la ejecutoria de la sentencia que ponga fin al presente proceso.

Condenar a la demandada al reconocimiento y pago de intereses moratorios a partir del día siguiente a la ejecutoria de la sentencia hasta que se efectúe el pago de la sanción moratoria reconocida en esta sentencia, así como en costas conforme al Art. 188 CPACA.

#### **Supuestos fácticos:**

- Que el artículo 3 de la Ley 91 de 1989 creó el FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica.
- Que de conformidad con el parágrafo 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, le asignó la competencia al FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, el pago de las cesantías de los docentes de los establecimientos educativos del sector oficial.
- Que el **18 de junio de 2019**, la demandante solicitó el reconocimiento y pago de las cesantías a que tenía derecho como docente en los servicios educativos estatales del **DEPARTAMENTO DE CALDAS**.
- Que las cesantías fueron reconocidas a través de la Resolución No. **4018-6 del 4 de julio de 2019** y pagada el **21 de octubre de 2019**.
- Que el plazo con el cual contaba la entidad demandada para cancelar las cesantías iba hasta el **30 de septiembre de 2019** y hasta el momento de su cancelación transcurrieron **21** días de mora.
- Que frente a la reclamación de la sanción moratoria realizada el **22 de octubre 2019**, la entidad guardó silencio.

### **Normas violadas y concepto de violación:**

Las normas que la parte demandante considera han sido violadas son las siguientes:

- Ley 91 de 1989, artículos 5 y 15
- Ley 244 de 1995, artículos 1 y 2
- Ley 1071 de 2006, artículos 4 y 5

Como concepto de violación, se plantearon los siguientes argumentos:

- Que las leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006, regularon la situación particular del pago de las cesantías parciales y definitivas de los servidores públicos, estableciendo un término perentorio para el reconocimiento de las mismas, que es de quince (15) días después de radicada la solicitud y cuarenta y cinco (45) días para proceder al pago después de haber sido expedido el acto administrativo de reconocimiento.

- Que este término está siendo burlado por la entidad accionada, pues se encuentra cancelando la prestación con posterioridad a los 70 días hábiles después de haber realizado la petición de la misma, debiendo asumir el Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio la sanción correspondiente por la mora en el pago de la cesantía, circunstancia ésta que se materializa como medio para resarcir los daños causados a la parte demandante.

### **Contestación de la demanda:**

**La NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**, guardó silencio.

## **3. CONSIDERACIONES**

### **El fondo del asunto:**

Se pretende en este caso, la nulidad del acto administrativo **ficto** mediante el cual, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio negó a la demandante; el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por extemporaneidad en el pago de las cesantías causadas por su labor como docente.

### **Problema Jurídico:**

*¿Hay lugar al reconocimiento de la sanción por mora por el no pago oportuno de las cesantías parciales o definitivas a los docentes de los establecimientos educativos del sector oficial, con sustento en la ley 1071 de 2006?*

(6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales  
 WhatsApp 318 241 0825

### **Argumento central:**

#### **Las normas contenidas en la ley 1071 de 2006, son aplicables a los docentes:**

Ha definido el Consejo de Estado en sentencia SUJ-012-S2 del 18 de julio de 2018 que a los docentes le son aplicables las Leyes 244 de 1995<sup>1</sup> y 1071 de 2006<sup>2</sup>, que contemplan la sanción por mora en el reconocimiento y pago de las cesantías parciales o definitivas de los servidores públicos, siendo consonante esta posición, con la adoptada por la Corte Constitucional. Al punto explicó

*“...Con fundamento en lo expuesto, para la Sección Segunda 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<sup>3</sup>, 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...”*

Así las cosas, se concluye que la Ley 1071 de 2006, es aplicable en su integridad al régimen especial de los docentes, y por tanto, la Nación, Ministerio de Educación, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio debe acatar el mandato legal contenido en el art. 2 de la citada normativa, relacionado con el reconocimiento y pago oportuno de sus cesantías parciales y definitivas de éstos.

#### **Momento en que se causa la sanción moratoria:**

Ahora bien, la Ley 1071 de 2006 que modificó y adicionó la Ley 244 de 1995, regula el pago de las cesantías definitivas o parciales a los servidores públicos, así como establece sanciones y se fijan términos para su cancelación, disponiendo en lo pertinente:

“(..)

<sup>1</sup> «por medio de la cual se fijan términos para el pago oportuno de cesantías para los servidores públicos, se establecen sanciones y se dictan otras disposiciones.»

<sup>2</sup> «por medio de la cual se adiciona y modifica la Ley 244 de 1995, se regula el pago de las cesantías definitivas o parciales a los servidores públicos, se establecen sanciones y se fijan términos para su cancelación.»

<sup>3</sup> Definición utilizada en el Decreto Ley 3135 de 1968, para significar a los empleados públicos y a los trabajadores oficiales.

**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 (...)*. /Negrilla fuera de texto/

Normas de las que se deduce que la administración cuenta con 15 días hábiles para proferir el acto administrativo de reconocimiento, cuando medie solicitud de cesantías parciales o definitivas; en firme el acto administrativo de reconocimiento, dentro de los 45 días hábiles se debe surtir el pago de la prestación, so pena de incurrir en mora penalizada con un día de salario por cada día de atraso.

El Consejo de Estado en la sentencia de unificación a la que se ha hecho referencia, respecto a la exigibilidad de la sanción moratoria, estableció varias hipótesis sobre las cuales fijó las siguientes reglas:

(6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)

 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales

 WhatsApp 318 241 0825

HIPÓTESIS	NOTIFICACIÓN	CORRE EJECUTORIA	TÉRMINO PAGO CESANTÍA	CORRE MORATORIA
PETICIÓN SIN RESPUESTA	No aplica	10 días, después de cumplidos 15 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 computo del término de pago	10 días, después de cumplidos 15 para expedir el acto	45 días posteriores a la ejecutoria	70 días posteriores a la petición
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 <sup>4</sup>	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,	Interpuso recurso	Adquirida, después de 15	45 días, a partir del	61 días desde la

<sup>4</sup> Se consideran los supuestos 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.

RECURSO SIN RESOLVER		días de interpuesto el recurso	siguiente a la ejecutoria	interposición del recurso
----------------------	--	--------------------------------	---------------------------	---------------------------



CASO CONCRETO:

El presente asunto encaja dentro de la cuarta de las hipótesis teniendo en cuenta que se expidió el acto administrativo dentro del término y fue notificado de manera electrónica. Aquí contabilizamos la mora, vencidos los **55** días después de expedido el acto administrativo.

Veamos:

Fecha de solicitud cesantías	Fecha límite para proferir el acto de reconocimiento	A.A de reconocimiento y notificación	Fecha límite para cancelar las cesantías - o 70 días-	Fecha de pago de las cesantías	¿Hubo mora?	
					SI	NO
18/06/19	11/07/2019	Res. 4018-6 del 4/07/2019	24/09/2019	21 de octubre de 2019	X	
	En término	Electrónica el 4/07/19				

En efecto, el Ministerio de Educación Nacional, de conformidad con las pruebas precitadas, resolvió la petición de reconocimiento y pago de cesantías de manera oportuna, es decir, dentro los términos establecidos en la Ley 1071 de 2006, pero el pago se efectuó de manera extemporánea.

A lo anterior se agrega que ya la Corte Constitucional ha sentado una línea jurisprudencial en el sentido que es un derecho de los trabajadores el pago oportuno de sus prestaciones; así mismo ha aclarado quién asume las consecuencias del pago tardío de tales acreencias laborales<sup>5</sup>:

*“...(i) la sentencia C-428 de 1997, declaró inexecutable las expresiones “reconocerse, liquidarse y”, del artículo 14 de la Ley 344 de 1996 (ii) recordó los mandatos constitucionales sobre la necesidad de partida presupuestal disponible para todo gasto público, por ello no se pueden pagar las cesantías sin una disponibilidad previa; (iii) hizo suyas las consideraciones de sentencias anteriores en donde se sostuvo que una vez liquidada una cesantía parcial, lo normal sería que se le entregara al empleado, toda vez que él cuenta con ella para atender a las*

<sup>5</sup> Corte Constitucional, sentencia T-777 del 2008.

*necesidades que según la ley justifican el retiro de la cesantía parcial. Lo anterior, porque “el retardo de la administración le causa daño económico, bien sea por la pérdida de la oportunidad de utilización efectiva de los fondos, ya por la necesidad de contratar créditos mientras el desembolso se produce”; (iv) igualmente reiteró que desde el punto de vista de la entidad pública obligada, ésta, de conformidad con el artículo 345 de la Constitución, no podría efectuar el correspondiente gasto público sin la suficiente disponibilidad presupuestal, **pero no lo es menos que, por una parte, el tiempo que transcurra entre la liquidación y el desembolso, inclusive por causas presupuestales, implica un deterioro del poder adquisitivo de la moneda, y por otra, que el costo respectivo no debe asumirlo el trabajador sino el patrono. Si éste desea que tal costo disminuya, habrá de procurar el pronto pago, mediante la agilización de los trámites presupuestales, pero no le será lícito prolongar indefinidamente la iniciación de los mismos, cargando al trabajador con las consecuencias...**”*

La anterior línea se mantiene, pues mediante sentencia C-006 de 2012, insistió en que el reconocimiento, liquidación y pago de las cesantías parciales a cargo de las entidades estatales, no puede someterse a la existencia de apropiaciones presupuestales.

De conformidad con la normativa citada y los hechos probados, la aquí demandante, tiene derecho al reconocimiento y pago de la sanción moratoria establecida en la Ley 1071 de 2006; por esta razón, es procedente declarar la nulidad del acto administrativo demandado.

En consecuencia, a título de restablecimiento del derecho, se condenará a la Nación - Ministerio de Educación - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, a que reconozca y pague, la sanción moratoria de que trata el parágrafo del artículo 5° de la Ley 1071 de 2006, con el salario base de liquidación explicado por el H. Consejo de Estado según se trate de reconocimiento de cesantías parciales o definitivas conforme a las reglas que condensó en el siguiente cuadro:

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

#### De la indexación solicitada:

(6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales  
 WhatsApp 318 241 0825

La parte demandante solicita también el reconocimiento y pago de los ajustes de valor a que haya lugar con motivo de la disminución del poder adquisitivo de la sanción moratoria. Frente al particular, el Consejo de Estado mediante sentencia de unificación del 18 de julio de 2018, indicó<sup>6</sup>:

*“189. Ahora bien, esta situación debe ser mirada desde la óptica de ser una sanción que se causó al constituirse en mora y cesar con el pago de la cesantías, y ese contexto, la sentencia que la reconoce simplemente declara su ocurrencia y la cuantifica, sin que ello implique el incumplimiento de una obligación generada por ministerio de la ley, tratándose de empleados públicos, susceptible de ser ajustada con los índices de precios al consumidor, cuyo propósito es mantener la capacidad adquisitiva y la finalidad que la justifica en el ordenamiento jurídico.*

*190. 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, según el cual, «Las condenas al pago o devolución de una cantidad líquida de dinero se ajustarán tomando como base el índice de precios al consumidor», 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.*

Y concluye:

*“3.5.4 **Sentar jurisprudencia**, reiterando que es improcedente la indexación de la sanción moratoria. Lo anterior, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 187 del CPACA.*

La frase anteriormente resaltada, fue revisada por el Consejo de Estado en sentencia del 26 de agosto de 2019, proferida por la Sección Segunda, Subsección A, C.P. William Hernández Gómez, explicando de un lado que la sentencia de unificación quiso precisar que no era posible indexar la sanción moratoria mientras esta se causaba, sin que fuera obstáculo la aplicación del artículo 187 del CPACA por tratarse de una condena al pago de una cantidad líquida de dinero, coligiendo que la interpretación que más se ajustaba a la sentencia de unificación era la siguiente:

- a) Mientras se causa la sanción moratoria, día a día, esta no podrá indexarse;*
- b) Cuando termina su causación se consolida una suma total, ese valor total si es objeto de ajuste, desde la fecha en que cesa la mora hasta la ejecutoria de la sentencia – art. 187 – y*
- c) Una vez quede ejecutoriada la condena, no procede indexación sino que se generan los intereses según lo dispuesto en los artículos 192 y 195 del CPACA.*

<sup>6</sup> «Consejo de Estado, Sección Segunda, Exp. No. 730001-23-33-000-2014-00580-01 (4961-2015).

Dispuso entonces el Consejo de Estado en dicha sentencia modificar la orden que había dado el a quo frente a la indexación, en el sentido de que el valor total generado por sanción moratoria se ajustará en su valor tomando como base el IPC conforme lo dispone el 187 CPACA, a partir del día siguiente en que cesó la causación hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia y en adelante correrán los intereses consagrados en los arts. 192 y 195 del CPACA.

Visto lo expuesto, el juzgado acogerá este último pronunciamiento en cuanto a la indexación que habrá de hacerse a la sanción a partir del momento en que cesó su causación y hasta la presente sentencia, tesis que se atempera al hecho notorio como es la permanente devaluación de la moneda, lo que disminuye en forma continua el poder adquisitivo del ingreso, por lo que disponer la indexación obedece a las normas constitucionales referidas y al concepto de equidad previsto también en el artículo 16 de la Ley 446 de 1998.

### **Prescripción de acreencias:**

En relación con la prescripción se acoge lineamiento fijado por la Sección Segunda del Consejo de Estado en Sentencia de Unificación jurisprudencial CE- SUJ004 de 2016<sup>7</sup>, conforme a lo regulado en el art. 151 del Código de Procedimiento Laboral<sup>8</sup> encontrando que en este asunto no hay lugar a declarar la prescripción, en tanto la petición de reconocimiento de la sanción moratoria fue presentada dentro de los tres años contados a partir de la tardanza en el pago de cesantías e interrumpiendo con ella la prescripción por un lapso igual; por su parte, la demanda fue presentada dentro de los tres años siguientes.

### **Costas:**

Se condenará en costas a la entidad demandada, partiendo del criterio objetivo que ha venido sustentando el H. Consejo de Estado para la imposición de las mismas, el cual concluye que no se debe evaluar a conducta de las partes (temeridad o mala fe), sino aspectos objetivos respecto de su causación, tal como lo prevé el Código General del Proceso,

<sup>7</sup> C.E, S de lo Contencioso Administrativo, S.II, C.P. Luis Rafael Vergara Quintero, 25 de agosto de 2016, radicado 08001 23 31 000 2011 00628-01 (0528-14): “...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 ordenamiento legal, la que sólo fue creada a partir de la consagración del régimen anualizado de las cesantías, en virtud de la ley 50 de 1990...”

<sup>8</sup> C.P.L: “Art. 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 patrono sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpirá la prescripción pero sólo por un lapso igual.”

con el fin de darle plena aplicación a su artículo 365. Al respecto<sup>9</sup> se indicó que:

*“...El concepto de las costas del proceso está relacionado con todos los gastos necesarios o útiles dentro de una actuación de esa naturaleza y comprende los denominados gastos o expensas del proceso llamados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo gastos ordinarios del proceso y otros como son los necesarios para traslado de testigos y para la práctica de la prueba pericial, los honorarios de auxiliares de la justicia como peritos y secuestres, transporte de expediente al superior en caso de apelación, pólizas, copias, etc.*

*Igualmente, el concepto de costas incluye las agencias del derecho que corresponden a los gastos por concepto de apoderamiento dentro del proceso, que el juez reconoce discrecionalmente a favor de la parte vencedora atendiendo a los criterios sentados en los numerales 3° y 4° del artículo 366 del C.G.P, y que no necesariamente deben corresponder al mismo monto de los honorarios pagados por dicha parte a su abogado los cuales deberán ser fijados contractualmente entre éstos conforme a los criterios previstos en el artículo 28 numeral 8° de la ley 1123 de 2007...”*

Siendo ello así, y considerando que en el presente asunto las costas se han causado, por lo menos en lo que tiene que ver con las agencias en derecho, habrá de condenarse a su pago a la entidad y en favor de la demandante, liquidación que se hará conforme a las normas del C.G. del P., antes referida.

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### 4. FALLA

**PRIMERO: DECLARAR** la nulidad del acto administrativo ficto por medio del cual se negó el reconocimiento y pago de la sanción por mora establecida en la Ley 1071 de 2006 a la demandante, MARÍA CARIDAD MORENO LEÓN, derivado de la petición del 25 de octubre de 2019.

**SEGUNDO: ORDENAR** a título de restablecimiento del derecho a la **NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**, a que reconozca y pague a la demandante, la sanción moratoria de que trata el parágrafo del artículo 5° de la Ley 1071 de 2006, consistente en un día de salario por cada día de retardo, por el período comprendido entre el **25/09/2019 al 20/10/2019** y sobre el

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda – Subsección “A”, C.P. William Hernández Gómez, siete (7) de abril de dos mil dieciséis (201), Rad. 13001-23-33-000-2013-00022-01.

salario percibido por la demandante mientras se produjo la mora, esto es 2019.

**TERCERO: DISPONER** que las sumas a pagar sean INDEXADAS a partir del momento en que cesó su causación y hasta la presente sentencia.

**CUARTO: ADVERTIR** a la entidad que deberá cumplir la sentencia en los términos previstos en el artículo 192 del CPACA.

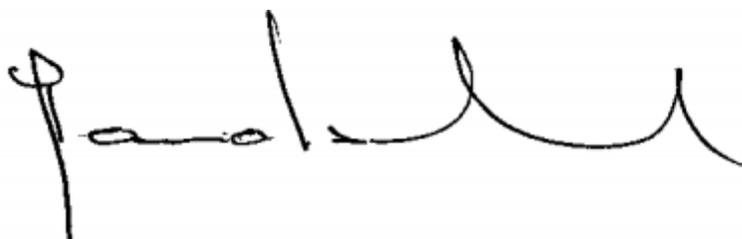
**QUINTO: CONDENAR** en costas a la NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, las cuales serán liquidadas por la Secretaría del Despacho, atendiendo las consideraciones expuestas en la parte motiva.

**SEXTO: EXPEDIR** las copias necesarias en los términos del artículo 114 del Código General del Proceso, ejecutoriada esta providencia.

**SÉPTIMO: LIQUIDAR** los gastos del proceso, DEVOLVER los remanentes si los hubiere y ARCHIVAR las diligencias, previas las anotaciones respectivas en el programa Justicia Siglo XXI una vez en firme la decisión.

**NOTIFICACION DE LA SENTENCIA:** Se procede a la notificación en estrados.

**CONTROL DE LEGALIDAD:** Se dio aplicación al artículo 207 del CPACA, realizando control de legalidad, sin que las partes se hubieren pronunciado al respecto.



**MARIA ISABEL GRISALES GOMEZ**

Juez

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**

**AUDIENCIA INICIAL**

**ACTAS No. 150**

**Artículo 180 de la Ley 1437 de 2011**

---

Siendo las nueve de la mañana (09:00 a.m.), del diez (10) de diciembre del año dos mil veintiuno (2021), el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales, declara abierta la audiencia inicial consagrada en el art. 180 del CPACA, de manera simultánea dentro de quince procesos de Nulidad y Restablecimiento del Derecho con similitud fáctica y normativa, seguidos contra la NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL -FOMAG-, los cuales pasan a identificarse:

**CASO No. 1**

Radicación: 1700133330042020-00004  
Demandante: LUZ ENEIDA GIRALDO OSPINA

**CASO No. 2**

Radicación: 1700133330042020-00079  
Demandante: LUZ ANGELA GALLEGO DAZA

**CASO No. 3**

Radicación: 1700133330042020-00086  
Demandante: MARÍA RUBIELA CASTRILLÓN

**CASO No. 4**

Radicación: 1700133330042020-00134  
Demandante: MARÍA CARIDAD MORENO LEÓN

**CASO No. 5**

Radicación: 1700133330042020-00271  
Demandante: JOSÉ MAURICIO RAMÍREZ MORALES

**CASO No. 6**

Radicación: 1700133330042020-00275  
Demandante: SANDRA MARÍA SÁNCHEZ ÁGUDELO

**CASO No. 7**

Radicación: 1700133330042020-00281  
Demandante: MIRIAM GEMA ARANGO ÁLVAREZ

**CASO No. 8**

Radicación: 1700133330042020-00285  
Demandante: LUIS ALFONSO MORALES HERRERA

**CASO No. 9**

Radicación: 1700133330042020-00286  
Demandante: IRLANDA OCHOA CARVAJAL

**CASO No. 10**

Radicación: 1700133330042021-00016  
Demandante: LUIS ENRIQUE RAMÍREZ OROZCO

**CASO No. 11**

Radicación: 1700133330042021-00019  
Demandante: MARÍA ISABEL CORREDOR SÁNCHEZ

**CASO No. 12**

Radicación: 1700133330042021-00024  
Demandante: DORA CECILIA PARRA CASTRO

**CASO No. 13**

Radicación: 1700133330042021-00053  
Demandante: EDGAR TORRES CASTILLO

**CASO No. 14**

Radicación: 1700133330042021-00054  
Demandante: MARTHA LUCÍA GIRALDO ARIAS

**ASISTENTES A LA AUDIENCIA:**

Se verificó la asistencia de quienes de manera obligatoria y facultativa debían concurrir a la diligencia, aclarando que la inasistencia de alguno de ellos, no impedirá su realización conforme lo dispone el inciso 2° del numeral 2° del artículo 180 del CPACA.

**Parte demandante:**

**CASOS 1 a 4, 8, 9 12 a 14: Dra. LUZ HERLINDA ÁLVAREZ SALINAS,**  
C.C.# 30.238.932 y T.P.# 293.598 del C. s. de la J., a quien se reconoció

---

 (6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales  
 WhatsApp 318 241 0825

personería conforme sustitución de la abogada LAURA MARCELA LOPEZ QUINTERO. A.S Nos. 540 a 548.

**CASOS 5, 6 y 7: DR. CRISTIAN DAVID GÓMEZ NARANJO, CC. 75.093.055 y T.P No. 163.476** conforme a la sustitución conferida por la abogada SANDRA SÁNCHEZ CANDAMIL, CC. 1.053.790.364 y T.P No. 230.903, a quien se le reconoció personería. A.S. No. 549 al 551.

**Casos 10 y 11. Dr. LUIS ALONSO ARISTIZABAL MARÍN, CC.4.597.967 y T.P. 80.968** conforme a la sustitución hecha por el abogado **RUBEN DARIO GIRALDO MONTOYA**.

Se acepta la renuncia a la abogada LILIANA RODRÍGUEZ y se reconoce Personería a los apoderados antes mencionados. A.S Nos. 554 y 555.

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

**EN TODOS LOS CASOS:** Actuó el **Dr. JAVIER RAMIRO CASTELLANOS SANABRIA**, identificado con la C.C.# 1.020.714.534 y T.P.# 237.954 del C. s. de la J., se le reconoció como apoderada sustituta conforme a los poderes suscritos por el Dr. LUIS ALFREDO SANABRIA RIOS. A.S Nos. 556 a 569.

**MINISTERIO PÚBLICO: DRA. CATALINA GÓMEZ DUQUE**

### **IDENTIFICACIÓN DEL TEMA A TRATAR**

En los casos bajo estudio, los docentes demandantes solicitan el reconocimiento y pago de la sanción moratoria causada por el pago tardío de sus cesantías.

### **SANEAMIENTO DEL PROCESO (Art. 180-5 CPACA)**

El Despacho no observó vicios o causales de nulidad que afecten el debido proceso en las actuaciones objeto de la presente audiencia y en igual sentido se pronunciaron las partes.

### **CONCILIACIÓN**

Se otorgó la palabra a las partes para indicar si traen interés de conciliar en los casos objeto de la presente audiencia, atendiendo los conceptos allegados a las actuaciones.

(6) 8879640 ext 11118

En primer lugar, al apoderado del MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL quien presentó las propuestas de conciliación traídas en 6 procesos, sustentando los términos de las mismas.

En los procesos 2021-00019, 2020-285, 2021-00016, 2020-00286, 2021-00004., 2021-00053, 2020-000275 precisó que el Comité de Conciliación acordó no proponer ninguna fórmula por tratarse de moras causadas con posterioridad al 31 de diciembre de 2019.

Se corrió traslado a los apoderados de los demandantes para pronunciarse respecto a las mismas:

El abogado CRISTIAN CAMILO en los casos que representa, no aceptó la conciliación propuesta porque no se ajusta a la totalidad de los días computados por la entidad.

En lo que atañe a los procesos en los que actúa como apoderada la firma López Quintero, la abogada **LUZ HERLINDA ÁLVAREZ SALINAS** no aceptó las propuestas de conciliación porque evidencia diferencia entre el número de días y la cuantía reclamada, al igual que lo atinente al porcentaje que en sede administrativa han venido reconociendo el 100%, amén que en muchas de las que ya fueron aceptadas no se ha realizado el pago.

El apoderado de la firma GIRALDO ABOGADOS se abstuvo de hacer pronunciamiento frente a ello ante la posición de la accionada de no formular propuesta de conciliación en los casos que representa.

La Delegada del Ministerio Público ante la ausencia de conciliación, solicitó que se declare fallida la presente etapa, lamentando la postura de la entidad accionada ante la clara posición de unificación del Consejo de Estado.

El Despacho declaró fallida la presente etapa para los 14 procesos tanto en los que se presentó como en los que no se recibió propuesta de conciliación.

**EXCEPCIONES PREVIAS (Art. 180-6 CPACA)  
Autos Interlocutorios Nos. (1095 al 1100)**

a.- En algunos de los casos fueron planteadas las excepciones previas que se resuelven a continuación:

**FALTA DE INTEGRACION DE LITISCONSORCIO NECESARIO**

CASO 6 - 2020-00275  
CASO 10 – 2021-000016  
CASO 11 – 2021-00019  
CASO 12 – 2021-00024  
CASO 13 – 2021-00053  
CASO 14 – 2021-00054

(6) 8879640 ext 11118

En los procesos que se refieren, la entidad demandada planteó este medio exceptivo bajo el argumento que es necesario la presencia del ente territorial y de la Fiduprevisora, en virtud al procedimiento establecido en las Leyes 91 de 1989 y 962 de 2005, así como el Decreto 2831 de 2005, concluyendo que como en el trámite administrativos relativo al reconocimiento de cesantías de los docentes participan diferentes actores, esto es, el ente nominador o entidad territorial y la Fiduprevisora S.a., en su calidad de vocera y administradora del FOMAG, es que deben vincularse en tal calidad. En algunos de ellos sustentó lo regulado por el artículo 57 de la Ley 1955.

Se deja constancia que se resuelve la excepción declarándola no probada (argumentos contenidos en el registro del audio y video).

### **INEPTITUD DE LA DEMANDA POR INDEBIDO AGOTAMIENTO DEL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD**

CASO 10 RAD 2021-00016  
CASO 11 2021-00019  
CASO 12 RAD 2021-00024  
CASO 13 RAD 2021-00053

Se planteó la ineptitud sustancial de la demanda por indebido agotamiento del requisito de procedibilidad, en tanto no fue convocada la entidad territorial, al tenor de lo dispuesto por el art. 57 de la Ley 1955 de 2019.

Si bien este reclamo se enmarca en los presupuestos regulados por el art. 161 el CPACA y no por las excepciones previas del art. 100 del C. G. del P., debe decir el Juzgado que los mismos se niegan porque la entidad que se demanda es el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FOMAG, era contra ella que se debía acreditar el requisito de procedibilidad; conclusión que se acompasa con la decisión del Despacho de negar la integración del contradictorio con la entidad territorial como litisconsorcio necesario.

Ahora bien, de resultar que la mora se presentó en la expedición del acto administrativo y por tanto, hay responsabilidad del ente territorial, se realizará pronunciamiento específico en torno a la capacidad que le asiste a la NACIÓN de repetir frente a las mismas.

### **CADUCIDAD**

En el caso 6, correspondiente al radicado 2020-0275, la entidad demandada plantea la CADUCIDAD, planteando argumentos generales, pero ninguno dirigido al caso concreto, situación que no impide al Juzgado decir que en ese proceso se ha demandado un acto ficto o presunto, para lo cual no se tiene establecido término de caducidad, al tenor de lo dispuesto por el literal d), del art. 164 del CPACA.

(6) 8879640 ext 11118

**b.- Requisitos de procedibilidad:**

Respecto a la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad (art. 161-1 CPACA), encontramos que en todos los casos se cumplió con este requisito.

En cuanto al requisito del numeral 2° del art. 161 del CPACA que hace referencia a la necesidad de haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios, se observa que los actos administrativos demandados no dieron la oportunidad de interponer recursos, al tratarse además de actos fictos o presuntos, que permiten ser atacados vía judicial sin la interposición de algún recurso de tipo obligatorio.

Notificadas las decisiones, las partes estuvieron conformes con la decisión adoptada, a excepción del apoderado del FOMAG quien interpuso el recurso de reposición frente a la decisión de integración de litis consorte necesario, atendiendo a lo regulado en la Ley 1955 de 2019 art. 57.

Al correr traslado a los apoderados del recurso, la doctora Luz Herlinda afirmó que deja en consideración del Despacho la decisión y el apoderado CRISTIAN CAMILO solicitó que se mantenga la decisión conforme a la responsabilidad del FOMAG para realizar el pago de las prestaciones.

El abogado LUIS ALONSO, por su parte, indicó que el art. 57 de la Ley 1955 de 2019 debe armonizarse con las demás normas que regulan los términos de cesantías de los servidores públicos y comparte la decisión del Despacho en el entendido de que el FOMAG puede repetir frente a las entidades territoriales.

La Procuradora Judicial solicitó la aplicación al art. 242 del CPACA modificado por la Ley 2080 de 2021, esto es, tramitar el recurso interpuesto por la parte demandada. Preciso que al FOMAG le correspondía haber realizado pronunciamiento en forma oportuna, probando que la mora estuvo en cabeza del ente territorial y no en esta oportunidad trasladar la responsabilidad al Despacho.

Se decretó un receso de 15 minutos para analizar los argumentos planteados.

Reanudada la audiencia, el Juzgado conforme al art. 243 del CPACA encontró procedente resolver el recurso interpuesto y por consiguiente, mantuvo la decisión de negar la excepción de falta de integración del litis consorcio necesario, exponiendo los argumentos para ello tal y como quedó en el registro de audio y video.

La decisión fue notificada en estrados, sin que se interpusieran recursos frente a ella.

### **FIJACIÓN DEL LITIGIO (Art. 180-7 CPACA)**

Para desarrollar esta etapa de la audiencia, el Despacho procedió a anunciar de manera sucinta, el contenido de las pretensiones de las demandas:

### **PRETENSIONES**

En todos los casos, se solicitó la nulidad de los actos administrativos fictos por medio de los cuales, se negó a los docentes accionantes, el reconocimiento y pago de la SANCIÓN POR MORA establecida en la Ley 1071 de 2006, que corresponden a las siguientes:

<b>No. CASO</b>	<b>RAD.</b>	<b>DEMANDANTE</b>	<b>Actos fictos demandados A raíz de las peticiones de:</b>
1	2020-00004	Luz Eneida Giraldo Ospina	Petición del 31 de julio de 2018
2	2020-00079	Luz Ángela Gallego Daza	Petición del 10 de julio de 2019
3	2020-00086	María Rubiela Castrillón	Petición del 10 de julio de 2019
4	2020-00134	María Caridad Moreno León	Petición del 25 de octubre de 2019
5	2020-00271	José Mauricio Ramírez Morales	Petición del 4 de marzo de 2019
6	2020-00275	Sandra María Sánchez Agudelo	Petición del 6 de septiembre de 2019
7	2020-00281	Miriam Gema Arango Álvarez	Petición del 5 de marzo de 2019
8	2020-00285	Luis Alfonso Morales Herrera	Petición del 5 de noviembre de 2019
9	2020-00286	Irlanda Ochoa Carvajal	Petición del 29 de marzo de 2019
10	2021-00016	Luis Enrique Ramírez Orozco	Petición del 10 de agosto de 2020
11	2021-00019	María Isabel Corredor Sánchez	Petición del 11 de agosto de 2020
12	2021-00024	Dora Cecilia Parra Castro	Petición del 30 de junio de 2020
13	2021-00053	Edgar Torres Castillo	Petición del 27 de agosto de 2020
14	2021-00054	Martha Lucía Giraldo Arias	Petición del 27 de agosto de 2020

Adicionalmente se solicita declarar que los accionantes, tienen derecho a que la demandada, les reconozca y pague la sanción por mora establecida en la Ley 1071 de 2006, equivalente a un día de salario por cada día de retardo contados a partir de los **60 o 70** días hábiles, desde el momento en que se radicaron las respectivas solicitudes de reconocimiento de cesantías y hasta que se hizo efectivo el pago de las mismas.

Que se condene a la entidad accionada a reconocer y pagar los ajustes de valor a que haya lugar con motivo de la disminución del poder adquisitivo de la sanción moratoria que se reconozca, tomando como base el IPC desde la fecha en que se pagó la cesantía hasta la ejecutoria de la sentencia que ponga fin a este proceso (excepto en los casos No. 10 y 11).

Que se condene a la demanda al pago de intereses a que haya lugar, art. 195 CPACA

(6) 8879640 ext 11118

Que se condene en costas y al cumplimiento del fallo en los términos del Art. 192 de la ley 1437 de 2011.



## HECHOS

Seguidamente pasa el Despacho a hacer un resumen de los hechos de las demandas:

1. Que el artículo 3 de la Ley 91 de 1989 creó el **Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio** como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica y atendiendo a lo regulado por el parágrafo 2° del art. 15 de la Ley 91 de 1989, le asignó como competencia el pago de las cesantías de los docentes de los establecimientos educativos del sector oficial.
2. Que los demandantes por laborar como docentes en el Departamento de Caldas o el Municipio de Manizales, le solicitaron al Ministerio de Educación – Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, el reconocimiento y pago de cesantías a las cuales tenían derecho.
3. Dichas cesantías fueron reconocidas y pagadas en distintas fechas por intermedio de entidad bancaria.
4. Que a los accionantes se les cancelaron sus cesantías en un término superior a los **60** días con los que contaba la entidad para realizar el pago en los casos en los que se renunció a términos de ejecutoria o **70** días después de presentada la solicitud, como se detalla a continuación:

Expediente	Fecha de solicitud de cesantías	A.A de reconocimiento	Fecha de pago de las cesantías (S/n la demanda)	Días de mora
<b>Caso No 1</b> 2020-00004	31/10/2017	Res.9974-6 del 19/12/2017	9/07/2018	145
<b>Caso No.2</b> 2020-00079	23/05/2016	Res. 413 del 27/06/2016	26/09/2016	21
<b>Caso No 3</b> 2020-00086	4/09/2018	Res. 751 del 17/10/2018	31/01/2019	48
<b>Caso No 4</b> 2020-00134	18/06/2019	Res. 4018-6 del 4/07/2019	21/10/2019	21
<b>Caso No 5</b> 2020- 00271	29/08/2019	Res. 10198-6 del 22/12/2017	16/03/2018	107
<b>Caso No 6</b> 2020- 00275	25/05/2016	Res. 5899-6 del 26/07/2016	1/11/2016	66
<b>Caso No 7</b> 2020- 00281	17/02/2017	Res.00000251 del 7/04/2017	27/07/2017	69

(6) 8879640 ext 11118



<b>Caso No 8 2020-00285</b>	27/06/2019	Res. 4351-6 del 18/07/2019	21/10/2019	13
<b>Caso No. 9 2020-00286</b>	30/07/2018	Res. 7708-6 del 6/09/2018	24/04/2019	165
<b>Caso No 10 2020-00016</b>	27/11/2019	Res. 7757-6 del 11/12/2019	13/04/2020	33
<b>Caso No 11 2021-00019</b>	2/01/2020	Res. 04 del 8/01/2020	20/05/2020	34
<b>Caso No 12 2021-00024</b>	27/02/2020	Res. 1216-6 del 17/03/2020	13/07/2020	32
<b>Caso No 13 2021-00053</b>	19/02/2020	Res. 1038-6 del 9/03/2020	13/07/2020	40
<b>Caso No 14 2021-00054</b>	4/03/2020	Res. 156 del 13/03/2020	31/07/2020	33

5. Que los accionantes solicitaron el reconocimiento y pago de la sanción moratoria a la entidad accionada y ésta, resolvió negativamente tales peticiones mediante los actos administrativos fictos atacados.

6.- Frente a los hechos, **La NACIÓN -MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**, en todos los casos con excepción de los casos 2 y 4 en los que guardó silencio, se opuso a las pretensiones y frente a los hechos, respondió así:

No. caso	SON CIERTOS	PARCIAL MENTE CIERTO	NO SON CIERTOS	NO SON HECHOS	NO LE CONSTAN
1.	1, 2, 3, 4 y 8		5 y 7 ya que el dinero se consignó el 26/02/18		6
2	No contestó				
3	1 al 6 y 8				7
4	No contestó				
5	1, 2 y 3		4, 5, 6 y 7 Dinero a disposición el 23/02/18		8, 9 a 13
6	1 a 3 y 14		4, 6, 10 y 13: dinero a disposición el 27/10/2016 y # de días mora es inferior	5, 7, 11	8, 9 y 12
7	1 a 4 y 14		5, 7 y 10		6, 8, 9, 11 a 13
8	1 a 4		5 dinero a disposic. 16/10/2019	6 y 7	8
9	1 a 4		5 y 7 dinero a disposición el 29/10/18	6	8
10	1, 3, 4 y 5	2			6 y 7

(6) 8879640 ext 11118

<b>11</b>	1, 3, 4 y 5	2		6 y 7
<b>12</b>	1 a 5			6 y 7
<b>13</b>	1, 3 a 5	2		6, 7 y 8
<b>14</b>	1 a 5		6 acto adtivo revestido de legalidad	8

### PROBLEMAS JURÍDICOS:

El Despacho considera que más allá de las circunstancias fácticas que plantean los hechos de las causas antes señaladas, el punto litigioso se contrae a determinar si legalmente tenía la entidad la obligación de reconocer y pagar la sanción moratoria, al no haber cancelado las cesantías dentro de los siguientes 60 o 70 días contados a partir de la fecha de radicación de la solicitud por los demandantes.

Seguidamente, se otorgó la palabra a las partes para que se pronunciaran sobre la fijación del litigio, sin realizar reparos.

### MEDIDAS CAUTELARES (Artículo 180, num.9º)

Las partes no presentaron solicitudes de medidas cautelares y el Despacho tampoco encontró necesario decretar alguna de urgencia, por lo cual se terminó esta etapa y se continuó con la siguiente fase de la audiencia.

### DECRETO DE PRUEBAS (Artículo 180-10) A.I. Nos. 1101 a 1114.

Procedió el Juzgado a incorporar como pruebas hasta donde la ley lo permita, los documentos aportados por las partes al momento de la presentación de las demandas que reposan a folios:

CASO No	PARTE DEMANDANTE Todos del archivo 01 o 02 de cada expediente electrónico	PARTE DEMANDADA documentos que acreditan la representación judicial de la entidad.
1   2020-00004	Fls 19 al 30	Fls. 8 y 9 - Archivo 03
2   <b>2020-00079</b>	Fls. 18 al 71	No contestó
3   <b>2020-00086</b>	Fls. 18 al 72	Fls. 7 al 32 - Archivo 05
4   <b>2020-00134</b>	Fls. 18 al 28	No contestó
5   <b>2020-00271</b>	Fls. 10 al 25	Fls. 1 al 19 - Archivo 07
6   <b>2020-00275</b>	Fls. 10 al 25	Fls. 18 al 94 - Archivo 07
7   <b>2020-00281</b>	Fls. 10 al 23	Fls. 1 al 26 - Archivo 06
8   <b>2020-00285</b>	Fls. 18 al 29	Fls. 1 al 19 - Archivo 07

9	<b>2020-00286</b>	Fls. 18 al 32	Fls. 1 al 19 y 28 - Archivo 07
10	<b>2020-00016</b>	Fls. 19 al 32	Fls. 13 al 77 - Archivo 07
11	<b>2021-00019</b>	Fls. 19 al 38	Fls. 1 al 19 - Archivo 09
12	<b>2021-00024</b>	Fls. 19 al 35	Fls. 1 al 12 - Archivo 10
13	<b>2021-00053</b>	Fls. 18 al 29	Fls. 1 al 14 - Archivo 10
14	<b>2021-00054</b>	Fls. 18 al 30	Fls. 1 al 19 - Archivo 10

En el caso 1, la parte demandante solicita en el escrito de traslado de excepciones, oficiar a la FIDUPREVISORA para que certifique sobre las constancias de notificación de las consignaciones hechas por concepto de las cesantías reconocidas en la resolución 9974-6 del 19 de diciembre de 2017. Esta petición habrá de ser negada por innecesaria, en tanto con los documentos aportados se reúnen los elementos jurídicos para resolver la litis.

Adicionalmente, el Ministerio de Educación Nacional solicita en algunos procesos se solicite a la entidad territorial la remisión del expediente administrativo, peticiones que se tornan innecesarias, en la medida en que con las documentales presentadas se reúnen los elementos jurídicos necesarios para proferir la decisión pertinente.

En el caso No. 8 El Ministerio pide se oficie a la Fiduprevisora a fin de que remita certificado de pago vía administrativa de la sanción moratoria que surgió del pago de las cesantías parciales mediante resolución 4351 del 18 de julio de 2019. Por innecesario .

En los casos Nos 10, 11, 13 y 14 el Ministerio pidió solicitar a la Fiduprevisora certificación sobre la fecha en que fue puesto en conocimiento el acto administrativo demandado, petición que se negó por innecesaria para resolver la litis, teniendo en cuenta que ya se reunieron los elementos jurídicos para ello.

En igual sentido se resolvió la petición realizada por el apoderado del FOMAG, quien solicitó decretar prueba de oficio en el caso 9 para establecer la responsabilidad de la entidad territorial en el pago tardío de las cesantías, la cual se negó por los mismos argumentos antes expuestos.

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

**Parte demandante:** Los apoderados de los demandantes hicieron uso de esta oportunidad procesal para insistir en los pedimentos de cada una de sus demandas, en cuanto a la mora causada por el pago tardío de las cesantías a los docentes demandantes.

**Parte demandada:** La apoderada de la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL

MAGISTERIO alega de conclusión reiterando los argumentos de defensa y resaltando que deben tenerse en cuenta los planteamientos del art. 57 de la Ley 1955 de 2019 para determinar la responsabilidad de las entidades territoriales cuando la mora es posterior al 31 de diciembre de 2019 y no decretar la nulidad de los actos acusados, ni condenar en costas a la entidad demandada.

La Procuradora Judicial rindió igualmente su concepto para todos los casos, solicitando la aplicación de la sentencia de Unificación en materia de sanción mora para acceder a las pretensiones negando la indexación solicitada.

Escuchadas las partes, se dispuso la suspensión de la audiencia para anunciar las decisiones pertinentes.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL**



**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**  
Manizales, diez (10) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

Radicado: 170013333004-2020-00271-00  
Medio de Control: NULIDAD y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Demandante: JOSÉ MAURICIO RAMÍREZ MORALES  
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN  
NACIONAL – FONDO NACIONAL DE  
PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO  
Sentencia No.: 253

**1. ASUNTO**

Procede el Despacho a proferir sentencia en audiencia inicial, dentro del medio de control de NULIDAD y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO interpuesto por JOSÉ MAURICIO RAMÍREZ MORALES.

**2. ANTECEDENTES**

**Pretensiones:**

Se solicita la nulidad del acto ficto del 4 de junio de 2019 originado en petición realizada el 4 de marzo de 2019, que negó al accionante, el reconocimiento y pago de la SANCIÓN POR MORA establecida en la Ley 1071 de 2006.

(6) 8879640 ext 11118

Adicionalmente, solicita declarar que el accionante, tiene derecho a que la demandada, le reconozca y pague la mencionada SANCIÓN POR MORA establecida en la Ley 1071 de 2006.

Como restablecimiento del derecho solicita:

Que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, reconozca y pague a la accionante la SANCIÓN POR MORA, equivalente a un (1) día de salario por cada día de retardo, contados desde los 70 días hábiles, después de haber radicado la solicitud de cesantía ante la entidad y hasta cuando se hizo efectivo el pago de la misma.

Que se condene a la entidad accionada al cumplimiento del fallo en los términos de los Arts 192 y ss de la Ley 1437 de 2011 y al reconocimiento y pago de los ajustes de valor a que hubiere lugar con motivo de la disminución del poder adquisitivo de la sanción moratoria, conforme al IPC desde la fecha en que se efectuó el pago de la cesantía hasta la ejecutoria de la sentencia que ponga fin al presente proceso.

Condenar a la demandada al reconocimiento y pago de intereses moratorios a partir del día siguiente a la ejecutoria de la sentencia hasta que se efectúe el pago de la sanción moratoria reconocida en esta sentencia, así como en costas conforme al Art. 188 CPACA.

#### **Supuestos fácticos:**

- Que el artículo 3 de la Ley 91 de 1989 creó el FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica.
- Que de conformidad con el parágrafo 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, le asignó la competencia al FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, el pago de las cesantías de los docentes de los establecimientos educativos del sector oficial.
- Que el 29 de agosto de 2017, el demandante solicitó el reconocimiento y pago de las cesantías a que tenía derecho como docente en los servicios educativos estatales del DEPARTAMENTO DE CALDAS.
- Que las cesantías fueron reconocidas a través de la Resolución No. 10198-6 del 22 de diciembre de 2017 y pagada el 16 de marzo de 2018.
- Que el plazo con el cual contaba la entidad demandada para cancelar las cesantías iba hasta el 24 de noviembre de 2017 y hasta el momento de su cancelación transcurrieron 107 días de mora.
- Que frente a la reclamación de la sanción moratoria realizada el 4 de marzo 2019, la entidad guardó silencio.

(6) 8879640 ext 11118

### **Normas violadas y concepto de violación:**

Las normas que la parte demandante considera han sido violadas son las siguientes:

- Ley 91 de 1989, artículos 5 y 15
- Ley 244 de 1995, artículos 1 y 2
- Ley 1071 de 2006, artículos 4 y 5

Como concepto de violación, se plantearon los siguientes argumentos:

- Que las leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006, regularon la situación particular del pago de las cesantías parciales y definitivas de los servidores públicos, estableciendo un término perentorio para el reconocimiento de las mismas, que es de quince (15) días después de radicada la solicitud y cuarenta y cinco (45) días para proceder al pago después de haber sido expedido el acto administrativo de reconocimiento.

- Que este término está siendo burlado por la entidad accionada, pues se encuentra cancelando la prestación con posterioridad a los 70 días hábiles después de haber realizado la petición de la misma, debiendo asumir el Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio la sanción correspondiente por la mora en el pago de la cesantía, circunstancia ésta que se materializa como medio para resarcir los daños causados a la parte demandante.

### **Contestación de la demanda:**

**La NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**, se opuso a las pretensiones de la demanda y propuso las excepciones de improcedencia de la indexación en las condenas, compensación, excepción genérica y solicitó que no se le condene en costas.

## **3. CONSIDERACIONES**

### **El fondo del asunto:**

Se pretende en este caso, la nulidad del acto administrativo ficto mediante el cual, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio negó al demandante; el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por extemporaneidad en el pago de las cesantías causadas por su labor como docente.

---

 (6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales  
 WhatsApp 318 241 0825

### **Problema Jurídico:**

*¿Hay lugar al reconocimiento de la sanción por mora por el no pago oportuno de las cesantías parciales o definitivas a los docentes de los establecimientos educativos del sector oficial, con sustento en la ley 1071 de 2006?*

### **Argumento central:**

#### **Las normas contenidas en la ley 1071 de 2006, son aplicables a los docentes:**

Ha definido el Consejo de Estado en sentencia SUJ-012-S2 del 18 de julio de 2018 que a los docentes le son aplicables las Leyes 244 de 1995<sup>1</sup> y 1071 de 2006<sup>2</sup>, que contemplan la sanción por mora en el reconocimiento y pago de las cesantías parciales o definitivas de los servidores públicos, siendo consonante esta posición, con la adoptada por la Corte Constitucional. Al punto explicó

*“...Con fundamento en lo expuesto, para la Sección Segunda 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<sup>3</sup>, 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...”*

Así las cosas, se concluye que la Ley 1071 de 2006, es aplicable en su integridad al régimen especial de los docentes, y por tanto, la Nación, Ministerio de Educación, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio debe acatar el mandato legal contenido en el art. 2 de la citada normativa, relacionado con el reconocimiento y pago oportuno de sus cesantías parciales y definitivas de éstos.

#### **Momento en que se causa la sanción moratoria:**

Ahora bien, la Ley 1071 de 2006 que modificó y adicionó la Ley 244 de 1995, regula el pago de las cesantías definitivas o parciales a los servidores

<sup>1</sup> «por medio de la cual se fijan términos para el pago oportuno de cesantías para los servidores públicos, se establecen sanciones y se dictan otras disposiciones.»

<sup>2</sup> «por medio de la cual se adiciona y modifica la Ley 244 de 1995, se regula el pago de las cesantías definitivas o parciales a los servidores públicos, se establecen sanciones y se fijan términos para su cancelación.»

<sup>3</sup> Definición utilizada en el Decreto Ley 3135 de 1968, para significar a los empleados públicos y a los trabajadores oficiales.

públicos, así como establece sanciones y se fijan términos para su cancelación, disponiendo en lo pertinente:

“(..)

**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 (...). / Negrilla fuera de texto/*

Normas de las que se deduce que la administración cuenta con 15 días hábiles para proferir el acto administrativo de reconocimiento, cuando medie solicitud de cesantías parciales o definitivas; en firme el acto administrativo de reconocimiento, dentro de los 45 días hábiles se debe surtir el pago de la prestación, so pena de incurrir en mora penalizada con un día de salario por cada día de atraso.

El Consejo de Estado en la sentencia de unificación a la que se ha hecho referencia, respecto a la exigibilidad de la sanción moratoria, estableció varias hipótesis sobre las cuales fijó las siguientes reglas:

HIPÓTESIS	NOTIFICACIÓN	CORRE EJECUTORIA	TÉRMINO PAGO CESANTÍA	CORRE MORATORIA
PETICIÓN SIN RESPUESTA	No aplica	10 días, después de cumplidos 15 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 computo del término de pago	10 días, después de cumplidos 15 para expedir el acto	45 días posteriores a la ejecutoria	70 días posteriores a la petición
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 <sup>4</sup>	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

<sup>4</sup> Se consideran los supuestos 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.

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
------------------------------------	-------------------	---------------------------------------------------------	-------------------------------------------------	--------------------------------------------

**CASO CONCRETO:**

El presente asunto encaja dentro de la segunda de las hipótesis teniendo en cuenta que se expidió el acto administrativo de manera extemporánea. Aquí contabilizamos la mora, vencidos los 70 días después de radicada la solicitud de las cesantías.

Veamos:

Fecha de solicitud cesantías	Fecha límite para proferir el acto de reconocimiento	A.A de reconocimiento y notificación	Fecha límite para cancelar las cesantías - o 70 días-	Fecha de pago de las cesantías	¿Hubo mora?	
					SI	NO
29/08/17	16 de septiembre de 2017	Res. 10198-6 del 22/12/2017	11/12/ 2017	27 de febrero de 2016	X	
	Extemporánea	No se tiene en cuenta notificación			Del 12/12/2017 al 26/02/2018	

En efecto, el Ministerio de Educación Nacional, de conformidad con las pruebas precitadas, resolvió la petición de reconocimiento y pago de cesantías de manera extemporánea, es decir, por fuera de los términos establecidos en la Ley 1071 de 2006.

A lo anterior se agrega que ya la Corte Constitucional ha sentado una línea jurisprudencial en el sentido que es un derecho de los trabajadores el pago oportuno de sus prestaciones; así mismo ha aclarado quién asume las consecuencias del pago tardío de tales acreencias laborales<sup>5</sup>:

*“...(i) la sentencia C-428 de 1997, declaró inexecutable las expresiones “reconocerse, liquidarse y”, del artículo 14 de la Ley 344 de 1996 (ii) recordó los mandatos constitucionales sobre la necesidad de partida presupuestal disponible para todo gasto público, por ello no se pueden pagar las cesantías sin una disponibilidad previa; (iii) hizo suyas las consideraciones de sentencias anteriores en donde se sostuvo que una vez liquidada una cesantía parcial, lo normal sería que se le entregara*

<sup>5</sup> Corte Constitucional, sentencia T-777 del 2008.

*al empleado, toda vez que él cuenta con ella para atender a las necesidades que según la ley justifican el retiro de la cesantía parcial. Lo anterior, porque “el retardo de la administración le causa daño económico, bien sea por la pérdida de la oportunidad de utilización efectiva de los fondos, ya por la necesidad de contratar créditos mientras el desembolso se produce”; (iv) igualmente reiteró que desde el punto de vista de la entidad pública obligada, ésta, de conformidad con el artículo 345 de la Constitución, no podría efectuar el correspondiente gasto público sin la suficiente disponibilidad presupuestal, **pero no lo es menos que, por una parte, el tiempo que transcurra entre la liquidación y el desembolso, inclusive por causas presupuestales, implica un deterioro del poder adquisitivo de la moneda, y por otra, que el costo respectivo no debe asumirlo el trabajador sino el patrono. Si éste desea que tal costo disminuya, habrá de procurar el pronto pago, mediante la agilización de los trámites presupuestales, pero no le será lícito prolongar indefinidamente la iniciación de los mismos, cargando al trabajador con las consecuencias...**”*

La anterior línea se mantiene, pues mediante sentencia C-006 de 2012, insistió en que el reconocimiento, liquidación y pago de las cesantías parciales a cargo de las entidades estatales, no puede someterse a la existencia de apropiaciones presupuestales.

De conformidad con la normativa citada y los hechos probados, la aquí demandante, tiene derecho al reconocimiento y pago de la sanción moratoria establecida en la Ley 1071 de 2006; por esta razón, es procedente declarar la nulidad del acto administrativo demandado.

En consecuencia, a título de restablecimiento del derecho, se condenará a la Nación - Ministerio de Educación - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, a que reconozca y pague, la sanción moratoria de que trata el parágrafo del artículo 5° de la Ley 1071 de 2006, con el salario base de liquidación explicado por el H. Consejo de Estado según se trate de reconocimiento de cesantías parciales o definitivas conforme a las reglas que condensó en el siguiente cuadro:

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

**De la indexación solicitada:**

La parte demandante solicita también el reconocimiento y pago de los ajustes de valor a que haya lugar con motivo de la disminución del poder adquisitivo de la sanción moratoria. Frente al particular, el Consejo de Estado mediante sentencia de unificación del 18 de julio de 2018, indicó<sup>6</sup>:

*“189. Ahora bien, esta situación debe ser mirada desde la óptica de ser una sanción que se causó al constituirse en mora y cesar con el pago de la cesantías, y ese contexto, la sentencia que la reconoce simplemente declara su ocurrencia y la cuantifica, sin que ello implique el incumplimiento de una obligación generada por ministerio de la ley, tratándose de empleados públicos, susceptible de ser ajustada con los índices de precios al consumidor, cuyo propósito es mantener la capacidad adquisitiva y la finalidad que la justifica en el ordenamiento jurídico.*

*190. 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, según el cual, «Las condenas al pago o devolución de una cantidad líquida de dinero se ajustarán tomando como base el índice de precios al consumidor», 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.*

Y concluye:

*“3.5.4 **Sentar jurisprudencia**, reiterando que es improcedente la indexación de la sanción moratoria. Lo anterior, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 187 del CPACA.*

La frase anteriormente resaltada, fue revisada por el Consejo de Estado en sentencia del 26 de agosto de 2019, proferida por la Sección Segunda, Subsección A, C.P. William Hernández, explicando de un lado que la sentencia de unificación quiso precisar que no era posible indexar la sanción moratoria mientras esta se causaba, sin que fuera obstáculo la aplicación del artículo 187 del CPACA por tratarse de una condena al pago de una cantidad líquida de dinero, coligiendo que la interpretación que más se ajustaba a la sentencia de unificación era la siguiente:

- a) Mientras se causa la sanción moratoria, día a día, esta no podrá indexarse;*
- b) Cuando termina su causación se consolida una suma total, ese valor total si es objeto de ajuste, desde la fecha en que cesa la mora hasta la ejecutoria de la sentencia – art. 187 – y*
- c) Una vez quede ejecutoriada la condena, no procede indexación sino que se generan los intereses según lo dispuesto en los artículos 192 y 195 del CPACA.*

Dispuso entonces el Consejo de Estado en dicha sentencia modificar la orden que había dado el a quo frente a la indexación, en el sentido de que el valor

<sup>6</sup> «Consejo de Estado, Sección Segunda, Exp. No. 730001-23-33-000-2014-00580-01 (4961-2015).

total generado por sanción moratoria se ajustará en su valor tomando como base el IPC conforme lo dispone el 187 CPACA, a partir del día siguiente en que cesó la causación hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia y en adelante correrán los intereses consagrados en los arts. 192 y 195 del CPACA.

Visto lo expuesto, el juzgado acogerá este último pronunciamiento en cuanto a la indexación que habrá de hacerse a la sanción a partir del momento en que cesó su causación y hasta la presente sentencia, tesis que se atempera al hecho notorio como es la permanente devaluación de la moneda, lo que disminuye en forma continua el poder adquisitivo del ingreso, por lo que disponer la indexación obedece a las normas constitucionales referidas y al concepto de equidad previsto también en el artículo 16 de la Ley 446 de 1998.

### **Prescripción de acreencias:**

En relación con la prescripción se acoge lineamiento fijado por la Sección Segunda del Consejo de Estado en Sentencia de Unificación jurisprudencial CE- SUJ004 de 2016<sup>7</sup>, conforme a lo regulado en el art. 151 del Código de Procedimiento Laboral<sup>8</sup> encontrando que en este asunto no hay lugar a declarar la prescripción, en tanto la petición de reconocimiento de la sanción moratoria fue presentada dentro de los tres años contados a partir de la tardanza en el pago de cesantías e interrumpiendo con ella la prescripción por un lapso igual; por su parte, la demanda fue presentada dentro de los tres años siguientes.

### **Costas:**

Se condenará en costas a la entidad demandada, partiendo del criterio objetivo que ha venido sustentando el H. Consejo de Estado para la imposición de las mismas, el cual concluye que no se debe evaluar a conducta de las partes (temeridad o mala fe), sino aspectos objetivos respecto de su causación, tal como lo prevé el Código General del Proceso, con el fin de darle plena aplicación a su artículo 365. Al respecto<sup>9</sup> se indicó que:

*“...El concepto de las costas del proceso está relacionado con todos los gastos necesarios o útiles dentro de una actuación de esa*

<sup>7</sup> C.E, S de lo Contencioso Administrativo, S.II, C.P. Luis Rafael Vergara Quintero, 25 de agosto de 2016, radicado 08001 23 31 000 2011 00628-01 (0528-14): “...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 ordenamiento legal, la que sólo fue creada a partir de la consagración del régimen anualizado de las cesantías, en virtud de la ley 50 de 1990...”

<sup>8</sup> C.P.L: “Art. 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 patrono sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpirá la prescripción pero sólo por un lapso igual.”

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda – Subsección “A”, C.P. William Hernández Gómez, siete (7) de abril de dos mil dieciséis (201), Rad. 13001-23-33-000-2013-00022-01.

*naturaleza y comprende los denominados gastos o expensas del proceso llamados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo gastos ordinarios del proceso y otros como son los necesarios para traslado de testigos y para la práctica de la prueba pericial, los honorarios de auxiliares de la justicia como peritos y secuestres, transporte de expediente al superior en caso de apelación, pólizas, copias, etc.*

*Igualmente, el concepto de costas incluye las agencias del derecho que corresponden a los gastos por concepto de apoderamiento dentro del proceso, que el juez reconoce discrecionalmente a favor de la parte vencedora atendiendo a los criterios sentados en los numerales 3° y 4° del artículo 366 del C.G.P, y que no necesariamente deben corresponder al mismo monto de los honorarios pagados por dicha parte a su abogado los cuales deberán ser fijados contractualmente entre éstos conforme a los criterios previstos en el artículo 28 numeral 8° de la ley 1123 de 2007...”*

Siendo ello así, y considerando que en el presente asunto las costas se han causado, por lo menos en lo que tiene que ver con las agencias en derecho, habrá de condenarse a su pago a la entidad y en favor de la demandante, liquidación que se hará conforme a las normas del C.G. del P., antes referida.

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### 4. FALLA

**PRIMERO: DECLARAR NO PROBADAS** las excepciones de IMPROCEDENCIA DE LA INDEXACIÓN Y COMPENSACIÓN propuestas por la demandada, conforme a lo dicho en la motiva.

**SEGUNDO: DECRETAR** la nulidad del acto administrativo ficto por medio del cual se negó el reconocimiento y pago de la sanción por mora establecida en la Ley 1071 de 2006 al demandante, JOSÉ MAURICIO RAMÍREZ MORALES, derivado de la petición del 4 de marzo de 2019.

**TERCERO: ORDENAR** a título de restablecimiento del derecho a la **NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**, a que reconozca y pague a la demandante, la sanción moratoria de que trata el parágrafo del artículo 5° de la Ley 1071 de 2006, consistente en un día de salario por cada día de retardo, para el período comprendido entre **el 12/12/2017 al 26/02/2018** y sobre el salario percibido por la demandante mientras se produjo la mora, esto es 2017 y 2018.

(6) 8879640 ext 11118

**CUARTO: DISPONER** que las sumas a pagar sean INDEXADAS a partir del momento en que cesó su causación y hasta la presente sentencia.

**QUINTO: ADVERTIR** a la entidad que deberá cumplir la sentencia en los términos previstos en el artículo 192 del CPACA.

**SEXTO: CONDENAR** en costas a la NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, las cuales serán liquidadas por la Secretaría del Despacho, atendiendo las consideraciones expuestas en la parte motiva.

**SÉPTIMO: EXPEDIR** las copias necesarias en los términos del artículo 114 del Código General del Proceso, ejecutoriada esta providencia.

**OCTAVO: LIQUIDAR** los gastos del proceso, DEVOLVER los remanentes si los hubiere y ARCHIVAR las diligencias, previas las anotaciones respectivas en el programa Justicia Siglo XXI una vez en firme la decisión.

**NOTIFICACION DE LA SENTENCIA:** Se procede a la notificación en estrados.

**CONTROL DE LEGALIDAD:** Se dio aplicación al artículo 207 del CPACA, realizando control de legalidad, sin que las partes se hubieren pronunciado al respecto.



**MARIA ISABEL GRISALES GOMEZ**  
**Juez**

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**

**AUDIENCIA INICIAL**

**ACTA No. 151**

**Artículo 180 de la Ley 1437 de 2011**

---

Siendo las nueve de la mañana (09:00 a.m.), del diez (10) de diciembre del año dos mil veintiuno (2021), el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales, declara abierta la audiencia inicial consagrada en el art. 180 del CPACA, de manera simultánea dentro de quince procesos de Nulidad y Restablecimiento del Derecho con similitud fáctica y normativa, seguidos contra la NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL -FOMAG-, los cuales pasan a identificarse:

**CASO No. 1**

Radicación: 1700133330042020-00004  
Demandante: LUZ ENEIDA GIRALDO OSPINA

**CASO No. 2**

Radicación: 1700133330042020-00079  
Demandante: LUZ ANGELA GALLEGO DAZA

**CASO No. 3**

Radicación: 1700133330042020-00086  
Demandante: MARÍA RUBIELA CASTRILLÓN

**CASO No. 4**

Radicación: 1700133330042020-00134  
Demandante: MARÍA CARIDAD MORENO LEÓN

**CASO No. 5**

Radicación: 1700133330042020-00271  
Demandante: JOSÉ MAURICIO RAMÍREZ MORALES

**CASO No. 6**

Radicación: 1700133330042020-00275  
Demandante: SANDRA MARÍA SÁNCHEZ ÁGUDELO

**CASO No. 7**

Radicación: 1700133330042020-00281  
Demandante: MIRIAM GEMA ARANGO ÁLVAREZ

**CASO No. 8**

Radicación: 1700133330042020-00285  
Demandante: LUIS ALFONSO MORALES HERRERA

**CASO No. 9**

Radicación: 1700133330042020-00286  
Demandante: IRLANDA OCHOA CARVAJAL

**CASO No. 10**

Radicación: 1700133330042021-00016  
Demandante: LUIS ENRIQUE RAMÍREZ OROZCO

**CASO No. 11**

Radicación: 1700133330042021-00019  
Demandante: MARÍA ISABEL CORREDOR SÁNCHEZ

**CASO No. 12**

Radicación: 1700133330042021-00024  
Demandante: DORA CECILIA PARRA CASTRO

**CASO No. 13**

Radicación: 1700133330042021-00053  
Demandante: EDGAR TORRES CASTILLO

**CASO No. 14**

Radicación: 1700133330042021-00054  
Demandante: MARTHA LUCÍA GIRALDO ARIAS

**ASISTENTES A LA AUDIENCIA:**

Se verificó la asistencia de quienes de manera obligatoria y facultativa debían concurrir a la diligencia, aclarando que la inasistencia de alguno de ellos, no impedirá su realización conforme lo dispone el inciso 2° del numeral 2° del artículo 180 del CPACA.

**Parte demandante:**

**CASOS 1 a 4, 8, 9 12 a 14: Dra. LUZ HERLINDA ÁLVAREZ SALINAS,**  
C.C.# 30.238.932 y T.P.# 293.598 del C. s. de la J., a quien se reconoció

---

 (6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales  
 WhatsApp 318 241 0825

personería conforme sustitución de la abogada LAURA MARCELA LOPEZ QUINTERO. A.S Nos. 540 a 548.

**CASOS 5, 6 y 7: DR. CRISTIAN DAVID GÓMEZ NARANJO, CC. 75.093.055 y T.P No. 163.476** conforme a la sustitución conferida por la abogada SANDRA SÁNCHEZ CANDAMIL, CC. 1.053.790.364 y T.P No. 230.903, a quien se le reconoció personería. A.S. No. 549 al 551.

**Casos 10 y 11. Dr. LUIS ALONSO ARISTIZABAL MARÍN, CC.4.597.967 y T.P. 80.968** conforme a la sustitución hecha por el abogado **RUBEN DARIO GIRALDO MONTOYA**.

Se acepta la renuncia a la abogada LILIANA RODRÍGUEZ y se reconoce Personería a los apoderados antes mencionados. A.S Nos. 554 y 555.

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

**EN TODOS LOS CASOS:** Actuó el **Dr. JAVIER RAMIRO CASTELLANOS SANABRIA**, identificado con la C.C.# 1.020.714.534 y T.P.# 237.954 del C. s. de la J., se le reconoció como apoderada sustituta conforme a los poderes suscritos por el Dr. LUIS ALFREDO SANABRIA RIOS. A.S Nos. 556 a 569.

**MINISTERIO PÚBLICO: DRA. CATALINA GÓMEZ DUQUE**

**IDENTIFICACIÓN DEL TEMA A TRATAR**

En los casos bajo estudio, los docentes demandantes solicitan el reconocimiento y pago de la sanción moratoria causada por el pago tardío de sus cesantías.

**SANEAMIENTO DEL PROCESO (Art. 180-5 CPACA)**

El Despacho no observó vicios o causales de nulidad que afecten el debido proceso en las actuaciones objeto de la presente audiencia y en igual sentido se pronunciaron las partes.

**CONCILIACIÓN**

Se otorgó la palabra a las partes para indicar si traen interés de conciliar en los casos objeto de la presente audiencia, atendiendo los conceptos allegados a las actuaciones.

(6) 8879640 ext 11118

En primer lugar, al apoderado del MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL quien presentó las propuestas de conciliación traídas en 6 procesos, sustentando los términos de las mismas.

En los procesos 2021-00019, 2020-285, 2021-00016, 2020-00286, 2021-00004., 2021-00053, 2020-000275 precisó que el Comité de Conciliación acordó no proponer ninguna fórmula por tratarse de moras causadas con posterioridad al 31 de diciembre de 2019.

Se corrió traslado a los apoderados de los demandantes para pronunciarse respecto a las mismas:

El abogado CRISTIAN CAMILO en los casos que representa, no aceptó la conciliación propuesta porque no se ajusta a la totalidad de los días computados por la entidad.

En lo que atañe a los procesos en los que actúa como apoderada la firma López Quintero, la abogada **LUZ HERLINDA ÁLVAREZ SALINAS** no aceptó las propuestas de conciliación porque evidencia diferencia entre el número de días y la cuantía reclamada, al igual que lo atinente al porcentaje que en sede administrativa han venido reconociendo el 100%, amén que en muchas de las que ya fueron aceptadas no se ha realizado el pago.

El apoderado de la firma GIRALDO ABOGADOS se abstuvo de hacer pronunciamiento frente a ello ante la posición de la accionada de no formular propuesta de conciliación en los casos que representa.

La Delegada del Ministerio Público ante la ausencia de conciliación, solicitó que se declare fallida la presente etapa, lamentando la postura de la entidad accionada ante la clara posición de unificación del Consejo de Estado.

El Despacho declaró fallida la presente etapa para los 14 procesos tanto en los que se presentó como en los que no se recibió propuesta de conciliación.

**EXCEPCIONES PREVIAS (Art. 180-6 CPACA)  
Autos Interlocutorios Nos. (1095 al 1100)**

a.- En algunos de los casos fueron planteadas las excepciones previas que se resuelven a continuación:

**FALTA DE INTEGRACION DE LITISCONSORCIO NECESARIO**

CASO 6 - 2020-00275  
CASO 10 – 2021-000016  
CASO 11 – 2021-00019  
CASO 12 – 2021-00024  
CASO 13 – 2021-00053  
CASO 14 – 2021-00054

(6) 8879640 ext 11118

En los procesos que se refieren, la entidad demandada planteó este medio exceptivo bajo el argumento que es necesario la presencia del ente territorial y de la Fiduprevisora, en virtud al procedimiento establecido en las Leyes 91 de 1989 y 962 de 2005, así como el Decreto 2831 de 2005, concluyendo que como en el trámite administrativos relativo al reconocimiento de cesantías de los docentes participan diferentes actores, esto es, el ente nominador o entidad territorial y la Fiduprevisora S.a., en su calidad de vocera y administradora del FOMAG, es que deben vincularse en tal calidad. En algunos de ellos sustentó lo regulado por el artículo 57 de la Ley 1955.

Se deja constancia que se resuelve la excepción declarándola no probada (argumentos contenidos en el registro del audio y video).

### **INEPTITUD DE LA DEMANDA POR INDEBIDO AGOTAMIENTO DEL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD**

CASO 10 RAD 2021-00016  
CASO 11 2021-00019  
CASO 12 RAD 2021-00024  
CASO 13 RAD 2021-00053

Se planteó la ineptitud sustancial de la demanda por indebido agotamiento del requisito de procedibilidad, en tanto no fue convocada la entidad territorial, al tenor de lo dispuesto por el art. 57 de la Ley 1955 de 2019.

Si bien este reclamo se enmarca en los presupuestos regulados por el art. 161 el CPACA y no por las excepciones previas del art. 100 del C. G. del P., debe decir el Juzgado que los mismos se niegan porque la entidad que se demanda es el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FOMAG, era contra ella que se debía acreditar el requisito de procedibilidad; conclusión que se acompasa con la decisión del Despacho de negar la integración del contradictorio con la entidad territorial como litisconsorcio necesario.

Ahora bien, de resultar que la mora se presentó en la expedición del acto administrativo y por tanto, hay responsabilidad del ente territorial, se realizará pronunciamiento específico en torno a la capacidad que le asiste a la NACIÓN de repetir frente a las mismas.

### **CADUCIDAD**

En el caso 6, correspondiente al radicado 2020-0275, la entidad demandada plantea la CADUCIDAD, planteando argumentos generales, pero ninguno dirigido al caso concreto, situación que no impide al Juzgado decir que en ese proceso se ha demandado un acto ficto o presunto, para lo cual no se tiene establecido término de caducidad, al tenor de lo dispuesto por el literal d), del art. 164 del CPACA.

(6) 8879640 ext 11118

**b.- Requisitos de procedibilidad:**

Respecto a la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad (art. 161-1 CPACA), encontramos que en todos los casos se cumplió con este requisito.

En cuanto al requisito del numeral 2° del art. 161 del CPACA que hace referencia a la necesidad de haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios, se observa que los actos administrativos demandados no dieron la oportunidad de interponer recursos, al tratarse además de actos fictos o presuntos, que permiten ser atacados vía judicial sin la interposición de algún recurso de tipo obligatorio.

Notificadas las decisiones, las partes estuvieron conformes con la decisión adoptada, a excepción del apoderado del FOMAG quien interpuso el recurso de reposición frente a la decisión de integración de litis consorte necesario, atendiendo a lo regulado en la Ley 1955 de 2019 art. 57.

Al correr traslado a los apoderados del recurso, la doctora Luz Herlinda afirmó que deja en consideración del Despacho la decisión y el apoderado CRISTIAN CAMILO solicitó que se mantenga la decisión conforme a la responsabilidad del FOMAG para realizar el pago de las prestaciones.

El abogado LUIS ALONSO, por su parte, indicó que el art. 57 de la Ley 1955 de 2019 debe armonizarse con las demás normas que regulan los términos de cesantías de los servidores públicos y comparte la decisión del Despacho en el entendido de que el FOMAG puede repetir frente a las entidades territoriales.

La Procuradora Judicial solicitó la aplicación al art. 242 del CPACA modificado por la Ley 2080 de 2021, esto es, tramitar el recurso interpuesto por la parte demandada. Precisó que al FOMAG le correspondía haber realizado pronunciamiento en forma oportuna, probando que la mora estuvo en cabeza del ente territorial y no en esta oportunidad trasladar la responsabilidad al Despacho.

Se decretó un receso de 15 minutos para analizar los argumentos planteados.

Reanudada la audiencia, el Juzgado conforme al art. 243 del CPACA encontró procedente resolver el recurso interpuesto y por consiguiente, mantuvo la decisión de negar la excepción de falta de integración del litis consorcio necesario, exponiendo los argumentos para ello tal y como quedó en el registro de audio y video.

La decisión fue notificada en estrados, sin que se interpusieran recursos frente a ella.

### **FIJACIÓN DEL LITIGIO (Art. 180-7 CPACA)**

Para desarrollar esta etapa de la audiencia, el Despacho procedió a anunciar de manera sucinta, el contenido de las pretensiones de las demandas:

### **PRETENSIONES**

En todos los casos, se solicitó la nulidad de los actos administrativos fictos por medio de los cuales, se negó a los docentes accionantes, el reconocimiento y pago de la SANCIÓN POR MORA establecida en la Ley 1071 de 2006, que corresponden a las siguientes:

<b>No. CASO</b>	<b>RAD.</b>	<b>DEMANDANTE</b>	<b>Actos fictos demandados A raíz de las peticiones de:</b>
1	2020-00004	Luz Eneida Giraldo Ospina	Petición del 31 de julio de 2018
2	2020-00079	Luz Ángela Gallego Daza	Petición del 10 de julio de 2019
3	2020-00086	María Rubiela Castrillón	Petición del 10 de julio de 2019
4	2020-00134	María Caridad Moreno León	Petición del 25 de octubre de 2019
5	2020-00271	José Mauricio Ramírez Morales	Petición del 4 de marzo de 2019
6	2020-00275	Sandra María Sánchez Agudelo	Petición del 6 de septiembre de 2019
7	2020-00281	Miriam Gema Arango Álvarez	Petición del 5 de marzo de 2019
8	2020-00285	Luis Alfonso Morales Herrera	Petición del 5 de noviembre de 2019
9	2020-00286	Irlanda Ochoa Carvajal	Petición del 29 de marzo de 2019
10	2021-00016	Luis Enrique Ramírez Orozco	Petición del 10 de agosto de 2020
11	2021-00019	María Isabel Corredor Sánchez	Petición del 11 de agosto de 2020
12	2021-00024	Dora Cecilia Parra Castro	Petición del 30 de junio de 2020
13	2021-00053	Edgar Torres Castillo	Petición del 27 de agosto de 2020
14	2021-00054	Martha Lucía Giraldo Arias	Petición del 27 de agosto de 2020

Adicionalmente se solicita declarar que los accionantes, tienen derecho a que la demandada, les reconozca y pague la sanción por mora establecida en la Ley 1071 de 2006, equivalente a un día de salario por cada día de retardo contados a partir de los **60 o 70** días hábiles, desde el momento en que se radicaron las respectivas solicitudes de reconocimiento de cesantías y hasta que se hizo efectivo el pago de las mismas.

Que se condene a la entidad accionada a reconocer y pagar los ajustes de valor a que haya lugar con motivo de la disminución del poder adquisitivo de la sanción moratoria que se reconozca, tomando como base el IPC desde la fecha en que se pagó la cesantía hasta la ejecutoria de la sentencia que ponga fin a este proceso (excepto en los casos No. 10 y 11).

Que se condene a la demanda al pago de intereses a que haya lugar, art. 195 CPACA

(6) 8879640 ext 11118

Que se condene en costas y al cumplimiento del fallo en los términos del Art. 192 de la ley 1437 de 2011.



## HECHOS

Seguidamente pasa el Despacho a hacer un resumen de los hechos de las demandas:

1. Que el artículo 3 de la Ley 91 de 1989 creó el **Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio** como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica y atendiendo a lo regulado por el parágrafo 2° del art. 15 de la Ley 91 de 1989, le asignó como competencia el pago de las cesantías de los docentes de los establecimientos educativos del sector oficial.
2. Que los demandantes por laborar como docentes en el Departamento de Caldas o el Municipio de Manizales, le solicitaron al Ministerio de Educación – Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, el reconocimiento y pago de cesantías a las cuales tenían derecho.
3. Dichas cesantías fueron reconocidas y pagadas en distintas fechas por intermedio de entidad bancaria.
4. Que a los accionantes se les cancelaron sus cesantías en un término superior a los **60** días con los que contaba la entidad para realizar el pago en los casos en los que se renunció a términos de ejecutoria o **70** días después de presentada la solicitud, como se detalla a continuación:

Expediente	Fecha de solicitud de cesantías	A.A de reconocimiento	Fecha de pago de las cesantías (S/n la demanda)	Días de mora
<b>Caso No 1</b> 2020-00004	31/10/2017	Res.9974-6 del 19/12/2017	9/07/2018	145
<b>Caso No.2</b> 2020-00079	23/05/2016	Res. 413 del 27/06/2016	26/09/2016	21
<b>Caso No 3</b> 2020-00086	4/09/2018	Res. 751 del 17/10/2018	31/01/2019	48
<b>Caso No 4</b> 2020-00134	18/06/2019	Res. 4018-6 del 4/07/2019	21/10/2019	21
<b>Caso No 5</b> 2020- 00271	29/08/2019	Res. 10198-6 del 22/12/2017	16/03/2018	107
<b>Caso No 6</b> 2020- 00275	25/05/2016	Res. 5899-6 del 26/07/2016	1/11/2016	66
<b>Caso No 7</b> 2020- 00281	17/02/2017	Res.00000251 del 7/04/2017	27/07/2017	69

(6) 8879640 ext 11118

<b>Caso No 8 2020-00285</b>	27/06/2019	Res. 4351-6 del 18/07/2019	21/10/2019	13
<b>Caso No. 9 2020-00286</b>	30/07/2018	Res. 7708-6 del 6/09/2018	24/04/2019	165
<b>Caso No 10 2020-00016</b>	27/11/2019	Res. 7757-6 del 11/12/2019	13/04/2020	33
<b>Caso No 11 2021-00019</b>	2/01/2020	Res. 04 del 8/01/2020	20/05/2020	34
<b>Caso No 12 2021-00024</b>	27/02/2020	Res. 1216-6 del 17/03/2020	13/07/2020	32
<b>Caso No 13 2021-00053</b>	19/02/2020	Res. 1038-6 del 9/03/2020	13/07/2020	40
<b>Caso No 14 2021-00054</b>	4/03/2020	Res. 156 del 13/03/2020	31/07/2020	33



5. Que los accionantes solicitaron el reconocimiento y pago de la sanción moratoria a la entidad accionada y ésta, resolvió negativamente tales peticiones mediante los actos administrativos fictos atacados.

6.- Frente a los hechos, **La NACIÓN -MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**, en todos los casos con excepción de los casos 2 y 4 en los que guardó silencio, se opuso a las pretensiones y frente a los hechos, respondió así:

No. caso	SON CIERTOS	PARCIAL MENTE CIERTO	NO SON CIERTOS	NO SON HECHOS	NO LE CONSTAN
1.	1, 2, 3, 4 y 8		5 y 7 ya que el dinero se consignó el 26/02/18		6
2	No contestó				
3	1 al 6 y 8				7
4	No contestó				
5	1, 2 y 3		4, 5, 6 y 7 Dinero a disposición el 23/02/18		8, 9 a 13
6	1 a 3 y 14		4, 6, 10 y 13: dinero a disposición el 27/10/2016 y # de días mora es inferior	5, 7, 11	8, 9 y 12
7	1 a 4 y 14		5, 7 y 10		6, 8, 9, 11 a 13
8	1 a 4		5 dinero a disposic. 16/10/2019	6 y 7	8
9	1 a 4		5 y 7 dinero a disposición el 29/10/18	6	8
10	1, 3, 4 y 5	2			6 y 7

(6) 8879640 ext 11118

<b>11</b>	1, 3, 4 y 5	2			6 y 7
<b>12</b>	1 a 5				6 y 7
<b>13</b>	1, 3 a 5	2			6, 7 y 8
<b>14</b>	1 a 5		6 acto adtivo revestido de legalidad		8



### PROBLEMAS JURÍDICOS:

El Despacho considera que más allá de las circunstancias fácticas que plantean los hechos de las causas antes señaladas, el punto litigioso se contrae a determinar si legalmente tenía la entidad la obligación de reconocer y pagar la sanción moratoria, al no haber cancelado las cesantías dentro de los siguientes 60 o 70 días contados a partir de la fecha de radicación de la solicitud por los demandantes.

Seguidamente, se otorgó la palabra a las partes para que se pronunciaran sobre la fijación del litigio, sin realizar reparos.

### MEDIDAS CAUTELARES (Artículo 180, num.9º)

Las partes no presentaron solicitudes de medidas cautelares y el Despacho tampoco encontró necesario decretar alguna de urgencia, por lo cual se terminó esta etapa y se continuó con la siguiente fase de la audiencia.

### DECRETO DE PRUEBAS (Artículo 180-10) A.I. Nos. 1101 a 1114.

Procedió el Juzgado a incorporar como pruebas hasta donde la ley lo permita, los documentos aportados por las partes al momento de la presentación de las demandas que reposan a folios:

CASO No	PARTE DEMANDANTE Todos del archivo 01 o 02 de cada expediente electrónico	PARTE DEMANDADA documentos que acreditan la representación judicial de la entidad.
1	2020-00004	Fls 19 al 30
2	<b>2020-00079</b>	Fls. 18 al 71
3	<b>2020-00086</b>	Fls. 18 al 72
4	<b>2020-00134</b>	Fls. 18 al 28
5	<b>2020-00271</b>	Fls. 10 al 25
6	<b>2020-00275</b>	Fls. 10 al 25
7	<b>2020-00281</b>	Fls. 10 al 23
8	<b>2020-00285</b>	Fls. 18 al 29

(6) 8879640 ext 11118

9	<b>2020-00286</b>	Fls. 18 al 32	Fls. 1 al 19 y 28 - Archivo 07
10	<b>2020-00016</b>	Fls. 19 al 32	Fls. 13 al 77 - Archivo 07
11	<b>2021-00019</b>	Fls. 19 al 38	Fls. 1 al 19 - Archivo 09
12	<b>2021-00024</b>	Fls. 19 al 35	Fls. 1 al 12 - Archivo 10
13	<b>2021-00053</b>	Fls. 18 al 29	Fls. 1 al 14 - Archivo 10
14	<b>2021-00054</b>	Fls. 18 al 30	Fls. 1 al 19 - Archivo 10

En el caso 1, la parte demandante solicita en el escrito de traslado de excepciones, oficiar a la FIDUPREVISORA para que certifique sobre las constancias de notificación de las consignaciones hechas por concepto de las cesantías reconocidas en la resolución 9974-6 del 19 de diciembre de 2017. Esta petición habrá de ser negada por innecesaria, en tanto con los documentos aportados se reúnen los elementos jurídicos para resolver la litis.

Adicionalmente, el Ministerio de Educación Nacional solicita en algunos procesos se solicite a la entidad territorial la remisión del expediente administrativo, peticiones que se tornan innecesarias, en la medida en que con las documentales presentadas se reúnen los elementos jurídicos necesarios para proferir la decisión pertinente.

En el caso No. 8 El Ministerio pide se oficie a la Fiduprevisora a fin de que remita certificado de pago vía administrativa de la sanción moratoria que surgió del pago de las cesantías parciales mediante resolución 4351 del 18 de julio de 2019. Por innecesario .

En los casos Nos 10, 11, 13 y 14 el Ministerio pidió solicitar a la Fiduprevisora certificación sobre la fecha en que fue puesto en conocimiento el acto administrativo demandado, petición que se negó por innecesaria para resolver la litis, teniendo en cuenta que ya se reunieron los elementos jurídicos para ello.

En igual sentido se resolvió la petición realizada por el apoderado del FOMAG, quien solicitó decretar prueba de oficio en el caso 9 para establecer la responsabilidad de la entidad territorial en el pago tardío de las cesantías, la cual se negó por los mismos argumentos antes expuestos.

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

**Parte demandante:** Los apoderados de los demandantes hicieron uso de esta oportunidad procesal para insistir en los pedimentos de cada una de sus demandas, en cuanto a la mora causada por el pago tardío de las cesantías a los docentes demandantes.

**Parte demandada:** La apoderada de la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL

MAGISTERIO alega de conclusión reiterando los argumentos de defensa y resaltando que deben tenerse en cuenta los planteamientos del art. 57 de la Ley 1955 de 2019 para determinar la responsabilidad de las entidades territoriales cuando la mora es posterior al 31 de diciembre de 2019 y no decretar la nulidad de los actos acusados, ni condenar en costas a la entidad demandada.

La Procuradora Judicial rindió igualmente su concepto para todos los casos, solicitando la aplicación de la sentencia de Unificación en materia de sanción mora para acceder a las pretensiones negando la indexación solicitada.

Escuchadas las partes, se dispuso la suspensión de la audiencia para anunciar las decisiones pertinentes.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL**



**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**  
Manizales, diez (10) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

Radicado: 170013333004-2020-00275-00  
Medio de Control: NULIDAD y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Demandante: SANDRA MARÍA SÁNCHEZ AGUDELO  
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN  
NACIONAL – FONDO NACIONAL DE  
PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO  
Sentencia No.: 254

**1. ASUNTO**

Procede el Despacho a proferir sentencia en audiencia inicial, dentro del medio de control de NULIDAD y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO interpuesto por JANDRA MARÍA SÁNCHEZ AGUDELO.

**2. ANTECEDENTES**

**2.1. Pretensiones:**

Se solicita la nulidad del acto ficto del 9 de diciembre de 2018 originado en petición realizada el 6 de septiembre de 2018, que negó a la accionante, el reconocimiento y pago de la SANCIÓN POR MORA establecida en la Ley 1071 de 2006.

(6) 8879640 ext 11118

Adicionalmente, solicita declarar que la accionante, tiene derecho a que la demandada, le reconozca y pague la mencionada SANCIÓN POR MORA establecida en la Ley 1071 de 2006.

Como restablecimiento del derecho solicita:

Que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, reconozca y pague a la accionante la SANCIÓN POR MORA, equivalente a un (1) día de salario por cada día de retardo, contados desde los 70 días hábiles, después de haber radicado la solicitud de cesantía ante la entidad y hasta cuando se hizo efectivo el pago de la misma.

Que se condene a la entidad accionada al cumplimiento del fallo en los términos de los Arts 192 y ss de la Ley 1437 de 2011 y al reconocimiento y pago de los ajustes de valor a que hubiere lugar con motivo de la disminución del poder adquisitivo de la sanción moratoria, conforme al IPC desde la fecha en que se efectuó el pago de la cesantía hasta la ejecutoria de la sentencia que ponga fin al presente proceso.

Condenar a la demandada al reconocimiento y pago de intereses moratorios a partir del día siguiente a la ejecutoria de la sentencia hasta que se efectúe el pago de la sanción moratoria reconocida en esta sentencia, así como en costas conforme al Art. 188 CPACA.

## **2.2. Supuestos fácticos:**

- Que el artículo 3 de la Ley 91 de 1989 creó el FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica.
- Que de conformidad con el parágrafo 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, le asignó la competencia al FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, el pago de las cesantías de los docentes de los establecimientos educativos del sector oficial.
- Que el 25 de mayo de 2016, la demandante solicitó el reconocimiento y pago de las cesantías a que tenía derecho como docente en los servicios educativos estatales del DEPARTAMENTO DE CALDAS.
- Que las cesantías fueron reconocidas a través de la Resolución No. 5899-6 del 26 de julio de 2016 y pagada el 1 de noviembre de 2016.
- Que el plazo con el cual contaba la entidad demandada para cancelar las cesantías iba hasta el 24 de agosto de 2016 y hasta el momento de su cancelación transcurrieron 66 días de mora.
- Que frente a la reclamación de la sanción moratoria realizada el 6 de septiembre 2018, la entidad guardó silencio.

### **2.3. Normas violadas y concepto de violación:**

Las normas que la parte demandante considera han sido violadas son las siguientes:

- Ley 91 de 1989, artículos 5 y 15
- Ley 244 de 1995, artículos 1 y 2
- Ley 1071 de 2006, artículos 4 y 5

Como concepto de violación, se plantearon los siguientes argumentos:

- Que las leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006, regularon la situación particular del pago de las cesantías parciales y definitivas de los servidores públicos, estableciendo un término perentorio para el reconocimiento de las mismas, que es de quince (15) días después de radicada la solicitud y cuarenta y cinco (45) días para proceder al pago después de haber sido expedido el acto administrativo de reconocimiento.

- Que este término está siendo burlado por la entidad accionada, pues se encuentra cancelando la prestación con posterioridad a los 70 días hábiles después de haber realizado la petición de la misma, debiendo asumir el Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio la sanción correspondiente por la mora en el pago de la cesantía, circunstancia ésta que se materializa como medio para resarcir los daños causados a la parte demandante.

### **Contestación de la demanda:**

**La NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**, se opuso a las pretensiones de la demanda y propuso las excepciones de falta de legitimación en la causa por ser responsabilidad del ente territorial, falta de integración del contradictorio, improcedencia de la indexación en las condenas, legalidad del acto administrativo y cobro de lo no debido.

## **3. CONSIDERACIONES**

### **El fondo del asunto:**

Se pretende en este caso, la nulidad del acto administrativo ficto mediante el cual, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio negó a la demandante el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por extemporaneidad en el pago de las cesantías causadas por su labor como docente.

(6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales  
 WhatsApp 318 241 0825

### **Problema Jurídico:**

*¿Hay lugar al reconocimiento de la sanción por mora por el no pago oportuno de las cesantías parciales o definitivas a los docentes de los establecimientos educativos del sector oficial, con sustento en la ley 1071 de 2006?*

### **Argumento central:**

#### **Las normas contenidas en la ley 1071 de 2006, son aplicables a los docentes:**

Ha definido el Consejo de Estado en sentencia SUJ-012-S2 del 18 de julio de 2018 que a los docentes le son aplicables las Leyes 244 de 1995<sup>1</sup> y 1071 de 2006<sup>2</sup>, que contemplan la sanción por mora en el reconocimiento y pago de las cesantías parciales o definitivas de los servidores públicos, siendo consonante esta posición, con la adoptada por la Corte Constitucional. Al punto explicó

*“...Con fundamento en lo expuesto, para la Sección Segunda 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<sup>3</sup>, 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...”*

Así las cosas, se concluye que la Ley 1071 de 2006, es aplicable en su integridad al régimen especial de los docentes, y por tanto, la Nación, Ministerio de Educación, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio debe acatar el mandato legal contenido en el art. 2 de la citada normativa, relacionado con el reconocimiento y pago oportuno de sus cesantías parciales y definitivas de éstos.

#### **Momento en que se causa la sanción moratoria:**

Ahora bien, la Ley 1071 de 2006 que modificó y adicionó la Ley 244 de 1995, regula el pago de las cesantías definitivas o parciales a los servidores

<sup>1</sup> «por medio de la cual se fijan términos para el pago oportuno de cesantías para los servidores públicos, se establecen sanciones y se dictan otras disposiciones.»

<sup>2</sup> «por medio de la cual se adiciona y modifica la Ley 244 de 1995, se regula el pago de las cesantías definitivas o parciales a los servidores públicos, se establecen sanciones y se fijan términos para su cancelación.»

<sup>3</sup> Definición utilizada en el Decreto Ley 3135 de 1968, para significar a los empleados públicos y a los trabajadores oficiales.

públicos, así como establece sanciones y se fijan términos para su cancelación, disponiendo en lo pertinente:

“(..)

**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 (...). / Negrilla fuera de texto/*

Normas de las que se deduce que la administración cuenta con 15 días hábiles para proferir el acto administrativo de reconocimiento, cuando medie solicitud de cesantías parciales o definitivas; en firme el acto administrativo de reconocimiento, dentro de los 45 días hábiles se debe surtir el pago de la prestación, so pena de incurrir en mora penalizada con un día de salario por cada día de atraso.

El Consejo de Estado en la sentencia de unificación a la que se ha hecho referencia, respecto a la exigibilidad de la sanción moratoria, estableció varias hipótesis sobre las cuales fijó las siguientes reglas:

HIPÓTESIS	NOTIFICACIÓN	CORRE EJECUTORIA	TÉRMINO PAGO CESANTÍA	CORRE MORATORIA
PETICIÓN SIN RESPUESTA	No aplica	10 días, después de cumplidos 15 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 computo del término de pago	10 días, después de cumplidos 15 para expedir el acto	45 días posteriores a la ejecutoria	70 días posteriores a la petición
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 <sup>4</sup>	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,	Interpuso recurso	Adquirida, después de 15	45 días, a partir del	61 días desde la

<sup>4</sup> Se consideran los supuestos 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.

RECURSO SIN RESOLVER		días de interpuesto el recurso	siguiente a la ejecutoria	interposición del recurso
----------------------	--	--------------------------------	---------------------------	---------------------------



**CASO CONCRETO:**

El presente asunto encaja dentro de la segunda de las hipótesis teniendo en cuenta que se expidió el acto administrativo por fuera del término. Aquí contabilizamos la mora, vencidos los 70 días después de radicada la solicitud de cesantías.

Veamos:

Fecha de solicitud cesantías	Fecha límite para proferir el acto de reconocimiento	A.A de reconocimiento y notificación	Fecha límite para cancelar las cesantías - o 70 días-	Fecha de pago de las cesantías	¿Hubo mora?	
					SI	NO
25/05/16	17/06 de 2016	Res. 5899-6 del 26/07/2016	7/09/2016	25 de octubre de 2016	X	
	Extemporánea				Del 8 de septiembre al 24 de octubre de 2016	

En efecto, el Ministerio de Educación Nacional, de conformidad con las pruebas precitadas, resolvió la petición de reconocimiento y pago de cesantías de manera extemporánea, es decir, por fuera de los términos establecidos en la Ley 1071 de 2006.

A lo anterior se agrega que ya la Corte Constitucional ha sentado una línea jurisprudencial en el sentido que es un derecho de los trabajadores el pago oportuno de sus prestaciones; así mismo ha aclarado quién asume las consecuencias del pago tardío de tales acreencias laborales<sup>5</sup>:

*“...(i) la sentencia C-428 de 1997, declaró inexequibles las expresiones “reconocerse, liquidarse y”, del artículo 14 de la Ley 344 de 1996 (ii) recordó los mandatos constitucionales sobre la necesidad de partida presupuestal disponible para todo gasto público, por ello no se pueden pagar las cesantías sin una disponibilidad previa; (iii) hizo suyas las consideraciones de sentencias anteriores en donde se sostuvo que una*

<sup>5</sup> Corte Constitucional, sentencia T-777 del 2008.

vez liquidada una cesantía parcial, lo normal sería que se le entregara al empleado, toda vez que él cuenta con ella para atender a las necesidades que según la ley justifican el retiro de la cesantía parcial. Lo anterior, porque “el retardo de la administración le causa daño económico, bien sea por la pérdida de la oportunidad de utilización efectiva de los fondos, ya por la necesidad de contratar créditos mientras el desembolso se produce”; **(iv)** igualmente reiteró que desde el punto de vista de la entidad pública obligada, ésta, de conformidad con el artículo 345 de la Constitución, no podría efectuar el correspondiente gasto público sin la suficiente disponibilidad presupuestal, **pero no lo es menos que, por una parte, el tiempo que transcurra entre la liquidación y el desembolso, inclusive por causas presupuestales, implica un deterioro del poder adquisitivo de la moneda, y por otra, que el costo respectivo no debe asumirlo el trabajador sino el patrono. Si éste desea que tal costo disminuya, habrá de procurar el pronto pago, mediante la agilización de los trámites presupuestales, pero no le será lícito prolongar indefinidamente la iniciación de los mismos, cargando al trabajador con las consecuencias...**”

La anterior línea se mantiene, pues mediante sentencia C-006 de 2012, insistió en que el reconocimiento, liquidación y pago de las cesantías parciales a cargo de las entidades estatales, no puede someterse a la existencia de apropiaciones presupuestales.

De conformidad con la normativa citada y los hechos probados, la aquí demandante, tiene derecho al reconocimiento y pago de la sanción moratoria establecida en la Ley 1071 de 2006; por esta razón, es procedente declarar la nulidad del acto administrativo demandado.

En consecuencia, a título de restablecimiento del derecho, se condenará a la Nación - Ministerio de Educación - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, a que reconozca y pague, la sanción moratoria de que trata el parágrafo del artículo 5° de la Ley 1071 de 2006, con el salario base de liquidación explicado por el H. Consejo de Estado según se trate de reconocimiento de cesantías parciales o definitivas conforme a las reglas que condensó en el siguiente cuadro:

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

### De la indexación solicitada:

La parte demandante solicita también el reconocimiento y pago de los ajustes de valor a que haya lugar con motivo de la disminución del poder adquisitivo de la sanción moratoria. Frente al particular, el Consejo de Estado mediante sentencia de unificación del 18 de julio de 2018, indicó<sup>6</sup>:

*“189. Ahora bien, esta situación debe ser mirada desde la óptica de ser una sanción que se causó al constituirse en mora y cesar con el pago de la cesantías, y ese contexto, la sentencia que la reconoce simplemente declara su ocurrencia y la cuantifica, sin que ello implique el incumplimiento de una obligación generada por ministerio de la ley, tratándose de empleados públicos, susceptible de ser ajustada con los índices de precios al consumidor, cuyo propósito es mantener la capacidad adquisitiva y la finalidad que la justifica en el ordenamiento jurídico.*

*190. 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, según el cual, «Las condenas al pago o devolución de una cantidad líquida de dinero se ajustarán tomando como base el índice de precios al consumidor», 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.*

Y concluye:

*“3.5.4 **Sentar jurisprudencia**, reiterando que es improcedente la indexación de la sanción moratoria. Lo anterior, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 187 del CPACA.*

La frase anteriormente resaltada, fue revisada por el Consejo de Estado en sentencia del 26 de agosto de 2019, proferida por la Sección Segunda, Subsección A, C.P. William Hernández, explicando de un lado que la sentencia de unificación quiso precisar que no era posible indexar la sanción moratoria mientras esta se causaba, sin que fuera obstáculo la aplicación del artículo 187 del CPACA por tratarse de una condena al pago de una cantidad líquida de dinero, coligiendo que la interpretación que más se ajustaba a la sentencia de unificación era la siguiente:

- a) Mientras se causa la sanción moratoria, día a día, esta no podrá indexarse;*
- b) Cuando termina su causación se consolida una suma total, ese valor total si es objeto de ajuste, desde la fecha en que cesa la mora hasta la ejecutoria de la sentencia – art. 187 – y*
- c) Una vez quede ejecutoriada la condena, no procede indexación sino que se generan los intereses según lo dispuesto en los artículos 192 y 195 del CPACA.*

<sup>6</sup> «Consejo de Estado, Sección Segunda, Exp. No. 730001-23-33-000-2014-00580-01 (4961-2015).

Dispuso entonces el Consejo de Estado en dicha sentencia modificar la orden que había dado el a quo frente a la indexación, en el sentido de que el valor total generado por sanción moratoria se ajustará en su valor tomando como base el IPC conforme lo dispone el 187 CPACA, a partir del día siguiente en que cesó la causación hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia y en adelante correrán los intereses consagrados en los arts. 192 y 195 del CPACA.

Visto lo expuesto, el juzgado acogerá este último pronunciamiento en cuanto a la indexación que habrá de hacerse a la sanción a partir del momento en que cesó su causación y hasta la presente sentencia, tesis que se atempera al hecho notorio como es la permanente devaluación de la moneda, lo que disminuye en forma continua el poder adquisitivo del ingreso, por lo que disponer la indexación obedece a las normas constitucionales referidas y al concepto de equidad previsto también en el artículo 16 de la Ley 446 de 1998.

### **Prescripción de acreencias:**

En relación con la prescripción se acoge lineamiento fijado por la Sección Segunda del Consejo de Estado en Sentencia de Unificación jurisprudencial CE- SUJ004 de 2016<sup>7</sup>, conforme a lo regulado en el art. 151 del Código de Procedimiento Laboral<sup>8</sup> encontrando que en este asunto no hay lugar a declarar la prescripción, en tanto la petición de reconocimiento de la sanción moratoria fue presentada dentro de los tres años contados a partir de la tardanza en el pago de cesantías e interrumpiendo con ella la prescripción por un lapso igual; por su parte, la demanda fue presentada dentro de los tres años siguientes.

### **Costas:**

Se condenará en costas a la entidad demandada, partiendo del criterio objetivo que ha venido sustentando el H. Consejo de Estado para la imposición de las mismas, el cual concluye que no se debe evaluar a conducta de las partes (temeridad o mala fe), sino aspectos objetivos respecto de su causación, tal como lo prevé el Código General del Proceso, con el fin de darle plena aplicación a su artículo 365. Al respecto<sup>9</sup> se indicó que:

*“...El concepto de las costas del proceso está relacionado con todos los gastos necesarios o útiles dentro de una actuación de esa naturaleza y*

<sup>7</sup> C.E, S de lo Contencioso Administrativo, S.II, C.P. Luis Rafael Vergara Quintero, 25 de agosto de 2016, radicado 08001 23 31 000 2011 00628-01 (0528-14): “...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 ordenamiento legal, la que sólo fue creada a partir de la consagración del régimen anualizado de las cesantías, en virtud de la ley 50 de 1990...”

<sup>8</sup> C.P.L: “Art. 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 patrono sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpirá la prescripción pero sólo por un lapso igual.”

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda – Subsección “A”, C.P. William Hernández Gómez, siete (7) de abril de dos mil dieciséis (201), Rad. 13001-23-33-000-2013-00022-01.

*comprende los denominados gastos o expensas del proceso llamados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo gastos ordinarios del proceso y otros como son los necesarios para traslado de testigos y para la práctica de la prueba pericial, los honorarios de auxiliares de la justicia como peritos y secuestres, transporte de expediente al superior en caso de apelación, pólizas, copias, etc.*

*Igualmente, el concepto de costas incluye las agencias del derecho que corresponden a los gastos por concepto de apoderamiento dentro del proceso, que el juez reconoce discrecionalmente a favor de la parte vencedora atendiendo a los criterios sentados en los numerales 3° y 4° del artículo 366 del C.G.P, y que no necesariamente deben corresponder al mismo monto de los honorarios pagados por dicha parte a su abogado los cuales deberán ser fijados contractualmente entre éstos conforme a los criterios previstos en el artículo 28 numeral 8° de la ley 1123 de 2007...”*

Siendo ello así, y considerando que en el presente asunto las costas se han causado, por lo menos en lo que tiene que ver con las agencias en derecho, habrá de condenarse a su pago a la entidad y en favor de la demandante, liquidación que se hará conforme a las normas del C.G. del P., antes referida.

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### 4. FALLA

**PRIMERO: DECLARAR NO PROBADAS** las excepciones IMPROCEDENCIA DE LA INDEXACIÓN; LEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO, PRESCRIPCIÓN y COBRO DE LO NO DEBIDO propuestas por la demandada, conforme a lo dicho en la motiva.

**SEGUNDO: DECLARAR** la nulidad del acto administrativo ficto por medio del cual se negó el reconocimiento y pago de la sanción por mora establecida en la Ley 1071 de 2006 a la demandante, SANDRA MARÍA SÁNCHEZ AGUDELO, derivado de la petición del 6 de septiembre de 2018.

**TERCERO: ORDENAR** a título de restablecimiento del derecho a la **NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**, a que reconozca y pague a la demandante, la sanción moratoria de que trata el parágrafo del artículo 5° de la Ley 1071 de 2006, consistente en un día de salario por cada día de retardo, por el período comprendido entre el **8 de septiembre al 24 de octubre de 2016**, y sobre el salario percibido por la demandante mientras se produjo la mora, esto es 2016.

(6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales  
 WhatsApp 318 241 0825

**CUARTO: DISPONER** que las sumas a pagar sean INDEXADAS a partir del momento en que cesó su causación y hasta la presente sentencia.

**QUINTO: ADVERTIR** a la entidad que deberá cumplir la sentencia en los términos previstos en el artículo 192 del CPACA.

**SEXTO: CONDENAR** en costas a la NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, las cuales serán liquidadas por la Secretaría del Despacho, atendiendo las consideraciones expuestas en la parte motiva.

**SÉPTIMO: EXPEDIR** las copias necesarias en los términos del artículo 114 del Código General del Proceso, ejecutoriada esta providencia.

**OCTAVO: LIQUIDAR** los gastos del proceso, DEVOLVER los remanentes si los hubiere y ARCHIVAR las diligencias, previas las anotaciones respectivas en el programa Justicia Siglo XXI una vez en firme la decisión.

**NOTIFICACION DE LA SENTENCIA:** Se procede a la notificación en estrados.

**CONTROL DE LEGALIDAD:** Se dio aplicación al artículo 207 del CPACA, realizando control de legalidad, sin que las partes se hubieren pronunciado al respecto.



**MARIA ISABEL GRISALES GOMEZ**  
**Juez**

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**

**AUDIENCIA INICIAL**

**ACTA No. 152**

**Artículo 180 de la Ley 1437 de 2011**

---

Siendo las nueve de la mañana (09:00 a.m.), del diez (10) de diciembre del año dos mil veintiuno (2021), el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales, declara abierta la audiencia inicial consagrada en el art. 180 del CPACA, de manera simultánea dentro de quince procesos de Nulidad y Restablecimiento del Derecho con similitud fáctica y normativa, seguidos contra la NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL -FOMAG-, los cuales pasan a identificarse:

**CASO No. 1**

Radicación: 1700133330042020-00004  
Demandante: LUZ ENEIDA GIRALDO OSPINA

**CASO No. 2**

Radicación: 1700133330042020-00079  
Demandante: LUZ ANGELA GALLEGO DAZA

**CASO No. 3**

Radicación: 1700133330042020-00086  
Demandante: MARÍA RUBIELA CASTRILLÓN

**CASO No. 4**

Radicación: 1700133330042020-00134  
Demandante: MARÍA CARIDAD MORENO LEÓN

**CASO No. 5**

Radicación: 1700133330042020-00271  
Demandante: JOSÉ MAURICIO RAMÍREZ MORALES

**CASO No. 6**

Radicación: 1700133330042020-00275  
Demandante: SANDRA MARÍA SÁNCHEZ ÁGUDELO

**CASO No. 7**

Radicación: 1700133330042020-00281  
Demandante: MIRIAM GEMA ARANGO ÁLVAREZ

**CASO No. 8**

Radicación: 1700133330042020-00285  
Demandante: LUIS ALFONSO MORALES HERRERA

**CASO No. 9**

Radicación: 1700133330042020-00286  
Demandante: IRLANDA OCHOA CARVAJAL

**CASO No. 10**

Radicación: 1700133330042021-00016  
Demandante: LUIS ENRIQUE RAMÍREZ OROZCO

**CASO No. 11**

Radicación: 1700133330042021-00019  
Demandante: MARÍA ISABEL CORREDOR SÁNCHEZ

**CASO No. 12**

Radicación: 1700133330042021-00024  
Demandante: DORA CECILIA PARRA CASTRO

**CASO No. 13**

Radicación: 1700133330042021-00053  
Demandante: EDGAR TORRES CASTILLO

**CASO No. 14**

Radicación: 1700133330042021-00054  
Demandante: MARTHA LUCÍA GIRALDO ARIAS

**ASISTENTES A LA AUDIENCIA:**

Se verificó la asistencia de quienes de manera obligatoria y facultativa debían concurrir a la diligencia, aclarando que la inasistencia de alguno de ellos, no impedirá su realización conforme lo dispone el inciso 2° del numeral 2° del artículo 180 del CPACA.

**Parte demandante:**

**CASOS 1 a 4, 8, 9 12 a 14: Dra. LUZ HERLINDA ÁLVAREZ SALINAS,**  
C.C.# 30.238.932 y T.P.# 293.598 del C. s. de la J., a quien se reconoció

---

(6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales  
 WhatsApp 318 241 0825

personería conforme sustitución de la abogada LAURA MARCELA LOPEZ QUINTERO. A.S Nos. 540 a 548.

**CASOS 5, 6 y 7: DR. CRISTIAN DAVID GÓMEZ NARANJO, CC. 75.093.055 y T.P No. 163.476** conforme a la sustitución conferida por la abogada SANDRA SÁNCHEZ CANDAMIL, CC. 1.053.790.364 y T.P No. 230.903, a quien se le reconoció personería. A.S. No. 549 al 551.

**Casos 10 y 11. Dr. LUIS ALONSO ARISTIZABAL MARÍN, CC.4.597.967 y T.P. 80.968** conforme a la sustitución hecha por el abogado **RUBEN DARIO GIRALDO MONTOYA.**

Se acepta la renuncia a la abogada LILIANA RODRÍGUEZ y se reconoce Personería a los apoderados antes mencionados. A.S Nos. 554 y 555.

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

**EN TODOS LOS CASOS:** Actuó el **Dr. JAVIER RAMIRO CASTELLANOS SANABRIA**, identificado con la C.C.# 1.020.714.534 y T.P.# 237.954 del C. s. de la J., se le reconoció como apoderada sustituta conforme a los poderes suscritos por el Dr. LUIS ALFREDO SANABRIA RIOS. A.S Nos. 556 a 569.

**MINISTERIO PÚBLICO: DRA. CATALINA GÓMEZ DUQUE**

**IDENTIFICACIÓN DEL TEMA A TRATAR**

En los casos bajo estudio, los docentes demandantes solicitan el reconocimiento y pago de la sanción moratoria causada por el pago tardío de sus cesantías.

**SANEAMIENTO DEL PROCESO (Art. 180-5 CPACA)**

El Despacho no observó vicios o causales de nulidad que afecten el debido proceso en las actuaciones objeto de la presente audiencia y en igual sentido se pronunciaron las partes.

**CONCILIACIÓN**

Se otorgó la palabra a las partes para indicar si traen interés de conciliar en los casos objeto de la presente audiencia, atendiendo los conceptos allegados a las actuaciones.

(6) 8879640 ext 11118

En primer lugar, al apoderado del MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL quien presentó las propuestas de conciliación traídas en 6 procesos, sustentando los términos de las mismas.

En los procesos 2021-00019, 2020-285, 2021-00016, 2020-00286, 2021-00004., 2021-00053, 2020-000275 precisó que el Comité de Conciliación acordó no proponer ninguna fórmula por tratarse de moras causadas con posterioridad al 31 de diciembre de 2019.

Se corrió traslado a los apoderados de los demandantes para pronunciarse respecto a las mismas:

El abogado CRISTIAN CAMILO en los casos que representa, no aceptó la conciliación propuesta porque no se ajusta a la totalidad de los días computados por la entidad.

En lo que atañe a los procesos en los que actúa como apoderada la firma López Quintero, la abogada **LUZ HERLINDA ÁLVAREZ SALINAS** no aceptó las propuestas de conciliación porque evidencia diferencia entre el número de días y la cuantía reclamada, al igual que lo atinente al porcentaje que en sede administrativa han venido reconociendo el 100%, amén que en muchas de las que ya fueron aceptadas no se ha realizado el pago.

El apoderado de la firma GIRALDO ABOGADOS se abstuvo de hacer pronunciamiento frente a ello ante la posición de la accionada de no formular propuesta de conciliación en los casos que representa.

La Delegada del Ministerio Público ante la ausencia de conciliación, solicitó que se declare fallida la presente etapa, lamentando la postura de la entidad accionada ante la clara posición de unificación del Consejo de Estado.

El Despacho declaró fallida la presente etapa para los 14 procesos tanto en los que se presentó como en los que no se recibió propuesta de conciliación.

**EXCEPCIONES PREVIAS (Art. 180-6 CPACA)  
Autos Interlocutorios Nos. (1095 al 1100)**

a.- En algunos de los casos fueron planteadas las excepciones previas que se resuelven a continuación:

**FALTA DE INTEGRACION DE LITISCONSORCIO NECESARIO**

CASO 6 - 2020-00275  
CASO 10 – 2021-000016  
CASO 11 – 2021-00019  
CASO 12 – 2021-00024  
CASO 13 – 2021-00053  
CASO 14 – 2021-00054

(6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales  
 WhatsApp 318 241 0825

En los procesos que se refieren, la entidad demandada planteó este medio exceptivo bajo el argumento que es necesario la presencia del ente territorial y de la Fiduprevisora, en virtud al procedimiento establecido en las Leyes 91 de 1989 y 962 de 2005, así como el Decreto 2831 de 2005, concluyendo que como en el trámite administrativos relativo al reconocimiento de cesantías de los docentes participan diferentes actores, esto es, el ente nominador o entidad territorial y la Fiduprevisora S.a., en su calidad de vocera y administradora del FOMAG, es que deben vincularse en tal calidad. En algunos de ellos sustentó lo regulado por el artículo 57 de la Ley 1955.

Se deja constancia que se resuelve la excepción declarándola no probada (argumentos contenidos en el registro del audio y video).

### **INEPTITUD DE LA DEMANDA POR INDEBIDO AGOTAMIENTO DEL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD**

CASO 10 RAD 2021-00016  
CASO 11 2021-00019  
CASO 12 RAD 2021-00024  
CASO 13 RAD 2021-00053

Se planteó la ineptitud sustancial de la demanda por indebido agotamiento del requisito de procedibilidad, en tanto no fue convocada la entidad territorial, al tenor de lo dispuesto por el art. 57 de la Ley 1955 de 2019.

Si bien este reclamo se enmarca en los presupuestos regulados por el art. 161 el CPACA y no por las excepciones previas del art. 100 del C. G. del P., debe decir el Juzgado que los mismos se niegan porque la entidad que se demanda es el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FOMAG, era contra ella que se debía acreditar el requisito de procedibilidad; conclusión que se acompasa con la decisión del Despacho de negar la integración del contradictorio con la entidad territorial como litisconsorcio necesario.

Ahora bien, de resultar que la mora se presentó en la expedición del acto administrativo y por tanto, hay responsabilidad del ente territorial, se realizará pronunciamiento específico en torno a la capacidad que le asiste a la NACIÓN de repetir frente a las mismas.

### **CADUCIDAD**

En el caso 6, correspondiente al radicado 2020-0275, la entidad demandada plantea la CADUCIDAD, planteando argumentos generales, pero ninguno dirigido al caso concreto, situación que no impide al Juzgado decir que en ese proceso se ha demandado un acto ficto o presunto, para lo cual no se tiene establecido término de caducidad, al tenor de lo dispuesto por el literal d), del art. 164 del CPACA.

(6) 8879640 ext 11118

**b.- Requisitos de procedibilidad:**

Respecto a la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad (art. 161-1 CPACA), encontramos que en todos los casos se cumplió con este requisito.

En cuanto al requisito del numeral 2° del art. 161 del CPACA que hace referencia a la necesidad de haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios, se observa que los actos administrativos demandados no dieron la oportunidad de interponer recursos, al tratarse además de actos fictos o presuntos, que permiten ser atacados vía judicial sin la interposición de algún recurso de tipo obligatorio.

Notificadas las decisiones, las partes estuvieron conformes con la decisión adoptada, a excepción del apoderado del FOMAG quien interpuso el recurso de reposición frente a la decisión de integración de litis consorte necesario, atendiendo a lo regulado en la Ley 1955 de 2019 art. 57.

Al correr traslado a los apoderados del recurso, la doctora Luz Herlinda afirmó que deja en consideración del Despacho la decisión y el apoderado CRISTIAN CAMILO solicitó que se mantenga la decisión conforme a la responsabilidad del FOMAG para realizar el pago de las prestaciones.

El abogado LUIS ALONSO, por su parte, indicó que el art. 57 de la Ley 1955 de 2019 debe armonizarse con las demás normas que regulan los términos de cesantías de los servidores públicos y comparte la decisión del Despacho en el entendido de que el FOMAG puede repetir frente a las entidades territoriales.

La Procuradora Judicial solicitó la aplicación al art. 242 del CPACA modificado por la Ley 2080 de 2021, esto es, tramitar el recurso interpuesto por la parte demandada. Precisó que al FOMAG le correspondía haber realizado pronunciamiento en forma oportuna, probando que la mora estuvo en cabeza del ente territorial y no en esta oportunidad trasladar la responsabilidad al Despacho.

Se decretó un receso de 15 minutos para analizar los argumentos planteados.

Reanudada la audiencia, el Juzgado conforme al art. 243 del CPACA encontró procedente resolver el recurso interpuesto y por consiguiente, mantuvo la decisión de negar la excepción de falta de integración del litis consorcio necesario, exponiendo los argumentos para ello tal y como quedó en el registro de audio y video.

La decisión fue notificada en estrados, sin que se interpusieran recursos frente a ella.

### **FIJACIÓN DEL LITIGIO (Art. 180-7 CPACA)**

Para desarrollar esta etapa de la audiencia, el Despacho procedió a anunciar de manera sucinta, el contenido de las pretensiones de las demandas:

### **PRETENSIONES**

En todos los casos, se solicitó la nulidad de los actos administrativos fictos por medio de los cuales, se negó a los docentes accionantes, el reconocimiento y pago de la SANCIÓN POR MORA establecida en la Ley 1071 de 2006, que corresponden a las siguientes:

<b>No. CASO</b>	<b>RAD.</b>	<b>DEMANDANTE</b>	<b>Actos fictos demandados A raíz de las peticiones de:</b>
1	2020-00004	Luz Eneida Giraldo Ospina	Petición del 31 de julio de 2018
2	2020-00079	Luz Ángela Gallego Daza	Petición del 10 de julio de 2019
3	2020-00086	María Rubiela Castrillón	Petición del 10 de julio de 2019
4	2020-00134	María Caridad Moreno León	Petición del 25 de octubre de 2019
5	2020-00271	José Mauricio Ramírez Morales	Petición del 4 de marzo de 2019
6	2020-00275	Sandra María Sánchez Agudelo	Petición del 6 de septiembre de 2019
7	2020-00281	Miriam Gema Arango Álvarez	Petición del 5 de marzo de 2019
8	2020-00285	Luis Alfonso Morales Herrera	Petición del 5 de noviembre de 2019
9	2020-00286	Irlanda Ochoa Carvajal	Petición del 29 de marzo de 2019
10	2021-00016	Luis Enrique Ramírez Orozco	Petición del 10 de agosto de 2020
11	2021-00019	María Isabel Corredor Sánchez	Petición del 11 de agosto de 2020
12	2021-00024	Dora Cecilia Parra Castro	Petición del 30 de junio de 2020
13	2021-00053	Edgar Torres Castillo	Petición del 27 de agosto de 2020
14	2021-00054	Martha Lucía Giraldo Arias	Petición del 27 de agosto de 2020

Adicionalmente se solicita declarar que los accionantes, tienen derecho a que la demandada, les reconozca y pague la sanción por mora establecida en la Ley 1071 de 2006, equivalente a un día de salario por cada día de retardo contados a partir de los **60 o 70** días hábiles, desde el momento en que se radicaron las respectivas solicitudes de reconocimiento de cesantías y hasta que se hizo efectivo el pago de las mismas.

Que se condene a la entidad accionada a reconocer y pagar los ajustes de valor a que haya lugar con motivo de la disminución del poder adquisitivo de la sanción moratoria que se reconozca, tomando como base el IPC desde la fecha en que se pagó la cesantía hasta la ejecutoria de la sentencia que ponga fin a este proceso (excepto en los casos No. 10 y 11).

Que se condene a la demanda al pago de intereses a que haya lugar, art. 195 CPACA

(6) 8879640 ext 11118

Que se condene en costas y al cumplimiento del fallo en los términos del Art. 192 de la ley 1437 de 2011.



### HECHOS

Seguidamente pasa el Despacho a hacer un resumen de los hechos de las demandas:

1. Que el artículo 3 de la Ley 91 de 1989 creó el **Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio** como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica y atendiendo a lo regulado por el parágrafo 2° del art. 15 de la Ley 91 de 1989, le asignó como competencia el pago de las cesantías de los docentes de los establecimientos educativos del sector oficial.
2. Que los demandantes por laborar como docentes en el Departamento de Caldas o el Municipio de Manizales, le solicitaron al Ministerio de Educación – Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, el reconocimiento y pago de cesantías a las cuales tenían derecho.
3. Dichas cesantías fueron reconocidas y pagadas en distintas fechas por intermedio de entidad bancaria.
4. Que a los accionantes se les cancelaron sus cesantías en un término superior a los **60** días con los que contaba la entidad para realizar el pago en los casos en los que se renunció a términos de ejecutoria o **70** días después de presentada la solicitud, como se detalla a continuación:

Expediente	Fecha de solicitud de cesantías	A.A de reconocimiento	Fecha de pago de las cesantías (S/n la demanda)	Días de mora
<b>Caso No 1</b> 2020-00004	31/10/2017	Res.9974-6 del 19/12/2017	9/07/2018	145
<b>Caso No.2</b> 2020-00079	23/05/2016	Res. 413 del 27/06/2016	26/09/2016	21
<b>Caso No 3</b> 2020-00086	4/09/2018	Res. 751 del 17/10/2018	31/01/2019	48
<b>Caso No 4</b> 2020-00134	18/06/2019	Res. 4018-6 del 4/07/2019	21/10/2019	21
<b>Caso No 5</b> 2020- 00271	29/08/2019	Res. 10198-6 del 22/12/2017	16/03/2018	107
<b>Caso No 6</b> 2020- 00275	25/05/2016	Res. 5899-6 del 26/07/2016	1/11/2016	66
<b>Caso No 7</b> 2020- 00281	17/02/2017	Res.00000251 del 7/04/2017	27/07/2017	69

(6) 8879640 ext 11118

<b>Caso No 8 2020-00285</b>	27/06/2019	Res. 4351-6 del 18/07/2019	21/10/2019	13
<b>Caso No. 9 2020-00286</b>	30/07/2018	Res. 7708-6 del 6/09/2018	24/04/2019	165
<b>Caso No 10 2020-00016</b>	27/11/2019	Res. 7757-6 del 11/12/2019	13/04/2020	33
<b>Caso No 11 2021-00019</b>	2/01/2020	Res. 04 del 8/01/2020	20/05/2020	34
<b>Caso No 12 2021-00024</b>	27/02/2020	Res. 1216-6 del 17/03/2020	13/07/2020	32
<b>Caso No 13 2021-00053</b>	19/02/2020	Res. 1038-6 del 9/03/2020	13/07/2020	40
<b>Caso No 14 2021-00054</b>	4/03/2020	Res. 156 del 13/03/2020	31/07/2020	33



5. Que los accionantes solicitaron el reconocimiento y pago de la sanción moratoria a la entidad accionada y ésta, resolvió negativamente tales peticiones mediante los actos administrativos fictos atacados.

6.- Frente a los hechos, **La NACIÓN -MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**, en todos los casos con excepción de los casos 2 y 4 en los que guardó silencio, se opuso a las pretensiones y frente a los hechos, respondió así:

No. caso	SON CIERTOS	PARCIAL MENTE CIERTO	NO SON CIERTOS	NO SON HECHOS	NO LE CONSTAN
1.	1, 2, 3, 4 y 8		5 y 7 ya que el dinero se consignó el 26/02/18		6
2	No contestó				
3	1 al 6 y 8				7
4	No contestó				
5	1, 2 y 3		4, 5, 6 y 7 Dinero a disposición el 23/02/18		8, 9 a 13
6	1 a 3 y 14		4, 6, 10 y 13: dinero a disposición el 27/10/2016 y # de días mora es inferior	5, 7, 11	8, 9 y 12
7	1 a 4 y 14		5, 7 y 10		6, 8, 9, 11 a 13
8	1 a 4		5 dinero a disposic. 16/10/2019	6 y 7	8
9	1 a 4		5 y 7 dinero a disposición el 29/10/18	6	8
10	1, 3, 4 y 5	2			6 y 7

(6) 8879640 ext 11118

<b>11</b>	1, 3, 4 y 5	2		6 y 7
<b>12</b>	1 a 5			6 y 7
<b>13</b>	1, 3 a 5	2		6, 7 y 8
<b>14</b>	1 a 5		6 acto adtivo revestido de legalidad	8

### PROBLEMAS JURÍDICOS:

El Despacho considera que más allá de las circunstancias fácticas que plantean los hechos de las causas antes señaladas, el punto litigioso se contrae a determinar si legalmente tenía la entidad la obligación de reconocer y pagar la sanción moratoria, al no haber cancelado las cesantías dentro de los siguientes 60 o 70 días contados a partir de la fecha de radicación de la solicitud por los demandantes.

Seguidamente, se otorgó la palabra a las partes para que se pronunciaran sobre la fijación del litigio, sin realizar reparos.

### MEDIDAS CAUTELARES (Artículo 180, num.9º)

Las partes no presentaron solicitudes de medidas cautelares y el Despacho tampoco encontró necesario decretar alguna de urgencia, por lo cual se terminó esta etapa y se continuó con la siguiente fase de la audiencia.

### DECRETO DE PRUEBAS (Artículo 180-10) A.I. Nos. 1101 a 1114.

Procedió el Juzgado a incorporar como pruebas hasta donde la ley lo permita, los documentos aportados por las partes al momento de la presentación de las demandas que reposan a folios:

CASO No	PARTE DEMANDANTE Todos del archivo 01 o 02 de cada expediente electrónico	PARTE DEMANDADA documentos que acreditan la representación judicial de la entidad.
1   2020-00004	Fls 19 al 30	Fls. 8 y 9 - Archivo 03
2   <b>2020-00079</b>	Fls. 18 al 71	No contestó
3   <b>2020-00086</b>	Fls. 18 al 72	Fls. 7 al 32 - Archivo 05
4   <b>2020-00134</b>	Fls. 18 al 28	No contestó
5   <b>2020-00271</b>	Fls. 10 al 25	Fls. 1 al 19 - Archivo 07
6   <b>2020-00275</b>	Fls. 10 al 25	Fls. 18 al 94 - Archivo 07
7   <b>2020-00281</b>	Fls. 10 al 23	Fls. 1 al 26 - Archivo 06
8   <b>2020-00285</b>	Fls. 18 al 29	Fls. 1 al 19 - Archivo 07

9	<b>2020-00286</b>	Fls. 18 al 32	Fls. 1 al 19 y 28 - Archivo 07
10	<b>2020-00016</b>	Fls. 19 al 32	Fls. 13 al 77 - Archivo 07
11	<b>2021-00019</b>	Fls. 19 al 38	Fls. 1 al 19 - Archivo 09
12	<b>2021-00024</b>	Fls. 19 al 35	Fls. 1 al 12 - Archivo 10
13	<b>2021-00053</b>	Fls. 18 al 29	Fls. 1 al 14 - Archivo 10
14	<b>2021-00054</b>	Fls. 18 al 30	Fls. 1 al 19 - Archivo 10

En el caso 1, la parte demandante solicita en el escrito de traslado de excepciones, oficiar a la FIDUPREVISORA para que certifique sobre las constancias de notificación de las consignaciones hechas por concepto de las cesantías reconocidas en la resolución 9974-6 del 19 de diciembre de 2017. Esta petición habrá de ser negada por innecesaria, en tanto con los documentos aportados se reúnen los elementos jurídicos para resolver la litis.

Adicionalmente, el Ministerio de Educación Nacional solicita en algunos procesos se solicite a la entidad territorial la remisión del expediente administrativo, peticiones que se tornan innecesarias, en la medida en que con las documentales presentadas se reúnen los elementos jurídicos necesarios para proferir la decisión pertinente.

En el caso No. 8 El Ministerio pide se oficie a la Fiduprevisora a fin de que remita certificado de pago vía administrativa de la sanción moratoria que surgió del pago de las cesantías parciales mediante resolución 4351 del 18 de julio de 2019. Por innecesario .

En los casos Nos 10, 11, 13 y 14 el Ministerio pidió solicitar a la Fiduprevisora certificación sobre la fecha en que fue puesto en conocimiento el acto administrativo demandado, petición que se negó por innecesaria para resolver la litis, teniendo en cuenta que ya se reunieron los elementos jurídicos para ello.

En igual sentido se resolvió la petición realizada por el apoderado del FOMAG, quien solicitó decretar prueba de oficio en el caso 9 para establecer la responsabilidad de la entidad territorial en el pago tardío de las cesantías, la cual se negó por los mismos argumentos antes expuestos.

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

**Parte demandante:** Los apoderados de los demandantes hicieron uso de esta oportunidad procesal para insistir en los pedimentos de cada una de sus demandas, en cuanto a la mora causada por el pago tardío de las cesantías a los docentes demandantes.

**Parte demandada:** La apoderada de la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL

MAGISTERIO alega de conclusión reiterando los argumentos de defensa y resaltando que deben tenerse en cuenta los planteamientos del art. 57 de la Ley 1955 de 2019 para determinar la responsabilidad de las entidades territoriales cuando la mora es posterior al 31 de diciembre de 2019 y no decretar la nulidad de los actos acusados, ni condenar en costas a la entidad demandada.

La Procuradora Judicial rindió igualmente su concepto para todos los casos, solicitando la aplicación de la sentencia de Unificación en materia de sanción mora para acceder a las pretensiones negando la indexación solicitada.

Escuchadas las partes, se dispuso la suspensión de la audiencia para anunciar las decisiones pertinentes.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL**



**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**

Manizales, diez (10) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

Radicado: 170013333004-2020-00281-00  
Medio de Control: NULIDAD y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Demandante: MIRIAM GEMA ARANGO ÁLVAREZ  
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN  
NACIONAL – FONDO NACIONAL DE  
PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO  
Sentencia No.: 255

**1. ASUNTO**

Procede el Despacho a proferir sentencia en audiencia inicial, dentro del medio de control de NULIDAD y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO interpuesto por MIRIAM GEMA ARANGO ÁLVAREZ.

**2. ANTECEDENTES**

**Pretensiones:**

Se solicita la nulidad del acto ficto del 5 de junio de 2019 originado en petición realizada el 5 de marzo de 2019, que negó a la accionante, el reconocimiento y pago de la SANCIÓN POR MORA establecida en la Ley 1071 de 2006.

(6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales  
 WhatsApp 318 241 0825

Adicionalmente, solicita declarar que la accionante, tiene derecho a que la demandada, le reconozca y pague la mencionada SANCIÓN POR MORA establecida en la Ley 1071 de 2006.

Como restablecimiento del derecho solicita:

Que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, reconozca y pague a la accionante la SANCIÓN POR MORA, equivalente a un (1) día de salario por cada día de retardo, contados desde los 70 días hábiles, después de haber radicado la solicitud de cesantía ante la entidad y hasta cuando se hizo efectivo el pago de la misma.

Que se condene a la entidad accionada al cumplimiento del fallo en los términos de los Arts 192 y ss de la Ley 1437 de 2011 y al reconocimiento y pago de los ajustes de valor a que hubiere lugar con motivo de la disminución del poder adquisitivo de la sanción moratoria, conforme al IPC desde la fecha en que se efectuó el pago de la cesantía hasta la ejecutoria de la sentencia que ponga fin al presente proceso.

Condenar a la demandada al reconocimiento y pago de intereses moratorios a partir del día siguiente a la ejecutoria de la sentencia hasta que se efectúe el pago de la sanción moratoria reconocida en esta sentencia, así como en costas conforme al Art. 188 CPACA.

#### **Supuestos fácticos:**

- Que el artículo 3 de la Ley 91 de 1989 creó el FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica.
- Que de conformidad con el parágrafo 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, le asignó la competencia al FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, el pago de las cesantías de los docentes de los establecimientos educativos del sector oficial.
- Que el 17 de febrero de 2017, la demandante solicitó el reconocimiento y pago de las cesantías a que tenía derecho como docente en los servicios educativos estatales del MUNICIPIO DE MANIZALES.
- Que las cesantías fueron reconocidas a través de la Resolución No. 251 del 7 de abril de 2017 y pagada el 23 de julio de 2017.
- Que el plazo con el cual contaba la entidad demandada para cancelar las cesantías iba hasta el 18 de mayo de 2017 y hasta el momento de su cancelación transcurrieron 69 días de mora.
- Que frente a la reclamación de la sanción moratoria realizada el 5 de marzo 2019, la entidad guardó silencio.

### **2.3. Normas violadas y concepto de violación:**

Las normas que la parte demandante considera han sido violadas son las siguientes:

- Ley 91 de 1989, artículos 5 y 15
- Ley 244 de 1995, artículos 1 y 2
- Ley 1071 de 2006, artículos 4 y 5

Como concepto de violación, se plantearon los siguientes argumentos:

- Que las leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006, regularon la situación particular del pago de las cesantías parciales y definitivas de los servidores públicos, estableciendo un término perentorio para el reconocimiento de las mismas, que es de quince (15) días después de radicada la solicitud y cuarenta y cinco (45) días para proceder al pago después de haber sido expedido el acto administrativo de reconocimiento.

- Que este término está siendo burlado por la entidad accionada, pues se encuentra cancelando la prestación con posterioridad a los 70 días hábiles después de haber realizado la petición de la misma, debiendo asumir el Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio la sanción correspondiente por la mora en el pago de la cesantía, circunstancia ésta que se materializa como medio para resarcir los daños causados a la parte demandante.

### **Contestación de la demanda:**

**La NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**, se opuso a las pretensiones de la demanda y propuso las excepciones de cobro de lo no debido por exceso de días y la genérica.

## **3. CONSIDERACIONES**

### **El fondo del asunto:**

Se pretende en este caso, la nulidad del acto administrativo ficto mediante el cual, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio negó a la demandante el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por extemporaneidad en el pago de las cesantías causadas por su labor como docente.

---

(6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales  
 WhatsApp 318 241 0825

### **Problema Jurídico:**

*¿Hay lugar al reconocimiento de la sanción por mora por el no pago oportuno de las cesantías parciales o definitivas a los docentes de los establecimientos educativos del sector oficial, con sustento en la ley 1071 de 2006?*

### **Argumento central:**

#### **Las normas contenidas en la ley 1071 de 2006, son aplicables a los docentes:**

Ha definido el Consejo de Estado en sentencia SUJ-012-S2 del 18 de julio de 2018 que a los docentes le son aplicables las Leyes 244 de 1995<sup>1</sup> y 1071 de 2006<sup>2</sup>, que contemplan la sanción por mora en el reconocimiento y pago de las cesantías parciales o definitivas de los servidores públicos, siendo consonante esta posición, con la adoptada por la Corte Constitucional. Al punto explicó

*“...Con fundamento en lo expuesto, para la Sección Segunda 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<sup>3</sup>, 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...”*

Así las cosas, se concluye que la Ley 1071 de 2006, es aplicable en su integridad al régimen especial de los docentes, y por tanto, la Nación, Ministerio de Educación, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio debe acatar el mandato legal contenido en el art. 2 de la citada normativa, relacionado con el reconocimiento y pago oportuno de sus cesantías parciales y definitivas de éstos.

#### **Momento en que se causa la sanción moratoria:**

Ahora bien, la Ley 1071 de 2006 que modificó y adicionó la Ley 244 de 1995, regula el pago de las cesantías definitivas o parciales a los servidores

<sup>1</sup> «por medio de la cual se fijan términos para el pago oportuno de cesantías para los servidores públicos, se establecen sanciones y se dictan otras disposiciones.»

<sup>2</sup> «por medio de la cual se adiciona y modifica la Ley 244 de 1995, se regula el pago de las cesantías definitivas o parciales a los servidores públicos, se establecen sanciones y se fijan términos para su cancelación.»

<sup>3</sup> Definición utilizada en el Decreto Ley 3135 de 1968, para significar a los empleados públicos y a los trabajadores oficiales.

públicos, así como establece sanciones y se fijan términos para su cancelación, disponiendo en lo pertinente:

“(..)

**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 petitionarios, 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 petitionario 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 (...). / Negrilla fuera de texto/*

Normas de las que se deduce que la administración cuenta con 15 días hábiles para proferir el acto administrativo de reconocimiento, cuando medie solicitud de cesantías parciales o definitivas; en firme el acto administrativo de reconocimiento, dentro de los 45 días hábiles se debe surtir el pago de la prestación, so pena de incurrir en mora penalizada con un día de salario por cada día de atraso.

El Consejo de Estado en la sentencia de unificación a la que se ha hecho referencia, respecto a la exigibilidad de la sanción moratoria, estableció varias hipótesis sobre las cuales fijó las siguientes reglas:

(6) 8879640 ext 11118

HIPÓTESIS	NOTIFICACIÓN	CORRE EJECUTORIA	TÉRMINO PAGO CESANTÍA	CORRE MORATORIA
PETICIÓN SIN RESPUESTA	No aplica	10 días, después de cumplidos 15 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 computo del término de pago	10 días, después de cumplidos 15 para expedir el acto	45 días posteriores a la ejecutoria	70 días posteriores a la petición
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 <sup>4</sup>	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

<sup>4</sup> Se consideran los supuestos 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.

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
------------------------------------	-------------------	---------------------------------------------------------	-------------------------------------------------	--------------------------------------------

### CASO CONCRETO:

El presente asunto encaja dentro de la segunda de las hipótesis teniendo en cuenta que se expidió el acto administrativo por fuera del término. Aquí contabilizamos la mora, vencidos los 70 días después de radicada la solicitud de cesantías. Veamos:

Fecha de solicitud cesantías	Fecha límite para proferir el acto de reconocimiento	A.A de reconocimiento y notificación	Fecha límite para cancelar las cesantías - o 70 días-	Fecha de pago de las cesantías	¿Hubo mora?	
					SI	NO
17/02/2017	10/03/2017	Res.00000251 del 7/04/2017	2/06/2017	27 de julio de 2017	X	
	Extemporánea				Del 3 de junio al 26 de julio de 2017	

Se aclara que la mora se reconoce por los extremos explicados en el cuadro anterior (54 días), teniendo en cuenta la hipótesis fijada por el Consejo de Estado y no por los días de mora solicitados en la demanda (69), por lo que en este caso se debe declarar probada la excepción de cobro de lo no debido por exceso de días que planteara el Ministerio de Educación Nacional.

En efecto, el Ministerio de Educación Nacional, de conformidad con las pruebas precitadas, resolvió la petición de reconocimiento y pago de cesantías de manera extemporánea, es decir, por fuera de los términos establecidos en la Ley 1071 de 2006.

A lo anterior se agrega que ya la Corte Constitucional ha sentado una línea jurisprudencial en el sentido que es un derecho de los trabajadores el pago oportuno de sus prestaciones; así mismo ha aclarado quién asume las consecuencias del pago tardío de tales acreencias laborales<sup>5</sup>:

*“...(i) la sentencia C-428 de 1997, declaró inexecutable las expresiones “reconocerse, liquidarse y”, del artículo 14 de la Ley 344 de 1996 (ii) recordó los mandatos constitucionales sobre la necesidad de partida presupuestal disponible para todo gasto público, por ello no se pueden pagar las cesantías sin una disponibilidad previa; (iii) hizo suyas las*

<sup>5</sup> Corte Constitucional, sentencia T-777 del 2008.

*consideraciones de sentencias anteriores en donde se sostuvo que una vez liquidada una cesantía parcial, lo normal sería que se le entregara al empleado, toda vez que él cuenta con ella para atender a las necesidades que según la ley justifican el retiro de la cesantía parcial. Lo anterior, porque “el retardo de la administración le causa daño económico, bien sea por la pérdida de la oportunidad de utilización efectiva de los fondos, ya por la necesidad de contratar créditos mientras el desembolso se produce”; (iv) igualmente reiteró que desde el punto de vista de la entidad pública obligada, ésta, de conformidad con el artículo 345 de la Constitución, no podría efectuar el correspondiente gasto público sin la suficiente disponibilidad presupuestal, **pero no lo es menos que, por una parte, el tiempo que transcurra entre la liquidación y el desembolso, inclusive por causas presupuestales, implica un deterioro del poder adquisitivo de la moneda, y por otra, que el costo respectivo no debe asumirlo el trabajador sino el patrono.** Si éste desea que tal costo disminuya, habrá de procurar el pronto pago, mediante la agilización de los trámites presupuestales, pero no le será lícito prolongar indefinidamente la iniciación de los mismos, **cargando al trabajador con las consecuencias...**”*

La anterior línea se mantiene, pues mediante sentencia C-006 de 2012, insistió en que el reconocimiento, liquidación y pago de las cesantías parciales a cargo de las entidades estatales, no puede someterse a la existencia de apropiaciones presupuestales.

De conformidad con la normativa citada y los hechos probados, la aquí demandante, tiene derecho al reconocimiento y pago de la sanción moratoria establecida en la Ley 1071 de 2006; por esta razón, es procedente declarar la nulidad del acto administrativo demandado.

En consecuencia, a título de restablecimiento del derecho, se condenará a la Nación - Ministerio de Educación - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, a que reconozca y pague, la sanción moratoria de que trata el parágrafo del artículo 5° de la Ley 1071 de 2006, con el salario base de liquidación explicado por el H. Consejo de Estado según se trate de reconocimiento de cesantías parciales o definitivas conforme a las reglas que condensó en el siguiente cuadro:

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

### De la indexación solicitada:

La parte demandante solicita también el reconocimiento y pago de los ajustes de valor a que haya lugar con motivo de la disminución del poder adquisitivo de la sanción moratoria. Frente al particular, el Consejo de Estado mediante sentencia de unificación del 18 de julio de 2018, indicó<sup>6</sup>:

*“189. Ahora bien, esta situación debe ser mirada desde la óptica de ser una sanción que se causó al constituirse en mora y cesar con el pago de la cesantías, y ese contexto, la sentencia que la reconoce simplemente declara su ocurrencia y la cuantifica, sin que ello implique el incumplimiento de una obligación generada por ministerio de la ley, tratándose de empleados públicos, susceptible de ser ajustada con los índices de precios al consumidor, cuyo propósito es mantener la capacidad adquisitiva y la finalidad que la justifica en el ordenamiento jurídico.*

*190. 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, según el cual, «Las condenas al pago o devolución de una cantidad líquida de dinero se ajustarán tomando como base el índice de precios al consumidor», 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.*

Y concluye:

**“3.5.4 Sentar jurisprudencia,** reiterando que es improcedente la indexación de la sanción moratoria. Lo anterior, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 187 del CPACA.

La frase anteriormente resaltada, fue revisada por el Consejo de Estado en sentencia del 26 de agosto de 2019, proferida por la Sección Segunda, Subsección A, C.P. William Hernández Gómez explicando de un lado que la sentencia de unificación quiso precisar que no era posible indexar la sanción moratoria mientras esta se causaba, sin que fuera obstáculo la aplicación del artículo 187 del CPACA por tratarse de una condena al pago de una cantidad líquida de dinero, coligiendo que la interpretación que más se ajustaba a la sentencia de unificación era la siguiente:

- a) Mientras se causa la sanción moratoria, día a día, esta no podrá indexarse;*
- b) Cuando termina su causación se consolida una suma total, ese valor total si es objeto de ajuste, desde la fecha en que cesa la mora hasta la ejecutoria de la sentencia – art. 187 – y*
- c) Una vez quede ejecutoriada la condena, no procede indexación sino que se generan los intereses según lo dispuesto en los artículos 192 y 195 del CPACA.*

<sup>6</sup> «Consejo de Estado, Sección Segunda, Exp. No. 730001-23-33-000-2014-00580-01 (4961-2015).

Dispuso entonces el Consejo de Estado en dicha sentencia modificar la orden que había dado el a quo frente a la indexación, en el sentido de que el valor total generado por sanción moratoria se ajustará en su valor tomando como base el IPC conforme lo dispone el 187 CPACA, a partir del día siguiente en que cesó la causación hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia y en adelante correrán los intereses consagrados en los arts. 192 y 195 del CPACA.

Visto lo expuesto, el juzgado acogerá este último pronunciamiento en cuanto a la indexación que habrá de hacerse a la sanción a partir del momento en que cesó su causación y hasta la presente sentencia, tesis que se atempera al hecho notorio como es la permanente devaluación de la moneda, lo que disminuye en forma continua el poder adquisitivo del ingreso, por lo que disponer la indexación obedece a las normas constitucionales referidas y al concepto de equidad previsto también en el artículo 16 de la Ley 446 de 1998.

### **Prescripción de acreencias:**

En relación con la prescripción se acoge lineamiento fijado por la Sección Segunda del Consejo de Estado en Sentencia de Unificación jurisprudencial CE- SUJ004 de 2016<sup>7</sup>, conforme a lo regulado en el art. 151 del Código de Procedimiento Laboral<sup>8</sup> encontrando que en este asunto no hay lugar a declarar la prescripción, en tanto la petición de reconocimiento de la sanción moratoria fue presentada dentro de los tres años contados a partir de la tardanza en el pago de cesantías e interrumpiendo con ella la prescripción por un lapso igual; por su parte, la demanda fue presentada dentro de los tres años siguientes.

### **Costas:**

Se condenará en costas a la entidad demandada, partiendo del criterio objetivo que ha venido sustentando el H. Consejo de Estado para la imposición de las mismas, el cual concluye que no se debe evaluar a conducta de las partes (temeridad o mala fe), sino aspectos objetivos respecto de su causación, tal como lo prevé el Código General del Proceso, con el fin de darle plena aplicación a su artículo 365. Al respecto<sup>9</sup> se indicó que:

<sup>7</sup> C.E, S de lo Contencioso Administrativo, S.II, C.P. Luis Rafael Vergara Quintero, 25 de agosto de 2016, radicado 08001 23 31 000 2011 00628-01 (0528-14): “...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 ordenamiento legal, la que sólo fue creada a partir de la consagración del régimen anualizado de las cesantías, en virtud de la ley 50 de 1990...”

<sup>8</sup> C.P.L: “Art. 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 patrono sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpirá la prescripción pero sólo por un lapso igual.”

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda – Subsección “A”, C.P. William Hernández Gómez, siete (7) de abril de dos mil dieciséis (201), Rad. 13001-23-33-000-2013-00022-01.

*“...El concepto de las costas del proceso está relacionado con todos los gastos necesarios o útiles dentro de una actuación de esa naturaleza y comprende los denominados gastos o expensas del proceso llamados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo gastos ordinarios del proceso y otros como son los necesarios para traslado de testigos y para la práctica de la prueba pericial, los honorarios de auxiliares de la justicia como peritos y secuestres, transporte de expediente al superior en caso de apelación, pólizas, copias, etc.*

*Igualmente, el concepto de costas incluye las agencias del derecho que corresponden a los gastos por concepto de apoderamiento dentro del proceso, que el juez reconoce discrecionalmente a favor de la parte vencedora atendiendo a los criterios sentados en los numerales 3° y 4° del artículo 366 del C.G.P, y que no necesariamente deben corresponder al mismo monto de los honorarios pagados por dicha parte a su abogado los cuales deberán ser fijados contractualmente entre éstos conforme a los criterios previstos en el artículo 28 numeral 8° de la ley 1123 de 2007...”*

Siendo ello así, y considerando que en el presente asunto las costas se han causado, por lo menos en lo que tiene que ver con las agencias en derecho, habrá de condenarse a su pago a la entidad y en favor de la demandante, liquidación que se hará conforme a las normas del C.G. del P., antes referida.

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### **4. FALLA:**

**PRIMERO: DECLARAR PROBADA** la excepción de COBRO DE LO NO DEBIDO por exceso de días propuesta por la demandada, conforme a lo dicho en la motiva.

**SEGUNDO: DECLARAR** la nulidad del acto administrativo ficto por medio del cual se negó el reconocimiento y pago de la sanción por mora establecida en la Ley 1071 de 2006 a la demandante, MIRIAM GEMA ARANGO ÁLVAREZ, derivado de la petición del 5 de marzo de 2019.

**TERCERO: ORDENAR** a título de restablecimiento del derecho a la **NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**, a que reconozca y pague a la demandante, la sanción moratoria de que trata el parágrafo del artículo 5° de la Ley 1071 de 2006, consistente en un día de salario por cada día de retardo, por el

(6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales  
 WhatsApp 318 241 0825

período comprendido entre el 3/06/2017 al 26/07/2017 y sobre el salario percibido por la demandante mientras se produjo la mora, esto es 2017.

23

**CUARTO: DISPONER** que las sumas a pagar sean INDEXADAS a partir del momento en que cesó su causación y hasta la presente sentencia.

**QUINTO:** ADVERTIR a la entidad que deberá cumplir la sentencia en los términos previstos en el artículo 192 del CPACA.

**SEXTO:** CONDENAR en costas a la NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, las cuales serán liquidadas por la Secretaría del Despacho, atendiendo las consideraciones expuestas en la parte motiva.

**SÉPTIMO:** EXPEDIR las copias necesarias en los términos del artículo 114 del Código General del Proceso, ejecutoriada esta providencia.

**OCTAVO: LIQUIDAR** los gastos del proceso, DEVOLVER los remanentes si los hubiere y ARCHIVAR las diligencias, previas las anotaciones respectivas en el programa Justicia Siglo XXI una vez en firme la decisión.

**NOTIFICACION DE LA SENTENCIA:** Se procede a la notificación en estrados.

**CONTROL DE LEGALIDAD:** Se dio aplicación al artículo 207 del CPACA, realizando control de legalidad, sin que las partes se hubieren pronunciado al respecto.



**MARIA ISABEL GRISALES GOMEZ**

Juez

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**

**AUDIENCIA INICIAL**

**ACTA No. 153**

**Artículo 180 de la Ley 1437 de 2011**

---

Siendo las nueve de la mañana (09:00 a.m.), del diez (10) de diciembre del año dos mil veintiuno (2021), el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales, declara abierta la audiencia inicial consagrada en el art. 180 del CPACA, de manera simultánea dentro de quince procesos de Nulidad y Restablecimiento del Derecho con similitud fáctica y normativa, seguidos contra la NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL -FOMAG-, los cuales pasan a identificarse:

**CASO No. 1**

Radicación: 1700133330042020-00004  
Demandante: LUZ ENEIDA GIRALDO OSPINA

**CASO No. 2**

Radicación: 1700133330042020-00079  
Demandante: LUZ ANGELA GALLEGO DAZA

**CASO No. 3**

Radicación: 1700133330042020-00086  
Demandante: MARÍA RUBIELA CASTRILLÓN

**CASO No. 4**

Radicación: 1700133330042020-00134  
Demandante: MARÍA CARIDAD MORENO LEÓN

**CASO No. 5**

Radicación: 1700133330042020-00271  
Demandante: JOSÉ MAURICIO RAMÍREZ MORALES

**CASO No. 6**

Radicación: 1700133330042020-00275  
Demandante: SANDRA MARÍA SÁNCHEZ ÁGUDELO

**CASO No. 7**

Radicación: 1700133330042020-00281  
Demandante: MIRIAM GEMA ARANGO ÁLVAREZ

**CASO No. 8**

Radicación: 1700133330042020-00285  
Demandante: LUIS ALFONSO MORALES HERRERA

**CASO No. 9**

Radicación: 1700133330042020-00286  
Demandante: IRLANDA OCHOA CARVAJAL

**CASO No. 10**

Radicación: 1700133330042021-00016  
Demandante: LUIS ENRIQUE RAMÍREZ OROZCO

**CASO No. 11**

Radicación: 1700133330042021-00019  
Demandante: MARÍA ISABEL CORREDOR SÁNCHEZ

**CASO No. 12**

Radicación: 1700133330042021-00024  
Demandante: DORA CECILIA PARRA CASTRO

**CASO No. 13**

Radicación: 1700133330042021-00053  
Demandante: EDGAR TORRES CASTILLO

**CASO No. 14**

Radicación: 1700133330042021-00054  
Demandante: MARTHA LUCÍA GIRALDO ARIAS

**ASISTENTES A LA AUDIENCIA:**

Se verificó la asistencia de quienes de manera obligatoria y facultativa debían concurrir a la diligencia, aclarando que la inasistencia de alguno de ellos, no impedirá su realización conforme lo dispone el inciso 2° del numeral 2° del artículo 180 del CPACA.

**Parte demandante:**

**CASOS 1 a 4, 8, 9 12 a 14: Dra. LUZ HERLINDA ÁLVAREZ SALINAS,**  
C.C.# 30.238.932 y T.P.# 293.598 del C. s. de la J., a quien se reconoció

---

 (6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales  
 WhatsApp 318 241 0825

personería conforme sustitución de la abogada LAURA MARCELA LOPEZ QUINTERO. A.S Nos. 540 a 548.

**CASOS 5, 6 y 7: DR. CRISTIAN DAVID GÓMEZ NARANJO, CC. 75.093.055 y T.P No. 163.476** conforme a la sustitución conferida por la abogada SANDRA SÁNCHEZ CANDAMIL, CC. 1.053.790.364 y T.P No. 230.903, a quien se le reconoció personería. A.S. No. 549 al 551.

**Casos 10 y 11. Dr. LUIS ALONSO ARISTIZABAL MARÍN, CC.4.597.967 y T.P. 80.968** conforme a la sustitución hecha por el abogado **RUBEN DARIO GIRALDO MONTOYA.**

Se acepta la renuncia a la abogada LILIANA RODRÍGUEZ y se reconoce Personería a los apoderados antes mencionados. A.S Nos. 554 y 555.

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

**EN TODOS LOS CASOS:** Actuó el **Dr. JAVIER RAMIRO CASTELLANOS SANABRIA**, identificado con la C.C.# 1.020.714.534 y T.P.# 237.954 del C. s. de la J., se le reconoció como apoderada sustituta conforme a los poderes suscritos por el Dr. LUIS ALFREDO SANABRIA RIOS. A.S Nos. 556 a 569.

**MINISTERIO PÚBLICO: DRA. CATALINA GÓMEZ DUQUE**

**IDENTIFICACIÓN DEL TEMA A TRATAR**

En los casos bajo estudio, los docentes demandantes solicitan el reconocimiento y pago de la sanción moratoria causada por el pago tardío de sus cesantías.

**SANEAMIENTO DEL PROCESO (Art. 180-5 CPACA)**

El Despacho no observó vicios o causales de nulidad que afecten el debido proceso en las actuaciones objeto de la presente audiencia y en igual sentido se pronunciaron las partes.

**CONCILIACIÓN**

Se otorgó la palabra a las partes para indicar si traen interés de conciliar en los casos objeto de la presente audiencia, atendiendo los conceptos allegados a las actuaciones.

(6) 8879640 ext 11118

En primer lugar, al apoderado del MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL quien presentó las propuestas de conciliación traídas en 6 procesos, sustentando los términos de las mismas.

En los procesos 2021-00019, 2020-285, 2021-00016, 2020-00286, 2021-00004., 2021-00053, 2020-000275 precisó que el Comité de Conciliación acordó no proponer ninguna fórmula por tratarse de moras causadas con posterioridad al 31 de diciembre de 2019.

Se corrió traslado a los apoderados de los demandantes para pronunciarse respecto a las mismas:

El abogado CRISTIAN CAMILO en los casos que representa, no aceptó la conciliación propuesta porque no se ajusta a la totalidad de los días computados por la entidad.

En lo que atañe a los procesos en los que actúa como apoderada la firma López Quintero, la abogada **LUZ HERLINDA ÁLVAREZ SALINAS** no aceptó las propuestas de conciliación porque evidencia diferencia entre el número de días y la cuantía reclamada, al igual que lo atinente al porcentaje que en sede administrativa han venido reconociendo el 100%, amén que en muchas de las que ya fueron aceptadas no se ha realizado el pago.

El apoderado de la firma GIRALDO ABOGADOS se abstuvo de hacer pronunciamiento frente a ello ante la posición de la accionada de no formular propuesta de conciliación en los casos que representa.

La Delegada del Ministerio Público ante la ausencia de conciliación, solicitó que se declare fallida la presente etapa, lamentando la postura de la entidad accionada ante la clara posición de unificación del Consejo de Estado.

El Despacho declaró fallida la presente etapa para los 14 procesos tanto en los que se presentó como en los que no se recibió propuesta de conciliación.

**EXCEPCIONES PREVIAS (Art. 180-6 CPACA)  
Autos Interlocutorios Nos. (1095 al 1100)**

a.- En algunos de los casos fueron planteadas las excepciones previas que se resuelven a continuación:

**FALTA DE INTEGRACION DE LITISCONSORCIO NECESARIO**

CASO 6 - 2020-00275  
CASO 10 – 2021-000016  
CASO 11 – 2021-00019  
CASO 12 – 2021-00024  
CASO 13 – 2021-00053  
CASO 14 – 2021-00054

(6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales  
 WhatsApp 318 241 0825

En los procesos que se refieren, la entidad demandada planteó este medio exceptivo bajo el argumento que es necesario la presencia del ente territorial y de la Fiduprevisora, en virtud al procedimiento establecido en las Leyes 91 de 1989 y 962 de 2005, así como el Decreto 2831 de 2005, concluyendo que como en el trámite administrativos relativo al reconocimiento de cesantías de los docentes participan diferentes actores, esto es, el ente nominador o entidad territorial y la Fiduprevisora S.a., en su calidad de vocera y administradora del FOMAG, es que deben vincularse en tal calidad. En algunos de ellos sustentó lo regulado por el artículo 57 de la Ley 1955.

Se deja constancia que se resuelve la excepción declarándola no probada (argumentos contenidos en el registro del audio y video).

### **INEPTITUD DE LA DEMANDA POR INDEBIDO AGOTAMIENTO DEL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD**

CASO 10 RAD 2021-00016  
CASO 11 2021-00019  
CASO 12 RAD 2021-00024  
CASO 13 RAD 2021-00053

Se planteó la ineptitud sustancial de la demanda por indebido agotamiento del requisito de procedibilidad, en tanto no fue convocada la entidad territorial, al tenor de lo dispuesto por el art. 57 de la Ley 1955 de 2019.

Si bien este reclamo se enmarca en los presupuestos regulados por el art. 161 el CPACA y no por las excepciones previas del art. 100 del C. G. del P., debe decir el Juzgado que los mismos se niegan porque la entidad que se demanda es el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FOMAG, era contra ella que se debía acreditar el requisito de procedibilidad; conclusión que se acompasa con la decisión del Despacho de negar la integración del contradictorio con la entidad territorial como litisconsorcio necesario.

Ahora bien, de resultar que la mora se presentó en la expedición del acto administrativo y por tanto, hay responsabilidad del ente territorial, se realizará pronunciamiento específico en torno a la capacidad que le asiste a la NACIÓN de repetir frente a las mismas.

### **CADUCIDAD**

En el caso 6, correspondiente al radicado 2020-0275, la entidad demandada plantea la CADUCIDAD, planteando argumentos generales, pero ninguno dirigido al caso concreto, situación que no impide al Juzgado decir que en ese proceso se ha demandado un acto ficto o presunto, para lo cual no se tiene establecido término de caducidad, al tenor de lo dispuesto por el literal d), del art. 164 del CPACA.

(6) 8879640 ext 11118

**b.- Requisitos de procedibilidad:**

Respecto a la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad (art. 161-1 CPACA), encontramos que en todos los casos se cumplió con este requisito.

En cuanto al requisito del numeral 2° del art. 161 del CPACA que hace referencia a la necesidad de haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios, se observa que los actos administrativos demandados no dieron la oportunidad de interponer recursos, al tratarse además de actos fictos o presuntos, que permiten ser atacados vía judicial sin la interposición de algún recurso de tipo obligatorio.

Notificadas las decisiones, las partes estuvieron conformes con la decisión adoptada, a excepción del apoderado del FOMAG quien interpuso el recurso de reposición frente a la decisión de integración de litis consorte necesario, atendiendo a lo regulado en la Ley 1955 de 2019 art. 57.

Al correr traslado a los apoderados del recurso, la doctora Luz Herlinda afirmó que deja en consideración del Despacho la decisión y el apoderado CRISTIAN CAMILO solicitó que se mantenga la decisión conforme a la responsabilidad del FOMAG para realizar el pago de las prestaciones.

El abogado LUIS ALONSO, por su parte, indicó que el art. 57 de la Ley 1955 de 2019 debe armonizarse con las demás normas que regulan los términos de cesantías de los servidores públicos y comparte la decisión del Despacho en el entendido de que el FOMAG puede repetir frente a las entidades territoriales.

La Procuradora Judicial solicitó la aplicación al art. 242 del CPACA modificado por la Ley 2080 de 2021, esto es, tramitar el recurso interpuesto por la parte demandada. Precisó que al FOMAG le correspondía haber realizado pronunciamiento en forma oportuna, probando que la mora estuvo en cabeza del ente territorial y no en esta oportunidad trasladar la responsabilidad al Despacho.

Se decretó un receso de 15 minutos para analizar los argumentos planteados.

Reanudada la audiencia, el Juzgado conforme al art. 243 del CPACA encontró procedente resolver el recurso interpuesto y por consiguiente, mantuvo la decisión de negar la excepción de falta de integración del litis consorcio necesario, exponiendo los argumentos para ello tal y como quedó en el registro de audio y video.

La decisión fue notificada en estrados, sin que se interpusieran recursos frente a ella.

### **FIJACIÓN DEL LITIGIO (Art. 180-7 CPACA)**

Para desarrollar esta etapa de la audiencia, el Despacho procedió a anunciar de manera sucinta, el contenido de las pretensiones de las demandas:

### **PRETENSIONES**

En todos los casos, se solicitó la nulidad de los actos administrativos fictos por medio de los cuales, se negó a los docentes accionantes, el reconocimiento y pago de la SANCIÓN POR MORA establecida en la Ley 1071 de 2006, que corresponden a las siguientes:

<b>No. CASO</b>	<b>RAD.</b>	<b>DEMANDANTE</b>	<b>Actos fictos demandados A raíz de las peticiones de:</b>
1	2020-00004	Luz Eneida Giraldo Ospina	Petición del 31 de julio de 2018
2	2020-00079	Luz Ángela Gallego Daza	Petición del 10 de julio de 2019
3	2020-00086	María Rubiela Castrillón	Petición del 10 de julio de 2019
4	2020-00134	María Caridad Moreno León	Petición del 25 de octubre de 2019
5	2020-00271	José Mauricio Ramírez Morales	Petición del 4 de marzo de 2019
6	2020-00275	Sandra María Sánchez Agudelo	Petición del 6 de septiembre de 2019
7	2020-00281	Miriam Gema Arango Álvarez	Petición del 5 de marzo de 2019
8	2020-00285	Luis Alfonso Morales Herrera	Petición del 5 de noviembre de 2019
9	2020-00286	Irlanda Ochoa Carvajal	Petición del 29 de marzo de 2019
10	2021-00016	Luis Enrique Ramírez Orozco	Petición del 10 de agosto de 2020
11	2021-00019	María Isabel Corredor Sánchez	Petición del 11 de agosto de 2020
12	2021-00024	Dora Cecilia Parra Castro	Petición del 30 de junio de 2020
13	2021-00053	Edgar Torres Castillo	Petición del 27 de agosto de 2020
14	2021-00054	Martha Lucía Giraldo Arias	Petición del 27 de agosto de 2020

Adicionalmente se solicita declarar que los accionantes, tienen derecho a que la demandada, les reconozca y pague la sanción por mora establecida en la Ley 1071 de 2006, equivalente a un día de salario por cada día de retardo contados a partir de los **60 o 70** días hábiles, desde el momento en que se radicaron las respectivas solicitudes de reconocimiento de cesantías y hasta que se hizo efectivo el pago de las mismas.

Que se condene a la entidad accionada a reconocer y pagar los ajustes de valor a que haya lugar con motivo de la disminución del poder adquisitivo de la sanción moratoria que se reconozca, tomando como base el IPC desde la fecha en que se pagó la cesantía hasta la ejecutoria de la sentencia que ponga fin a este proceso (excepto en los casos No. 10 y 11).

Que se condene a la demanda al pago de intereses a que haya lugar, art. 195 CPACA

(6) 8879640 ext 11118

Que se condene en costas y al cumplimiento del fallo en los términos del Art. 192 de la ley 1437 de 2011.



### HECHOS

Seguidamente pasa el Despacho a hacer un resumen de los hechos de las demandas:

1. Que el artículo 3 de la Ley 91 de 1989 creó el **Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio** como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica y atendiendo a lo regulado por el parágrafo 2° del art. 15 de la Ley 91 de 1989, le asignó como competencia el pago de las cesantías de los docentes de los establecimientos educativos del sector oficial.
2. Que los demandantes por laborar como docentes en el Departamento de Caldas o el Municipio de Manizales, le solicitaron al Ministerio de Educación – Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, el reconocimiento y pago de cesantías a las cuales tenían derecho.
3. Dichas cesantías fueron reconocidas y pagadas en distintas fechas por intermedio de entidad bancaria.
4. Que a los accionantes se les cancelaron sus cesantías en un término superior a los **60** días con los que contaba la entidad para realizar el pago en los casos en los que se renunció a términos de ejecutoria o **70** días después de presentada la solicitud, como se detalla a continuación:

Expediente	Fecha de solicitud de cesantías	A.A de reconocimiento	Fecha de pago de las cesantías (S/n la demanda)	Días de mora
<b>Caso No 1</b> 2020-00004	31/10/2017	Res.9974-6 del 19/12/2017	9/07/2018	145
<b>Caso No.2</b> 2020-00079	23/05/2016	Res. 413 del 27/06/2016	26/09/2016	21
<b>Caso No 3</b> 2020-00086	4/09/2018	Res. 751 del 17/10/2018	31/01/2019	48
<b>Caso No 4</b> 2020-00134	18/06/2019	Res. 4018-6 del 4/07/2019	21/10/2019	21
<b>Caso No 5</b> 2020- 00271	29/08/2019	Res. 10198-6 del 22/12/2017	16/03/2018	107
<b>Caso No 6</b> 2020- 00275	25/05/2016	Res. 5899-6 del 26/07/2016	1/11/2016	66
<b>Caso No 7</b> 2020- 00281	17/02/2017	Res.00000251 del 7/04/2017	27/07/2017	69

(6) 8879640 ext 11118

<b>Caso No 8 2020-00285</b>	27/06/2019	Res. 4351-6 del 18/07/2019	21/10/2019	13
<b>Caso No. 9 2020-00286</b>	30/07/2018	Res. 7708-6 del 6/09/2018	24/04/2019	165
<b>Caso No 10 2020-00016</b>	27/11/2019	Res. 7757-6 del 11/12/2019	13/04/2020	33
<b>Caso No 11 2021-00019</b>	2/01/2020	Res. 04 del 8/01/2020	20/05/2020	34
<b>Caso No 12 2021-00024</b>	27/02/2020	Res. 1216-6 del 17/03/2020	13/07/2020	32
<b>Caso No 13 2021-00053</b>	19/02/2020	Res. 1038-6 del 9/03/2020	13/07/2020	40
<b>Caso No 14 2021-00054</b>	4/03/2020	Res. 156 del 13/03/2020	31/07/2020	33



5. Que los accionantes solicitaron el reconocimiento y pago de la sanción moratoria a la entidad accionada y ésta, resolvió negativamente tales peticiones mediante los actos administrativos fictos atacados.

6.- Frente a los hechos, **La NACIÓN -MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**, en todos los casos con excepción de los casos 2 y 4 en los que guardó silencio, se opuso a las pretensiones y frente a los hechos, respondió así:

No. caso	SON CIERTOS	PARCIAL MENTE CIERTO	NO SON CIERTOS	NO SON HECHOS	NO LE CONSTAN
1.	1, 2, 3, 4 y 8		5 y 7 ya que el dinero se consignó el 26/02/18		6
2	No contestó				
3	1 al 6 y 8				7
4	No contestó				
5	1, 2 y 3		4, 5, 6 y 7 Dinero a disposición el 23/02/18		8, 9 a 13
6	1 a 3 y 14		4, 6, 10 y 13: dinero a disposición el 27/10/2016 y # de días mora es inferior	5, 7, 11	8, 9 y 12
7	1 a 4 y 14		5, 7 y 10		6, 8, 9, 11 a 13
8	1 a 4		5 dinero a disposic. 16/10/2019	6 y 7	8
9	1 a 4		5 y 7 dinero a disposición el 29/10/18	6	8
10	1, 3, 4 y 5	2			6 y 7

(6) 8879640 ext 11118

<b>11</b>	1, 3, 4 y 5	2		6 y 7
<b>12</b>	1 a 5			6 y 7
<b>13</b>	1, 3 a 5	2		6, 7 y 8
<b>14</b>	1 a 5		6 acto adtivo revestido de legalidad	8



### PROBLEMAS JURÍDICOS:

El Despacho considera que más allá de las circunstancias fácticas que plantean los hechos de las causas antes señaladas, el punto litigioso se contrae a determinar si legalmente tenía la entidad la obligación de reconocer y pagar la sanción moratoria, al no haber cancelado las cesantías dentro de los siguientes 60 o 70 días contados a partir de la fecha de radicación de la solicitud por los demandantes.

Seguidamente, se otorgó la palabra a las partes para que se pronunciaran sobre la fijación del litigio, sin realizar reparos.

### MEDIDAS CAUTELARES (Artículo 180, num.9º)

Las partes no presentaron solicitudes de medidas cautelares y el Despacho tampoco encontró necesario decretar alguna de urgencia, por lo cual se terminó esta etapa y se continuó con la siguiente fase de la audiencia.

### DECRETO DE PRUEBAS (Artículo 180-10) A.I. Nos. 1101 a 1114.

Procedió el Juzgado a incorporar como pruebas hasta donde la ley lo permita, los documentos aportados por las partes al momento de la presentación de las demandas que reposan a folios:

CASO No	PARTE DEMANDANTE Todos del archivo 01 o 02 de cada expediente electrónico	PARTE DEMANDADA documentos que acreditan la representación judicial de la entidad.
1   2020-00004	Fls 19 al 30	Fls. 8 y 9 - Archivo 03
2   <b>2020-00079</b>	Fls. 18 al 71	No contestó
3   <b>2020-00086</b>	Fls. 18 al 72	Fls. 7 al 32 - Archivo 05
4   <b>2020-00134</b>	Fls. 18 al 28	No contestó
5   <b>2020-00271</b>	Fls. 10 al 25	Fls. 1 al 19 - Archivo 07
6   <b>2020-00275</b>	Fls. 10 al 25	Fls. 18 al 94 - Archivo 07
7   <b>2020-00281</b>	Fls. 10 al 23	Fls. 1 al 26 - Archivo 06
8   <b>2020-00285</b>	Fls. 18 al 29	Fls. 1 al 19 - Archivo 07

(6) 8879640 ext 11118

9	<b>2020-00286</b>	Fls. 18 al 32	Fls. 1 al 19 y 28 - Archivo 07
10	<b>2020-00016</b>	Fls. 19 al 32	Fls. 13 al 77 - Archivo 07
11	<b>2021-00019</b>	Fls. 19 al 38	Fls. 1 al 19 - Archivo 09
12	<b>2021-00024</b>	Fls. 19 al 35	Fls. 1 al 12 - Archivo 10
13	<b>2021-00053</b>	Fls. 18 al 29	Fls. 1 al 14 - Archivo 10
14	<b>2021-00054</b>	Fls. 18 al 30	Fls. 1 al 19 - Archivo 10

En el caso 1, la parte demandante solicita en el escrito de traslado de excepciones, oficiar a la FIDUPREVISORA para que certifique sobre las constancias de notificación de las consignaciones hechas por concepto de las cesantías reconocidas en la resolución 9974-6 del 19 de diciembre de 2017. Esta petición habrá de ser negada por innecesaria, en tanto con los documentos aportados se reúnen los elementos jurídicos para resolver la litis.

Adicionalmente, el Ministerio de Educación Nacional solicita en algunos procesos se solicite a la entidad territorial la remisión del expediente administrativo, peticiones que se tornan innecesarias, en la medida en que con las documentales presentadas se reúnen los elementos jurídicos necesarios para proferir la decisión pertinente.

En el caso No. 8 El Ministerio pide se oficie a la Fiduprevisora a fin de que remita certificado de pago vía administrativa de la sanción moratoria que surgió del pago de las cesantías parciales mediante resolución 4351 del 18 de julio de 2019. Por innecesario .

En los casos Nos 10, 11, 13 y 14 el Ministerio pidió solicitar a la Fiduprevisora certificación sobre la fecha en que fue puesto en conocimiento el acto administrativo demandado, petición que se negó por innecesaria para resolver la litis, teniendo en cuenta que ya se reunieron los elementos jurídicos para ello.

En igual sentido se resolvió la petición realizada por el apoderado del FOMAG, quien solicitó decretar prueba de oficio en el caso 9 para establecer la responsabilidad de la entidad territorial en el pago tardío de las cesantías, la cual se negó por los mismos argumentos antes expuestos.

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

**Parte demandante:** Los apoderados de los demandantes hicieron uso de esta oportunidad procesal para insistir en los pedimentos de cada una de sus demandas, en cuanto a la mora causada por el pago tardío de las cesantías a los docentes demandantes.

**Parte demandada:** La apoderada de la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL

MAGISTERIO alega de conclusión reiterando los argumentos de defensa y resaltando que deben tenerse en cuenta los planteamientos del art. 57 de la Ley 1955 de 2019 para determinar la responsabilidad de las entidades territoriales cuando la mora es posterior al 31 de diciembre de 2019 y no decretar la nulidad de los actos acusados, ni condenar en costas a la entidad demandada.

La Procuradora Judicial rindió igualmente su concepto para todos los casos, solicitando la aplicación de la sentencia de Unificación en materia de sanción mora para acceder a las pretensiones negando la indexación solicitada.

Escuchadas las partes, se dispuso la suspensión de la audiencia para anunciar las decisiones pertinentes.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL**



**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**  
Manizales, diez (10) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

Radicado: 170013333004-2020-00285-00  
Medio de Control: NULIDAD y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Demandante: LUIS ALFONSO MORALES HERRERA  
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN  
NACIONAL – FONDO NACIONAL DE  
PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO  
Sentencia No.: 256

**1. ASUNTO**

Procede el Despacho a proferir sentencia en audiencia inicial, dentro del medio de control de NULIDAD y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO interpuesto por LUIS ALFONSO MORALES HERRERA.

**2. ANTECEDENTES**

**Pretensiones:**

Se solicita la nulidad del acto ficto del 5 de febrero de 2020 originado en petición realizada el 5 de noviembre de 2019, que negó al accionante, el reconocimiento y pago de la SANCIÓN POR MORA establecida en la Ley 1071 de 2006.

(6) 8879640 ext 11118

Adicionalmente, solicita declarar que el accionante, tiene derecho a que la demandada, le reconozca y pague la mencionada SANCIÓN POR MORA establecida en la Ley 1071 de 2006.

Como restablecimiento del derecho solicita:

Que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, reconozca y pague a la accionante la SANCIÓN POR MORA, equivalente a un (1) día de salario por cada día de retardo, contados desde los 70 días hábiles, después de haber radicado la solicitud de cesantía ante la entidad y hasta cuando se hizo efectivo el pago de la misma.

Que se condene a la entidad accionada al cumplimiento del fallo en los términos de los Arts 192 y ss de la Ley 1437 de 2011 y al reconocimiento y pago de los ajustes de valor a que hubiere lugar con motivo de la disminución del poder adquisitivo de la sanción moratoria, conforme al IPC desde la fecha en que se efectuó el pago de la cesantía hasta la ejecutoria de la sentencia que ponga fin al presente proceso.

Condenar a la demandada al reconocimiento y pago de intereses moratorios a partir del día siguiente a la ejecutoria de la sentencia hasta que se efectúe el pago de la sanción moratoria reconocida en esta sentencia, así como en costas conforme al Art. 188 CPACA.

#### **Supuestos fácticos:**

- Que el artículo 3 de la Ley 91 de 1989 creó el FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica.
- Que de conformidad con el parágrafo 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, le asignó la competencia al FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, el pago de las cesantías de los docentes de los establecimientos educativos del sector oficial.
- Que el 27 de junio de 2019, el demandante solicitó el reconocimiento y pago de las cesantías a que tenía derecho como docente en los servicios educativos estatales del DEPARTAMENTO DE CALDAS.
- Que las cesantías fueron reconocidas a través de la Resolución No. 4351-6 del 18 de julio de 2019 y pagada el 21 de octubre de 2019.
- Que el plazo con el cual contaba la entidad demandada para cancelar las cesantías iba hasta el 8 de octubre de 2019 y hasta el momento de su cancelación transcurrieron 13 días de mora.
- Que frente a la reclamación de la sanción moratoria realizada el 5 de noviembre de 2019, la entidad guardó silencio.

### **Normas violadas y concepto de violación:**

Las normas que la parte demandante considera han sido violadas son las siguientes:

- Ley 91 de 1989, artículos 5 y 15
- Ley 244 de 1995, artículos 1 y 2
- Ley 1071 de 2006, artículos 4 y 5

Como concepto de violación, se plantearon los siguientes argumentos:

- Que las leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006, regularon la situación particular del pago de las cesantías parciales y definitivas de los servidores públicos, estableciendo un término perentorio para el reconocimiento de las mismas, que es de quince (15) días después de radicada la solicitud y cuarenta y cinco (45) días para proceder al pago después de haber sido expedido el acto administrativo de reconocimiento.

- Que este término está siendo burlado por la entidad accionada, pues se encuentra cancelando la prestación con posterioridad a los 70 días hábiles después de haber realizado la petición de la misma, debiendo asumir el Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio la sanción correspondiente por la mora en el pago de la cesantía, circunstancia ésta que se materializa como medio para resarcir los daños causados a la parte demandante.

### **Contestación de la demanda:**

**La NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**, se opuso a las pretensiones de la demanda y propuso las excepciones de cobro de lo no debido e improcedencia de la indexación en las condenas.

## **3. CONSIDERACIONES**

### **El fondo del asunto:**

Se pretende en este caso, la nulidad del acto administrativo ficto mediante el cual, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio negó al demandante; el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por extemporaneidad en el pago de las cesantías causadas por su labor como docente.

### **Problema Jurídico:**

---

(6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales  
 WhatsApp 318 241 0825

¿Hay lugar al reconocimiento de la sanción por mora por el no pago oportuno de las cesantías parciales o definitivas a los docentes de los establecimientos educativos del sector oficial, con sustento en la ley 1071 de 2006?

15

### **Argumento central:**

### **Las normas contenidas en la ley 1071 de 2006, son aplicables a los docentes:**

Ha definido el Consejo de Estado en sentencia SUJ-012-S2 del 18 de julio de 2018 que a los docentes le son aplicables las Leyes 244 de 1995<sup>1</sup> y 1071 de 2006<sup>2</sup>, que contemplan la sanción por mora en el reconocimiento y pago de las cesantías parciales o definitivas de los servidores públicos, siendo consonante esta posición, con la adoptada por la Corte Constitucional. Al punto explicó

*“...Con fundamento en lo expuesto, para la Sección Segunda 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<sup>3</sup>, 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...”*

Así las cosas, se concluye que la Ley 1071 de 2006, es aplicable en su integridad al régimen especial de los docentes, y por tanto, la Nación, Ministerio de Educación, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio debe acatar el mandato legal contenido en el art. 2 de la citada normativa, relacionado con el reconocimiento y pago oportuno de sus cesantías parciales y definitivas de éstos.

### **Momento en que se causa la sanción moratoria:**

Ahora bien, la Ley 1071 de 2006 que modificó y adicionó la Ley 244 de 1995, regula el pago de las cesantías definitivas o parciales a los servidores públicos, así como establece sanciones y se fijan términos para su cancelación, disponiendo en lo pertinente:

<sup>1</sup> «por medio de la cual se fijan términos para el pago oportuno de cesantías para los servidores públicos, se establecen sanciones y se dictan otras disposiciones.»

<sup>2</sup> «por medio de la cual se adiciona y modifica la Ley 244 de 1995, se regula el pago de las cesantías definitivas o parciales a los servidores públicos, se establecen sanciones y se fijan términos para su cancelación.»

<sup>3</sup> Definición utilizada en el Decreto Ley 3135 de 1968, para significar a los empleados públicos y a los trabajadores oficiales.

“(...)

16

**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 (...)”.* / Negrilla fuera de texto/

Normas de las que se deduce que la administración cuenta con 15 días hábiles para proferir el acto administrativo de reconocimiento, cuando medie solicitud de cesantías parciales o definitivas; en firme el acto administrativo de reconocimiento, dentro de los 45 días hábiles se debe surtir el pago de la prestación, so pena de incurrir en mora penalizada con un día de salario por cada día de atraso.

El Consejo de Estado en la sentencia de unificación a la que se ha hecho referencia, respecto a la exigibilidad de la sanción moratoria, estableció varias hipótesis sobre las cuales fijó las siguientes reglas:

(6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales  
 WhatsApp 318 241 0825

HIPÓTESIS	NOTIFICACIÓN	CORRE EJECUTORIA	TÉRMINO PAGO CESANTÍA	CORRE MORATORIA
PETICIÓN SIN RESPUESTA	No aplica	10 días, después de cumplidos 15 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 computo del término de pago	10 días, después de cumplidos 15 para expedir el acto	45 días posteriores a la ejecutoria	70 días posteriores a la petición
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 <sup>4</sup>	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

<sup>4</sup> Se consideran los supuestos 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.

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
------------------------------------	-------------------	---------------------------------------------------------	-------------------------------------------------	--------------------------------------------



### CASO CONCRETO:

El presente asunto encaja dentro de la tercera de las hipótesis teniendo en cuenta que se expidió el acto administrativo de manera oportuna. Aquí contabilizamos la mora, vencidos los 55 días después de la notificación.

Veamos:

Fecha de solicitud cesantías	Fecha límite para proferir el acto de reconocimiento	A.A de reconocimiento y notificación	Fecha límite para cancelar las cesantías - o 70 días-	Fecha de pago de las cesantías	¿Hubo mora?	
					SI	NO
27/06/2019	19/07/2019	Res. 4351-6 del 18/07/2019	16/10/2019	21 de octubre de 2019	X	
	Término	Notificación personal 26/07/2019			Del al 17 de octubre de 2019 al 20 de octubre de 2019	

En efecto, el Ministerio de Educación Nacional, de conformidad con las pruebas precitadas, resolvió la petición de reconocimiento y pago de cesantías de manera extemporánea, es decir, por fuera de los términos establecidos en la Ley 1071 de 2006.

A lo anterior se agrega que ya la Corte Constitucional ha sentado una línea jurisprudencial en el sentido que es un derecho de los trabajadores el pago oportuno de sus prestaciones; así mismo ha aclarado quién asume las consecuencias del pago tardío de tales acreencias laborales<sup>5</sup>:

*“...(i) la sentencia C-428 de 1997, declaró inexecutable las expresiones “reconocerse, liquidarse y”, del artículo 14 de la Ley 344 de 1996 (ii) recordó los mandatos constitucionales sobre la necesidad de partida presupuestal disponible para todo gasto público, por ello no se pueden pagar las cesantías sin una disponibilidad previa; (iii) hizo suyas las consideraciones de sentencias anteriores en donde se sostuvo que una vez liquidada una cesantía parcial, lo normal sería que se le entregara*

<sup>5</sup> Corte Constitucional, sentencia T-777 del 2008.

*al empleado, toda vez que él cuenta con ella para atender a las necesidades que según la ley justifican el retiro de la cesantía parcial. Lo anterior, porque “el retardo de la administración le causa daño económico, bien sea por la pérdida de la oportunidad de utilización efectiva de los fondos, ya por la necesidad de contratar créditos mientras el desembolso se produce”; (iv) igualmente reiteró que desde el punto de vista de la entidad pública obligada, ésta, de conformidad con el artículo 345 de la Constitución, no podría efectuar el correspondiente gasto público sin la suficiente disponibilidad presupuestal, **pero no lo es menos que, por una parte, el tiempo que transcurra entre la liquidación y el desembolso, inclusive por causas presupuestales, implica un deterioro del poder adquisitivo de la moneda, y por otra, que el costo respectivo no debe asumirlo el trabajador sino el patrono. Si éste desea que tal costo disminuya, habrá de procurar el pronto pago, mediante la agilización de los trámites presupuestales, pero no le será lícito prolongar indefinidamente la iniciación de los mismos, cargando al trabajador con las consecuencias...**”*

La anterior línea se mantiene, pues mediante sentencia C-006 de 2012, insistió en que el reconocimiento, liquidación y pago de las cesantías parciales a cargo de las entidades estatales, no puede someterse a la existencia de apropiaciones presupuestales.

De conformidad con la normativa citada y los hechos probados, la aquí demandante, tiene derecho al reconocimiento y pago de la sanción moratoria establecida en la Ley 1071 de 2006; por esta razón, es procedente declarar la nulidad del acto administrativo demandado.

En consecuencia, a título de restablecimiento del derecho, se condenará a la Nación - Ministerio de Educación - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, a que reconozca y pague, la sanción moratoria de que trata el parágrafo del artículo 5° de la Ley 1071 de 2006, con el salario base de liquidación explicado por el H. Consejo de Estado según se trate de reconocimiento de cesantías parciales o definitivas conforme a las reglas que condensó en el siguiente cuadro:

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

**De la indexación solicitada:**

La parte demandante solicita también el reconocimiento y pago de los ajustes de valor a que haya lugar con motivo de la disminución del poder adquisitivo de la sanción moratoria. Frente al particular, el Consejo de Estado mediante sentencia de unificación del 18 de julio de 2018, indicó<sup>6</sup>:

*“189. Ahora bien, esta situación debe ser mirada desde la óptica de ser una sanción que se causó al constituirse en mora y cesar con el pago de la cesantías, y ese contexto, la sentencia que la reconoce simplemente declara su ocurrencia y la cuantifica, sin que ello implique el incumplimiento de una obligación generada por ministerio de la ley, tratándose de empleados públicos, susceptible de ser ajustada con los índices de precios al consumidor, cuyo propósito es mantener la capacidad adquisitiva y la finalidad que la justifica en el ordenamiento jurídico.*

*190. 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, según el cual, «Las condenas al pago o devolución de una cantidad líquida de dinero se ajustarán tomando como base el índice de precios al consumidor», 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.*

Y concluye:

*“3.5.4 **Sentar jurisprudencia**, reiterando que es improcedente la indexación de la sanción moratoria. Lo anterior, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 187 del CPACA.*

La frase anteriormente resaltada, fue revisada por el Consejo de Estado en sentencia del 26 de agosto de 2019, proferida por la Sección Segunda, Subsección A, C.P. William Hernández Gómez, explicando de un lado que la sentencia de unificación quiso precisar que no era posible indexar la sanción moratoria mientras esta se causaba, sin que fuera obstáculo la aplicación del artículo 187 del CPACA por tratarse de una condena al pago de una cantidad líquida de dinero, coligiendo que la interpretación que más se ajustaba a la sentencia de unificación era la siguiente:

- a) Mientras se causa la sanción moratoria, día a día, esta no podrá indexarse;*
- b) Cuando termina su causación se consolida una suma total, ese valor total si es objeto de ajuste, desde la fecha en que cesa la mora hasta la ejecutoria de la sentencia – art. 187 – y*
- c) Una vez quede ejecutoriada la condena, no procede indexación sino que se generan los intereses según lo dispuesto en los artículos 192 y 195 del CPACA.*

Dispuso entonces el Consejo de Estado en dicha sentencia modificar la orden que había dado el a quo frente a la indexación, en el sentido de que el valor

<sup>6</sup> «Consejo de Estado, Sección Segunda, Exp. No. 730001-23-33-000-2014-00580-01 (4961-2015).

total generado por sanción moratoria se ajustará en su valor tomando como base el IPC conforme lo dispone el 187 CPACA, a partir del día siguiente en que cesó la causación hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia y en adelante correrán los intereses consagrados en los arts. 192 y 195 del CPACA.

Visto lo expuesto, el juzgado acogerá este último pronunciamiento en cuanto a la indexación que habrá de hacerse a la sanción a partir del momento en que cesó su causación y hasta la presente sentencia, tesis que se atempera al hecho notorio como es la permanente devaluación de la moneda, lo que disminuye en forma continua el poder adquisitivo del ingreso, por lo que disponer la indexación obedece a las normas constitucionales referidas y al concepto de equidad previsto también en el artículo 16 de la Ley 446 de 1998.

### **Prescripción de acreencias:**

En relación con la prescripción se acoge lineamiento fijado por la Sección Segunda del Consejo de Estado en Sentencia de Unificación jurisprudencial CE- SUJ004 de 2016<sup>7</sup>, conforme a lo regulado en el art. 151 del Código de Procedimiento Laboral<sup>8</sup> encontrando que en este asunto no hay lugar a declarar la prescripción, en tanto la petición de reconocimiento de la sanción moratoria fue presentada dentro de los tres años contados a partir de la tardanza en el pago de cesantías e interrumpiendo con ella la prescripción por un lapso igual; por su parte, la demanda fue presentada dentro de los tres años siguientes.

### **Costas:**

Se condenará en costas a la entidad demandada, partiendo del criterio objetivo que ha venido sustentando el H. Consejo de Estado para la imposición de las mismas, el cual concluye que no se debe evaluar a conducta de las partes (temeridad o mala fe), sino aspectos objetivos respecto de su causación, tal como lo prevé el Código General del Proceso, con el fin de darle plena aplicación a su artículo 365. Al respecto<sup>9</sup> se indicó que:

*“...El concepto de las costas del proceso está relacionado con todos los gastos necesarios o útiles dentro de una actuación de esa naturaleza y comprende los denominados gastos o expensas del proceso llamados en el Código de Procedimiento Administrativo y*

<sup>7</sup> C.E, S de lo Contencioso Administrativo, S.II, C.P. Luis Rafael Vergara Quintero, 25 de agosto de 2016, radicado 08001 23 31 000 2011 00628-01 (0528-14): “...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 ordenamiento legal, la que sólo fue creada a partir de la consagración del régimen anualizado de las cesantías, en virtud de la ley 50 de 1990...”

<sup>8</sup> C.P.L: “Art. 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 patrono sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpirá la prescripción pero sólo por un lapso igual.”

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda – Subsección “A”, C.P. William Hernández Gómez, siete (7) de abril de dos mil dieciséis (201), Rad. 13001-23-33-000-2013-00022-01.

*de lo Contencioso Administrativo gastos ordinarios del proceso y otros como son los necesarios para traslado de testigos y para la práctica de la prueba pericial, los honorarios de auxiliares de la justicia como peritos y secuestres, transporte de expediente al superior en caso de apelación, pólizas, copias, etc.*

*Igualmente, el concepto de costas incluye las agencias del derecho que corresponden a los gastos por concepto de apoderamiento dentro del proceso, que el juez reconoce discrecionalmente a favor de la parte vencedora atendiendo a los criterios sentados en los numerales 3° y 4° del artículo 366 del C.G.P, y que no necesariamente deben corresponder al mismo monto de los honorarios pagados por dicha parte a su abogado los cuales deberán ser fijados contractualmente entre éstos conforme a los criterios previstos en el artículo 28 numeral 8° de la ley 1123 de 2007...”*

Siendo ello así, y considerando que en el presente asunto las costas se han causado, por lo menos en lo que tiene que ver con las agencias en derecho, habrá de condenarse a su pago a la entidad y en favor de la demandante, liquidación que se hará conforme a las normas del C.G. del P., antes referida.

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### 4. FALLA

**PRIMERO: DECLARAR NO PROBADAS** las excepciones de COBRO DE LO NO DEBIDO, IMPROCEDENCIA DE LA INDEXACION y COMPENSACION propuestas por la demandada, conforme a lo dicho en la motiva.

**SEGUNDO: DECRETAR** la nulidad del acto administrativo ficto por medio del cual se negó el reconocimiento y pago de la sanción por mora establecida en la Ley 1071 de 2006 al demandante, LUIS ALFONSO MORALES HERRERA, derivado de la petición del 5 de noviembre de 2019.

**TERCERO: ORDENAR** a título de restablecimiento del derecho a la **NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**, a que reconozca y pague a la demandante, la sanción moratoria de que trata el parágrafo del artículo 5° de la Ley 1071 de 2006, consistente en un día de salario por cada día de retardo, para el período comprendido entre **el 17 de octubre de 2019 al 20 de octubre de 2019** y sobre el salario percibido por la demandante mientras se produjo la mora, esto es 2019.

(6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales  
 WhatsApp 318 241 0825

**CUARTO: DISPONER** que las sumas a pagar sean INDEXADAS a partir del momento en que cesó su causación y hasta la presente sentencia.

**QUINTO:** ADVERTIR a la entidad que deberá cumplir la sentencia en los términos previstos en el artículo 192 del CPACA.

**SEXTO:** CONDENAR en costas a la NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, las cuales serán liquidadas por la Secretaría del Despacho, atendiendo las consideraciones expuestas en la parte motiva.

**SÉPTIMO:** EXPEDIR las copias necesarias en los términos del artículo 114 del Código General del Proceso, ejecutoriada esta providencia.

**OCTAVO: LIQUIDAR** los gastos del proceso, DEVOLVER los remanentes si los hubiere y ARCHIVAR las diligencias, previas las anotaciones respectivas en el programa Justicia Siglo XXI una vez en firme la decisión.

**NOTIFICACION DE LA SENTENCIA:** Se procede a la notificación en estrados.

**CONTROL DE LEGALIDAD:** Se dio aplicación al artículo 207 del CPACA, realizando control de legalidad, sin que las partes se hubieren pronunciado al respecto.



**MARIA ISABEL GRISALES GOMEZ**

Juez

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**

**AUDIENCIA INICIAL**

**ACTA No. 154**

**Artículo 180 de la Ley 1437 de 2011**

---

Siendo las nueve de la mañana (09:00 a.m.), del diez (10) de diciembre del año dos mil veintiuno (2021), el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales, declara abierta la audiencia inicial consagrada en el art. 180 del CPACA, de manera simultánea dentro de quince procesos de Nulidad y Restablecimiento del Derecho con similitud fáctica y normativa, seguidos contra la NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL -FOMAG-, los cuales pasan a identificarse:

**CASO No. 1**

Radicación: 1700133330042020-00004  
Demandante: LUZ ENEIDA GIRALDO OSPINA

**CASO No. 2**

Radicación: 1700133330042020-00079  
Demandante: LUZ ANGELA GALLEGO DAZA

**CASO No. 3**

Radicación: 1700133330042020-00086  
Demandante: MARÍA RUBIELA CASTRILLÓN

**CASO No. 4**

Radicación: 1700133330042020-00134  
Demandante: MARÍA CARIDAD MORENO LEÓN

**CASO No. 5**

Radicación: 1700133330042020-00271  
Demandante: JOSÉ MAURICIO RAMÍREZ MORALES

**CASO No. 6**

Radicación: 1700133330042020-00275  
Demandante: SANDRA MARÍA SÁNCHEZ ÁGUDELO

**CASO No. 7**

Radicación: 1700133330042020-00281  
Demandante: MIRIAM GEMA ARANGO ÁLVAREZ

**CASO No. 8**

Radicación: 1700133330042020-00285  
Demandante: LUIS ALFONSO MORALES HERRERA

**CASO No. 9**

Radicación: 1700133330042020-00286  
Demandante: IRLANDA OCHOA CARVAJAL

**CASO No. 10**

Radicación: 1700133330042021-00016  
Demandante: LUIS ENRIQUE RAMÍREZ OROZCO

**CASO No. 11**

Radicación: 1700133330042021-00019  
Demandante: MARÍA ISABEL CORREDOR SÁNCHEZ

**CASO No. 12**

Radicación: 1700133330042021-00024  
Demandante: DORA CECILIA PARRA CASTRO

**CASO No. 13**

Radicación: 1700133330042021-00053  
Demandante: EDGAR TORRES CASTILLO

**CASO No. 14**

Radicación: 1700133330042021-00054  
Demandante: MARTHA LUCÍA GIRALDO ARIAS

**ASISTENTES A LA AUDIENCIA:**

Se verificó la asistencia de quienes de manera obligatoria y facultativa debían concurrir a la diligencia, aclarando que la inasistencia de alguno de ellos, no impedirá su realización conforme lo dispone el inciso 2° del numeral 2° del artículo 180 del CPACA.

**Parte demandante:**

**CASOS 1 a 4, 8, 9 12 a 14: Dra. LUZ HERLINDA ÁLVAREZ SALINAS,**  
C.C.# 30.238.932 y T.P.# 293.598 del C. s. de la J., a quien se reconoció

---

 (6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales  
 WhatsApp 318 241 0825

personería conforme sustitución de la abogada LAURA MARCELA LOPEZ QUINTERO. A.S Nos. 540 a 548.

**CASOS 5, 6 y 7: DR. CRISTIAN DAVID GÓMEZ NARANJO, CC. 75.093.055 y T.P No. 163.476** conforme a la sustitución conferida por la abogada SANDRA SÁNCHEZ CANDAMIL, CC. 1.053.790.364 y T.P No. 230.903, a quien se le reconoció personería. A.S. No. 549 al 551.

**Casos 10 y 11. Dr. LUIS ALONSO ARISTIZABAL MARÍN, CC.4.597.967 y T.P. 80.968** conforme a la sustitución hecha por el abogado **RUBEN DARIO GIRALDO MONTOYA**.

Se acepta la renuncia a la abogada LILIANA RODRÍGUEZ y se reconoce Personería a los apoderados antes mencionados. A.S Nos. 554 y 555.

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

**EN TODOS LOS CASOS:** Actuó el **Dr. JAVIER RAMIRO CASTELLANOS SANABRIA**, identificado con la C.C.# 1.020.714.534 y T.P.# 237.954 del C. s. de la J., se le reconoció como apoderada sustituta conforme a los poderes suscritos por el Dr. LUIS ALFREDO SANABRIA RIOS. A.S Nos. 556 a 569.

**MINISTERIO PÚBLICO: DRA. CATALINA GÓMEZ DUQUE**

**IDENTIFICACIÓN DEL TEMA A TRATAR**

En los casos bajo estudio, los docentes demandantes solicitan el reconocimiento y pago de la sanción moratoria causada por el pago tardío de sus cesantías.

**SANEAMIENTO DEL PROCESO (Art. 180-5 CPACA)**

El Despacho no observó vicios o causales de nulidad que afecten el debido proceso en las actuaciones objeto de la presente audiencia y en igual sentido se pronunciaron las partes.

**CONCILIACIÓN**

Se otorgó la palabra a las partes para indicar si traen interés de conciliar en los casos objeto de la presente audiencia, atendiendo los conceptos allegados a las actuaciones.

(6) 8879640 ext 11118

En primer lugar, al apoderado del MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL quien presentó las propuestas de conciliación traídas en 6 procesos, sustentando los términos de las mismas.

En los procesos 2021-00019, 2020-285, 2021-00016, 2020-00286, 2021-00004., 2021-00053, 2020-000275 precisó que el Comité de Conciliación acordó no proponer ninguna fórmula por tratarse de moras causadas con posterioridad al 31 de diciembre de 2019.

Se corrió traslado a los apoderados de los demandantes para pronunciarse respecto a las mismas:

El abogado CRISTIAN CAMILO en los casos que representa, no aceptó la conciliación propuesta porque no se ajusta a la totalidad de los días computados por la entidad.

En lo que atañe a los procesos en los que actúa como apoderada la firma López Quintero, la abogada **LUZ HERLINDA ÁLVAREZ SALINAS** no aceptó las propuestas de conciliación porque evidencia diferencia entre el número de días y la cuantía reclamada, al igual que lo atinente al porcentaje que en sede administrativa han venido reconociendo el 100%, amén que en muchas de las que ya fueron aceptadas no se ha realizado el pago.

El apoderado de la firma GIRALDO ABOGADOS se abstuvo de hacer pronunciamiento frente a ello ante la posición de la accionada de no formular propuesta de conciliación en los casos que representa.

La Delegada del Ministerio Público ante la ausencia de conciliación, solicitó que se declare fallida la presente etapa, lamentando la postura de la entidad accionada ante la clara posición de unificación del Consejo de Estado.

El Despacho declaró fallida la presente etapa para los 14 procesos tanto en los que se presentó como en los que no se recibió propuesta de conciliación.

**EXCEPCIONES PREVIAS (Art. 180-6 CPACA)  
Autos Interlocutorios Nos. (1095 al 1100)**

a.- En algunos de los casos fueron planteadas las excepciones previas que se resuelven a continuación:

**FALTA DE INTEGRACION DE LITISCONSORCIO NECESARIO**

CASO 6 - 2020-00275  
CASO 10 – 2021-000016  
CASO 11 – 2021-00019  
CASO 12 – 2021-00024  
CASO 13 – 2021-00053  
CASO 14 – 2021-00054

(6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales  
 WhatsApp 318 241 0825

En los procesos que se refieren, la entidad demandada planteó este medio exceptivo bajo el argumento que es necesario la presencia del ente territorial y de la Fiduprevisora, en virtud al procedimiento establecido en las Leyes 91 de 1989 y 962 de 2005, así como el Decreto 2831 de 2005, concluyendo que como en el trámite administrativos relativo al reconocimiento de cesantías de los docentes participan diferentes actores, esto es, el ente nominador o entidad territorial y la Fiduprevisora S.a., en su calidad de vocera y administradora del FOMAG, es que deben vincularse en tal calidad. En algunos de ellos sustentó lo regulado por el artículo 57 de la Ley 1955.

Se deja constancia que se resuelve la excepción declarándola no probada (argumentos contenidos en el registro del audio y video).

### **INEPTITUD DE LA DEMANDA POR INDEBIDO AGOTAMIENTO DEL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD**

CASO 10 RAD 2021-00016  
CASO 11 2021-00019  
CASO 12 RAD 2021-00024  
CASO 13 RAD 2021-00053

Se planteó la ineptitud sustancial de la demanda por indebido agotamiento del requisito de procedibilidad, en tanto no fue convocada la entidad territorial, al tenor de lo dispuesto por el art. 57 de la Ley 1955 de 2019.

Si bien este reclamo se enmarca en los presupuestos regulados por el art. 161 el CPACA y no por las excepciones previas del art. 100 del C. G. del P., debe decir el Juzgado que los mismos se niegan porque la entidad que se demanda es el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FOMAG, era contra ella que se debía acreditar el requisito de procedibilidad; conclusión que se acompasa con la decisión del Despacho de negar la integración del contradictorio con la entidad territorial como litisconsorcio necesario.

Ahora bien, de resultar que la mora se presentó en la expedición del acto administrativo y por tanto, hay responsabilidad del ente territorial, se realizará pronunciamiento específico en torno a la capacidad que le asiste a la NACIÓN de repetir frente a las mismas.

### **CADUCIDAD**

En el caso 6, correspondiente al radicado 2020-0275, la entidad demandada plantea la CADUCIDAD, planteando argumentos generales, pero ninguno dirigido al caso concreto, situación que no impide al Juzgado decir que en ese proceso se ha demandado un acto ficto o presunto, para lo cual no se tiene establecido término de caducidad, al tenor de lo dispuesto por el literal d), del art. 164 del CPACA.

(6) 8879640 ext 11118

**b.- Requisitos de procedibilidad:**

Respecto a la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad (art. 161-1 CPACA), encontramos que en todos los casos se cumplió con este requisito.

En cuanto al requisito del numeral 2° del art. 161 del CPACA que hace referencia a la necesidad de haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios, se observa que los actos administrativos demandados no dieron la oportunidad de interponer recursos, al tratarse además de actos fictos o presuntos, que permiten ser atacados vía judicial sin la interposición de algún recurso de tipo obligatorio.

Notificadas las decisiones, las partes estuvieron conformes con la decisión adoptada, a excepción del apoderado del FOMAG quien interpuso el recurso de reposición frente a la decisión de integración de litis consorte necesario, atendiendo a lo regulado en la Ley 1955 de 2019 art. 57.

Al correr traslado a los apoderados del recurso, la doctora Luz Herlinda afirmó que deja en consideración del Despacho la decisión y el apoderado CRISTIAN CAMILO solicitó que se mantenga la decisión conforme a la responsabilidad del FOMAG para realizar el pago de las prestaciones.

El abogado LUIS ALONSO, por su parte, indicó que el art. 57 de la Ley 1955 de 2019 debe armonizarse con las demás normas que regulan los términos de cesantías de los servidores públicos y comparte la decisión del Despacho en el entendido de que el FOMAG puede repetir frente a las entidades territoriales.

La Procuradora Judicial solicitó la aplicación al art. 242 del CPACA modificado por la Ley 2080 de 2021, esto es, tramitar el recurso interpuesto por la parte demandada. Precisó que al FOMAG le correspondía haber realizado pronunciamiento en forma oportuna, probando que la mora estuvo en cabeza del ente territorial y no en esta oportunidad trasladar la responsabilidad al Despacho.

Se decretó un receso de 15 minutos para analizar los argumentos planteados.

Reanudada la audiencia, el Juzgado conforme al art. 243 del CPACA encontró procedente resolver el recurso interpuesto y por consiguiente, mantuvo la decisión de negar la excepción de falta de integración del litis consorcio necesario, exponiendo los argumentos para ello tal y como quedó en el registro de audio y video.

La decisión fue notificada en estrados, sin que se interpusieran recursos frente a ella.

### **FIJACIÓN DEL LITIGIO (Art. 180-7 CPACA)**

Para desarrollar esta etapa de la audiencia, el Despacho procedió a anunciar de manera sucinta, el contenido de las pretensiones de las demandas:

### **PRETENSIONES**

En todos los casos, se solicitó la nulidad de los actos administrativos fictos por medio de los cuales, se negó a los docentes accionantes, el reconocimiento y pago de la SANCIÓN POR MORA establecida en la Ley 1071 de 2006, que corresponden a las siguientes:

<b>No. CASO</b>	<b>RAD.</b>	<b>DEMANDANTE</b>	<b>Actos fictos demandados A raíz de las peticiones de:</b>
1	2020-00004	Luz Eneida Giraldo Ospina	Petición del 31 de julio de 2018
2	2020-00079	Luz Ángela Gallego Daza	Petición del 10 de julio de 2019
3	2020-00086	María Rubiela Castrillón	Petición del 10 de julio de 2019
4	2020-00134	María Caridad Moreno León	Petición del 25 de octubre de 2019
5	2020-00271	José Mauricio Ramírez Morales	Petición del 4 de marzo de 2019
6	2020-00275	Sandra María Sánchez Agudelo	Petición del 6 de septiembre de 2019
7	2020-00281	Miriam Gema Arango Álvarez	Petición del 5 de marzo de 2019
8	2020-00285	Luis Alfonso Morales Herrera	Petición del 5 de noviembre de 2019
9	2020-00286	Irlanda Ochoa Carvajal	Petición del 29 de marzo de 2019
10	2021-00016	Luis Enrique Ramírez Orozco	Petición del 10 de agosto de 2020
11	2021-00019	María Isabel Corredor Sánchez	Petición del 11 de agosto de 2020
12	2021-00024	Dora Cecilia Parra Castro	Petición del 30 de junio de 2020
13	2021-00053	Edgar Torres Castillo	Petición del 27 de agosto de 2020
14	2021-00054	Martha Lucía Giraldo Arias	Petición del 27 de agosto de 2020

Adicionalmente se solicita declarar que los accionantes, tienen derecho a que la demandada, les reconozca y pague la sanción por mora establecida en la Ley 1071 de 2006, equivalente a un día de salario por cada día de retardo contados a partir de los **60 o 70** días hábiles, desde el momento en que se radicaron las respectivas solicitudes de reconocimiento de cesantías y hasta que se hizo efectivo el pago de las mismas.

Que se condene a la entidad accionada a reconocer y pagar los ajustes de valor a que haya lugar con motivo de la disminución del poder adquisitivo de la sanción moratoria que se reconozca, tomando como base el IPC desde la fecha en que se pagó la cesantía hasta la ejecutoria de la sentencia que ponga fin a este proceso (excepto en los casos No. 10 y 11).

Que se condene a la demanda al pago de intereses a que haya lugar, art. 195 CPACA

(6) 8879640 ext 11118

Que se condene en costas y al cumplimiento del fallo en los términos del Art. 192 de la ley 1437 de 2011.



### HECHOS

Seguidamente pasa el Despacho a hacer un resumen de los hechos de las demandas:

1. Que el artículo 3 de la Ley 91 de 1989 creó el **Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio** como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica y atendiendo a lo regulado por el parágrafo 2° del art. 15 de la Ley 91 de 1989, le asignó como competencia el pago de las cesantías de los docentes de los establecimientos educativos del sector oficial.
2. Que los demandantes por laborar como docentes en el Departamento de Caldas o el Municipio de Manizales, le solicitaron al Ministerio de Educación – Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, el reconocimiento y pago de cesantías a las cuales tenían derecho.
3. Dichas cesantías fueron reconocidas y pagadas en distintas fechas por intermedio de entidad bancaria.
4. Que a los accionantes se les cancelaron sus cesantías en un término superior a los **60** días con los que contaba la entidad para realizar el pago en los casos en los que se renunció a términos de ejecutoria o **70** días después de presentada la solicitud, como se detalla a continuación:

Expediente	Fecha de solicitud de cesantías	A.A de reconocimiento	Fecha de pago de las cesantías (S/n la demanda)	Días de mora
<b>Caso No 1</b> 2020-00004	31/10/2017	Res.9974-6 del 19/12/2017	9/07/2018	145
<b>Caso No.2</b> 2020-00079	23/05/2016	Res. 413 del 27/06/2016	26/09/2016	21
<b>Caso No 3</b> 2020-00086	4/09/2018	Res. 751 del 17/10/2018	31/01/2019	48
<b>Caso No 4</b> 2020-00134	18/06/2019	Res. 4018-6 del 4/07/2019	21/10/2019	21
<b>Caso No 5</b> 2020- 00271	29/08/2019	Res. 10198-6 del 22/12/2017	16/03/2018	107
<b>Caso No 6</b> 2020- 00275	25/05/2016	Res. 5899-6 del 26/07/2016	1/11/2016	66
<b>Caso No 7</b> 2020- 00281	17/02/2017	Res.00000251 del 7/04/2017	27/07/2017	69

(6) 8879640 ext 11118

<b>Caso No 8 2020-00285</b>	27/06/2019	Res. 4351-6 del 18/07/2019	21/10/2019	13
<b>Caso No. 9 2020-00286</b>	30/07/2018	Res. 7708-6 del 6/09/2018	24/04/2019	165
<b>Caso No 10 2020-00016</b>	27/11/2019	Res. 7757-6 del 11/12/2019	13/04/2020	33
<b>Caso No 11 2021-00019</b>	2/01/2020	Res. 04 del 8/01/2020	20/05/2020	34
<b>Caso No 12 2021-00024</b>	27/02/2020	Res. 1216-6 del 17/03/2020	13/07/2020	32
<b>Caso No 13 2021-00053</b>	19/02/2020	Res. 1038-6 del 9/03/2020	13/07/2020	40
<b>Caso No 14 2021-00054</b>	4/03/2020	Res. 156 del 13/03/2020	31/07/2020	33



5. Que los accionantes solicitaron el reconocimiento y pago de la sanción moratoria a la entidad accionada y ésta, resolvió negativamente tales peticiones mediante los actos administrativos fictos atacados.

6.- Frente a los hechos, **La NACIÓN -MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**, en todos los casos con excepción de los casos 2 y 4 en los que guardó silencio, se opuso a las pretensiones y frente a los hechos, respondió así:

No. caso	SON CIERTOS	PARCIAL MENTE CIERTO	NO SON CIERTOS	NO SON HECHOS	NO LE CONSTAN
1.	1, 2, 3, 4 y 8		5 y 7 ya que el dinero se consignó el 26/02/18		6
2	No contestó				
3	1 al 6 y 8				7
4	No contestó				
5	1, 2 y 3		4, 5, 6 y 7 Dinero a disposición el 23/02/18		8, 9 a 13
6	1 a 3 y 14		4, 6, 10 y 13: dinero a disposición el 27/10/2016 y # de días mora es inferior	5, 7, 11	8, 9 y 12
7	1 a 4 y 14		5, 7 y 10		6, 8, 9, 11 a 13
8	1 a 4		5 dinero a disposic. 16/10/2019	6 y 7	8
9	1 a 4		5 y 7 dinero a disposición el 29/10/18	6	8
10	1, 3, 4 y 5	2			6 y 7

(6) 8879640 ext 11118

<b>11</b>	1, 3, 4 y 5	2		6 y 7
<b>12</b>	1 a 5			6 y 7
<b>13</b>	1, 3 a 5	2		6, 7 y 8
<b>14</b>	1 a 5		6 acto adtivo revestido de legalidad	8



### **PROBLEMAS JURÍDICOS:**

El Despacho considera que más allá de las circunstancias fácticas que plantean los hechos de las causas antes señaladas, el punto litigioso se contrae a determinar si legalmente tenía la entidad la obligación de reconocer y pagar la sanción moratoria, al no haber cancelado las cesantías dentro de los siguientes 60 o 70 días contados a partir de la fecha de radicación de la solicitud por los demandantes.

Seguidamente, se otorgó la palabra a las partes para que se pronunciaran sobre la fijación del litigio, sin realizar reparos.

### **MEDIDAS CAUTELARES (Artículo 180, num.9º)**

Las partes no presentaron solicitudes de medidas cautelares y el Despacho tampoco encontró necesario decretar alguna de urgencia, por lo cual se terminó esta etapa y se continuó con la siguiente fase de la audiencia.

### **DECRETO DE PRUEBAS (Artículo 180-10) A.I. Nos. 1101 a 1114.**

Procedió el Juzgado a incorporar como pruebas hasta donde la ley lo permita, los documentos aportados por las partes al momento de la presentación de las demandas que reposan a folios:

CASO No	PARTE DEMANDANTE Todos del archivo 01 o 02 de cada expediente electrónico	PARTE DEMANDADA documentos que acreditan la representación judicial de la entidad.
1   2020-00004	Fls 19 al 30	Fls. 8 y 9 - Archivo 03
2   <b>2020-00079</b>	Fls. 18 al 71	No contestó
3   <b>2020-00086</b>	Fls. 18 al 72	Fls. 7 al 32 - Archivo 05
4   <b>2020-00134</b>	Fls. 18 al 28	No contestó
5   <b>2020-00271</b>	Fls. 10 al 25	Fls. 1 al 19 - Archivo 07
6   <b>2020-00275</b>	Fls. 10 al 25	Fls. 18 al 94 - Archivo 07
7   <b>2020-00281</b>	Fls. 10 al 23	Fls. 1 al 26 - Archivo 06
8   <b>2020-00285</b>	Fls. 18 al 29	Fls. 1 al 19 - Archivo 07

(6) 8879640 ext 11118

9	<b>2020-00286</b>	Fls. 18 al 32	Fls. 1 al 19 y 28 - Archivo 07
10	<b>2020-00016</b>	Fls. 19 al 32	Fls. 13 al 77 - Archivo 07
11	<b>2021-00019</b>	Fls. 19 al 38	Fls. 1 al 19 - Archivo 09
12	<b>2021-00024</b>	Fls. 19 al 35	Fls. 1 al 12 - Archivo 10
13	<b>2021-00053</b>	Fls. 18 al 29	Fls. 1 al 14 - Archivo 10
14	<b>2021-00054</b>	Fls. 18 al 30	Fls. 1 al 19 - Archivo 10

En el caso 1, la parte demandante solicita en el escrito de traslado de excepciones, oficiar a la FIDUPREVISORA para que certifique sobre las constancias de notificación de las consignaciones hechas por concepto de las cesantías reconocidas en la resolución 9974-6 del 19 de diciembre de 2017. Esta petición habrá de ser negada por innecesaria, en tanto con los documentos aportados se reúnen los elementos jurídicos para resolver la litis.

Adicionalmente, el Ministerio de Educación Nacional solicita en algunos procesos se solicite a la entidad territorial la remisión del expediente administrativo, peticiones que se tornan innecesarias, en la medida en que con las documentales presentadas se reúnen los elementos jurídicos necesarios para proferir la decisión pertinente.

En el caso No. 8 El Ministerio pide se oficie a la Fiduprevisora a fin de que remita certificado de pago vía administrativa de la sanción moratoria que surgió del pago de las cesantías parciales mediante resolución 4351 del 18 de julio de 2019. Por innecesario .

En los casos Nos 10, 11, 13 y 14 el Ministerio pidió solicitar a la Fiduprevisora certificación sobre la fecha en que fue puesto en conocimiento el acto administrativo demandado, petición que se negó por innecesaria para resolver la litis, teniendo en cuenta que ya se reunieron los elementos jurídicos para ello.

En igual sentido se resolvió la petición realizada por el apoderado del FOMAG, quien solicitó decretar prueba de oficio en el caso 9 para establecer la responsabilidad de la entidad territorial en el pago tardío de las cesantías, la cual se negó por los mismos argumentos antes expuestos.

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

**Parte demandante:** Los apoderados de los demandantes hicieron uso de esta oportunidad procesal para insistir en los pedimentos de cada una de sus demandas, en cuanto a la mora causada por el pago tardío de las cesantías a los docentes demandantes.

**Parte demandada:** La apoderada de la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL

MAGISTERIO alega de conclusión reiterando los argumentos de defensa y resaltando que deben tenerse en cuenta los planteamientos del art. 57 de la Ley 1955 de 2019 para determinar la responsabilidad de las entidades territoriales cuando la mora es posterior al 31 de diciembre de 2019 y no decretar la nulidad de los actos acusados, ni condenar en costas a la entidad demandada.

La Procuradora Judicial rindió igualmente su concepto para todos los casos, solicitando la aplicación de la sentencia de Unificación en materia de sanción mora para acceder a las pretensiones negando la indexación solicitada.

Escuchadas las partes, se dispuso la suspensión de la audiencia para anunciar las decisiones pertinentes.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL**



**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**  
Manizales, diez (10) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

Radicado: 170013333004-2020-00286-00  
Medio de Control: NULIDAD y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Demandante: IRLANDA OCHOA CARVAJAL  
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN  
NACIONAL – FONDO NACIONAL DE  
PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO  
Sentencia No.: 257

**1. ASUNTO**

Procede el Despacho a proferir sentencia en audiencia inicial, dentro del medio de control de NULIDAD y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO interpuesto por IRLANDA OCHOA CARVAJAL.

**2. ANTECEDENTES**

**Pretensiones:**

Se solicita la nulidad del acto ficto del 29 de marzo de 2019 originado en petición realizada el 29 de junio de 2019, que negó a la accionante, el reconocimiento y pago de la SANCIÓN POR MORA establecida en la Ley 1071 de 2006.

(6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales  
 WhatsApp 318 241 0825

Adicionalmente, solicita declarar que la accionante, tiene derecho a que la demandada, le reconozca y pague la mencionada SANCIÓN POR MORA establecida en la Ley 1071 de 2006.

Como restablecimiento del derecho solicita:

Que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, reconozca y pague a la accionante la SANCIÓN POR MORA, equivalente a un (1) día de salario por cada día de retardo, contados desde los 70 días hábiles, después de haber radicado la solicitud de cesantía ante la entidad y hasta cuando se hizo efectivo el pago de la misma.

Que se condene a la entidad accionada al cumplimiento del fallo en los términos de los Arts 192 y ss de la Ley 1437 de 2011 y al reconocimiento y pago de los ajustes de valor a que hubiere lugar con motivo de la disminución del poder adquisitivo de la sanción moratoria, conforme al IPC desde la fecha en que se efectuó el pago de la cesantía hasta la ejecutoria de la sentencia que ponga fin al presente proceso.

Condenar a la demandada al reconocimiento y pago de intereses moratorios a partir del día siguiente a la ejecutoria de la sentencia hasta que se efectúe el pago de la sanción moratoria reconocida en esta sentencia, así como en costas conforme al Art. 188 CPACA.

#### **Supuestos fácticos:**

- Que el artículo 3 de la Ley 91 de 1989 creó el FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica.
- Que de conformidad con el parágrafo 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, le asignó la competencia al FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, el pago de las cesantías de los docentes de los establecimientos educativos del sector oficial.
- Que el 30 de julio de 2018, la demandante solicitó el reconocimiento y pago de las cesantías a que tenía derecho como docente en los servicios educativos estatales del DEPARTAMENTO DE CALDAS.
- Que las cesantías fueron reconocidas a través de la Resolución No. 7708-6 del 6 de septiembre de 2018 y pagada el 24 de abril de 2019.
- Que el plazo con el cual contaba la entidad demandada para cancelar las cesantías iba hasta el 9 de noviembre de 2018 y hasta el momento de su cancelación transcurrieron 165 días de mora.
- Que frente a la reclamación de la sanción moratoria realizada el 29 de marzo 2019, la entidad guardó silencio.

### **Normas violadas y concepto de violación:**

Las normas que la parte demandante considera han sido violadas son las siguientes:

- Ley 91 de 1989, artículos 5 y 15
- Ley 244 de 1995, artículos 1 y 2
- Ley 1071 de 2006, artículos 4 y 5

Como concepto de violación, se plantearon los siguientes argumentos:

- Que las leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006, regularon la situación particular del pago de las cesantías parciales y definitivas de los servidores públicos, estableciendo un término perentorio para el reconocimiento de las mismas, que es de quince (15) días después de radicada la solicitud y cuarenta y cinco (45) días para proceder al pago después de haber sido expedido el acto administrativo de reconocimiento.

- Que este término está siendo burlado por la entidad accionada, pues se encuentra cancelando la prestación con posterioridad a los 70 días hábiles después de haber realizado la petición de la misma, debiendo asumir el Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio la sanción correspondiente por la mora en el pago de la cesantía, circunstancia ésta que se materializa como medio para resarcir los daños causados a la parte demandante.

### **Contestación de la demanda:**

**La NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**, se opuso a las pretensiones de la demanda y propuso las excepciones de cobro de lo no debido, improcedencia de la indexación y compensación. Solicitó no condenar en costas.

## **3. CONSIDERACIONES**

### **El fondo del asunto:**

Se pretende en este caso, la nulidad del acto administrativo ficto mediante el cual, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio negó al demandante, el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por extemporaneidad en el pago de las cesantías causadas por su labor como docente.

---

 (6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales  
 WhatsApp 318 241 0825

### **Problema Jurídico:**

*¿Hay lugar al reconocimiento de la sanción por mora por el no pago oportuno de las cesantías parciales o definitivas a los docentes de los establecimientos educativos del sector oficial, con sustento en la ley 1071 de 2006?*

### **Argumento central:**

#### **Las normas contenidas en la ley 1071 de 2006, son aplicables a los docentes:**

Ha definido el Consejo de Estado en sentencia SUJ-012-S2 del 18 de julio de 2018 que a los docentes le son aplicables las Leyes 244 de 1995<sup>1</sup> y 1071 de 2006<sup>2</sup>, que contemplan la sanción por mora en el reconocimiento y pago de las cesantías parciales o definitivas de los servidores públicos, siendo consonante esta posición, con la adoptada por la Corte Constitucional. Al punto explicó

*“...Con fundamento en lo expuesto, para la Sección Segunda 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<sup>3</sup>, 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...”*

Así las cosas, se concluye que la Ley 1071 de 2006, es aplicable en su integridad al régimen especial de los docentes, y por tanto, la Nación, Ministerio de Educación, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio debe acatar el mandato legal contenido en el art. 2 de la citada normativa, relacionado con el reconocimiento y pago oportuno de sus cesantías parciales y definitivas de éstos.

#### **Momento en que se causa la sanción moratoria:**

Ahora bien, la Ley 1071 de 2006 que modificó y adicionó la Ley 244 de 1995, regula el pago de las cesantías definitivas o parciales a los servidores

<sup>1</sup> «por medio de la cual se fijan términos para el pago oportuno de cesantías para los servidores públicos, se establecen sanciones y se dictan otras disposiciones.»

<sup>2</sup> «por medio de la cual se adiciona y modifica la Ley 244 de 1995, se regula el pago de las cesantías definitivas o parciales a los servidores públicos, se establecen sanciones y se fijan términos para su cancelación.»

<sup>3</sup> Definición utilizada en el Decreto Ley 3135 de 1968, para significar a los empleados públicos y a los trabajadores oficiales.

públicos, así como establece sanciones y se fijan términos para su cancelación, disponiendo en lo pertinente:

“(…)

**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 petitionarios, 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 petitionario 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 (...). / Negrilla fuera de texto/*

Normas de las que se deduce que la administración cuenta con 15 días hábiles para proferir el acto administrativo de reconocimiento, cuando medie solicitud de cesantías parciales o definitivas; en firme el acto administrativo de reconocimiento, dentro de los 45 días hábiles se debe surtir el pago de la prestación, so pena de incurrir en mora penalizada con un día de salario por cada día de atraso.

El Consejo de Estado en la sentencia de unificación a la que se ha hecho referencia, respecto a la exigibilidad de la sanción moratoria, estableció varias hipótesis sobre las cuales fijó las siguientes reglas:

(6) 8879640 ext 11118

HIPÓTESIS	NOTIFICACIÓN	CORRE EJECUTORIA	TÉRMINO PAGO CESANTÍA	CORRE MORATORIA
PETICIÓN SIN RESPUESTA	No aplica	10 días, después de cumplidos 15 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 computo del término de pago	10 días, después de cumplidos 15 para expedir el acto	45 días posteriores a la ejecutoria	70 días posteriores a la petición
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 <sup>4</sup>	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

<sup>4</sup> Se consideran los supuestos 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.

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
------------------------------------	-------------------	---------------------------------------------------------	-------------------------------------------------	--------------------------------------------



**CASO CONCRETO:**

El presente asunto encaja dentro de la segunda de las hipótesis teniendo en cuenta que se expidió el acto administrativo por fuera del término. Aquí contabilizamos la mora, vencidos los 70 días después de radicada la solicitud de cesantías.

Veamos:

Fecha de solicitud cesantías	Fecha límite para proferir el acto de reconocimiento	A.A de reconocimiento y notificación	Fecha límite para cancelar las cesantías - o 70 días-	Fecha de pago de las cesantías	¿Hubo mora?	
					SI	NO
30/07/2018	22/08/2017	Res. 7708-6 del 6/09/2018	10/11/2018	29 de octubre de 2018		X
	Extemporáneo				NO HUBO MORA	

El Ministerio de Educación Nacional, de conformidad con las pruebas precitadas resolvió la petición de reconocimiento de manera extemporánea, sin embargo, no sucedió lo mismo con el pago, el cual si se realizó de forma oportuna.

Visto lo anterior, el Juzgado concluye que en este asunto habrán de negarse las pretensiones de la demanda, pese a que el acto administrativo que resolvió sobre el reconocimiento de las cesantías parciales del accionante, fue proferido por fuera del plazo de los 15 días, el dinero fue puesto a disposición de su beneficiaria dentro del término legalmente otorgado, y como ha venido sosteniendo el Despacho, no es una carga de la entidad informar a la parte la oportunidad en la que lo realiza, por lo tanto, no es posible predicar la mora reclamada.

Frente al particular, huelga resaltar que la entidad cuenta con una página web en la cual se encuentra el link relacionado con las consultas para los trámites allí adelantados y en relación concreta con las prestaciones, se puede conocer su estado ingresando a la página [www.fomag.gov.co](http://www.fomag.gov.co) con su usuario y contraseña o descargando la aplicación Fomag en su dispositivo

móvil en el link estado prestaciones y verificar si se encuentra en estado pagado.

## Costas

El Despacho dispondrá condenar a la parte demandante, partiendo del criterio objetivo que ha venido sustentando el Consejo de Estado para la imposición de las mismas, el cual concluye que no se debe evaluar a conducta de las partes (temeridad o mala fe), sino aspectos objetivos respecto de su causación, tal como lo prevé el Código General del Proceso, con el fin de darle plena aplicación a su artículo 365. Al respecto<sup>5</sup> se indicó que:

*“...El concepto de las costas del proceso está relacionado con todos los gastos necesarios o útiles dentro de una actuación de esa naturaleza y comprende los denominados gastos o expensas del proceso llamados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo gastos ordinarios del proceso y otros como son los necesarios para traslado de testigos y para la práctica de la prueba pericial, los honorarios de auxiliares de la justicia como peritos y secuestres, transporte de expediente al superior en caso de apelación, pólizas, copias, etc.*

*Igualmente, el concepto de costas incluye las agencias del derecho que corresponden a los gastos por concepto de apoderamiento dentro del proceso, que el juez reconoce discrecionalmente a favor de la parte vencedora atendiendo a los criterios sentados en los numerales 3° y 4° del artículo 366 del C.G.P, y que no necesariamente deben corresponder al mismo monto de los honorarios pagados por dicha parte a su abogado los cuales deberán ser fijados contractualmente entre éstos conforme a los criterios previstos en el artículo 28 numeral 8° de la ley 1123 de 2007...”*

Siendo ello así, y considerando que en el presente asunto las costas se han causado, por lo menos en lo que tiene que ver con las agencias en derecho, habrá de condenarse a su pago a la parte demandante y en favor de la entidad demandada, liquidación que se hará conforme a las normas del C.G. del P., antes referida.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda – Subsección “A”, C.P. William Hernández Gómez, siete (7) de abril de dos mil dieciséis (201), Rad. 13001-23-33-000-2013-00022-01.

#### 4. FALLA:

**PRIMERO: NEGAR** las pretensiones de la demanda.

**SEGUNDO: CONDENAR EN COSTAS** a la demandante en favor de **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**, cuya liquidación y ejecución se hará en la forma dispuesta en el Código General del Proceso. Las agencias en derecho serán canceladas en los términos descritos en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO: LIQUIDAR** los gastos del proceso, **DEVOLVER** los remanentes si los hubiere. **ARCHIVAR** las diligencias, previas las anotaciones respectivas en el programa Justicia Siglo XXI, una vez **EJECUTORIADA** esta providencia.

**NOTIFICACION DE LA SENTENCIA:** Se procede a la notificación en estrados.

**CONTROL DE LEGALIDAD:** Se dio aplicación al artículo 207 del CPACA, realizando control de legalidad, sin que las partes se hubieren pronunciado al respecto.



**MARIA ISABEL GRISALES GOMEZ**

Juez

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**

**AUDIENCIA INICIAL**

**ACTAS No. 155**

**Artículo 180 de la Ley 1437 de 2011**

---

Siendo las nueve de la mañana (09:00 a.m.), del diez (10) de diciembre del año dos mil veintiuno (2021), el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales, declara abierta la audiencia inicial consagrada en el art. 180 del CPACA, de manera simultánea dentro de quince procesos de Nulidad y Restablecimiento del Derecho con similitud fáctica y normativa, seguidos contra la NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL -FOMAG-, los cuales pasan a identificarse:

**CASO No. 1**

Radicación: 1700133330042020-00004  
Demandante: LUZ ENEIDA GIRALDO OSPINA

**CASO No. 2**

Radicación: 1700133330042020-00079  
Demandante: LUZ ANGELA GALLEGO DAZA

**CASO No. 3**

Radicación: 1700133330042020-00086  
Demandante: MARÍA RUBIELA CASTRILLÓN

**CASO No. 4**

Radicación: 1700133330042020-00134  
Demandante: MARÍA CARIDAD MORENO LEÓN

**CASO No. 5**

Radicación: 1700133330042020-00271  
Demandante: JOSÉ MAURICIO RAMÍREZ MORALES

**CASO No. 6**

Radicación: 1700133330042020-00275  
Demandante: SANDRA MARÍA SÁNCHEZ ÁGUDELO

**CASO No. 7**

Radicación: 1700133330042020-00281  
Demandante: MIRIAM GEMA ARANGO ÁLVAREZ

**CASO No. 8**

Radicación: 1700133330042020-00285  
Demandante: LUIS ALFONSO MORALES HERRERA

**CASO No. 9**

Radicación: 1700133330042020-00286  
Demandante: IRLANDA OCHOA CARVAJAL

**CASO No. 10**

Radicación: 1700133330042021-00016  
Demandante: LUIS ENRIQUE RAMÍREZ OROZCO

**CASO No. 11**

Radicación: 1700133330042021-00019  
Demandante: MARÍA ISABEL CORREDOR SÁNCHEZ

**CASO No. 12**

Radicación: 1700133330042021-00024  
Demandante: DORA CECILIA PARRA CASTRO

**CASO No. 13**

Radicación: 1700133330042021-00053  
Demandante: EDGAR TORRES CASTILLO

**CASO No. 14**

Radicación: 1700133330042021-00054  
Demandante: MARTHA LUCÍA GIRALDO ARIAS

**ASISTENTES A LA AUDIENCIA:**

Se verificó la asistencia de quienes de manera obligatoria y facultativa debían concurrir a la diligencia, aclarando que la inasistencia de alguno de ellos, no impedirá su realización conforme lo dispone el inciso 2° del numeral 2° del artículo 180 del CPACA.

**Parte demandante:**

**CASOS 1 a 4, 8, 9 12 a 14: Dra. LUZ HERLINDA ÁLVAREZ SALINAS,**  
C.C.# 30.238.932 y T.P.# 293.598 del C. s. de la J., a quien se reconoció

---

 (6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales  
 WhatsApp 318 241 0825

personería conforme sustitución de la abogada LAURA MARCELA LOPEZ QUINTERO. A.S Nos. 540 a 548.

**CASOS 5, 6 y 7: DR. CRISTIAN DAVID GÓMEZ NARANJO, CC. 75.093.055 y T.P No. 163.476** conforme a la sustitución conferida por la abogada SANDRA SÁNCHEZ CANDAMIL, CC. 1.053.790.364 y T.P No. 230.903, a quien se le reconoció personería. A.S. No. 549 al 551.

**Casos 10 y 11. Dr. LUIS ALONSO ARISTIZABAL MARÍN, CC.4.597.967 y T.P. 80.968** conforme a la sustitución hecha por el abogado **RUBEN DARIO GIRALDO MONTOYA.**

Se acepta la renuncia a la abogada LILIANA RODRÍGUEZ y se reconoce Personería a los apoderados antes mencionados. A.S Nos. 554 y 555.

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

**EN TODOS LOS CASOS:** Actuó el **Dr. JAVIER RAMIRO CASTELLANOS SANABRIA**, identificado con la C.C.# 1.020.714.534 y T.P.# 237.954 del C. s. de la J., se le reconoció como apoderada sustituta conforme a los poderes suscritos por el Dr. LUIS ALFREDO SANABRIA RIOS. A.S Nos. 556 a 569.

**MINISTERIO PÚBLICO: DRA. CATALINA GÓMEZ DUQUE**

**IDENTIFICACIÓN DEL TEMA A TRATAR**

En los casos bajo estudio, los docentes demandantes solicitan el reconocimiento y pago de la sanción moratoria causada por el pago tardío de sus cesantías.

**SANEAMIENTO DEL PROCESO (Art. 180-5 CPACA)**

El Despacho no observó vicios o causales de nulidad que afecten el debido proceso en las actuaciones objeto de la presente audiencia y en igual sentido se pronunciaron las partes.

**CONCILIACIÓN**

Se otorgó la palabra a las partes para indicar si traen interés de conciliar en los casos objeto de la presente audiencia, atendiendo los conceptos allegados a las actuaciones.

(6) 8879640 ext 11118

En primer lugar, al apoderado del MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL quien presentó las propuestas de conciliación traídas en 6 procesos, sustentando los términos de las mismas.

En los procesos 2021-00019, 2020-285, 2021-00016, 2020-00286, 2021-00004., 2021-00053, 2020-000275 precisó que el Comité de Conciliación acordó no proponer ninguna fórmula por tratarse de moras causadas con posterioridad al 31 de diciembre de 2019.

Se corrió traslado a los apoderados de los demandantes para pronunciarse respecto a las mismas:

El abogado CRISTIAN CAMILO en los casos que representa, no aceptó la conciliación propuesta porque no se ajusta a la totalidad de los días computados por la entidad.

En lo que atañe a los procesos en los que actúa como apoderada la firma López Quintero, la abogada **LUZ HERLINDA ÁLVAREZ SALINAS** no aceptó las propuestas de conciliación porque evidencia diferencia entre el número de días y la cuantía reclamada, al igual que lo atinente al porcentaje que en sede administrativa han venido reconociendo el 100%, amén que en muchas de las que ya fueron aceptadas no se ha realizado el pago.

El apoderado de la firma GIRALDO ABOGADOS se abstuvo de hacer pronunciamiento frente a ello ante la posición de la accionada de no formular propuesta de conciliación en los casos que representa.

La Delegada del Ministerio Público ante la ausencia de conciliación, solicitó que se declare fallida la presente etapa, lamentando la postura de la entidad accionada ante la clara posición de unificación del Consejo de Estado.

El Despacho declaró fallida la presente etapa para los 14 procesos tanto en los que se presentó como en los que no se recibió propuesta de conciliación.

**EXCEPCIONES PREVIAS (Art. 180-6 CPACA)  
Autos Interlocutorios Nos. (1095 al 1100)**

a.- En algunos de los casos fueron planteadas las excepciones previas que se resuelven a continuación:

**FALTA DE INTEGRACION DE LITISCONSORCIO NECESARIO**

CASO 6 - 2020-00275  
CASO 10 – 2021-000016  
CASO 11 – 2021-00019  
CASO 12 – 2021-00024  
CASO 13 – 2021-00053  
CASO 14 – 2021-00054

(6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales  
 WhatsApp 318 241 0825

En los procesos que se refieren, la entidad demandada planteó este medio exceptivo bajo el argumento que es necesario la presencia del ente territorial y de la Fiduprevisora, en virtud al procedimiento establecido en las Leyes 91 de 1989 y 962 de 2005, así como el Decreto 2831 de 2005, concluyendo que como en el trámite administrativos relativo al reconocimiento de cesantías de los docentes participan diferentes actores, esto es, el ente nominador o entidad territorial y la Fiduprevisora S.a., en su calidad de vocera y administradora del FOMAG, es que deben vincularse en tal calidad. En algunos de ellos sustentó lo regulado por el artículo 57 de la Ley 1955.

Se deja constancia que se resuelve la excepción declarándola no probada (argumentos contenidos en el registro del audio y video).

### **INEPTITUD DE LA DEMANDA POR INDEBIDO AGOTAMIENTO DEL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD**

CASO 10 RAD 2021-00016  
CASO 11 2021-00019  
CASO 12 RAD 2021-00024  
CASO 13 RAD 2021-00053

Se planteó la ineptitud sustancial de la demanda por indebido agotamiento del requisito de procedibilidad, en tanto no fue convocada la entidad territorial, al tenor de lo dispuesto por el art. 57 de la Ley 1955 de 2019.

Si bien este reclamo se enmarca en los presupuestos regulados por el art. 161 el CPACA y no por las excepciones previas del art. 100 del C. G. del P., debe decir el Juzgado que los mismos se niegan porque la entidad que se demanda es el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FOMAG, era contra ella que se debía acreditar el requisito de procedibilidad; conclusión que se acompasa con la decisión del Despacho de negar la integración del contradictorio con la entidad territorial como litisconsorcio necesario.

Ahora bien, de resultar que la mora se presentó en la expedición del acto administrativo y por tanto, hay responsabilidad del ente territorial, se realizará pronunciamiento específico en torno a la capacidad que le asiste a la NACIÓN de repetir frente a las mismas.

### **CADUCIDAD**

En el caso 6, correspondiente al radicado 2020-0275, la entidad demandada plantea la CADUCIDAD, planteando argumentos generales, pero ninguno dirigido al caso concreto, situación que no impide al Juzgado decir que en ese proceso se ha demandado un acto ficto o presunto, para lo cual no se tiene establecido término de caducidad, al tenor de lo dispuesto por el literal d), del art. 164 del CPACA.

(6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales  
 WhatsApp 318 241 0825

**b.- Requisitos de procedibilidad:**

Respecto a la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad (art. 161-1 CPACA), encontramos que en todos los casos se cumplió con este requisito.

En cuanto al requisito del numeral 2° del art. 161 del CPACA que hace referencia a la necesidad de haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios, se observa que los actos administrativos demandados no dieron la oportunidad de interponer recursos, al tratarse además de actos fictos o presuntos, que permiten ser atacados vía judicial sin la interposición de algún recurso de tipo obligatorio.

Notificadas las decisiones, las partes estuvieron conformes con la decisión adoptada, a excepción del apoderado del FOMAG quien interpuso el recurso de reposición frente a la decisión de integración de litis consorte necesario, atendiendo a lo regulado en la Ley 1955 de 2019 art. 57.

Al correr traslado a los apoderados del recurso, la doctora Luz Herlinda afirmó que deja en consideración del Despacho la decisión y el apoderado CRISTIAN CAMILO solicitó que se mantenga la decisión conforme a la responsabilidad del FOMAG para realizar el pago de las prestaciones.

El abogado LUIS ALONSO, por su parte, indicó que el art. 57 de la Ley 1955 de 2019 debe armonizarse con las demás normas que regulan los términos de cesantías de los servidores públicos y comparte la decisión del Despacho en el entendido de que el FOMAG puede repetir frente a las entidades territoriales.

La Procuradora Judicial solicitó la aplicación al art. 242 del CPACA modificado por la Ley 2080 de 2021, esto es, tramitar el recurso interpuesto por la parte demandada. Precisó que al FOMAG le correspondía haber realizado pronunciamiento en forma oportuna, probando que la mora estuvo en cabeza del ente territorial y no en esta oportunidad trasladar la responsabilidad al Despacho.

Se decretó un receso de 15 minutos para analizar los argumentos planteados.

Reanudada la audiencia, el Juzgado conforme al art. 243 del CPACA encontró procedente resolver el recurso interpuesto y por consiguiente, mantuvo la decisión de negar la excepción de falta de integración del litis consorcio necesario, exponiendo los argumentos para ello tal y como quedó en el registro de audio y video.

La decisión fue notificada en estrados, sin que se interpusieran recursos frente a ella.

### **FIJACIÓN DEL LITIGIO (Art. 180-7 CPACA)**

Para desarrollar esta etapa de la audiencia, el Despacho procedió a anunciar de manera sucinta, el contenido de las pretensiones de las demandas:

### **PRETENSIONES**

En todos los casos, se solicitó la nulidad de los actos administrativos fictos por medio de los cuales, se negó a los docentes accionantes, el reconocimiento y pago de la SANCIÓN POR MORA establecida en la Ley 1071 de 2006, que corresponden a las siguientes:

<b>No. CASO</b>	<b>RAD.</b>	<b>DEMANDANTE</b>	<b>Actos fictos demandados A raíz de las peticiones de:</b>
1	2020-00004	Luz Eneida Giraldo Ospina	Petición del 31 de julio de 2018
2	2020-00079	Luz Ángela Gallego Daza	Petición del 10 de julio de 2019
3	2020-00086	María Rubiela Castrillón	Petición del 10 de julio de 2019
4	2020-00134	María Caridad Moreno León	Petición del 25 de octubre de 2019
5	2020-00271	José Mauricio Ramírez Morales	Petición del 4 de marzo de 2019
6	2020-00275	Sandra María Sánchez Agudelo	Petición del 6 de septiembre de 2019
7	2020-00281	Miriam Gema Arango Álvarez	Petición del 5 de marzo de 2019
8	2020-00285	Luis Alfonso Morales Herrera	Petición del 5 de noviembre de 2019
9	2020-00286	Irlanda Ochoa Carvajal	Petición del 29 de marzo de 2019
10	2021-00016	Luis Enrique Ramírez Orozco	Petición del 10 de agosto de 2020
11	2021-00019	María Isabel Corredor Sánchez	Petición del 11 de agosto de 2020
12	2021-00024	Dora Cecilia Parra Castro	Petición del 30 de junio de 2020
13	2021-00053	Edgar Torres Castillo	Petición del 27 de agosto de 2020
14	2021-00054	Martha Lucía Giraldo Arias	Petición del 27 de agosto de 2020

Adicionalmente se solicita declarar que los accionantes, tienen derecho a que la demandada, les reconozca y pague la sanción por mora establecida en la Ley 1071 de 2006, equivalente a un día de salario por cada día de retardo contados a partir de los **60 o 70** días hábiles, desde el momento en que se radicaron las respectivas solicitudes de reconocimiento de cesantías y hasta que se hizo efectivo el pago de las mismas.

Que se condene a la entidad accionada a reconocer y pagar los ajustes de valor a que haya lugar con motivo de la disminución del poder adquisitivo de la sanción moratoria que se reconozca, tomando como base el IPC desde la fecha en que se pagó la cesantía hasta la ejecutoria de la sentencia que ponga fin a este proceso (excepto en los casos No. 10 y 11).

Que se condene a la demanda al pago de intereses a que haya lugar, art. 195 CPACA

(6) 8879640 ext 11118

Que se condene en costas y al cumplimiento del fallo en los términos del Art. 192 de la ley 1437 de 2011.



## HECHOS

Seguidamente pasa el Despacho a hacer un resumen de los hechos de las demandas:

1. Que el artículo 3 de la Ley 91 de 1989 creó el **Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio** como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica y atendiendo a lo regulado por el parágrafo 2° del art. 15 de la Ley 91 de 1989, le asignó como competencia el pago de las cesantías de los docentes de los establecimientos educativos del sector oficial.
2. Que los demandantes por laborar como docentes en el Departamento de Caldas o el Municipio de Manizales, le solicitaron al Ministerio de Educación – Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, el reconocimiento y pago de cesantías a las cuales tenían derecho.
3. Dichas cesantías fueron reconocidas y pagadas en distintas fechas por intermedio de entidad bancaria.
4. Que a los accionantes se les cancelaron sus cesantías en un término superior a los **60** días con los que contaba la entidad para realizar el pago en los casos en los que se renunció a términos de ejecutoria o **70** días después de presentada la solicitud, como se detalla a continuación:

Expediente	Fecha de solicitud de cesantías	A.A de reconocimiento	Fecha de pago de las cesantías (S/n la demanda)	Días de mora
<b>Caso No 1</b> 2020-00004	31/10/2017	Res.9974-6 del 19/12/2017	9/07/2018	145
<b>Caso No.2</b> 2020-00079	23/05/2016	Res. 413 del 27/06/2016	26/09/2016	21
<b>Caso No 3</b> 2020-00086	4/09/2018	Res. 751 del 17/10/2018	31/01/2019	48
<b>Caso No 4</b> 2020-00134	18/06/2019	Res. 4018-6 del 4/07/2019	21/10/2019	21
<b>Caso No 5</b> 2020- 00271	29/08/2019	Res. 10198-6 del 22/12/2017	16/03/2018	107
<b>Caso No 6</b> 2020- 00275	25/05/2016	Res. 5899-6 del 26/07/2016	1/11/2016	66
<b>Caso No 7</b> 2020- 00281	17/02/2017	Res.00000251 del 7/04/2017	27/07/2017	69

(6) 8879640 ext 11118



<b>Caso No 8 2020-00285</b>	27/06/2019	Res. 4351-6 del 18/07/2019	21/10/2019	13
<b>Caso No. 9 2020-00286</b>	30/07/2018	Res. 7708-6 del 6/09/2018	24/04/2019	165
<b>Caso No 10 2020-00016</b>	27/11/2019	Res. 7757-6 del 11/12/2019	13/04/2020	33
<b>Caso No 11 2021-00019</b>	2/01/2020	Res. 04 del 8/01/2020	20/05/2020	34
<b>Caso No 12 2021-00024</b>	27/02/2020	Res. 1216-6 del 17/03/2020	13/07/2020	32
<b>Caso No 13 2021-00053</b>	19/02/2020	Res. 1038-6 del 9/03/2020	13/07/2020	40
<b>Caso No 14 2021-00054</b>	4/03/2020	Res. 156 del 13/03/2020	31/07/2020	33

5. Que los accionantes solicitaron el reconocimiento y pago de la sanción moratoria a la entidad accionada y ésta, resolvió negativamente tales peticiones mediante los actos administrativos fictos atacados.

6.- Frente a los hechos, **La NACIÓN -MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**, en todos los casos con excepción de los casos 2 y 4 en los que guardó silencio, se opuso a las pretensiones y frente a los hechos, respondió así:

No. caso	SON CIERTOS	PARCIAL MENTE CIERTO	NO SON CIERTOS	NO SON HECHOS	NO LE CONSTAN
1.	1, 2, 3, 4 y 8		5 y 7 ya que el dinero se consignó el 26/02/18		6
2	No contestó				
3	1 al 6 y 8				7
4	No contestó				
5	1, 2 y 3		4, 5, 6 y 7 Dinero a disposición el 23/02/18		8, 9 a 13
6	1 a 3 y 14		4, 6, 10 y 13: dinero a disposición el 27/10/2016 y # de días mora es inferior	5, 7, 11	8, 9 y 12
7	1 a 4 y 14		5, 7 y 10		6, 8, 9, 11 a 13
8	1 a 4		5 dinero a disposic. 16/10/2019	6 y 7	8
9	1 a 4		5 y 7 dinero a disposición el 29/10/18	6	8
10	1, 3, 4 y 5	2			6 y 7

(6) 8879640 ext 11118

<b>11</b>	1, 3, 4 y 5	2		6 y 7
<b>12</b>	1 a 5			6 y 7
<b>13</b>	1, 3 a 5	2		6, 7 y 8
<b>14</b>	1 a 5		6 acto adtivo revestido de legalidad	8



### PROBLEMAS JURÍDICOS:

El Despacho considera que más allá de las circunstancias fácticas que plantean los hechos de las causas antes señaladas, el punto litigioso se contrae a determinar si legalmente tenía la entidad la obligación de reconocer y pagar la sanción moratoria, al no haber cancelado las cesantías dentro de los siguientes 60 o 70 días contados a partir de la fecha de radicación de la solicitud por los demandantes.

Seguidamente, se otorgó la palabra a las partes para que se pronunciaran sobre la fijación del litigio, sin realizar reparos.

### MEDIDAS CAUTELARES (Artículo 180, num.9º)

Las partes no presentaron solicitudes de medidas cautelares y el Despacho tampoco encontró necesario decretar alguna de urgencia, por lo cual se terminó esta etapa y se continuó con la siguiente fase de la audiencia.

### DECRETO DE PRUEBAS (Artículo 180-10) A.I. Nos. 1101 a 1114.

Procedió el Juzgado a incorporar como pruebas hasta donde la ley lo permita, los documentos aportados por las partes al momento de la presentación de las demandas que reposan a folios:

CASO No	PARTE DEMANDANTE Todos del archivo 01 o 02 de cada expediente electrónico	PARTE DEMANDADA documentos que acreditan la representación judicial de la entidad.
1   2020-00004	Fls 19 al 30	Fls. 8 y 9 - Archivo 03
2   <b>2020-00079</b>	Fls. 18 al 71	No contestó
3   <b>2020-00086</b>	Fls. 18 al 72	Fls. 7 al 32 - Archivo 05
4   <b>2020-00134</b>	Fls. 18 al 28	No contestó
5   <b>2020-00271</b>	Fls. 10 al 25	Fls. 1 al 19 - Archivo 07
6   <b>2020-00275</b>	Fls. 10 al 25	Fls. 18 al 94 - Archivo 07
7   <b>2020-00281</b>	Fls. 10 al 23	Fls. 1 al 26 - Archivo 06
8   <b>2020-00285</b>	Fls. 18 al 29	Fls. 1 al 19 - Archivo 07

(6) 8879640 ext 11118

9	<b>2020-00286</b>	Fls. 18 al 32	Fls. 1 al 19 y 28 - Archivo 07
10	<b>2020-00016</b>	Fls. 19 al 32	Fls. 13 al 77 - Archivo 07
11	<b>2021-00019</b>	Fls. 19 al 38	Fls. 1 al 19 - Archivo 09
12	<b>2021-00024</b>	Fls. 19 al 35	Fls. 1 al 12 - Archivo 10
13	<b>2021-00053</b>	Fls. 18 al 29	Fls. 1 al 14 - Archivo 10
14	<b>2021-00054</b>	Fls. 18 al 30	Fls. 1 al 19 - Archivo 10

En el caso 1, la parte demandante solicita en el escrito de traslado de excepciones, oficiar a la FIDUPREVISORA para que certifique sobre las constancias de notificación de las consignaciones hechas por concepto de las cesantías reconocidas en la resolución 9974-6 del 19 de diciembre de 2017. Esta petición habrá de ser negada por innecesaria, en tanto con los documentos aportados se reúnen los elementos jurídicos para resolver la litis.

Adicionalmente, el Ministerio de Educación Nacional solicita en algunos procesos se solicite a la entidad territorial la remisión del expediente administrativo, peticiones que se tornan innecesarias, en la medida en que con las documentales presentadas se reúnen los elementos jurídicos necesarios para proferir la decisión pertinente.

En el caso No. 8 El Ministerio pide se oficie a la Fiduprevisora a fin de que remita certificado de pago vía administrativa de la sanción moratoria que surgió del pago de las cesantías parciales mediante resolución 4351 del 18 de julio de 2019. Por innecesario .

En los casos Nos 10, 11, 13 y 14 el Ministerio pidió solicitar a la Fiduprevisora certificación sobre la fecha en que fue puesto en conocimiento el acto administrativo demandado, petición que se negó por innecesaria para resolver la litis, teniendo en cuenta que ya se reunieron los elementos jurídicos para ello.

En igual sentido se resolvió la petición realizada por el apoderado del FOMAG, quien solicitó decretar prueba de oficio en el caso 9 para establecer la responsabilidad de la entidad territorial en el pago tardío de las cesantías, la cual se negó por los mismos argumentos antes expuestos.

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

**Parte demandante:** Los apoderados de los demandantes hicieron uso de esta oportunidad procesal para insistir en los pedimentos de cada una de sus demandas, en cuanto a la mora causada por el pago tardío de las cesantías a los docentes demandantes.

**Parte demandada:** La apoderada de la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL

MAGISTERIO alega de conclusión reiterando los argumentos de defensa y resaltando que deben tenerse en cuenta los planteamientos del art. 57 de la Ley 1955 de 2019 para determinar la responsabilidad de las entidades territoriales cuando la mora es posterior al 31 de diciembre de 2019 y no decretar la nulidad de los actos acusados, ni condenar en costas a la entidad demandada.

La Procuradora Judicial rindió igualmente su concepto para todos los casos, solicitando la aplicación de la sentencia de Unificación en materia de sanción mora para acceder a las pretensiones negando la indexación solicitada.

Escuchadas las partes, se dispuso la suspensión de la audiencia para anunciar las decisiones pertinentes.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL**



**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**  
Manizales, diez (10) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

Radicado: 170013333004-2021-00016-00  
Medio de Control: NULIDAD y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Demandante: LUIS ENRIQUE RAMÍREZ OROZCO  
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN  
NACIONAL – FONDO NACIONAL DE  
PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO  
Sentencia No.: 258

**1. ASUNTO**

Procede el Despacho a proferir sentencia en audiencia inicial, dentro del medio de control de NULIDAD y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO interpuesto por LUIS ENRIQUE RAMÍREZ OROZCO.

**2. ANTECEDENTES**

**Pretensiones:**

Se solicita la nulidad del acto ficto del 10 de noviembre de 2020 originado en petición realizada el 10 de agosto de 2020, que negó al accionante, el reconocimiento y pago de la SANCIÓN POR MORA establecida en la Ley 1071 de 2006.

(6) 8879640 ext 11118

Adicionalmente, solicita declarar que el accionante, tiene derecho a que la demandada, le reconozca y pague la mencionada SANCIÓN POR MORA establecida en la Ley 1071 de 2006.



Como restablecimiento del derecho solicita:

Que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, reconozca y pague a la accionante la SANCIÓN POR MORA, equivalente a un (1) día de salario por cada día de retardo, contados desde los 70 días hábiles, después de haber radicado la solicitud de cesantía ante la entidad y hasta cuando se hizo efectivo el pago de la misma.

Que se condene a la entidad accionada al cumplimiento del fallo en los términos de los Arts 192 y ss de la Ley 1437 de 2011.

Condenar en costas conforme a la entidad demandada, conforme al Art. 188 CPACA.

### **Supuestos fácticos:**

- Que el artículo 3 de la Ley 91 de 1989 creó el FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica.
- Que de conformidad con el parágrafo 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, le asignó la competencia al FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, el pago de las cesantías de los docentes de los establecimientos educativos del sector oficial.
- Que el 27 de noviembre de 2019, el demandante solicitó el reconocimiento y pago de las cesantías a que tenía derecho como docente en los servicios educativos estatales del DEPARTAMENTO DE CALDAS.
- Que las cesantías fueron reconocidas a través de la Resolución No. 7757-6 del 11 de diciembre de 2019 y pagada el 13 de abril de 2020.
- Que el plazo con el cual contaba la entidad demandada para cancelar las cesantías iba hasta el 9 de marzo de 2020 y hasta el momento de su cancelación transcurrieron 33 días de mora.
- Que frente a la reclamación de la sanción moratoria realizada el 10 de agosto de 2020, la entidad guardó silencio.

### **Normas violadas y concepto de violación:**

Las normas que la parte demandante considera han sido violadas son las siguientes:

- Ley 91 de 1989, artículos 5 y 15
- Ley 244 de 1995, artículos 1 y 2
- Ley 1071 de 2006, artículos 4 y 5

Como concepto de violación, se plantearon los siguientes argumentos:

- Que las leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006, regularon la situación particular del pago de las cesantías parciales y definitivas de los servidores públicos, estableciendo un término perentorio para el reconocimiento de las mismas, que es de quince (15) días después de radicada la solicitud y cuarenta y cinco (45) días para proceder al pago después de haber sido expedido el acto administrativo de reconocimiento.

- Que este término está siendo burlado por la entidad accionada, pues se encuentra cancelando la prestación con posterioridad a los 70 días hábiles después de haber realizado la petición de la misma, debiendo asumir el Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio la sanción correspondiente por la mora en el pago de la cesantía, circunstancia ésta que se materializa como medio para resarcir los daños causados a la parte demandante.

#### **Contestación de la demanda:**

**La NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**, se opuso a las pretensiones de la demanda y propuso las excepciones de Ineptitud sustantiva de la demanda por falta de legitimación en la causa por pasiva al ser responsabilidad del ente territorial, falta de integración del contradictorio e Inepta demanda por indebido agotamiento del requisito de procedibilidad.

### **3. CONSIDERACIONES**

#### **Sobre la excepción de Falta de Legitimación en la Causa por Pasiva:**

La Nación Ministerio de Educación F.N.P.S.M, en la contestación a la demanda planteó la FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA, alegando que la sanción moratoria reclamada es competencia de las entidades territoriales conforme a lo dispuesto en el Parágrafo del artículo 57 de la Ley 1955 de 2019, la cual consagra que:

**“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*

(6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales  
 WhatsApp 318 241 0825

*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. Para el pago de las prestaciones económicas y los servicios de salud, el Fondo deberá aplicar el principio de unidad de caja con el fin de lograr mayor eficiencia en la administración y pago de las obligaciones definidas por la ley, con excepción de los recursos provenientes del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET). En todo caso, el Fondo debe priorizar el pago de los servicios de salud y de las mesadas pensionales de los maestros. Los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio solo podrán destinarse para garantizar el pago de las prestaciones económicas, sociales y asistenciales a sus afiliados docentes, pensionados y beneficiarios. No podrá decretarse el pago de indemnizaciones económicas por vía judicial o administrativa con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.*

*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. Parágrafo transitorio.*

*Para efectos de financiar el pago de las sanciones por mora a cargo Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio causadas a diciembre de 2019, facúltase al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para emitir Títulos de Tesorería que serán administrados por una o varias sociedades fiduciarias públicas; así mismo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público definirá la operación, las reglas de negociación y pago de los mismos. El Consejo Directivo del FOMAG efectuará la adición presupuestal de los recursos de los que trata el presente parágrafo. La emisión de bonos o títulos no implica operación presupuestal alguna y solo debe presupuestarse para efectos de su redención.”*

Si bien la norma anterior define claramente la responsabilidad de las entidades territoriales para el pago de la sanción por mora cuando se expiden los actos de reconocimiento por fuera de la oportunidad, la referida excepción y argumento, será negado en los casos sometidos a estudio por las siguientes razones:

- El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio fue creado por la Ley 91 de 1989 como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, sin personería jurídica; por tanto, judicialmente actúa a través de la Nación y ésta a su vez está representada por el Ministro de Educación (ver artículo 159 del CPACA).
- De conformidad con lo dispuesto por el art. 9° de la Ley 91 de 1989, las prestaciones sociales pagadas por el Fondo, serán reconocidas por la Nación a través del Ministerio de Educación Nacional, función que se realiza por delegación en las entidades territoriales.
- La función delegada (art.9° Ley 489 de 1989), se enmarca en el reconocimiento de las prestaciones sociales de los docentes y en virtud de

(6) 8879640 ext 11118

lo dispuesto por el citado Art. 56 de la Ley 962 de 2005 y de los artículos 2, 3, 4 y 5 del Decreto 2831 de 2005, la entidad territorial dentro de ese procedimiento, únicamente expide los actos de reconocimiento de las cesantías en nombre y representación de la Nación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y de esta forma continua, incluso a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1955 de 2019.

- Porque esa ha sido la tesis acogida por el Tribunal Administrativo de Caldas, en recientes fallos proferidos en segunda instancia donde se solicita el pago de la sanción moratoria para los docentes, concluyendo que la entidad en quien radica la función del reconocimiento y pago de las prestaciones docentes es el ente del orden nacional, en tanto las entidades territoriales son solo colaboradoras /ver sentencias del 13 de noviembre de 2020, M.P. Dohor Edwin Varón Vivas, radicación 17001-23-33-000-2020-00031, sentencia del 25 de marzo de 2021, M.P. Carlos Manuel Zapata Jaime, radicación 17001-23-000-2020-00052.

Las razones anteriormente esbozadas, llevan a concluir al Despacho que en los asuntos que se resuelven, la entidad que debe responder por el reconocimiento y pago de las prestaciones de los docentes regulados por la Ley 91 de 1989, es el Ministerio demandado quien de conformidad con lo previsto en el Parágrafo del artículo 5 de la Ley 1071 de 2006, éste tiene la posibilidad de *repetir* contra el funcionario responsable de producir la mora en el pago, en este caso, la expedición tardía del acto administrativo de reconocimiento. Al respecto:

“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** (...)”. /Negrilla fuera de texto/

#### **El fondo del asunto:**

Se pretende en este caso, la nulidad del acto administrativo ficto mediante el cual, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio negó al demandante; el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por extemporaneidad en el pago de las cesantías causadas por su labor como docente.

#### **Problema Jurídico:**

(6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales  
 WhatsApp 318 241 0825

¿Hay lugar al reconocimiento de la sanción por mora por el no pago oportuno de las cesantías parciales o definitivas a los docentes de los establecimientos educativos del sector oficial, con sustento en la ley 1071 de 2006?

17

### **Argumento central:**

### **Las normas contenidas en la ley 1071 de 2006, son aplicables a los docentes:**

Ha definido el Consejo de Estado en sentencia SUJ-012-S2 del 18 de julio de 2018 que a los docentes le son aplicables las Leyes 244 de 1995<sup>1</sup> y 1071 de 2006<sup>2</sup>, que contemplan la sanción por mora en el reconocimiento y pago de las cesantías parciales o definitivas de los servidores públicos, siendo consonante esta posición, con la adoptada por la Corte Constitucional. Al punto explicó

*“...Con fundamento en lo expuesto, para la Sección Segunda 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<sup>3</sup>, 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...”*

Así las cosas, se concluye que la Ley 1071 de 2006, es aplicable en su integridad al régimen especial de los docentes, y por tanto, la Nación, Ministerio de Educación, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio debe acatar el mandato legal contenido en el art. 2 de la citada normativa, relacionado con el reconocimiento y pago oportuno de sus cesantías parciales y definitivas de éstos.

### **Momento en que se causa la sanción moratoria:**

Ahora bien, la Ley 1071 de 2006 que modificó y adicionó la Ley 244 de 1995, regula el pago de las cesantías definitivas o parciales a los servidores

<sup>1</sup> «por medio de la cual se fijan términos para el pago oportuno de cesantías para los servidores públicos, se establecen sanciones y se dictan otras disposiciones.»

<sup>2</sup> «por medio de la cual se adiciona y modifica la Ley 244 de 1995, se regula el pago de las cesantías definitivas o parciales a los servidores públicos, se establecen sanciones y se fijan términos para su cancelación.»

<sup>3</sup> Definición utilizada en el Decreto Ley 3135 de 1968, para significar a los empleados públicos y a los trabajadores oficiales.

públicos, así como establece sanciones y se fijan términos para su cancelación, disponiendo en lo pertinente:

“(..)

**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 petitionarios, 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 petitionario 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 (...). / Negrilla fuera de texto/*

Normas de las que se deduce que la administración cuenta con 15 días hábiles para proferir el acto administrativo de reconocimiento, cuando medie solicitud de cesantías parciales o definitivas; en firme el acto administrativo de reconocimiento, dentro de los 45 días hábiles se debe surtir el pago de la prestación, so pena de incurrir en mora penalizada con un día de salario por cada día de atraso.

El Consejo de Estado en la sentencia de unificación a la que se ha hecho referencia, respecto a la exigibilidad de la sanción moratoria, estableció varias hipótesis sobre las cuales fijó las siguientes reglas:

(6) 8879640 ext 11118

HIPÓTESIS	NOTIFICACIÓN	CORRE EJECUTORIA	TÉRMINO PAGO CESANTÍA	CORRE MORATORIA
PETICIÓN SIN RESPUESTA	No aplica	10 días, después de cumplidos 15 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 computo del término de pago	10 días, después de cumplidos 15 para expedir el acto	45 días posteriores a la ejecutoria	70 días posteriores a la petición
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 <sup>4</sup>	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,	Interpuso recurso	Adquirida, después de 15	45 días, a partir del	61 días desde la

<sup>4</sup> Se consideran los supuestos 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.

RECURSO SIN RESOLVER		días de interpuesto el recurso	siguiente a la ejecutoria	interposición del recurso
----------------------	--	--------------------------------	---------------------------	---------------------------



### CASO CONCRETO:

El presente asunto encaja dentro de la cuarta de las hipótesis teniendo en cuenta que se expidió el acto administrativo dentro del término y se notificó de manera electrónica. Aquí contabilizamos la mora, vencidos los 55 días a partir de la notificación.

Veamos:

Fecha de solicitud cesantías	Fecha límite para proferir el acto de reconocimiento	A.A de reconocimiento y notificación	Fecha límite para cancelar las cesantías - o 70 días-	Fecha de pago de las cesantías	¿Hubo mora?	
					SI	NO
27/11/2019	18/12/2019	Res. 7757-6 del 11/12/2019	11/03/2020	13 de abril de 2020	X	
	En tiempo	Electrónica 20/12/2019	55 días después notificación		Del 12 de marzo al 12 de abril de 2020	

En el presente caso y si bien el Ministerio de Educación Nacional, resolvió la petición de reconocimiento de manera oportuna, no sucedió lo mismo con el pago, el cual se realizó por fuera de los términos establecidos en la Ley 1071 de 2006.

A lo anterior se agrega que ya la Corte Constitucional ha sentado una línea jurisprudencial en el sentido que es un derecho de los trabajadores el pago oportuno de sus prestaciones; así mismo ha aclarado quién asume las consecuencias del pago tardío de tales acreencias laborales<sup>5</sup>:

*“...(i) la sentencia C-428 de 1997, declaró inexecutable las expresiones “reconocerse, liquidarse y”, del artículo 14 de la Ley 344 de 1996 (ii) recordó los mandatos constitucionales sobre la necesidad de partida presupuestal disponible para todo gasto público, por ello no se pueden pagar las cesantías sin una disponibilidad previa; (iii) hizo suyas las consideraciones de sentencias anteriores en donde se sostuvo que una vez liquidada una cesantía parcial, lo normal sería que se le entregara*

<sup>5</sup> Corte Constitucional, sentencia T-777 del 2008.

*al empleado, toda vez que él cuenta con ella para atender a las necesidades que según la ley justifican el retiro de la cesantía parcial. Lo anterior, porque “el retardo de la administración le causa daño económico, bien sea por la pérdida de la oportunidad de utilización efectiva de los fondos, ya por la necesidad de contratar créditos mientras el desembolso se produce”; (iv) igualmente reiteró que desde el punto de vista de la entidad pública obligada, ésta, de conformidad con el artículo 345 de la Constitución, no podría efectuar el correspondiente gasto público sin la suficiente disponibilidad presupuestal, **pero no lo es menos que, por una parte, el tiempo que transcurra entre la liquidación y el desembolso, inclusive por causas presupuestales, implica un deterioro del poder adquisitivo de la moneda, y por otra, que el costo respectivo no debe asumirlo el trabajador sino el patrono. Si éste desea que tal costo disminuya, habrá de procurar el pronto pago, mediante la agilización de los trámites presupuestales, pero no le será lícito prolongar indefinidamente la iniciación de los mismos, cargando al trabajador con las consecuencias...**”*

La anterior línea se mantiene, pues mediante sentencia C-006 de 2012, insistió en que el reconocimiento, liquidación y pago de las cesantías parciales a cargo de las entidades estatales, no puede someterse a la existencia de apropiaciones presupuestales.

De conformidad con la normativa citada y los hechos probados, el aquí demandante, tiene derecho al reconocimiento y pago de la sanción moratoria establecida en la Ley 1071 de 2006; por esta razón, es procedente declarar la nulidad del acto administrativo demandado.

En consecuencia, a título de restablecimiento del derecho, se condenará a la Nación - Ministerio de Educación - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, a que reconozca y pague, la sanción moratoria de que trata el parágrafo del artículo 5° de la Ley 1071 de 2006, con el salario base de liquidación explicado por el H. Consejo de Estado según se trate de reconocimiento de cesantías parciales o definitivas conforme a las reglas que condensó en el siguiente cuadro:

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

### **Prescripción de acreencias:**

En relación con la prescripción se acoge lineamiento fijado por la Sección Segunda del Consejo de Estado en Sentencia de Unificación jurisprudencial CE- SUJ004 de 2016<sup>6</sup>, conforme a lo regulado en el art. 151 del Código de Procedimiento Laboral<sup>7</sup> encontrando que en este asunto no hay lugar a declarar la prescripción, en tanto la petición de reconocimiento de la sanción moratoria fue presentada dentro de los tres años contados a partir de la tardanza en el pago de cesantías e interrumpiendo con ella la prescripción por un lapso igual; por su parte, la demanda fue presentada dentro de los tres años siguientes.

### **Costas:**

Se condenará en costas a la entidad demandada, partiendo del criterio objetivo que ha venido sustentando el H. Consejo de Estado para la imposición de las mismas, el cual concluye que no se debe evaluar a conducta de las partes (temeridad o mala fe), sino aspectos objetivos respecto de su causación, tal como lo prevé el Código General del Proceso, con el fin de darle plena aplicación a su artículo 365. Al respecto<sup>8</sup> se indicó que:

*“...El concepto de las costas del proceso está relacionado con todos los gastos necesarios o útiles dentro de una actuación de esa naturaleza y comprende los denominados gastos o expensas del proceso llamados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo gastos ordinarios del proceso y otros como son los necesarios para traslado de testigos y para la práctica de la prueba pericial, los honorarios de auxiliares de la justicia como peritos y secuestres, transporte de expediente al superior en caso de apelación, pólizas, copias, etc.*

*Igualmente, el concepto de costas incluye las agencias del derecho que corresponden a los gastos por concepto de apoderamiento dentro del proceso, que el juez reconoce discrecionalmente a favor de la parte vencedora atendiendo a los criterios sentados en los numerales 3° y 4° del artículo 366 del C.G.P, y que no*

<sup>6</sup> C.E, S de lo Contencioso Administrativo, S.II, C.P. Luis Rafael Vergara Quintero, 25 de agosto de 2016, radicado 08001 23 31 000 2011 00628-01 (0528-14): “...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 ordenamiento legal, la que sólo fue creada a partir de la consagración del régimen anualizado de las cesantías, en virtud de la ley 50 de 1990...”

<sup>7</sup> C.P.L: “Art. 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 patrono sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpirá la prescripción pero sólo por un lapso igual.”

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda – Subsección “A”, C.P. William Hernández Gómez, siete (7) de abril de dos mil dieciséis (201), Rad. 13001-23-33-000-2013-00022-01.

*necesariamente deben corresponder al mismo monto de los honorarios pagados por dicha parte a su abogado los cuales deberán ser fijados contractualmente entre éstos conforme a los criterios previstos en el artículo 28 numeral 8° de la ley 1123 de 2007...”*

Siendo ello así, y considerando que en el presente asunto las costas se han causado, por lo menos en lo que tiene que ver con las agencias en derecho, habrá de condenarse a su pago a la entidad y en favor de la demandante, liquidación que se hará conforme a las normas del C.G. del P., antes referida.

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### 4. FALLA

**PRIMERO: DECLARAR NO PROBADA** la excepción de FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA propuesta por la demandada, conforme a lo dicho en la motiva.

**SEGUNDO: DECLARAR** la nulidad del acto administrativo ficto por medio del cual se negó el reconocimiento y pago de la sanción por mora establecida en la Ley 1071 de 2006 al demandante, LUIS ENRIQUE RAMÍREZ OROZCO, derivado de la petición del 10 de agosto de 2020.

**TERCERO: ORDENAR** a título de restablecimiento del derecho a la **NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**, a que reconozca y pague al demandante, la sanción moratoria de que trata el parágrafo del artículo 5° de la Ley 1071 de 2006, consistente en un día de salario por cada día de retardo, para el período comprendido entre el **12 de marzo al 12 de abril de 2020** y sobre el salario percibido por la demandante mientras se produjo la mora, esto es 2020.

**CUARTO: ADVERTIR** a la entidad que deberá cumplir la sentencia en los términos previstos en el artículo 192 del CPACA.

**QUINTO: CONDENAR** en costas a la **NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**, las cuales serán liquidadas por la Secretaría del Despacho, atendiendo las consideraciones expuestas en la parte motiva.

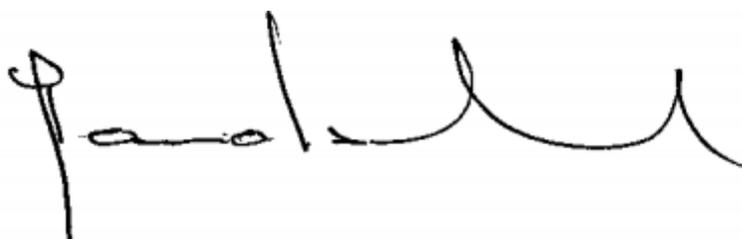
**SEXTO: EXPEDIR** las copias necesarias en los términos del artículo 114 del Código General del Proceso, ejecutoriada esta providencia.

(6) 8879640 ext 11118

**SÉPTIMO: LIQUIDAR** los gastos del proceso, **DEVOLVER** los remanentes si los hubiere y **ARCHIVAR** las diligencias, previas las anotaciones respectivas en el programa Justicia Siglo XXI una vez en firme la decisión.

**NOTIFICACION DE LA SENTENCIA:** Se procede a la notificación en estrados.

**CONTROL DE LEGALIDAD:** Se dio aplicación al artículo 207 del CPACA, realizando control de legalidad, sin que las partes se hubieren pronunciado al respecto.



**MARIA ISABEL GRISALES GOMEZ**

Juez

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**

**AUDIENCIA INICIAL**

**ACTAS No. 156**

**Artículo 180 de la Ley 1437 de 2011**

---

Siendo las nueve de la mañana (09:00 a.m.), del diez (10) de diciembre del año dos mil veintiuno (2021), el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales, declara abierta la audiencia inicial consagrada en el art. 180 del CPACA, de manera simultánea dentro de quince procesos de Nulidad y Restablecimiento del Derecho con similitud fáctica y normativa, seguidos contra la NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL -FOMAG-, los cuales pasan a identificarse:

**CASO No. 1**

Radicación: 1700133330042020-00004  
Demandante: LUZ ENEIDA GIRALDO OSPINA

**CASO No. 2**

Radicación: 1700133330042020-00079  
Demandante: LUZ ANGELA GALLEGO DAZA

**CASO No. 3**

Radicación: 1700133330042020-00086  
Demandante: MARÍA RUBIELA CASTRILLÓN

**CASO No. 4**

Radicación: 1700133330042020-00134  
Demandante: MARÍA CARIDAD MORENO LEÓN

**CASO No. 5**

Radicación: 1700133330042020-00271  
Demandante: JOSÉ MAURICIO RAMÍREZ MORALES

**CASO No. 6**

Radicación: 1700133330042020-00275  
Demandante: SANDRA MARÍA SÁNCHEZ ÁGUDELO

**CASO No. 7**

Radicación: 1700133330042020-00281  
Demandante: MIRIAM GEMA ARANGO ÁLVAREZ

**CASO No. 8**

Radicación: 1700133330042020-00285  
Demandante: LUIS ALFONSO MORALES HERRERA

**CASO No. 9**

Radicación: 1700133330042020-00286  
Demandante: IRLANDA OCHOA CARVAJAL

**CASO No. 10**

Radicación: 1700133330042021-00016  
Demandante: LUIS ENRIQUE RAMÍREZ OROZCO

**CASO No. 11**

Radicación: 1700133330042021-00019  
Demandante: MARÍA ISABEL CORREDOR SÁNCHEZ

**CASO No. 12**

Radicación: 1700133330042021-00024  
Demandante: DORA CECILIA PARRA CASTRO

**CASO No. 13**

Radicación: 1700133330042021-00053  
Demandante: EDGAR TORRES CASTILLO

**CASO No. 14**

Radicación: 1700133330042021-00054  
Demandante: MARTHA LUCÍA GIRALDO ARIAS

**ASISTENTES A LA AUDIENCIA:**

Se verificó la asistencia de quienes de manera obligatoria y facultativa debían concurrir a la diligencia, aclarando que la inasistencia de alguno de ellos, no impedirá su realización conforme lo dispone el inciso 2° del numeral 2° del artículo 180 del CPACA.

**Parte demandante:**

**CASOS 1 a 4, 8, 9 12 a 14: Dra. LUZ HERLINDA ÁLVAREZ SALINAS,**  
C.C.# 30.238.932 y T.P.# 293.598 del C. s. de la J., a quien se reconoció

---

 (6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales  
 WhatsApp 318 241 0825

personería conforme sustitución de la abogada LAURA MARCELA LOPEZ QUINTERO. A.S Nos. 540 a 548.

**CASOS 5, 6 y 7: DR. CRISTIAN DAVID GÓMEZ NARANJO, CC. 75.093.055 y T.P No. 163.476** conforme a la sustitución conferida por la abogada SANDRA SÁNCHEZ CANDAMIL, CC. 1.053.790.364 y T.P No. 230.903, a quien se le reconoció personería. A.S. No. 549 al 551.

**Casos 10 y 11. Dr. LUIS ALONSO ARISTIZABAL MARÍN, CC.4.597.967 y T.P. 80.968** conforme a la sustitución hecha por el abogado **RUBEN DARIO GIRALDO MONTOYA.**

Se acepta la renuncia a la abogada LILIANA RODRÍGUEZ y se reconoce Personería a los apoderados antes mencionados. A.S Nos. 554 y 555.

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

**EN TODOS LOS CASOS:** Actuó el **Dr. JAVIER RAMIRO CASTELLANOS SANABRIA**, identificado con la C.C.# 1.020.714.534 y T.P.# 237.954 del C. s. de la J., se le reconoció como apoderada sustituta conforme a los poderes suscritos por el Dr. LUIS ALFREDO SANABRIA RIOS. A.S Nos. 556 a 569.

**MINISTERIO PÚBLICO: DRA. CATALINA GÓMEZ DUQUE**

### **IDENTIFICACIÓN DEL TEMA A TRATAR**

En los casos bajo estudio, los docentes demandantes solicitan el reconocimiento y pago de la sanción moratoria causada por el pago tardío de sus cesantías.

### **SANEAMIENTO DEL PROCESO (Art. 180-5 CPACA)**

El Despacho no observó vicios o causales de nulidad que afecten el debido proceso en las actuaciones objeto de la presente audiencia y en igual sentido se pronunciaron las partes.

### **CONCILIACIÓN**

Se otorgó la palabra a las partes para indicar si traen interés de conciliar en los casos objeto de la presente audiencia, atendiendo los conceptos allegados a las actuaciones.

(6) 8879640 ext 11118

En primer lugar, al apoderado del MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL quien presentó las propuestas de conciliación traídas en 6 procesos, sustentando los términos de las mismas.

En los procesos 2021-00019, 2020-285, 2021-00016, 2020-00286, 2021-00004., 2021-00053, 2020-000275 precisó que el Comité de Conciliación acordó no proponer ninguna fórmula por tratarse de moras causadas con posterioridad al 31 de diciembre de 2019.

Se corrió traslado a los apoderados de los demandantes para pronunciarse respecto a las mismas:

El abogado CRISTIAN CAMILO en los casos que representa, no aceptó la conciliación propuesta porque no se ajusta a la totalidad de los días computados por la entidad.

En lo que atañe a los procesos en los que actúa como apoderada la firma López Quintero, la abogada **LUZ HERLINDA ÁLVAREZ SALINAS** no aceptó las propuestas de conciliación porque evidencia diferencia entre el número de días y la cuantía reclamada, al igual que lo atinente al porcentaje que en sede administrativa han venido reconociendo el 100%, amén que en muchas de las que ya fueron aceptadas no se ha realizado el pago.

El apoderado de la firma GIRALDO ABOGADOS se abstuvo de hacer pronunciamiento frente a ello ante la posición de la accionada de no formular propuesta de conciliación en los casos que representa.

La Delegada del Ministerio Público ante la ausencia de conciliación, solicitó que se declare fallida la presente etapa, lamentando la postura de la entidad accionada ante la clara posición de unificación del Consejo de Estado.

El Despacho declaró fallida la presente etapa para los 14 procesos tanto en los que se presentó como en los que no se recibió propuesta de conciliación.

**EXCEPCIONES PREVIAS (Art. 180-6 CPACA)  
Autos Interlocutorios Nos. (1095 al 1100)**

a.- En algunos de los casos fueron planteadas las excepciones previas que se resuelven a continuación:

**FALTA DE INTEGRACION DE LITISCONSORCIO NECESARIO**

CASO 6 - 2020-00275  
CASO 10 – 2021-000016  
CASO 11 – 2021-00019  
CASO 12 – 2021-00024  
CASO 13 – 2021-00053  
CASO 14 – 2021-00054

(6) 8879640 ext 11118

En los procesos que se refieren, la entidad demandada planteó este medio exceptivo bajo el argumento que es necesario la presencia del ente territorial y de la Fiduprevisora, en virtud al procedimiento establecido en las Leyes 91 de 1989 y 962 de 2005, así como el Decreto 2831 de 2005, concluyendo que como en el trámite administrativos relativo al reconocimiento de cesantías de los docentes participan diferentes actores, esto es, el ente nominador o entidad territorial y la Fiduprevisora S.a., en su calidad de vocera y administradora del FOMAG, es que deben vincularse en tal calidad. En algunos de ellos sustentó lo regulado por el artículo 57 de la Ley 1955.

Se deja constancia que se resuelve la excepción declarándola no probada (argumentos contenidos en el registro del audio y video).

### **INEPTITUD DE LA DEMANDA POR INDEBIDO AGOTAMIENTO DEL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD**

CASO 10 RAD 2021-00016  
CASO 11 2021-00019  
CASO 12 RAD 2021-00024  
CASO 13 RAD 2021-00053

Se planteó la ineptitud sustancial de la demanda por indebido agotamiento del requisito de procedibilidad, en tanto no fue convocada la entidad territorial, al tenor de lo dispuesto por el art. 57 de la Ley 1955 de 2019.

Si bien este reclamo se enmarca en los presupuestos regulados por el art. 161 el CPACA y no por las excepciones previas del art. 100 del C. G. del P., debe decir el Juzgado que los mismos se niegan porque la entidad que se demanda es el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FOMAG, era contra ella que se debía acreditar el requisito de procedibilidad; conclusión que se acompasa con la decisión del Despacho de negar la integración del contradictorio con la entidad territorial como litisconsorcio necesario.

Ahora bien, de resultar que la mora se presentó en la expedición del acto administrativo y por tanto, hay responsabilidad del ente territorial, se realizará pronunciamiento específico en torno a la capacidad que le asiste a la NACIÓN de repetir frente a las mismas.

### **CADUCIDAD**

En el caso 6, correspondiente al radicado 2020-0275, la entidad demandada plantea la CADUCIDAD, planteando argumentos generales, pero ninguno dirigido al caso concreto, situación que no impide al Juzgado decir que en ese proceso se ha demandado un acto ficto o presunto, para lo cual no se tiene establecido término de caducidad, al tenor de lo dispuesto por el literal d), del art. 164 del CPACA.

(6) 8879640 ext 11118

**b.- Requisitos de procedibilidad:**

Respecto a la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad (art. 161-1 CPACA), encontramos que en todos los casos se cumplió con este requisito.

En cuanto al requisito del numeral 2° del art. 161 del CPACA que hace referencia a la necesidad de haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios, se observa que los actos administrativos demandados no dieron la oportunidad de interponer recursos, al tratarse además de actos fictos o presuntos, que permiten ser atacados vía judicial sin la interposición de algún recurso de tipo obligatorio.

Notificadas las decisiones, las partes estuvieron conformes con la decisión adoptada, a excepción del apoderado del FOMAG quien interpuso el recurso de reposición frente a la decisión de integración de litis consorte necesario, atendiendo a lo regulado en la Ley 1955 de 2019 art. 57.

Al correr traslado a los apoderados del recurso, la doctora Luz Herlinda afirmó que deja en consideración del Despacho la decisión y el apoderado CRISTIAN CAMILO solicitó que se mantenga la decisión conforme a la responsabilidad del FOMAG para realizar el pago de las prestaciones.

El abogado LUIS ALONSO, por su parte, indicó que el art. 57 de la Ley 1955 de 2019 debe armonizarse con las demás normas que regulan los términos de cesantías de los servidores públicos y comparte la decisión del Despacho en el entendido de que el FOMAG puede repetir frente a las entidades territoriales.

La Procuradora Judicial solicitó la aplicación al art. 242 del CPACA modificado por la Ley 2080 de 2021, esto es, tramitar el recurso interpuesto por la parte demandada. Precisó que al FOMAG le correspondía haber realizado pronunciamiento en forma oportuna, probando que la mora estuvo en cabeza del ente territorial y no en esta oportunidad trasladar la responsabilidad al Despacho.

Se decretó un receso de 15 minutos para analizar los argumentos planteados.

Reanudada la audiencia, el Juzgado conforme al art. 243 del CPACA encontró procedente resolver el recurso interpuesto y por consiguiente, mantuvo la decisión de negar la excepción de falta de integración del litis consorcio necesario, exponiendo los argumentos para ello tal y como quedó en el registro de audio y video.

La decisión fue notificada en estrados, sin que se interpusieran recursos frente a ella.

### **FIJACIÓN DEL LITIGIO (Art. 180-7 CPACA)**

Para desarrollar esta etapa de la audiencia, el Despacho procedió a anunciar de manera sucinta, el contenido de las pretensiones de las demandas:

### **PRETENSIONES**

En todos los casos, se solicitó la nulidad de los actos administrativos fictos por medio de los cuales, se negó a los docentes accionantes, el reconocimiento y pago de la SANCIÓN POR MORA establecida en la Ley 1071 de 2006, que corresponden a las siguientes:

<b>No. CASO</b>	<b>RAD.</b>	<b>DEMANDANTE</b>	<b>Actos fictos demandados A raíz de las peticiones de:</b>
1	2020-00004	Luz Eneida Giraldo Ospina	Petición del 31 de julio de 2018
2	2020-00079	Luz Ángela Gallego Daza	Petición del 10 de julio de 2019
3	2020-00086	María Rubiela Castrillón	Petición del 10 de julio de 2019
4	2020-00134	María Caridad Moreno León	Petición del 25 de octubre de 2019
5	2020-00271	José Mauricio Ramírez Morales	Petición del 4 de marzo de 2019
6	2020-00275	Sandra María Sánchez Agudelo	Petición del 6 de septiembre de 2019
7	2020-00281	Miriam Gema Arango Álvarez	Petición del 5 de marzo de 2019
8	2020-00285	Luis Alfonso Morales Herrera	Petición del 5 de noviembre de 2019
9	2020-00286	Irlanda Ochoa Carvajal	Petición del 29 de marzo de 2019
10	2021-00016	Luis Enrique Ramírez Orozco	Petición del 10 de agosto de 2020
11	2021-00019	María Isabel Corredor Sánchez	Petición del 11 de agosto de 2020
12	2021-00024	Dora Cecilia Parra Castro	Petición del 30 de junio de 2020
13	2021-00053	Edgar Torres Castillo	Petición del 27 de agosto de 2020
14	2021-00054	Martha Lucía Giraldo Arias	Petición del 27 de agosto de 2020

Adicionalmente se solicita declarar que los accionantes, tienen derecho a que la demandada, les reconozca y pague la sanción por mora establecida en la Ley 1071 de 2006, equivalente a un día de salario por cada día de retardo contados a partir de los **60 o 70** días hábiles, desde el momento en que se radicaron las respectivas solicitudes de reconocimiento de cesantías y hasta que se hizo efectivo el pago de las mismas.

Que se condene a la entidad accionada a reconocer y pagar los ajustes de valor a que haya lugar con motivo de la disminución del poder adquisitivo de la sanción moratoria que se reconozca, tomando como base el IPC desde la fecha en que se pagó la cesantía hasta la ejecutoria de la sentencia que ponga fin a este proceso (excepto en los casos No. 10 y 11).

Que se condene a la demanda al pago de intereses a que haya lugar, art. 195 CPACA

(6) 8879640 ext 11118

Que se condene en costas y al cumplimiento del fallo en los términos del Art. 192 de la ley 1437 de 2011.



## HECHOS

Seguidamente pasa el Despacho a hacer un resumen de los hechos de las demandas:

1. Que el artículo 3 de la Ley 91 de 1989 creó el **Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio** como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica y atendiendo a lo regulado por el parágrafo 2° del art. 15 de la Ley 91 de 1989, le asignó como competencia el pago de las cesantías de los docentes de los establecimientos educativos del sector oficial.
2. Que los demandantes por laborar como docentes en el Departamento de Caldas o el Municipio de Manizales, le solicitaron al Ministerio de Educación – Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, el reconocimiento y pago de cesantías a las cuales tenían derecho.
3. Dichas cesantías fueron reconocidas y pagadas en distintas fechas por intermedio de entidad bancaria.
4. Que a los accionantes se les cancelaron sus cesantías en un término superior a los **60** días con los que contaba la entidad para realizar el pago en los casos en los que se renunció a términos de ejecutoria o **70** días después de presentada la solicitud, como se detalla a continuación:

Expediente	Fecha de solicitud de cesantías	A.A de reconocimiento	Fecha de pago de las cesantías (S/n la demanda)	Días de mora
<b>Caso No 1</b> 2020-00004	31/10/2017	Res.9974-6 del 19/12/2017	9/07/2018	145
<b>Caso No.2</b> 2020-00079	23/05/2016	Res. 413 del 27/06/2016	26/09/2016	21
<b>Caso No 3</b> 2020-00086	4/09/2018	Res. 751 del 17/10/2018	31/01/2019	48
<b>Caso No 4</b> 2020-00134	18/06/2019	Res. 4018-6 del 4/07/2019	21/10/2019	21
<b>Caso No 5</b> 2020- 00271	29/08/2019	Res. 10198-6 del 22/12/2017	16/03/2018	107
<b>Caso No 6</b> 2020- 00275	25/05/2016	Res. 5899-6 del 26/07/2016	1/11/2016	66
<b>Caso No 7</b> 2020- 00281	17/02/2017	Res.00000251 del 7/04/2017	27/07/2017	69

(6) 8879640 ext 11118

<b>Caso No 8 2020-00285</b>	27/06/2019	Res. 4351-6 del 18/07/2019	21/10/2019	13
<b>Caso No. 9 2020-00286</b>	30/07/2018	Res. 7708-6 del 6/09/2018	24/04/2019	165
<b>Caso No 10 2020-00016</b>	27/11/2019	Res. 7757-6 del 11/12/2019	13/04/2020	33
<b>Caso No 11 2021-00019</b>	2/01/2020	Res. 04 del 8/01/2020	20/05/2020	34
<b>Caso No 12 2021-00024</b>	27/02/2020	Res. 1216-6 del 17/03/2020	13/07/2020	32
<b>Caso No 13 2021-00053</b>	19/02/2020	Res. 1038-6 del 9/03/2020	13/07/2020	40
<b>Caso No 14 2021-00054</b>	4/03/2020	Res. 156 del 13/03/2020	31/07/2020	33

5. Que los accionantes solicitaron el reconocimiento y pago de la sanción moratoria a la entidad accionada y ésta, resolvió negativamente tales peticiones mediante los actos administrativos fictos atacados.

6.- Frente a los hechos, **La NACIÓN -MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**, en todos los casos con excepción de los casos 2 y 4 en los que guardó silencio, se opuso a las pretensiones y frente a los hechos, respondió así:

No. caso	SON CIERTOS	PARCIAL MENTE CIERTO	NO SON CIERTOS	NO SON HECHOS	NO LE CONSTAN
1.	1, 2, 3, 4 y 8		5 y 7 ya que el dinero se consignó el 26/02/18		6
2	No contestó				
3	1 al 6 y 8				7
4	No contestó				
5	1, 2 y 3		4, 5, 6 y 7 Dinero a disposición el 23/02/18		8, 9 a 13
6	1 a 3 y 14		4, 6, 10 y 13: dinero a disposición el 27/10/2016 y # de días mora es inferior	5, 7, 11	8, 9 y 12
7	1 a 4 y 14		5, 7 y 10		6, 8, 9, 11 a 13
8	1 a 4		5 dinero a disposic. 16/10/2019	6 y 7	8
9	1 a 4		5 y 7 dinero a disposición el 29/10/18	6	8
10	1, 3, 4 y 5	2			6 y 7

<b>11</b>	1, 3, 4 y 5	2			6 y 7
<b>12</b>	1 a 5				6 y 7
<b>13</b>	1, 3 a 5	2			6, 7 y 8
<b>14</b>	1 a 5		6 acto adtivo revestido de legalidad		8



### PROBLEMAS JURÍDICOS:

El Despacho considera que más allá de las circunstancias fácticas que plantean los hechos de las causas antes señaladas, el punto litigioso se contrae a determinar si legalmente tenía la entidad la obligación de reconocer y pagar la sanción moratoria, al no haber cancelado las cesantías dentro de los siguientes 60 o 70 días contados a partir de la fecha de radicación de la solicitud por los demandantes.

Seguidamente, se otorgó la palabra a las partes para que se pronunciaran sobre la fijación del litigio, sin realizar reparos.

### MEDIDAS CAUTELARES (Artículo 180, num.9º)

Las partes no presentaron solicitudes de medidas cautelares y el Despacho tampoco encontró necesario decretar alguna de urgencia, por lo cual se terminó esta etapa y se continuó con la siguiente fase de la audiencia.

### DECRETO DE PRUEBAS (Artículo 180-10) A.I. Nos. 1101 a 1114.

Procedió el Juzgado a incorporar como pruebas hasta donde la ley lo permita, los documentos aportados por las partes al momento de la presentación de las demandas que reposan a folios:

CASO No	PARTE DEMANDANTE Todos del archivo 01 o 02 de cada expediente electrónico	PARTE DEMANDADA documentos que acreditan la representación judicial de la entidad.
1   2020-00004	Fls 19 al 30	Fls. 8 y 9 - Archivo 03
2   <b>2020-00079</b>	Fls. 18 al 71	No contestó
3   <b>2020-00086</b>	Fls. 18 al 72	Fls. 7 al 32 - Archivo 05
4   <b>2020-00134</b>	Fls. 18 al 28	No contestó
5   <b>2020-00271</b>	Fls. 10 al 25	Fls. 1 al 19 - Archivo 07
6   <b>2020-00275</b>	Fls. 10 al 25	Fls. 18 al 94 - Archivo 07
7   <b>2020-00281</b>	Fls. 10 al 23	Fls. 1 al 26 - Archivo 06
8   <b>2020-00285</b>	Fls. 18 al 29	Fls. 1 al 19 - Archivo 07

(6) 8879640 ext 11118

9	<b>2020-00286</b>	Fls. 18 al 32	Fls. 1 al 19 y 28 - Archivo 07
10	<b>2020-00016</b>	Fls. 19 al 32	Fls. 13 al 77 - Archivo 07
11	<b>2021-00019</b>	Fls. 19 al 38	Fls. 1 al 19 - Archivo 09
12	<b>2021-00024</b>	Fls. 19 al 35	Fls. 1 al 12 - Archivo 10
13	<b>2021-00053</b>	Fls. 18 al 29	Fls. 1 al 14 - Archivo 10
14	<b>2021-00054</b>	Fls. 18 al 30	Fls. 1 al 19 - Archivo 10

En el caso 1, la parte demandante solicita en el escrito de traslado de excepciones, oficiar a la FIDUPREVISORA para que certifique sobre las constancias de notificación de las consignaciones hechas por concepto de las cesantías reconocidas en la resolución 9974-6 del 19 de diciembre de 2017. Esta petición habrá de ser negada por innecesaria, en tanto con los documentos aportados se reúnen los elementos jurídicos para resolver la litis.

Adicionalmente, el Ministerio de Educación Nacional solicita en algunos procesos se solicite a la entidad territorial la remisión del expediente administrativo, peticiones que se tornan innecesarias, en la medida en que con las documentales presentadas se reúnen los elementos jurídicos necesarios para proferir la decisión pertinente.

En el caso No. 8 El Ministerio pide se oficie a la Fiduprevisora a fin de que remita certificado de pago vía administrativa de la sanción moratoria que surgió del pago de las cesantías parciales mediante resolución 4351 del 18 de julio de 2019. Por innecesario .

En los casos Nos 10, 11, 13 y 14 el Ministerio pidió solicitar a la Fiduprevisora certificación sobre la fecha en que fue puesto en conocimiento el acto administrativo demandado, petición que se negó por innecesaria para resolver la litis, teniendo en cuenta que ya se reunieron los elementos jurídicos para ello.

En igual sentido se resolvió la petición realizada por el apoderado del FOMAG, quien solicitó decretar prueba de oficio en el caso 9 para establecer la responsabilidad de la entidad territorial en el pago tardío de las cesantías, la cual se negó por los mismos argumentos antes expuestos.

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

**Parte demandante:** Los apoderados de los demandantes hicieron uso de esta oportunidad procesal para insistir en los pedimentos de cada una de sus demandas, en cuanto a la mora causada por el pago tardío de las cesantías a los docentes demandantes.

**Parte demandada:** La apoderada de la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL

MAGISTERIO alega de conclusión reiterando los argumentos de defensa y resaltando que deben tenerse en cuenta los planteamientos del art. 57 de la Ley 1955 de 2019 para determinar la responsabilidad de las entidades territoriales cuando la mora es posterior al 31 de diciembre de 2019 y no decretar la nulidad de los actos acusados, ni condenar en costas a la entidad demandada.

La Procuradora Judicial rindió igualmente su concepto para todos los casos, solicitando la aplicación de la sentencia de Unificación en materia de sanción mora para acceder a las pretensiones negando la indexación solicitada.

Escuchadas las partes, se dispuso la suspensión de la audiencia para anunciar las decisiones pertinentes.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL**



**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**  
Manizales, diez (10) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

Radicado: 170013333004-2021-00019-00  
Medio de Control: NULIDAD y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Demandante: MARÍA ISABEL CORREDOR SÁNCHEZ  
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN  
NACIONAL – FONDO NACIONAL DE  
PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO  
Sentencia No.: 259

**1. ASUNTO**

Procede el Despacho a proferir sentencia en audiencia inicial, dentro del medio de control de NULIDAD y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO interpuesto por MARÍA ISABEL CORREDOR SÁNCHEZ.

**2. ANTECEDENTES**

**Pretensiones:**

Se solicita la nulidad del acto ficto del 11 de noviembre de 2020 originado en petición realizada el 11 de agosto de 2020, que negó a la accionante, el reconocimiento y pago de la SANCIÓN POR MORA establecida en la Ley 1071 de 2006.

(6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales  
 WhatsApp 318 241 0825

Adicionalmente, solicita declarar que la accionante, tiene derecho a que la demandada, le reconozca y pague la mencionada SANCIÓN POR MORA establecida en la Ley 1071 de 2006.

Como restablecimiento del derecho solicita:

Que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, reconozca y pague a la accionante la SANCIÓN POR MORA, equivalente a un (1) día de salario por cada día de retardo, contados desde los 70 días hábiles, después de haber radicado la solicitud de cesantía ante la entidad y hasta cuando se hizo efectivo el pago de la misma.

Que se condene a la entidad accionada al cumplimiento del fallo en los términos de los Arts 192 y ss de la Ley 1437 de 2011.

Condenar en costas conforme a la entidad demandada, conforme al Art. 188 CPACA.

### **Supuestos fácticos:**

- Que el artículo 3 de la Ley 91 de 1989 creó el FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica.
- Que de conformidad con el parágrafo 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, le asignó la competencia al FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, el pago de las cesantías de los docentes de los establecimientos educativos del sector oficial.
- Que el 2 de enero de 2020, la demandante solicitó el reconocimiento y pago de las cesantías a que tenía derecho como docente en los servicios educativos estatales del MUNICIPIO DE MANIZALES.
- Que las cesantías fueron reconocidas a través de la Resolución No. 04 del 8 de enero de 2020 y pagada el 20 de mayo de 2020.
- Que el plazo con el cual contaba la entidad demandada para cancelar las cesantías iba hasta el 15 de abril de 2020 y hasta el momento de su cancelación transcurrieron 34 días de mora.
- Que frente a la reclamación de la sanción moratoria realizada el 11 de agosto de 2020, la entidad guardó silencio.

### **Normas violadas y concepto de violación:**

Las normas que la parte demandante considera han sido violadas son las siguientes:

(6) 8879640 ext 11118

- Ley 91 de 1989, artículos 5 y 15
- Ley 244 de 1995, artículos 1 y 2
- Ley 1071 de 2006, artículos 4 y 5

Como concepto de violación, se plantearon los siguientes argumentos:

- Que las leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006, regularon la situación particular del pago de las cesantías parciales y definitivas de los servidores públicos, estableciendo un término perentorio para el reconocimiento de las mismas, que es de quince (15) días después de radicada la solicitud y cuarenta y cinco (45) días para proceder al pago después de haber sido expedido el acto administrativo de reconocimiento.

- Que este término está siendo burlado por la entidad accionada, pues se encuentra cancelando la prestación con posterioridad a los 70 días hábiles después de haber realizado la petición de la misma, debiendo asumir el Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio la sanción correspondiente por la mora en el pago de la cesantía, circunstancia ésta que se materializa como medio para resarcir los daños causados a la parte demandante.

#### **Contestación de la demanda:**

**La NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**, se opuso a las pretensiones de la demanda y propuso las excepciones de Ineptitud sustantiva de la demanda por falta de legitimación en la causa por pasiva al ser responsabilidad del ente territorial, falta de integración del contradictorio e Inepta demanda por indebido agotamiento del requisito de procedibilidad y genérica.

### **3. CONSIDERACIONES**

#### **Sobre la excepción de Falta de Legitimación en la Causa por Pasiva:**

La Nación Ministerio de Educación F.N.P.S.M, en la contestación a la demanda planteó la FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA, alegando que la sanción moratoria reclamada es competencia de las entidades territoriales conforme a lo dispuesto en el Parágrafo del artículo 57 de la Ley 1955 de 2019, la cual consagra que:

***“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.*”**

(6) 8879640 ext 11118

*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. Para el pago de las prestaciones económicas y los servicios de salud, el Fondo deberá aplicar el principio de unidad de caja con el fin de lograr mayor eficiencia en la administración y pago de las obligaciones definidas por la ley, con excepción de los recursos provenientes del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET). En todo caso, el Fondo debe priorizar el pago de los servicios de salud y de las mesadas pensionales de los maestros. Los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio solo podrán destinarse para garantizar el pago de las prestaciones económicas, sociales y asistenciales a sus afiliados docentes, pensionados y beneficiarios. No podrá decretarse el pago de indemnizaciones económicas por vía judicial o administrativa con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.*

*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. Parágrafo transitorio.*

*Para efectos de financiar el pago de las sanciones por mora a cargo Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio causadas a diciembre de 2019, facúltase al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para emitir Títulos de Tesorería que serán administrados por una o varias sociedades fiduciarias públicas; así mismo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público definirá la operación, las reglas de negociación y pago de los mismos. El Consejo Directivo del FOMAG efectuará la adición presupuestal de los recursos de los que trata el presente parágrafo. La emisión de bonos o títulos no implica operación presupuestal alguna y solo debe presupuestarse para efectos de su redención.”*

Si bien la norma anterior define claramente la responsabilidad de las entidades territoriales para el pago de la sanción por mora cuando se expiden los actos de reconocimiento por fuera de la oportunidad, la referida excepción y argumento, será negado en el caso sometido a estudio por las siguientes razones:

- El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio fue creado por la Ley 91 de 1989 como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, sin personería jurídica; por tanto, judicialmente actúa a través de la Nación y ésta a su vez está representada por el Ministro de Educación (ver artículo 159 del CPACA).
- De conformidad con lo dispuesto por el art. 9º de la Ley 91 de 1989, las prestaciones sociales pagadas por el Fondo, serán reconocidas por la Nación a través del Ministerio de Educación Nacional, función que se realiza por delegación en las entidades territoriales.

- La función delegada (art.9º Ley 489 de 1989), se enmarca en el reconocimiento de las prestaciones sociales de los docentes y en virtud de lo dispuesto por el citado Art. 56 de la Ley 962 de 2005 y de los artículos 2, 3, 4 y 5 del Decreto 2831 de 2005, la entidad territorial dentro de ese procedimiento, únicamente expide los actos de reconocimiento de las cesantías en nombre y representación de la Nación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y de esta forma continua, incluso a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1955 de 2019, pues con su expedición, lo único que se dio fue un cambio en el trámite de las cesantías, *puntualmente en la corrección de la doble revisión -de ida y vuelta- de la resolución de reconocimiento del auxilio de cesantías por parte de la FIDUPREVISORA S.A. Actualmente, al igual que en el procedimiento anterior, el interesado debe radicar su petición ante la Secretaría de Educación certificada, la cual deberá -en un término no mayor a 15 días hábiles- estudiarla, resolver si se reconoce o no la prestación y expedir el acto administrativo definitivo, sin solicitar revisión o autorización de la fiduciaria. Luego de surtida la notificación y la ejecutoria de la resolución, la Secretaría de Educación deberá subir al sistema y remitir a la FIDUPREVISORA S.A. el acto administrativo de reconocimiento de la prestación. El procedimiento culmina con el pago de la suma reconocida por parte de la fiduciaria, señalando que el término para ello no podrá sobrepasar los 45 días hábiles siguientes a la notificación del acto y a su ejecutoria.*

- Porque esa ha sido la tesis acogida por el Tribunal Administrativo de Caldas, en recientes fallos proferidos en segunda instancia donde se solicita el pago de la sanción moratoria para los docentes, concluyendo que la entidad en quien radica la función del reconocimiento y pago de las prestaciones docentes es el ente del orden nacional, en tanto las entidades territoriales son solo colaboradoras /ver sentencias del 13 de noviembre de 2020, M.P. Dohor Edwin Varón Vivas, radicación 17001-23-33-000-2020-00031, sentencia del 25 de marzo de 2021, M.P. Carlos Manuel Zapata Jaime, radicación 17001-23-000-2020-00052.

Las razones anteriormente esbozadas, llevan a concluir al Despacho que en los asuntos que se resuelven, la entidad que debe responder por el reconocimiento y pago de las prestaciones de los docentes regulados por la Ley 91 de 1989, es el Ministerio demandado quien de conformidad con lo previsto en el Parágrafo del artículo 5 de la Ley 1071 de 2006, éste tiene la posibilidad de *repetir* contra el funcionario responsable de producir la mora en el pago, en este caso, la expedición tardía del acto administrativo de reconocimiento. Al respecto:

“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

(6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales  
 WhatsApp 318 241 0825

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** (...). /Negrilla fuera de texto/

### **El fondo del asunto:**

Se pretende en este caso, la nulidad del acto administrativo ficto mediante el cual, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio negó al demandante; el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por extemporaneidad en el pago de las cesantías causadas por su labor como docente.

### **Problema Jurídico:**

*¿Hay lugar al reconocimiento de la sanción por mora por el no pago oportuno de las cesantías parciales o definitivas a los docentes de los establecimientos educativos del sector oficial, con sustento en la ley 1071 de 2006?*

### **Argumento central:**

#### **Las normas contenidas en la ley 1071 de 2006, son aplicables a los docentes:**

Ha definido el Consejo de Estado en sentencia SUJ-012-S2 del 18 de julio de 2018 que a los docentes le son aplicables las Leyes 244 de 1995<sup>1</sup> y 1071 de 2006<sup>2</sup>, que contemplan la sanción por mora en el reconocimiento y pago de las cesantías parciales o definitivas de los servidores públicos, siendo consonante esta posición, con la adoptada por la Corte Constitucional. Al punto explicó

*“...Con fundamento en lo expuesto, para la Sección Segunda 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<sup>3</sup>, 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...”*

<sup>1</sup> «por medio de la cual se fijan términos para el pago oportuno de cesantías para los servidores públicos, se establecen sanciones y se dictan otras disposiciones.»

<sup>2</sup> «por medio de la cual se adiciona y modifica la Ley 244 de 1995, se regula el pago de las cesantías definitivas o parciales a los servidores públicos, se establecen sanciones y se fijan términos para su cancelación.»

<sup>3</sup> Definición utilizada en el Decreto Ley 3135 de 1968, para significar a los empleados públicos y a los trabajadores oficiales.

Así las cosas, se concluye que la Ley 1071 de 2006, es aplicable en su integridad al régimen especial de los docentes, y por tanto, la Nación, Ministerio de Educación, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio debe acatar el mandato legal contenido en el art. 2 de la citada normativa, relacionado con el reconocimiento y pago oportuno de sus cesantías parciales y definitivas de éstos.

#### **Momento en que se causa la sanción moratoria:**

Ahora bien, la Ley 1071 de 2006 que modificó y adicionó la Ley 244 de 1995, regula el pago de las cesantías definitivas o parciales a los servidores públicos, así como establece sanciones y se fijan términos para su cancelación, disponiendo en lo pertinente:

“(…)

**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 petitionarios, 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 petitionario 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 (...)*. / Negrilla fuera de texto/

Normas de las que se deduce que la administración cuenta con 15 días hábiles para proferir el acto administrativo de reconocimiento, cuando medie solicitud de cesantías parciales o definitivas; en firme el acto administrativo de reconocimiento, dentro de los 45 días hábiles se debe surtir el pago de la prestación, so pena de incurrir en mora penalizada con un día de salario por cada día de atraso.

El Consejo de Estado en la sentencia de unificación a la que se ha hecho referencia, respecto a la exigibilidad de la sanción moratoria, estableció varias hipótesis sobre las cuales fijó las siguientes reglas:

HIPÓTESIS	NOTIFICACIÓN	CORRE EJECUTORIA	TÉRMINO PAGO CESANTÍA	CORRE MORATORIA
PETICIÓN SIN RESPUESTA	No aplica	10 días, después de cumplidos 15 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 computo del término de pago	10 días, después de cumplidos 15 para expedir el acto	45 días posteriores a la ejecutoria	70 días posteriores a la petición
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 <sup>4</sup>	45 días posteriores a la ejecutoria	67 días posteriores a la expedición del acto

<sup>4</sup> Se consideran los supuestos 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

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

### CASO CONCRETO:

El presente asunto encaja dentro de la tercera de las hipótesis teniendo en cuenta que se expidió el acto administrativo dentro del término y se notificó de manera electrónica. Aquí contabilizamos la mora, vencidos los 55 días a partir de la notificación.

Veamos:

Fecha de solicitud cesantías	Fecha límite para proferir el acto de reconocimiento	A.A de reconocimiento y notificación	Fecha límite para cancelar las cesantías - o 70 días-	Fecha de pago de las cesantías	¿Hubo mora?	
					SI	NO
2/01/2020	23/01/2020	Res. 04 del 8/01/2020	16/04/ 2020  55 días después notificación	20/05/2020	X	
	En tiempo	Personal 27/01/2020			Del 17 de abril al 19 de mayo de 2020	

En el presente caso y si bien el Ministerio de Educación Nacional, resolvió la petición de reconocimiento de manera oportuna, no sucedió lo mismo con el pago, el cual se realizó por fuera de los términos establecidos en la Ley 1071 de 2006.

entregarle el aviso, y 1 día para perfeccionar la notificación por este medio. Estas diligencias totalizan 12 días.

(6) 8879640 ext 11118

A lo anterior se agrega que ya la Corte Constitucional ha sentado una línea jurisprudencial en el sentido que es un derecho de los trabajadores el pago oportuno de sus prestaciones; así mismo ha aclarado quién asume las consecuencias del pago tardío de tales acreencias laborales<sup>5</sup>:

*“...**(i)** la sentencia C-428 de 1997, declaró inexecutable las expresiones “reconocerse, liquidarse y”, del artículo 14 de la Ley 344 de 1996 **(ii)** recordó los mandatos constitucionales sobre la necesidad de partida presupuestal disponible para todo gasto público, por ello no se pueden pagar las cesantías sin una disponibilidad previa; **(iii)** hizo suyas las consideraciones de sentencias anteriores en donde se sostuvo que una vez liquidada una cesantía parcial, lo normal sería que se le entregara al empleado, toda vez que él cuenta con ella para atender a las necesidades que según la ley justifican el retiro de la cesantía parcial. Lo anterior, porque “el retardo de la administración le causa daño económico, bien sea por la pérdida de la oportunidad de utilización efectiva de los fondos, ya por la necesidad de contratar créditos mientras el desembolso se produce”; **(iv)** igualmente reiteró que desde el punto de vista de la entidad pública obligada, ésta, de conformidad con el artículo 345 de la Constitución, no podría efectuar el correspondiente gasto público sin la suficiente disponibilidad presupuestal, **pero no lo es menos que, por una parte, el tiempo que transcurra entre la liquidación y el desembolso, inclusive por causas presupuestales, implica un deterioro del poder adquisitivo de la moneda, y por otra, que el costo respectivo no debe asumirlo el trabajador sino el patrono. Si éste desea que tal costo disminuya, habrá de procurar el pronto pago, mediante la agilización de los trámites presupuestales, pero no le será lícito prolongar indefinidamente la iniciación de los mismos, cargando al trabajador con las consecuencias...**”*

La anterior línea se mantiene, pues mediante sentencia C-006 de 2012, insistió en que el reconocimiento, liquidación y pago de las cesantías parciales a cargo de las entidades estatales, no puede someterse a la existencia de apropiaciones presupuestales.

De conformidad con la normativa citada y los hechos probados, el aquí demandante, tiene derecho al reconocimiento y pago de la sanción moratoria establecida en la Ley 1071 de 2006; por esta razón, es procedente declarar la nulidad del acto administrativo demandado.

En consecuencia, a título de restablecimiento del derecho, se condenará a la Nación - Ministerio de Educación - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, a que reconozca y pague, la sanción moratoria de que trata el parágrafo del artículo 5° de la Ley 1071 de 2006, con el salario base de liquidación explicado por el H. Consejo de Estado según se trate de reconocimiento de cesantías parciales o definitivas conforme a las reglas que condensó en el siguiente cuadro:

<sup>5</sup> Corte Constitucional, sentencia T-777 del 2008.



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

### Prescripción de acreencias:

En relación con la prescripción se acoge lineamiento fijado por la Sección Segunda del Consejo de Estado en Sentencia de Unificación jurisprudencial CE- SUJ004 de 2016<sup>6</sup>, conforme a lo regulado en el art. 151 del Código de Procedimiento Laboral<sup>7</sup> encontrando que en este asunto no hay lugar a declarar la prescripción, en tanto la petición de reconocimiento de la sanción moratoria fue presentada dentro de los tres años contados a partir de la tardanza en el pago de cesantías e interrumpiendo con ella la prescripción por un lapso igual; por su parte, la demanda fue presentada dentro de los tres años siguientes.

### Costas:

Se condenará en costas a la entidad demandada, partiendo del criterio objetivo que ha venido sustentando el H. Consejo de Estado para la imposición de las mismas, el cual concluye que no se debe evaluar a conducta de las partes (temeridad o mala fe), sino aspectos objetivos respecto de su causación, tal como lo prevé el Código General del Proceso, con el fin de darle plena aplicación a su artículo 365. Al respecto<sup>8</sup> se indicó que:

*“...El concepto de las costas del proceso está relacionado con todos los gastos necesarios o útiles dentro de una actuación de esa naturaleza y comprende los denominados gastos o expensas del proceso llamados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso*

<sup>6</sup> C.E, S de lo Contencioso Administrativo, S.II, C.P. Luis Rafael Vergara Quintero, 25 de agosto de 2016, radicado 08001 23 31 000 2011 00628-01 (0528-14): “...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 ordenamiento legal, la que sólo fue creada a partir de la consagración del régimen anualizado de las cesantías, en virtud de la ley 50 de 1990...”

<sup>7</sup> C.P.L: “Art. 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 patrono sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpirá la prescripción pero sólo por un lapso igual.”

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda – Subsección “A”, C.P. William Hernández Gómez, siete (7) de abril de dos mil dieciséis (201), Rad. 13001-23-33-000-2013-00022-01.

*Administrativo gastos ordinarios del proceso y otros como son los necesarios para traslado de testigos y para la práctica de la prueba pericial, los honorarios de auxiliares de la justicia como peritos y secuestres, transporte de expediente al superior en caso de apelación, pólizas, copias, etc.*

*Igualmente, el concepto de costas incluye las agencias del derecho que corresponden a los gastos por concepto de apoderamiento dentro del proceso, que el juez reconoce discrecionalmente a favor de la parte vencedora atendiendo a los criterios sentados en los numerales 3° y 4° del artículo 366 del C.G.P, y que no necesariamente deben corresponder al mismo monto de los honorarios pagados por dicha parte a su abogado los cuales deberán ser fijados contractualmente entre éstos conforme a los criterios previstos en el artículo 28 numeral 8° de la ley 1123 de 2007...”*

Siendo ello así, y considerando que en el presente asunto las costas se han causado, por lo menos en lo que tiene que ver con las agencias en derecho, habrá de condenarse a su pago a la entidad y en favor de la demandante, liquidación que se hará conforme a las normas del C.G. del P., antes referida.

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### **4. FALLA:**

**PRIMERO: DECLARAR NO PROBADA** la excepción de FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA propuesta por la demandada, conforme a lo dicho en la motiva.

**SEGUNDO: DECLARAR** la nulidad del acto administrativo ficto por medio del cual se negó el reconocimiento y pago de la sanción por mora establecida en la Ley 1071 de 2006 a la demandante, MARÍA ISABEL CORREDOR SÁNCHEZ, derivado de la petición del 11 de agosto de 2020.

**TERCERO: ORDENAR** a título de restablecimiento del derecho a la **NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**, a que reconozca y pague a la demandante, la sanción moratoria de que trata el parágrafo del artículo 5° de la Ley 1071 de 2006, consistente en un día de salario por cada día de retardo, para el período comprendido entre **el 17 de abril al 19 de mayo de 2020** y sobre el salario percibido por la demandante mientras se produjo la mora, esto es 2020.

**CUARTO: ADVERTIR** a la entidad que deberá cumplir la sentencia en los términos previstos en el artículo 192 del CPACA.

(6) 8879640 ext 11118

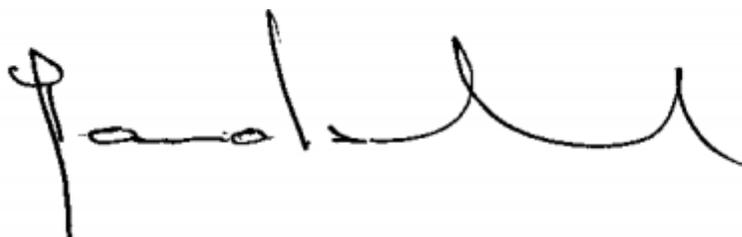
**QUINTO: CONDENAR** en costas a la NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, las cuales serán liquidadas por la Secretaría del Despacho, atendiendo las consideraciones expuestas en la parte motiva.

**SEXTO: EXPEDIR** las copias necesarias en los términos del artículo 114 del Código General del Proceso, ejecutoriada esta providencia.

**SÉPTIMO: LIQUIDAR** los gastos del proceso, DEVOLVER los remanentes si los hubiere y ARCHIVAR las diligencias, previas las anotaciones respectivas en el programa Justicia Siglo XXI una vez en firme la decisión.

**NOTIFICACION DE LA SENTENCIA:** Se procede a la notificación en estrados.

**CONTROL DE LEGALIDAD:** Se dio aplicación al artículo 207 del CPACA, realizando control de legalidad, sin que las partes se hubieren pronunciado al respecto.



**MARIA ISABEL GRISALES GOMEZ**  
**Juez**

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**

**AUDIENCIA INICIAL**

**ACTA No. 157**

**Artículo 180 de la Ley 1437 de 2011**

---

Siendo las nueve de la mañana (09:00 a.m.), del diez (10) de diciembre del año dos mil veintiuno (2021), el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales, declara abierta la audiencia inicial consagrada en el art. 180 del CPACA, de manera simultánea dentro de quince procesos de Nulidad y Restablecimiento del Derecho con similitud fáctica y normativa, seguidos contra la NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL -FOMAG-, los cuales pasan a identificarse:

**CASO No. 1**

Radicación: 1700133330042020-00004  
Demandante: LUZ ENEIDA GIRALDO OSPINA

**CASO No. 2**

Radicación: 1700133330042020-00079  
Demandante: LUZ ANGELA GALLEGO DAZA

**CASO No. 3**

Radicación: 1700133330042020-00086  
Demandante: MARÍA RUBIELA CASTRILLÓN

**CASO No. 4**

Radicación: 1700133330042020-00134  
Demandante: MARÍA CARIDAD MORENO LEÓN

**CASO No. 5**

Radicación: 1700133330042020-00271  
Demandante: JOSÉ MAURICIO RAMÍREZ MORALES

**CASO No. 6**

Radicación: 1700133330042020-00275  
Demandante: SANDRA MARÍA SÁNCHEZ ÁGUDELO

**CASO No. 7**

Radicación: 1700133330042020-00281  
Demandante: MIRIAM GEMA ARANGO ÁLVAREZ

**CASO No. 8**

Radicación: 1700133330042020-00285  
Demandante: LUIS ALFONSO MORALES HERRERA

**CASO No. 9**

Radicación: 1700133330042020-00286  
Demandante: IRLANDA OCHOA CARVAJAL

**CASO No. 10**

Radicación: 1700133330042021-00016  
Demandante: LUIS ENRIQUE RAMÍREZ OROZCO

**CASO No. 11**

Radicación: 1700133330042021-00019  
Demandante: MARÍA ISABEL CORREDOR SÁNCHEZ

**CASO No. 12**

Radicación: 1700133330042021-00024  
Demandante: DORA CECILIA PARRA CASTRO

**CASO No. 13**

Radicación: 1700133330042021-00053  
Demandante: EDGAR TORRES CASTILLO

**CASO No. 14**

Radicación: 1700133330042021-00054  
Demandante: MARTHA LUCÍA GIRALDO ARIAS

**ASISTENTES A LA AUDIENCIA:**

Se verificó la asistencia de quienes de manera obligatoria y facultativa debían concurrir a la diligencia, aclarando que la inasistencia de alguno de ellos, no impedirá su realización conforme lo dispone el inciso 2° del numeral 2° del artículo 180 del CPACA.

**Parte demandante:**

**CASOS 1 a 4, 8, 9 12 a 14: Dra. LUZ HERLINDA ÁLVAREZ SALINAS,**  
C.C.# 30.238.932 y T.P.# 293.598 del C. s. de la J., a quien se reconoció

---

 (6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales  
 WhatsApp 318 241 0825

personería conforme sustitución de la abogada LAURA MARCELA LOPEZ QUINTERO. A.S Nos. 540 a 548.

**CASOS 5, 6 y 7: DR. CRISTIAN DAVID GÓMEZ NARANJO, CC. 75.093.055 y T.P No. 163.476** conforme a la sustitución conferida por la abogada SANDRA SÁNCHEZ CANDAMIL, CC. 1.053.790.364 y T.P No. 230.903, a quien se le reconoció personería. A.S. No. 549 al 551.

**Casos 10 y 11. Dr. LUIS ALONSO ARISTIZABAL MARÍN, CC.4.597.967 y T.P. 80.968** conforme a la sustitución hecha por el abogado **RUBEN DARIO GIRALDO MONTOYA**.

Se acepta la renuncia a la abogada LILIANA RODRÍGUEZ y se reconoce Personería a los apoderados antes mencionados. A.S Nos. 554 y 555.

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

**EN TODOS LOS CASOS:** Actuó el **Dr. JAVIER RAMIRO CASTELLANOS SANABRIA**, identificado con la C.C.# 1.020.714.534 y T.P.# 237.954 del C. s. de la J., se le reconoció como apoderada sustituta conforme a los poderes suscritos por el Dr. LUIS ALFREDO SANABRIA RIOS. A.S Nos. 556 a 569.

**MINISTERIO PÚBLICO: DRA. CATALINA GÓMEZ DUQUE**

**IDENTIFICACIÓN DEL TEMA A TRATAR**

En los casos bajo estudio, los docentes demandantes solicitan el reconocimiento y pago de la sanción moratoria causada por el pago tardío de sus cesantías.

**SANEAMIENTO DEL PROCESO (Art. 180-5 CPACA)**

El Despacho no observó vicios o causales de nulidad que afecten el debido proceso en las actuaciones objeto de la presente audiencia y en igual sentido se pronunciaron las partes.

**CONCILIACIÓN**

Se otorgó la palabra a las partes para indicar si traen interés de conciliar en los casos objeto de la presente audiencia, atendiendo los conceptos allegados a las actuaciones.

(6) 8879640 ext 11118

En primer lugar, al apoderado del MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL quien presentó las propuestas de conciliación traídas en 6 procesos, sustentando los términos de las mismas.

En los procesos 2021-00019, 2020-285, 2021-00016, 2020-00286, 2021-00004., 2021-00053, 2020-000275 precisó que el Comité de Conciliación acordó no proponer ninguna fórmula por tratarse de moras causadas con posterioridad al 31 de diciembre de 2019.

Se corrió traslado a los apoderados de los demandantes para pronunciarse respecto a las mismas:

El abogado CRISTIAN CAMILO en los casos que representa, no aceptó la conciliación propuesta porque no se ajusta a la totalidad de los días computados por la entidad.

En lo que atañe a los procesos en los que actúa como apoderada la firma López Quintero, la abogada **LUZ HERLINDA ÁLVAREZ SALINAS** no aceptó las propuestas de conciliación porque evidencia diferencia entre el número de días y la cuantía reclamada, al igual que lo atinente al porcentaje que en sede administrativa han venido reconociendo el 100%, amén que en muchas de las que ya fueron aceptadas no se ha realizado el pago.

El apoderado de la firma GIRALDO ABOGADOS se abstuvo de hacer pronunciamiento frente a ello ante la posición de la accionada de no formular propuesta de conciliación en los casos que representa.

La Delegada del Ministerio Público ante la ausencia de conciliación, solicitó que se declare fallida la presente etapa, lamentando la postura de la entidad accionada ante la clara posición de unificación del Consejo de Estado.

El Despacho declaró fallida la presente etapa para los 14 procesos tanto en los que se presentó como en los que no se recibió propuesta de conciliación.

**EXCEPCIONES PREVIAS (Art. 180-6 CPACA)  
Autos Interlocutorios Nos. (1095 al 1100)**

a.- En algunos de los casos fueron planteadas las excepciones previas que se resuelven a continuación:

**FALTA DE INTEGRACION DE LITISCONSORCIO NECESARIO**

CASO 6 - 2020-00275  
CASO 10 – 2021-000016  
CASO 11 – 2021-00019  
CASO 12 – 2021-00024  
CASO 13 – 2021-00053  
CASO 14 – 2021-00054

(6) 8879640 ext 11118

En los procesos que se refieren, la entidad demandada planteó este medio exceptivo bajo el argumento que es necesario la presencia del ente territorial y de la Fiduprevisora, en virtud al procedimiento establecido en las Leyes 91 de 1989 y 962 de 2005, así como el Decreto 2831 de 2005, concluyendo que como en el trámite administrativos relativo al reconocimiento de cesantías de los docentes participan diferentes actores, esto es, el ente nominador o entidad territorial y la Fiduprevisora S.a., en su calidad de vocera y administradora del FOMAG, es que deben vincularse en tal calidad. En algunos de ellos sustentó lo regulado por el artículo 57 de la Ley 1955.

Se deja constancia que se resuelve la excepción declarándola no probada (argumentos contenidos en el registro del audio y video).

### **INEPTITUD DE LA DEMANDA POR INDEBIDO AGOTAMIENTO DEL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD**

CASO 10 RAD 2021-00016  
CASO 11 2021-00019  
CASO 12 RAD 2021-00024  
CASO 13 RAD 2021-00053

Se planteó la ineptitud sustancial de la demanda por indebido agotamiento del requisito de procedibilidad, en tanto no fue convocada la entidad territorial, al tenor de lo dispuesto por el art. 57 de la Ley 1955 de 2019.

Si bien este reclamo se enmarca en los presupuestos regulados por el art. 161 el CPACA y no por las excepciones previas del art. 100 del C. G. del P., debe decir el Juzgado que los mismos se niegan porque la entidad que se demanda es el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FOMAG, era contra ella que se debía acreditar el requisito de procedibilidad; conclusión que se acompasa con la decisión del Despacho de negar la integración del contradictorio con la entidad territorial como litisconsorcio necesario.

Ahora bien, de resultar que la mora se presentó en la expedición del acto administrativo y por tanto, hay responsabilidad del ente territorial, se realizará pronunciamiento específico en torno a la capacidad que le asiste a la NACIÓN de repetir frente a las mismas.

### **CADUCIDAD**

En el caso 6, correspondiente al radicado 2020-0275, la entidad demandada plantea la CADUCIDAD, planteando argumentos generales, pero ninguno dirigido al caso concreto, situación que no impide al Juzgado decir que en ese proceso se ha demandado un acto ficto o presunto, para lo cual no se tiene establecido término de caducidad, al tenor de lo dispuesto por el literal d), del art. 164 del CPACA.

---

(6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales  
 WhatsApp 318 241 0825

**b.- Requisitos de procedibilidad:**

Respecto a la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad (art. 161-1 CPACA), encontramos que en todos los casos se cumplió con este requisito.

En cuanto al requisito del numeral 2° del art. 161 del CPACA que hace referencia a la necesidad de haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios, se observa que los actos administrativos demandados no dieron la oportunidad de interponer recursos, al tratarse además de actos fictos o presuntos, que permiten ser atacados vía judicial sin la interposición de algún recurso de tipo obligatorio.

Notificadas las decisiones, las partes estuvieron conformes con la decisión adoptada, a excepción del apoderado del FOMAG quien interpuso el recurso de reposición frente a la decisión de integración de litis consorte necesario, atendiendo a lo regulado en la Ley 1955 de 2019 art. 57.

Al correr traslado a los apoderados del recurso, la doctora Luz Herlinda afirmó que deja en consideración del Despacho la decisión y el apoderado CRISTIAN CAMILO solicitó que se mantenga la decisión conforme a la responsabilidad del FOMAG para realizar el pago de las prestaciones.

El abogado LUIS ALONSO, por su parte, indicó que el art. 57 de la Ley 1955 de 2019 debe armonizarse con las demás normas que regulan los términos de cesantías de los servidores públicos y comparte la decisión del Despacho en el entendido de que el FOMAG puede repetir frente a las entidades territoriales.

La Procuradora Judicial solicitó la aplicación al art. 242 del CPACA modificado por la Ley 2080 de 2021, esto es, tramitar el recurso interpuesto por la parte demandada. Preciso que al FOMAG le correspondía haber realizado pronunciamiento en forma oportuna, probando que la mora estuvo en cabeza del ente territorial y no en esta oportunidad trasladar la responsabilidad al Despacho.

Se decretó un receso de 15 minutos para analizar los argumentos planteados.

Reanudada la audiencia, el Juzgado conforme al art. 243 del CPACA encontró procedente resolver el recurso interpuesto y por consiguiente, mantuvo la decisión de negar la excepción de falta de integración del litis consorcio necesario, exponiendo los argumentos para ello tal y como quedó en el registro de audio y video.

La decisión fue notificada en estrados, sin que se interpusieran recursos frente a ella.

### **FIJACIÓN DEL LITIGIO (Art. 180-7 CPACA)**

Para desarrollar esta etapa de la audiencia, el Despacho procedió a anunciar de manera sucinta, el contenido de las pretensiones de las demandas:

### **PRETENSIONES**

En todos los casos, se solicitó la nulidad de los actos administrativos fictos por medio de los cuales, se negó a los docentes accionantes, el reconocimiento y pago de la SANCIÓN POR MORA establecida en la Ley 1071 de 2006, que corresponden a las siguientes:

<b>No. CASO</b>	<b>RAD.</b>	<b>DEMANDANTE</b>	<b>Actos fictos demandados A raíz de las peticiones de:</b>
1	2020-00004	Luz Eneida Giraldo Ospina	Petición del 31 de julio de 2018
2	2020-00079	Luz Ángela Gallego Daza	Petición del 10 de julio de 2019
3	2020-00086	María Rubiela Castrillón	Petición del 10 de julio de 2019
4	2020-00134	María Caridad Moreno León	Petición del 25 de octubre de 2019
5	2020-00271	José Mauricio Ramírez Morales	Petición del 4 de marzo de 2019
6	2020-00275	Sandra María Sánchez Agudelo	Petición del 6 de septiembre de 2019
7	2020-00281	Miriam Gema Arango Álvarez	Petición del 5 de marzo de 2019
8	2020-00285	Luis Alfonso Morales Herrera	Petición del 5 de noviembre de 2019
9	2020-00286	Irlanda Ochoa Carvajal	Petición del 29 de marzo de 2019
10	2021-00016	Luis Enrique Ramírez Orozco	Petición del 10 de agosto de 2020
11	2021-00019	María Isabel Corredor Sánchez	Petición del 11 de agosto de 2020
12	2021-00024	Dora Cecilia Parra Castro	Petición del 30 de junio de 2020
13	2021-00053	Edgar Torres Castillo	Petición del 27 de agosto de 2020
14	2021-00054	Martha Lucía Giraldo Arias	Petición del 27 de agosto de 2020

Adicionalmente se solicita declarar que los accionantes, tienen derecho a que la demandada, les reconozca y pague la sanción por mora establecida en la Ley 1071 de 2006, equivalente a un día de salario por cada día de retardo contados a partir de los **60 o 70** días hábiles, desde el momento en que se radicaron las respectivas solicitudes de reconocimiento de cesantías y hasta que se hizo efectivo el pago de las mismas.

Que se condene a la entidad accionada a reconocer y pagar los ajustes de valor a que haya lugar con motivo de la disminución del poder adquisitivo de la sanción moratoria que se reconozca, tomando como base el IPC desde la fecha en que se pagó la cesantía hasta la ejecutoria de la sentencia que ponga fin a este proceso (excepto en los casos No. 10 y 11).

Que se condene a la demanda al pago de intereses a que haya lugar, art. 195 CPACA

(6) 8879640 ext 11118

Que se condene en costas y al cumplimiento del fallo en los términos del Art. 192 de la ley 1437 de 2011.



## HECHOS

Seguidamente pasa el Despacho a hacer un resumen de los hechos de las demandas:

1. Que el artículo 3 de la Ley 91 de 1989 creó el **Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio** como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica y atendiendo a lo regulado por el parágrafo 2° del art. 15 de la Ley 91 de 1989, le asignó como competencia el pago de las cesantías de los docentes de los establecimientos educativos del sector oficial.
2. Que los demandantes por laborar como docentes en el Departamento de Caldas o el Municipio de Manizales, le solicitaron al Ministerio de Educación – Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, el reconocimiento y pago de cesantías a las cuales tenían derecho.
3. Dichas cesantías fueron reconocidas y pagadas en distintas fechas por intermedio de entidad bancaria.
4. Que a los accionantes se les cancelaron sus cesantías en un término superior a los **60** días con los que contaba la entidad para realizar el pago en los casos en los que se renunció a términos de ejecutoria o **70** días después de presentada la solicitud, como se detalla a continuación:

Expediente	Fecha de solicitud de cesantías	A.A de reconocimiento	Fecha de pago de las cesantías (S/n la demanda)	Días de mora
<b>Caso No 1</b> 2020-00004	31/10/2017	Res.9974-6 del 19/12/2017	9/07/2018	145
<b>Caso No.2</b> 2020-00079	23/05/2016	Res. 413 del 27/06/2016	26/09/2016	21
<b>Caso No 3</b> 2020-00086	4/09/2018	Res. 751 del 17/10/2018	31/01/2019	48
<b>Caso No 4</b> 2020-00134	18/06/2019	Res. 4018-6 del 4/07/2019	21/10/2019	21
<b>Caso No 5</b> 2020- 00271	29/08/2019	Res. 10198-6 del 22/12/2017	16/03/2018	107
<b>Caso No 6</b> 2020- 00275	25/05/2016	Res. 5899-6 del 26/07/2016	1/11/2016	66
<b>Caso No 7</b> 2020- 00281	17/02/2017	Res.00000251 del 7/04/2017	27/07/2017	69

(6) 8879640 ext 11118

<b>Caso No 8 2020-00285</b>	27/06/2019	Res. 4351-6 del 18/07/2019	21/10/2019	13
<b>Caso No. 9 2020-00286</b>	30/07/2018	Res. 7708-6 del 6/09/2018	24/04/2019	165
<b>Caso No 10 2020-00016</b>	27/11/2019	Res. 7757-6 del 11/12/2019	13/04/2020	33
<b>Caso No 11 2021-00019</b>	2/01/2020	Res. 04 del 8/01/2020	20/05/2020	34
<b>Caso No 12 2021-00024</b>	27/02/2020	Res. 1216-6 del 17/03/2020	13/07/2020	32
<b>Caso No 13 2021-00053</b>	19/02/2020	Res. 1038-6 del 9/03/2020	13/07/2020	40
<b>Caso No 14 2021-00054</b>	4/03/2020	Res. 156 del 13/03/2020	31/07/2020	33



5. Que los accionantes solicitaron el reconocimiento y pago de la sanción moratoria a la entidad accionada y ésta, resolvió negativamente tales peticiones mediante los actos administrativos fictos atacados.

6.- Frente a los hechos, **La NACIÓN -MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**, en todos los casos con excepción de los casos 2 y 4 en los que guardó silencio, se opuso a las pretensiones y frente a los hechos, respondió así:

No. caso	SON CIERTOS	PARCIAL MENTE CIERTO	NO SON CIERTOS	NO SON HECHOS	NO LE CONSTAN
1.	1, 2, 3, 4 y 8		5 y 7 ya que el dinero se consignó el 26/02/18		6
2	No contestó				
3	1 al 6 y 8				7
4	No contestó				
5	1, 2 y 3		4, 5, 6 y 7 Dinero a disposición el 23/02/18		8, 9 a 13
6	1 a 3 y 14		4, 6, 10 y 13: dinero a disposición el 27/10/2016 y # de días mora es inferior	5, 7, 11	8, 9 y 12
7	1 a 4 y 14		5, 7 y 10		6, 8, 9, 11 a 13
8	1 a 4		5 dinero a disposic. 16/10/2019	6 y 7	8
9	1 a 4		5 y 7 dinero a disposición el 29/10/18	6	8
10	1, 3, 4 y 5	2			6 y 7

(6) 8879640 ext 11118

<b>11</b>	1, 3, 4 y 5	2		6 y 7
<b>12</b>	1 a 5			6 y 7
<b>13</b>	1, 3 a 5	2		6, 7 y 8
<b>14</b>	1 a 5		6 acto adtivo revestido de legalidad	8

### PROBLEMAS JURÍDICOS:

El Despacho considera que más allá de las circunstancias fácticas que plantean los hechos de las causas antes señaladas, el punto litigioso se contrae a determinar si legalmente tenía la entidad la obligación de reconocer y pagar la sanción moratoria, al no haber cancelado las cesantías dentro de los siguientes 60 o 70 días contados a partir de la fecha de radicación de la solicitud por los demandantes.

Seguidamente, se otorgó la palabra a las partes para que se pronunciaran sobre la fijación del litigio, sin realizar reparos.

### MEDIDAS CAUTELARES (Artículo 180, num.9º)

Las partes no presentaron solicitudes de medidas cautelares y el Despacho tampoco encontró necesario decretar alguna de urgencia, por lo cual se terminó esta etapa y se continuó con la siguiente fase de la audiencia.

### DECRETO DE PRUEBAS (Artículo 180-10) A.I. Nos. 1101 a 1114.

Procedió el Juzgado a incorporar como pruebas hasta donde la ley lo permita, los documentos aportados por las partes al momento de la presentación de las demandas que reposan a folios:

CASO No	PARTE DEMANDANTE Todos del archivo 01 o 02 de cada expediente electrónico	PARTE DEMANDADA documentos que acreditan la representación judicial de la entidad.
1   2020-00004	Fls 19 al 30	Fls. 8 y 9 - Archivo 03
2   <b>2020-00079</b>	Fls. 18 al 71	No contestó
3   <b>2020-00086</b>	Fls. 18 al 72	Fls. 7 al 32 - Archivo 05
4   <b>2020-00134</b>	Fls. 18 al 28	No contestó
5   <b>2020-00271</b>	Fls. 10 al 25	Fls. 1 al 19 - Archivo 07
6   <b>2020-00275</b>	Fls. 10 al 25	Fls. 18 al 94 - Archivo 07
7   <b>2020-00281</b>	Fls. 10 al 23	Fls. 1 al 26 - Archivo 06
8   <b>2020-00285</b>	Fls. 18 al 29	Fls. 1 al 19 - Archivo 07

9	<b>2020-00286</b>	Fls. 18 al 32	Fls. 1 al 19 y 28 - Archivo 07
10	<b>2020-00016</b>	Fls. 19 al 32	Fls. 13 al 77 - Archivo 07
11	<b>2021-00019</b>	Fls. 19 al 38	Fls. 1 al 19 - Archivo 09
12	<b>2021-00024</b>	Fls. 19 al 35	Fls. 1 al 12 - Archivo 10
13	<b>2021-00053</b>	Fls. 18 al 29	Fls. 1 al 14 - Archivo 10
14	<b>2021-00054</b>	Fls. 18 al 30	Fls. 1 al 19 - Archivo 10

En el caso 1, la parte demandante solicita en el escrito de traslado de excepciones, oficiar a la FIDUPREVISORA para que certifique sobre las constancias de notificación de las consignaciones hechas por concepto de las cesantías reconocidas en la resolución 9974-6 del 19 de diciembre de 2017. Esta petición habrá de ser negada por innecesaria, en tanto con los documentos aportados se reúnen los elementos jurídicos para resolver la litis.

Adicionalmente, el Ministerio de Educación Nacional solicita en algunos procesos se solicite a la entidad territorial la remisión del expediente administrativo, peticiones que se tornan innecesarias, en la medida en que con las documentales presentadas se reúnen los elementos jurídicos necesarios para proferir la decisión pertinente.

En el caso No. 8 El Ministerio pide se oficie a la Fiduprevisora a fin de que remita certificado de pago vía administrativa de la sanción moratoria que surgió del pago de las cesantías parciales mediante resolución 4351 del 18 de julio de 2019. Por innecesario .

En los casos Nos 10, 11, 13 y 14 el Ministerio pidió solicitar a la Fiduprevisora certificación sobre la fecha en que fue puesto en conocimiento el acto administrativo demandado, petición que se negó por innecesaria para resolver la litis, teniendo en cuenta que ya se reunieron los elementos jurídicos para ello.

En igual sentido se resolvió la petición realizada por el apoderado del FOMAG, quien solicitó decretar prueba de oficio en el caso 9 para establecer la responsabilidad de la entidad territorial en el pago tardío de las cesantías, la cual se negó por los mismos argumentos antes expuestos.

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

**Parte demandante:** Los apoderados de los demandantes hicieron uso de esta oportunidad procesal para insistir en los pedimentos de cada una de sus demandas, en cuanto a la mora causada por el pago tardío de las cesantías a los docentes demandantes.

**Parte demandada:** La apoderada de la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL

MAGISTERIO alega de conclusión reiterando los argumentos de defensa y resaltando que deben tenerse en cuenta los planteamientos del art. 57 de la Ley 1955 de 2019 para determinar la responsabilidad de las entidades territoriales cuando la mora es posterior al 31 de diciembre de 2019 y no decretar la nulidad de los actos acusados, ni condenar en costas a la entidad demandada.

La Procuradora Judicial rindió igualmente su concepto para todos los casos, solicitando la aplicación de la sentencia de Unificación en materia de sanción mora para acceder a las pretensiones negando la indexación solicitada.

Escuchadas las partes, se dispuso la suspensión de la audiencia para anunciar las decisiones pertinentes.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL**



**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**  
Manizales, diez (10) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

Radicado: 170013333004-2021-00024-00  
Medio de Control: NULIDAD y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Demandante: DORA CECILIA PARRA CASTRO  
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN  
NACIONAL – FONDO NACIONAL DE  
PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO  
Sentencia No.: 260

**1. ASUNTO**

Procede el Despacho a proferir sentencia en audiencia inicial, dentro del medio de control de NULIDAD y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO interpuesto por DORA CECILIA PARRA CASTRO.

**2. ANTECEDENTES**

**Pretensiones:**

Se solicita la nulidad del acto ficto del 30 de septiembre de 2020 originado en petición realizada el 30 de junio de 2020, que negó a la accionante, el reconocimiento y pago de la SANCIÓN POR MORA establecida en la Ley 1071 de 2006.

(6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales  
 WhatsApp 318 241 0825

Adicionalmente, solicita declarar que la accionante, tiene derecho a que la demandada, le reconozca y pague la mencionada SANCIÓN POR MORA establecida en la Ley 1071 de 2006.

Como restablecimiento del derecho solicita:

Que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, reconozca y pague a la accionante la SANCIÓN POR MORA, equivalente a un (1) día de salario por cada día de retardo, contados desde los 70 días hábiles, después de haber radicado la solicitud de cesantía ante la entidad y hasta cuando se hizo efectivo el pago de la misma.

Que se condene a la entidad accionada al cumplimiento del fallo en los términos de los Arts 192 y ss de la Ley 1437 de 2011.

Condenar en costas conforme a la entidad demandada, conforme al Art. 188 CPACA.

#### **Supuestos fácticos:**

- Que el artículo 3 de la Ley 91 de 1989 creó el FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica.
- Que de conformidad con el parágrafo 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, le asignó la competencia al FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, el pago de las cesantías de los docentes de los establecimientos educativos del sector oficial.
- Que el 27 de febrero de 2020, la demandante solicitó el reconocimiento y pago de las cesantías a que tenía derecho como docente en los servicios educativos estatales del DEPARTAMENTO DE CALDAS.
- Que las cesantías fueron reconocidas a través de la Resolución No. 1216-6 del 17 de marzo de 2020 y pagada el 11 de junio de 2020.
- Que el plazo con el cual contaba la entidad demandada para cancelar las cesantías iba hasta el 11 de junio de 2020 y hasta el momento de su cancelación transcurrieron 32 días de mora.
- Que frente a la reclamación de la sanción moratoria realizada el 30 de junio de 2020, la entidad guardó silencio.

#### **Normas violadas y concepto de violación:**

Las normas que la parte demandante considera han sido violadas son las siguientes:

- Ley 91 de 1989, artículos 5 y 15
- Ley 244 de 1995, artículos 1 y 2
- Ley 1071 de 2006, artículos 4 y 5

Como concepto de violación, se plantearon los siguientes argumentos:

- Que las leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006, regularon la situación particular del pago de las cesantías parciales y definitivas de los servidores públicos, estableciendo un término perentorio para el reconocimiento de las mismas, que es de quince (15) días después de radicada la solicitud y cuarenta y cinco (45) días para proceder al pago después de haber sido expedido el acto administrativo de reconocimiento.
- Que este término está siendo burlado por la entidad accionada, pues se encuentra cancelando la prestación con posterioridad a los 70 días hábiles después de haber realizado la petición de la misma, debiendo asumir el Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio la sanción correspondiente por la mora en el pago de la cesantía, circunstancia ésta que se materializa como medio para resarcir los daños causados a la parte demandante.

#### **Contestación de la demanda:**

**La NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**, se opuso a las pretensiones de la demanda y propuso las excepciones de legalidad del acto demandado, improcedencia de indexación de las condenas, falta de legitimación en la causa por pasiva por ser responsabilidad del Departamento de Caldas; compensación, sostenibilidad financiera de la entidad y genérica.

### **3. CONSIDERACIONES**

#### **Sobre la excepción de Falta de Legitimación en la Causa por Pasiva:**

La Nación Ministerio de Educación F.N.P.S.M, en la contestación a la demanda planteó la FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA, alegando que la sanción moratoria reclamada es competencia de las entidades territoriales conforme a lo dispuesto en el Parágrafo del artículo 57 de la Ley 1955 de 2019, la cual consagra que:

**“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.

(6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales  
 WhatsApp 318 241 0825

*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. Para el pago de las prestaciones económicas y los servicios de salud, el Fondo deberá aplicar el principio de unidad de caja con el fin de lograr mayor eficiencia en la administración y pago de las obligaciones definidas por la ley, con excepción de los recursos provenientes del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET). En todo caso, el Fondo debe priorizar el pago de los servicios de salud y de las mesadas pensionales de los maestros. Los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio solo podrán destinarse para garantizar el pago de las prestaciones económicas, sociales y asistenciales a sus afiliados docentes, pensionados y beneficiarios. No podrá decretarse el pago de indemnizaciones económicas por vía judicial o administrativa con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.*

*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. Parágrafo transitorio.*

*Para efectos de financiar el pago de las sanciones por mora a cargo Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio causadas a diciembre de 2019, facúltase al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para emitir Títulos de Tesorería que serán administrados por una o varias sociedades fiduciarias públicas; así mismo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público definirá la operación, las reglas de negociación y pago de los mismos. El Consejo Directivo del FOMAG efectuará la adición presupuestal de los recursos de los que trata el presente parágrafo. La emisión de bonos o títulos no implica operación presupuestal alguna y solo debe presupuestarse para efectos de su redención.”*

Si bien la norma anterior define claramente la responsabilidad de las entidades territoriales para el pago de la sanción por mora cuando se expiden los actos de reconocimiento por fuera de la oportunidad, la referida excepción y argumento, será negado en los casos sometidos a estudio por las siguientes razones:

- El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio fue creado por la Ley 91 de 1989 como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, sin personería jurídica; por tanto, judicialmente actúa a través de la Nación y ésta a su vez está representada por el Ministro de Educación (ver artículo 159 del CPACA).
- De conformidad con lo dispuesto por el art. 9º de la Ley 91 de 1989, las prestaciones sociales pagadas por el Fondo, serán reconocidas por la Nación a través del Ministerio de Educación Nacional, función que se realiza por

delegación en las entidades territoriales.

- La función delegada (art.9º Ley 489 de 1989), se enmarca en el reconocimiento de las prestaciones sociales de los docentes y en virtud de lo dispuesto por el citado Art. 56 de la Ley 962 de 2005 y de los artículos 2, 3, 4 y 5 del Decreto 2831 de 2005, la entidad territorial dentro de ese procedimiento, únicamente expide los actos de reconocimiento de las cesantías en nombre y representación de la Nación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y de esta forma continua, incluso a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1955 de 2019, pues con su expedición, lo único que se dio fue un cambio en el trámite de las cesantías, *puntualmente en la corrección de la doble revisión -de ida y vuelta- de la resolución de reconocimiento del auxilio de cesantías por parte de la FIDUPREVISORA S.A. Actualmente, al igual que en el procedimiento anterior, el interesado debe radicar su petición ante la Secretaría de Educación certificada, la cual deberá -en un término no mayor a 15 días hábiles- estudiarla, resolver si se reconoce o no la prestación y expedir el acto administrativo definitivo, sin solicitar revisión o autorización de la fiduciaria. Luego de surtida la notificación y la ejecutoria de la resolución, la Secretaría de Educación deberá subir al sistema y remitir a la FIDUPREVISORA S.A. el acto administrativo de reconocimiento de la prestación. El procedimiento culmina con el pago de la suma reconocida por parte de la fiduciaria, señalando que el término para ello no podrá sobrepasar los 45 días hábiles siguientes a la notificación del acto y a su ejecutoria.*

- Porque esa ha sido la tesis acogida por el Tribunal Administrativo de Caldas, en recientes fallos proferidos en segunda instancia donde se solicita el pago de la sanción moratoria para los docentes, concluyendo que la entidad en quien radica la función del reconocimiento y pago de las prestaciones docentes es el ente del orden nacional, en tanto las entidades territoriales son solo colaboradoras /ver sentencias del 13 de noviembre de 2020, M.P. Dohor Edwin Varón Vivas, radicación 17001-23-33-000-2020-00031, sentencia del 25 de marzo de 2021, M.P. Carlos Manuel Zapata Jaime, radicación 17001-23-000-2020-00052.

Las razones anteriormente esbozadas, llevan a concluir al Despacho que en los asuntos que se resuelven, la entidad que debe responder por el reconocimiento y pago de las prestaciones de los docentes regulados por la Ley 91 de 1989, es el Ministerio demandado quien de conformidad con lo previsto en el Parágrafo del artículo 5 de la Ley 1071 de 2006, éste tiene la posibilidad de *repetir* contra el funcionario responsable de producir la mora en el pago, en este caso, la expedición tardía del acto administrativo de reconocimiento. Al respecto:

“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** (...). /Negrilla fuera de texto/

### **El fondo del asunto:**

Se pretende en este caso, la nulidad del acto administrativo ficto mediante el cual, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio negó a la demandante; el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por extemporaneidad en el pago de las cesantías causadas por su labor como docente.

### **Problema Jurídico:**

*¿Hay lugar al reconocimiento de la sanción por mora por el no pago oportuno de las cesantías parciales o definitivas a los docentes de los establecimientos educativos del sector oficial, con sustento en la ley 1071 de 2006?*

### **Argumento central:**

### **Las normas contenidas en la ley 1071 de 2006, son aplicables a los docentes:**

Ha definido el Consejo de Estado en sentencia SUJ-012-S2 del 18 de julio de 2018 que a los docentes le son aplicables las Leyes 244 de 1995<sup>1</sup> y 1071 de 2006<sup>2</sup>, que contemplan la sanción por mora en el reconocimiento y pago de las cesantías parciales o definitivas de los servidores públicos, siendo consonante esta posición, con la adoptada por la Corte Constitucional. Al punto explicó

*“...Con fundamento en lo expuesto, para la Sección Segunda 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<sup>3</sup>, 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*

<sup>1</sup> «por medio de la cual se fijan términos para el pago oportuno de cesantías para los servidores públicos, se establecen sanciones y se dictan otras disposiciones.»

<sup>2</sup> «por medio de la cual se adiciona y modifica la Ley 244 de 1995, se regula el pago de las cesantías definitivas o parciales a los servidores públicos, se establecen sanciones y se fijan términos para su cancelación.»

<sup>3</sup> Definición utilizada en el Decreto Ley 3135 de 1968, para significar a los empleados públicos y a los trabajadores oficiales.

**empleados públicos**, establecido en la norma superior y desarrollado a través de la ley...”

Así las cosas, se concluye que la Ley 1071 de 2006, es aplicable en su integridad al régimen especial de los docentes, y por tanto, la Nación, Ministerio de Educación, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio debe acatar el mandato legal contenido en el art. 2 de la citada normativa, relacionado con el reconocimiento y pago oportuno de sus cesantías parciales y definitivas de éstos.

### **Momento en que se causa la sanción moratoria:**

Ahora bien, la Ley 1071 de 2006 que modificó y adicionó la Ley 244 de 1995, regula el pago de las cesantías definitivas o parciales a los servidores públicos, así como establece sanciones y se fijan términos para su cancelación, disponiendo en lo pertinente:

“(…)

**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 (...). / Negrilla fuera de texto/*

Normas de las que se deduce que la administración cuenta con 15 días hábiles para proferir el acto administrativo de reconocimiento, cuando medie solicitud de cesantías parciales o definitivas; en firme el acto administrativo de reconocimiento, dentro de los 45 días hábiles se debe surtir el pago de la prestación, so pena de incurrir en mora penalizada con un día de salario por cada día de atraso.

El Consejo de Estado en la sentencia de unificación a la que se ha hecho referencia, respecto a la exigibilidad de la sanción moratoria, estableció varias hipótesis sobre las cuales fijó las siguientes reglas:

HIPÓTESIS	NOTIFICACIÓN	CORRE EJECUTORIA	TÉRMINO PAGO CESANTÍA	CORRE MORATORIA
PETICIÓN SIN RESPUESTA	No aplica	10 días, después de cumplidos 15 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 computo del término de pago	10 días, después de cumplidos 15 para expedir el acto	45 días posteriores a la ejecutoria	70 días posteriores a la petición
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 <sup>4</sup>	45 días posteriores a la ejecutoria	67 días posteriores a la expedición del acto

<sup>4</sup> Se consideran los supuestos 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

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

### CASO CONCRETO:

El presente asunto encaja dentro de la sexta de las hipótesis teniendo en cuenta que se expidió el acto administrativo dentro del término y no se notificó. Aquí contabilizamos la mora, vencidos los 67 días a partir del día su expedición. Veamos:

Fecha de solicitud cesantías	Fecha límite para proferir el acto de reconocimiento	A.A de reconocimiento y notificación	Fecha límite para cancelar las cesantías - o 70 días-	Fecha de pago de las cesantías	¿Hubo mora?	
					SI	NO
27/02/2020	19/03/2020	Res. 1216-6 del 17/03/2020	8/06/2020	13/07/2020	X	
	Término	Sin constancia notificación	67 días después radicada la solicitud		Del 9 de junio al 12 de julio de 2020	

En el presente caso y si bien el Ministerio de Educación Nacional, resolvió la petición de reconocimiento de manera oportuna, no sucedió lo mismo con el pago, el cual se realizó por fuera de los términos establecidos en la Ley 1071 de 2006.

A lo anterior se agrega que ya la Corte Constitucional ha sentado una línea jurisprudencial en el sentido que es un derecho de los trabajadores el pago

entregarle el aviso, y 1 día para perfeccionar la notificación por este medio. Estas diligencias totalizan 12 días.

(6) 8879640 ext 11118

oportuno de sus prestaciones; así mismo ha aclarado quién asume las consecuencias del pago tardío de tales acreencias laborales<sup>5</sup>:

*“...(i) la sentencia C-428 de 1997, declaró inexequibles las expresiones “reconocerse, liquidarse y”, del artículo 14 de la Ley 344 de 1996 (ii) recordó los mandatos constitucionales sobre la necesidad de partida presupuestal disponible para todo gasto público, por ello no se pueden pagar las cesantías sin una disponibilidad previa; (iii) hizo suyas las consideraciones de sentencias anteriores en donde se sostuvo que una vez liquidada una cesantía parcial, lo normal sería que se le entregara al empleado, toda vez que él cuenta con ella para atender a las necesidades que según la ley justifican el retiro de la cesantía parcial. Lo anterior, porque “el retardo de la administración le causa daño económico, bien sea por la pérdida de la oportunidad de utilización efectiva de los fondos, ya por la necesidad de contratar créditos mientras el desembolso se produce”; (iv) igualmente reiteró que desde el punto de vista de la entidad pública obligada, ésta, de conformidad con el artículo 345 de la Constitución, no podría efectuar el correspondiente gasto público sin la suficiente disponibilidad presupuestal, **pero no lo es menos que, por una parte, el tiempo que transcurra entre la liquidación y el desembolso, inclusive por causas presupuestales, implica un deterioro del poder adquisitivo de la moneda, y por otra, que el costo respectivo no debe asumirlo el trabajador sino el patrono. Si éste desea que tal costo disminuya, habrá de procurar el pronto pago, mediante la agilización de los trámites presupuestales, pero no le será lícito prolongar indefinidamente la iniciación de los mismos, cargando al trabajador con las consecuencias...**”*

La anterior línea se mantiene, pues mediante sentencia C-006 de 2012, insistió en que el reconocimiento, liquidación y pago de las cesantías parciales a cargo de las entidades estatales, no puede someterse a la existencia de apropiaciones presupuestales.

De conformidad con la normativa citada y los hechos probados, la aquí demandante, tiene derecho al reconocimiento y pago de la sanción moratoria establecida en la Ley 1071 de 2006; por esta razón, es procedente declarar la nulidad del acto administrativo demandado.

En consecuencia, a título de restablecimiento del derecho, se condenará a la Nación - Ministerio de Educación - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, a que reconozca y pague, la sanción moratoria de que trata el parágrafo del artículo 5° de la Ley 1071 de 2006, con el salario

<sup>5</sup> Corte Constitucional, sentencia T-777 del 2008.

base de liquidación explicado por el H. Consejo de Estado según se trate de reconocimiento de cesantías parciales o definitivas conforme a las reglas que condensó en el siguiente cuadro:



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

### Prescripción de acreencias:

En relación con la prescripción se acoge lineamiento fijado por la Sección Segunda del Consejo de Estado en Sentencia de Unificación jurisprudencial CE- SUJ004 de 2016<sup>6</sup>, conforme a lo regulado en el art. 151 del Código de Procedimiento Laboral<sup>7</sup> encontrando que en este asunto no hay lugar a declarar la prescripción, en tanto la petición de reconocimiento de la sanción moratoria fue presentada dentro de los tres años contados a partir de la tardanza en el pago de cesantías e interrumpiendo con ella la prescripción por un lapso igual; por su parte, la demanda fue presentada dentro de los tres años siguientes.

### De la indexación solicitada:

La parte demandante solicita también el reconocimiento y pago de los ajustes de valor a que haya lugar con motivo de la disminución del poder adquisitivo de la sanción moratoria. Frente al particular, el Consejo de Estado mediante sentencia de unificación del 18 de julio de 2018, indicó<sup>8</sup>:

*“189. Ahora bien, esta situación debe ser mirada desde la óptica de ser una sanción que se causó al constituirse en mora y cesar con el pago de la cesantías,*

<sup>6</sup> C.E, S de lo Contencioso Administrativo, S.II, C.P. Luis Rafael Vergara Quintero, 25 de agosto de 2016, radicado 08001 23 31 000 2011 00628-01 (0528-14): “...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 ordenamiento legal, la que sólo fue creada a partir de la consagración del régimen anualizado de las cesantías, en virtud de la ley 50 de 1990...”

<sup>7</sup> C.P.L: “Art. 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 patrono sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpirá la prescripción pero sólo por un lapso igual.”

<sup>8</sup> «Consejo de Estado, Sección Segunda, Exp. No. 730001-23-33-000-2014-00580-01 (4961-2015).

*y ese contexto, la sentencia que la reconoce simplemente declara su ocurrencia y la cuantifica, sin que ello implique el incumplimiento de una obligación generada por ministerio de la ley, tratándose de empleados públicos, susceptible de ser ajustada con los índices de precios al consumidor, cuyo propósito es mantener la capacidad adquisitiva y la finalidad que la justifica en el ordenamiento jurídico.*

*190. 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, según el cual, «Las condenas al pago o devolución de una cantidad líquida de dinero se ajustarán tomando como base el índice de precios al consumidor», 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.*

Y concluye:

*“3.5.4 **Sentar jurisprudencia**, reiterando que es improcedente la indexación de la sanción moratoria. Lo anterior, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 187 del CPACA.*

La frase anteriormente resaltada, fue revisada por el Consejo de Estado en sentencia del 26 de agosto de 2019, proferida por la Sección Segunda, Subsección A, C.P. William Hernández Gómez, explicando de un lado que la sentencia de unificación quiso precisar que no era posible indexar la sanción moratoria mientras esta se causaba, sin que fuera obstáculo la aplicación del artículo 187 del CPACA por tratarse de una condena al pago de una cantidad líquida de dinero, coligiendo que la interpretación que más se ajustaba a la sentencia de unificación era la siguiente:

- a) Mientras se causa la sanción moratoria, día a día, esta no podrá indexarse;*
- b) Cuando termina su causación se consolida una suma total, ese valor total si es objeto de ajuste, desde la fecha en que cesa la mora hasta la ejecutoria de la sentencia – art. 187 – y*
- c) Una vez quede ejecutoriada la condena, no procede indexación sino que se generan los intereses según lo dispuesto en los artículos 192 y 195 del CPACA.*

Dispuso entonces el Consejo de Estado en dicha sentencia modificar la orden que había dado el a quo frente a la indexación, en el sentido de que el valor total generado por sanción moratoria se ajustará en su valor tomando como base el IPC conforme lo dispone el 187 CPACA, a partir del día siguiente en que cesó la causación hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia y en adelante correrán los intereses consagrados en los arts. 192 y 195 del CPACA.

Visto lo expuesto, el juzgado acogerá este último pronunciamiento en cuanto a la indexación que habrá de hacerse a la sanción a partir del momento en que cesó su causación y hasta la presente sentencia, tesis que se atempera al hecho notorio como es la permanente devaluación de la moneda, lo que disminuye en forma continua el poder adquisitivo del ingreso, por lo que disponer la

indexación obedece a las normas constitucionales referidas y al concepto de equidad previsto también en el artículo 16 de la Ley 446 de 1998.

### **Costas:**

Se condenará en costas a la entidad demandada, partiendo del criterio objetivo que ha venido sustentando el H. Consejo de Estado para la imposición de las mismas, el cual concluye que no se debe evaluar a conducta de las partes (temeridad o mala fe), sino aspectos objetivos respecto de su causación, tal como lo prevé el Código General del Proceso, con el fin de darle plena aplicación a su artículo 365. Al respecto<sup>9</sup> se indicó que:

*“...El concepto de las costas del proceso está relacionado con todos los gastos necesarios o útiles dentro de una actuación de esa naturaleza y comprende los denominados gastos o expensas del proceso llamados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo gastos ordinarios del proceso y otros como son los necesarios para traslado de testigos y para la práctica de la prueba pericial, los honorarios de auxiliares de la justicia como peritos y secuestres, transporte de expediente al superior en caso de apelación, pólizas, copias, etc.*

*Igualmente, el concepto de costas incluye las agencias del derecho que corresponden a los gastos por concepto de apoderamiento dentro del proceso, que el juez reconoce discrecionalmente a favor de la parte vencedora atendiendo a los criterios sentados en los numerales 3º y 4º del artículo 366 del C.G.P, y que no necesariamente deben corresponder al mismo monto de los honorarios pagados por dicha parte a su abogado los cuales deberán ser fijados contractualmente entre éstos conforme a los criterios previstos en el artículo 28 numeral 8º de la ley 1123 de 2007...”*

Siendo ello así, y considerando que en el presente asunto las costas se han causado, por lo menos en lo que tiene que ver con las agencias en derecho, habrá de condenarse a su pago a la entidad y en favor de la demandante, liquidación que se hará conforme a las normas del C.G. del P., antes referida.

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda – Subsección “A”, C.P. William Hernández Gómez, siete (7) de abril de dos mil dieciséis (201), Rad. 13001-23-33-000-2013-00022-01.

**RESUELVE:**

25

**PRIMERO: DECLARAR NO PROBADAS** las excepciones de FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA, LEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO, IMPROCEDENCIA DE LA INDEXACIÓN DE LAS CONDENAS, COMPENSACIÓN, INDEBIDO AGOTAMIENTO DEL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA propuestas por la demandada, conforme a lo dicho en la motiva.

**SEGUNDO: DECLARAR** la nulidad del acto administrativo ficto por medio del cual se negó el reconocimiento y pago de la sanción por mora establecida en la Ley 1071 de 2006 a la demandante, DORA CECILIA PARRA CASTRO, derivado de la petición del 30 de junio de 2020.

**TERCERO: ORDENAR** a título de restablecimiento del derecho a la **NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**, a que reconozca y pague a la demandante, la sanción moratoria de que trata el parágrafo del artículo 5° de la Ley 1071 de 2006, consistente en un día de salario por cada día de retardo, para el período comprendido entre el **9 de junio al 12 de julio de 2020** y sobre el salario percibido por la demandante mientras se produjo la mora, esto es 2020.

**CUARTO: DISPONER** que las sumas a pagar sean INDEXADAS a partir del momento en que cesó su causación y hasta la presente sentencia.

**QUINTO: ADVERTIR** a la entidad que deberá cumplir la sentencia en los términos previstos en el artículo 192 del CPACA.

**SEXTO: CONDENAR** en costas a la NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, las cuales serán liquidadas por la Secretaría del Despacho, atendiendo las consideraciones expuestas en la parte motiva.

**SÉPTIMO: EXPEDIR** las copias necesarias en los términos del artículo 114 del Código General del Proceso, ejecutoriada esta providencia.

**OCTAVO: LIQUIDAR** los gastos del proceso, DEVOLVER los remanentes si los hubiere y ARCHIVAR las diligencias, previas las anotaciones respectivas en el programa Justicia Siglo XXI una vez en firme la decisión.

**NOTIFICACION DE LA SENTENCIA:** Se procede a la notificación en estrados.

(6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales  
 WhatsApp 318 241 0825

**CONTROL DE LEGALIDAD:** Se dio aplicación al artículo 207 del CPACA, realizando control de legalidad, sin que las partes se hubieren pronunciado al respecto.

26



**MARIA ISABEL GRISALES GOMEZ**  
**Juez**

---

 (6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)

 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales

 WhatsApp 318 241 0825

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**

**AUDIENCIA INICIAL**

**ACTAS No. 158**

**Artículo 180 de la Ley 1437 de 2011**

---

Siendo las nueve de la mañana (09:00 a.m.), del diez (10) de diciembre del año dos mil veintiuno (2021), el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales, declara abierta la audiencia inicial consagrada en el art. 180 del CPACA, de manera simultánea dentro de quince procesos de Nulidad y Restablecimiento del Derecho con similitud fáctica y normativa, seguidos contra la NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL -FOMAG-, los cuales pasan a identificarse:

**CASO No. 1**

Radicación: 1700133330042020-00004  
Demandante: LUZ ENEIDA GIRALDO OSPINA

**CASO No. 2**

Radicación: 1700133330042020-00079  
Demandante: LUZ ANGELA GALLEGO DAZA

**CASO No. 3**

Radicación: 1700133330042020-00086  
Demandante: MARÍA RUBIELA CASTRILLÓN

**CASO No. 4**

Radicación: 1700133330042020-00134  
Demandante: MARÍA CARIDAD MORENO LEÓN

**CASO No. 5**

Radicación: 1700133330042020-00271  
Demandante: JOSÉ MAURICIO RAMÍREZ MORALES

**CASO No. 6**

Radicación: 1700133330042020-00275  
Demandante: SANDRA MARÍA SÁNCHEZ ÁGUDELO

**CASO No. 7**

Radicación: 1700133330042020-00281  
Demandante: MIRIAM GEMA ARANGO ÁLVAREZ

**CASO No. 8**

Radicación: 1700133330042020-00285  
Demandante: LUIS ALFONSO MORALES HERRERA

**CASO No. 9**

Radicación: 1700133330042020-00286  
Demandante: IRLANDA OCHOA CARVAJAL

**CASO No. 10**

Radicación: 1700133330042021-00016  
Demandante: LUIS ENRIQUE RAMÍREZ OROZCO

**CASO No. 11**

Radicación: 1700133330042021-00019  
Demandante: MARÍA ISABEL CORREDOR SÁNCHEZ

**CASO No. 12**

Radicación: 1700133330042021-00024  
Demandante: DORA CECILIA PARRA CASTRO

**CASO No. 13**

Radicación: 1700133330042021-00053  
Demandante: EDGAR TORRES CASTILLO

**CASO No. 14**

Radicación: 1700133330042021-00054  
Demandante: MARTHA LUCÍA GIRALDO ARIAS

**ASISTENTES A LA AUDIENCIA:**

Se verificó la asistencia de quienes de manera obligatoria y facultativa debían concurrir a la diligencia, aclarando que la inasistencia de alguno de ellos, no impedirá su realización conforme lo dispone el inciso 2° del numeral 2° del artículo 180 del CPACA.

**Parte demandante:**

**CASOS 1 a 4, 8, 9 12 a 14: Dra. LUZ HERLINDA ÁLVAREZ SALINAS,**  
C.C.# 30.238.932 y T.P.# 293.598 del C. s. de la J., a quien se reconoció

---

 (6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales  
 WhatsApp 318 241 0825

personería conforme sustitución de la abogada LAURA MARCELA LOPEZ QUINTERO. A.S Nos. 540 a 548.

**CASOS 5, 6 y 7: DR. CRISTIAN DAVID GÓMEZ NARANJO, CC. 75.093.055 y T.P No. 163.476** conforme a la sustitución conferida por la abogada SANDRA SÁNCHEZ CANDAMIL, CC. 1.053.790.364 y T.P No. 230.903, a quien se le reconoció personería. A.S. No. 549 al 551.

**Casos 10 y 11. Dr. LUIS ALONSO ARISTIZABAL MARÍN, CC.4.597.967 y T.P. 80.968** conforme a la sustitución hecha por el abogado **RUBEN DARIO GIRALDO MONTOYA**.

Se acepta la renuncia a la abogada LILIANA RODRÍGUEZ y se reconoce Personería a los apoderados antes mencionados. A.S Nos. 554 y 555.

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

**EN TODOS LOS CASOS:** Actuó el **Dr. JAVIER RAMIRO CASTELLANOS SANABRIA**, identificado con la C.C.# 1.020.714.534 y T.P.# 237.954 del C. s. de la J., se le reconoció como apoderada sustituta conforme a los poderes suscritos por el Dr. LUIS ALFREDO SANABRIA RIOS. A.S Nos. 556 a 569.

**MINISTERIO PÚBLICO: DRA. CATALINA GÓMEZ DUQUE**

**IDENTIFICACIÓN DEL TEMA A TRATAR**

En los casos bajo estudio, los docentes demandantes solicitan el reconocimiento y pago de la sanción moratoria causada por el pago tardío de sus cesantías.

**SANEAMIENTO DEL PROCESO (Art. 180-5 CPACA)**

El Despacho no observó vicios o causales de nulidad que afecten el debido proceso en las actuaciones objeto de la presente audiencia y en igual sentido se pronunciaron las partes.

**CONCILIACIÓN**

Se otorgó la palabra a las partes para indicar si traen interés de conciliar en los casos objeto de la presente audiencia, atendiendo los conceptos allegados a las actuaciones.

(6) 8879640 ext 11118

En primer lugar, al apoderado del MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL quien presentó las propuestas de conciliación traídas en 6 procesos, sustentando los términos de las mismas.

En los procesos 2021-00019, 2020-285, 2021-00016, 2020-00286, 2021-00004., 2021-00053, 2020-000275 precisó que el Comité de Conciliación acordó no proponer ninguna fórmula por tratarse de moras causadas con posterioridad al 31 de diciembre de 2019.

Se corrió traslado a los apoderados de los demandantes para pronunciarse respecto a las mismas:

El abogado CRISTIAN CAMILO en los casos que representa, no aceptó la conciliación propuesta porque no se ajusta a la totalidad de los días computados por la entidad.

En lo que atañe a los procesos en los que actúa como apoderada la firma López Quintero, la abogada **LUZ HERLINDA ÁLVAREZ SALINAS** no aceptó las propuestas de conciliación porque evidencia diferencia entre el número de días y la cuantía reclamada, al igual que lo atinente al porcentaje que en sede administrativa han venido reconociendo el 100%, amén que en muchas de las que ya fueron aceptadas no se ha realizado el pago.

El apoderado de la firma GIRALDO ABOGADOS se abstuvo de hacer pronunciamiento frente a ello ante la posición de la accionada de no formular propuesta de conciliación en los casos que representa.

La Delegada del Ministerio Público ante la ausencia de conciliación, solicitó que se declare fallida la presente etapa, lamentando la postura de la entidad accionada ante la clara posición de unificación del Consejo de Estado.

El Despacho declaró fallida la presente etapa para los 14 procesos tanto en los que se presentó como en los que no se recibió propuesta de conciliación.

**EXCEPCIONES PREVIAS (Art. 180-6 CPACA)  
Autos Interlocutorios Nos. (1095 al 1100)**

a.- En algunos de los casos fueron planteadas las excepciones previas que se resuelven a continuación:

**FALTA DE INTEGRACION DE LITISCONSORCIO NECESARIO**

CASO 6 - 2020-00275  
CASO 10 – 2021-000016  
CASO 11 – 2021-00019  
CASO 12 – 2021-00024  
CASO 13 – 2021-00053  
CASO 14 – 2021-00054

(6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales  
 WhatsApp 318 241 0825

En los procesos que se refieren, la entidad demandada planteó este medio exceptivo bajo el argumento que es necesario la presencia del ente territorial y de la Fiduprevisora, en virtud al procedimiento establecido en las Leyes 91 de 1989 y 962 de 2005, así como el Decreto 2831 de 2005, concluyendo que como en el trámite administrativos relativo al reconocimiento de cesantías de los docentes participan diferentes actores, esto es, el ente nominador o entidad territorial y la Fiduprevisora S.a., en su calidad de vocera y administradora del FOMAG, es que deben vincularse en tal calidad. En algunos de ellos sustentó lo regulado por el artículo 57 de la Ley 1955.

Se deja constancia que se resuelve la excepción declarándola no probada (argumentos contenidos en el registro del audio y video).

### **INEPTITUD DE LA DEMANDA POR INDEBIDO AGOTAMIENTO DEL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD**

CASO 10 RAD 2021-00016  
CASO 11 2021-00019  
CASO 12 RAD 2021-00024  
CASO 13 RAD 2021-00053

Se planteó la ineptitud sustancial de la demanda por indebido agotamiento del requisito de procedibilidad, en tanto no fue convocada la entidad territorial, al tenor de lo dispuesto por el art. 57 de la Ley 1955 de 2019.

Si bien este reclamo se enmarca en los presupuestos regulados por el art. 161 el CPACA y no por las excepciones previas del art. 100 del C. G. del P., debe decir el Juzgado que los mismos se niegan porque la entidad que se demanda es el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FOMAG, era contra ella que se debía acreditar el requisito de procedibilidad; conclusión que se acompasa con la decisión del Despacho de negar la integración del contradictorio con la entidad territorial como litisconsorcio necesario.

Ahora bien, de resultar que la mora se presentó en la expedición del acto administrativo y por tanto, hay responsabilidad del ente territorial, se realizará pronunciamiento específico en torno a la capacidad que le asiste a la NACIÓN de repetir frente a las mismas.

### **CADUCIDAD**

En el caso 6, correspondiente al radicado 2020-0275, la entidad demandada plantea la CADUCIDAD, planteando argumentos generales, pero ninguno dirigido al caso concreto, situación que no impide al Juzgado decir que en ese proceso se ha demandado un acto ficto o presunto, para lo cual no se tiene establecido término de caducidad, al tenor de lo dispuesto por el literal d), del art. 164 del CPACA.

(6) 8879640 ext 11118

**b.- Requisitos de procedibilidad:**

Respecto a la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad (art. 161-1 CPACA), encontramos que en todos los casos se cumplió con este requisito.

En cuanto al requisito del numeral 2° del art. 161 del CPACA que hace referencia a la necesidad de haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios, se observa que los actos administrativos demandados no dieron la oportunidad de interponer recursos, al tratarse además de actos fictos o presuntos, que permiten ser atacados vía judicial sin la interposición de algún recurso de tipo obligatorio.

Notificadas las decisiones, las partes estuvieron conformes con la decisión adoptada, a excepción del apoderado del FOMAG quien interpuso el recurso de reposición frente a la decisión de integración de litis consorte necesario, atendiendo a lo regulado en la Ley 1955 de 2019 art. 57.

Al correr traslado a los apoderados del recurso, la doctora Luz Herlinda afirmó que deja en consideración del Despacho la decisión y el apoderado CRISTIAN CAMILO solicitó que se mantenga la decisión conforme a la responsabilidad del FOMAG para realizar el pago de las prestaciones.

El abogado LUIS ALONSO, por su parte, indicó que el art. 57 de la Ley 1955 de 2019 debe armonizarse con las demás normas que regulan los términos de cesantías de los servidores públicos y comparte la decisión del Despacho en el entendido de que el FOMAG puede repetir frente a las entidades territoriales.

La Procuradora Judicial solicitó la aplicación al art. 242 del CPACA modificado por la Ley 2080 de 2021, esto es, tramitar el recurso interpuesto por la parte demandada. Precisó que al FOMAG le correspondía haber realizado pronunciamiento en forma oportuna, probando que la mora estuvo en cabeza del ente territorial y no en esta oportunidad trasladar la responsabilidad al Despacho.

Se decretó un receso de 15 minutos para analizar los argumentos planteados.

Reanudada la audiencia, el Juzgado conforme al art. 243 del CPACA encontró procedente resolver el recurso interpuesto y por consiguiente, mantuvo la decisión de negar la excepción de falta de integración del litis consorcio necesario, exponiendo los argumentos para ello tal y como quedó en el registro de audio y video.

La decisión fue notificada en estrados, sin que se interpusieran recursos frente a ella.

### **FIJACIÓN DEL LITIGIO (Art. 180-7 CPACA)**

Para desarrollar esta etapa de la audiencia, el Despacho procedió a anunciar de manera sucinta, el contenido de las pretensiones de las demandas:

### **PRETENSIONES**

En todos los casos, se solicitó la nulidad de los actos administrativos fictos por medio de los cuales, se negó a los docentes accionantes, el reconocimiento y pago de la SANCIÓN POR MORA establecida en la Ley 1071 de 2006, que corresponden a las siguientes:

<b>No. CASO</b>	<b>RAD.</b>	<b>DEMANDANTE</b>	<b>Actos fictos demandados A raíz de las peticiones de:</b>
1	2020-00004	Luz Eneida Giraldo Ospina	Petición del 31 de julio de 2018
2	2020-00079	Luz Ángela Gallego Daza	Petición del 10 de julio de 2019
3	2020-00086	María Rubiela Castrillón	Petición del 10 de julio de 2019
4	2020-00134	María Caridad Moreno León	Petición del 25 de octubre de 2019
5	2020-00271	José Mauricio Ramírez Morales	Petición del 4 de marzo de 2019
6	2020-00275	Sandra María Sánchez Agudelo	Petición del 6 de septiembre de 2019
7	2020-00281	Miriam Gema Arango Álvarez	Petición del 5 de marzo de 2019
8	2020-00285	Luis Alfonso Morales Herrera	Petición del 5 de noviembre de 2019
9	2020-00286	Irlanda Ochoa Carvajal	Petición del 29 de marzo de 2019
10	2021-00016	Luis Enrique Ramírez Orozco	Petición del 10 de agosto de 2020
11	2021-00019	María Isabel Corredor Sánchez	Petición del 11 de agosto de 2020
12	2021-00024	Dora Cecilia Parra Castro	Petición del 30 de junio de 2020
13	2021-00053	Edgar Torres Castillo	Petición del 27 de agosto de 2020
14	2021-00054	Martha Lucía Giraldo Arias	Petición del 27 de agosto de 2020

Adicionalmente se solicita declarar que los accionantes, tienen derecho a que la demandada, les reconozca y pague la sanción por mora establecida en la Ley 1071 de 2006, equivalente a un día de salario por cada día de retardo contados a partir de los **60 o 70** días hábiles, desde el momento en que se radicaron las respectivas solicitudes de reconocimiento de cesantías y hasta que se hizo efectivo el pago de las mismas.

Que se condene a la entidad accionada a reconocer y pagar los ajustes de valor a que haya lugar con motivo de la disminución del poder adquisitivo de la sanción moratoria que se reconozca, tomando como base el IPC desde la fecha en que se pagó la cesantía hasta la ejecutoria de la sentencia que ponga fin a este proceso (excepto en los casos No. 10 y 11).

Que se condene a la demanda al pago de intereses a que haya lugar, art. 195 CPACA

(6) 8879640 ext 11118

Que se condene en costas y al cumplimiento del fallo en los términos del Art. 192 de la ley 1437 de 2011.

## HECHOS

Seguidamente pasa el Despacho a hacer un resumen de los hechos de las demandas:

1. Que el artículo 3 de la Ley 91 de 1989 creó el **Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio** como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica y atendiendo a lo regulado por el parágrafo 2° del art. 15 de la Ley 91 de 1989, le asignó como competencia el pago de las cesantías de los docentes de los establecimientos educativos del sector oficial.
2. Que los demandantes por laborar como docentes en el Departamento de Caldas o el Municipio de Manizales, le solicitaron al Ministerio de Educación – Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, el reconocimiento y pago de cesantías a las cuales tenían derecho.
3. Dichas cesantías fueron reconocidas y pagadas en distintas fechas por intermedio de entidad bancaria.
4. Que a los accionantes se les cancelaron sus cesantías en un término superior a los **60** días con los que contaba la entidad para realizar el pago en los casos en los que se renunció a términos de ejecutoria o **70** días después de presentada la solicitud, como se detalla a continuación:

Expediente	Fecha de solicitud de cesantías	A.A de reconocimiento	Fecha de pago de las cesantías (S/n la demanda)	Días de mora
<b>Caso No 1</b> 2020-00004	31/10/2017	Res.9974-6 del 19/12/2017	9/07/2018	145
<b>Caso No.2</b> 2020-00079	23/05/2016	Res. 413 del 27/06/2016	26/09/2016	21
<b>Caso No 3</b> 2020-00086	4/09/2018	Res. 751 del 17/10/2018	31/01/2019	48
<b>Caso No 4</b> 2020-00134	18/06/2019	Res. 4018-6 del 4/07/2019	21/10/2019	21
<b>Caso No 5</b> 2020- 00271	29/08/2019	Res. 10198-6 del 22/12/2017	16/03/2018	107
<b>Caso No 6</b> 2020- 00275	25/05/2016	Res. 5899-6 del 26/07/2016	1/11/2016	66
<b>Caso No 7</b> 2020- 00281	17/02/2017	Res.00000251 del 7/04/2017	27/07/2017	69

<b>Caso No 8 2020-00285</b>	27/06/2019	Res. 4351-6 del 18/07/2019	21/10/2019	13
<b>Caso No. 9 2020-00286</b>	30/07/2018	Res. 7708-6 del 6/09/2018	24/04/2019	165
<b>Caso No 10 2020-00016</b>	27/11/2019	Res. 7757-6 del 11/12/2019	13/04/2020	33
<b>Caso No 11 2021-00019</b>	2/01/2020	Res. 04 del 8/01/2020	20/05/2020	34
<b>Caso No 12 2021-00024</b>	27/02/2020	Res. 1216-6 del 17/03/2020	13/07/2020	32
<b>Caso No 13 2021-00053</b>	19/02/2020	Res. 1038-6 del 9/03/2020	13/07/2020	40
<b>Caso No 14 2021-00054</b>	4/03/2020	Res. 156 del 13/03/2020	31/07/2020	33



5. Que los accionantes solicitaron el reconocimiento y pago de la sanción moratoria a la entidad accionada y ésta, resolvió negativamente tales peticiones mediante los actos administrativos fictos atacados.

6.- Frente a los hechos, **La NACIÓN -MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**, en todos los casos con excepción de los casos 2 y 4 en los que guardó silencio, se opuso a las pretensiones y frente a los hechos, respondió así:

No. caso	SON CIERTOS	PARCIAL MENTE CIERTO	NO SON CIERTOS	NO SON HECHOS	NO LE CONSTAN
1.	1, 2, 3, 4 y 8		5 y 7 ya que el dinero se consignó el 26/02/18		6
2	No contestó				
3	1 al 6 y 8				7
4	No contestó				
5	1, 2 y 3		4, 5, 6 y 7 Dinero a disposición el 23/02/18		8, 9 a 13
6	1 a 3 y 14		4, 6, 10 y 13: dinero a disposición el 27/10/2016 y # de días mora es inferior	5, 7, 11	8, 9 y 12
7	1 a 4 y 14		5, 7 y 10		6, 8, 9, 11 a 13
8	1 a 4		5 dinero a disposic. 16/10/2019	6 y 7	8
9	1 a 4		5 y 7 dinero a disposición el 29/10/18	6	8
10	1, 3, 4 y 5	2			6 y 7

(6) 8879640 ext 11118

<b>11</b>	1, 3, 4 y 5	2		6 y 7
<b>12</b>	1 a 5			6 y 7
<b>13</b>	1, 3 a 5	2		6, 7 y 8
<b>14</b>	1 a 5		6 acto adtivo revestido de legalidad	8



### PROBLEMAS JURÍDICOS:

El Despacho considera que más allá de las circunstancias fácticas que plantean los hechos de las causas antes señaladas, el punto litigioso se contrae a determinar si legalmente tenía la entidad la obligación de reconocer y pagar la sanción moratoria, al no haber cancelado las cesantías dentro de los siguientes 60 o 70 días contados a partir de la fecha de radicación de la solicitud por los demandantes.

Seguidamente, se otorgó la palabra a las partes para que se pronunciaran sobre la fijación del litigio, sin realizar reparos.

### MEDIDAS CAUTELARES (Artículo 180, num.9º)

Las partes no presentaron solicitudes de medidas cautelares y el Despacho tampoco encontró necesario decretar alguna de urgencia, por lo cual se terminó esta etapa y se continuó con la siguiente fase de la audiencia.

### DECRETO DE PRUEBAS (Artículo 180-10) A.I. Nos. 1101 a 1114.

Procedió el Juzgado a incorporar como pruebas hasta donde la ley lo permita, los documentos aportados por las partes al momento de la presentación de las demandas que reposan a folios:

CASO No	PARTE DEMANDANTE Todos del archivo 01 o 02 de cada expediente electrónico	PARTE DEMANDADA documentos que acreditan la representación judicial de la entidad.
1   2020-00004	Fls 19 al 30	Fls. 8 y 9 - Archivo 03
2   <b>2020-00079</b>	Fls. 18 al 71	No contestó
3   <b>2020-00086</b>	Fls. 18 al 72	Fls. 7 al 32 - Archivo 05
4   <b>2020-00134</b>	Fls. 18 al 28	No contestó
5   <b>2020-00271</b>	Fls. 10 al 25	Fls. 1 al 19 - Archivo 07
6   <b>2020-00275</b>	Fls. 10 al 25	Fls. 18 al 94 - Archivo 07
7   <b>2020-00281</b>	Fls. 10 al 23	Fls. 1 al 26 - Archivo 06
8   <b>2020-00285</b>	Fls. 18 al 29	Fls. 1 al 19 - Archivo 07

(6) 8879640 ext 11118

9	<b>2020-00286</b>	Fls. 18 al 32	Fls. 1 al 19 y 28 - Archivo 07
10	<b>2020-00016</b>	Fls. 19 al 32	Fls. 13 al 77 - Archivo 07
11	<b>2021-00019</b>	Fls. 19 al 38	Fls. 1 al 19 - Archivo 09
12	<b>2021-00024</b>	Fls. 19 al 35	Fls. 1 al 12 - Archivo 10
13	<b>2021-00053</b>	Fls. 18 al 29	Fls. 1 al 14 - Archivo 10
14	<b>2021-00054</b>	Fls. 18 al 30	Fls. 1 al 19 - Archivo 10

En el caso 1, la parte demandante solicita en el escrito de traslado de excepciones, oficiar a la FIDUPREVISORA para que certifique sobre las constancias de notificación de las consignaciones hechas por concepto de las cesantías reconocidas en la resolución 9974-6 del 19 de diciembre de 2017. Esta petición habrá de ser negada por innecesaria, en tanto con los documentos aportados se reúnen los elementos jurídicos para resolver la litis.

Adicionalmente, el Ministerio de Educación Nacional solicita en algunos procesos se solicite a la entidad territorial la remisión del expediente administrativo, peticiones que se tornan innecesarias, en la medida en que con las documentales presentadas se reúnen los elementos jurídicos necesarios para proferir la decisión pertinente.

En el caso No. 8 El Ministerio pide se oficie a la Fiduprevisora a fin de que remita certificado de pago vía administrativa de la sanción moratoria que surgió del pago de las cesantías parciales mediante resolución 4351 del 18 de julio de 2019. Por innecesario .

En los casos Nos 10, 11, 13 y 14 el Ministerio pidió solicitar a la Fiduprevisora certificación sobre la fecha en que fue puesto en conocimiento el acto administrativo demandado, petición que se negó por innecesaria para resolver la litis, teniendo en cuenta que ya se reunieron los elementos jurídicos para ello.

En igual sentido se resolvió la petición realizada por el apoderado del FOMAG, quien solicitó decretar prueba de oficio en el caso 9 para establecer la responsabilidad de la entidad territorial en el pago tardío de las cesantías, la cual se negó por los mismos argumentos antes expuestos.

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

**Parte demandante:** Los apoderados de los demandantes hicieron uso de esta oportunidad procesal para insistir en los pedimentos de cada una de sus demandas, en cuanto a la mora causada por el pago tardío de las cesantías a los docentes demandantes.

**Parte demandada:** La apoderada de la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL

MAGISTERIO alega de conclusión reiterando los argumentos de defensa y resaltando que deben tenerse en cuenta los planteamientos del art. 57 de la Ley 1955 de 2019 para determinar la responsabilidad de las entidades territoriales cuando la mora es posterior al 31 de diciembre de 2019 y no decretar la nulidad de los actos acusados, ni condenar en costas a la entidad demandada.

La Procuradora Judicial rindió igualmente su concepto para todos los casos, solicitando la aplicación de la sentencia de Unificación en materia de sanción mora para acceder a las pretensiones negando la indexación solicitada.

Escuchadas las partes, se dispuso la suspensión de la audiencia para anunciar las decisiones pertinentes.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL**



**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**  
Manizales, diez (10) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

Radicado: 170013333004-2021-00053-00  
Medio de Control: NULIDAD y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Demandante: EDGAR TORRES CASTILLO  
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN  
NACIONAL – FONDO NACIONAL DE  
PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO  
Sentencia No.: 261

**1. ASUNTO**

Procede el Despacho a proferir sentencia en audiencia inicial, dentro del medio de control de NULIDAD y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO interpuesto por EDGAR TORRES CASTILLO.

**2. ANTECEDENTES**

**Pretensiones:**

Se solicita la nulidad del acto ficto del 27 de noviembre de 2020 originado en petición realizada el 27 de agosto de 2020, que negó al accionante, el reconocimiento y pago de la SANCIÓN POR MORA establecida en la Ley 1071 de 2006.

(6) 8879640 ext 11118

Adicionalmente, solicita declarar que al accionante, tiene derecho a que la demandada, le reconozca y pague la mencionada SANCIÓN POR MORA establecida en la Ley 1071 de 2006.

Como restablecimiento del derecho solicita:

Que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, reconozca y pague a la accionante la SANCIÓN POR MORA, equivalente a un (1) día de salario por cada día de retardo, contados desde los 70 días hábiles, después de haber radicado la solicitud de cesantía ante la entidad y hasta cuando se hizo efectivo el pago de la misma.

Que se condene a la entidad accionada al cumplimiento del fallo en los términos de los Arts 192 y ss de la Ley 1437 de 2011.

Condenar en costas conforme a la entidad demandada, conforme al Art. 188 CPACA.

#### **Supuestos fácticos:**

- Que el artículo 3 de la Ley 91 de 1989 creó el FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica.
- Que de conformidad con el parágrafo 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, le asignó la competencia al FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, el pago de las cesantías de los docentes de los establecimientos educativos del sector oficial.
- Que el 19 de febrero de 2020, el demandante solicitó el reconocimiento y pago de las cesantías a que tenía derecho como docente en los servicios educativos estatales del DEPARTAMENTO DE CALDAS.
- Que las cesantías fueron reconocidas a través de la Resolución No. 1038-6 del 9 de marzo de 2020 y pagada el 13 de julio de 2020.
- Que el plazo con el cual contaba la entidad demandada para cancelar las cesantías iba hasta el 3 de junio de 2020 y hasta el momento de su cancelación transcurrieron 40 días de mora.
- Que frente a la reclamación de la sanción moratoria realizada el 27 de agosto de 2020, la entidad guardó silencio.

#### **Normas violadas y concepto de violación:**

Las normas que la parte demandante considera han sido violadas son las siguientes:

(6) 8879640 ext 11118

- Ley 91 de 1989, artículos 5 y 15
- Ley 244 de 1995, artículos 1 y 2
- Ley 1071 de 2006, artículos 4 y 5

Como concepto de violación, se plantearon los siguientes argumentos:

- Que las leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006, regularon la situación particular del pago de las cesantías parciales y definitivas de los servidores públicos, estableciendo un término perentorio para el reconocimiento de las mismas, que es de quince (15) días después de radicada la solicitud y cuarenta y cinco (45) días para proceder al pago después de haber sido expedido el acto administrativo de reconocimiento.
- Que este término está siendo burlado por la entidad accionada, pues se encuentra cancelando la prestación con posterioridad a los 70 días hábiles después de haber realizado la petición de la misma, debiendo asumir el Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio la sanción correspondiente por la mora en el pago de la cesantía, circunstancia ésta que se materializa como medio para resarcir los daños causados a la parte demandante.

#### **Contestación de la demanda:**

**La NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**, se opuso a las pretensiones de la demanda y propuso las excepciones de Falta de integración del litis consorcio necesario, inepta demanda por falta de legitimación en la causa por pasiva por ser responsabilidad del Departamento de Caldas; inepta demanda por indebido agotamiento del requisito de procedibilidad y genérica.

### **3. CONSIDERACIONES**

#### **Sobre la excepción de Falta de Legitimación en la Causa por Pasiva:**

La Nación Ministerio de Educación F.N.P.S.M, en la contestación a la demanda planteó la FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA, alegando que la sanción moratoria reclamada es competencia de las entidades territoriales conforme a lo dispuesto en el Parágrafo del artículo 57 de la Ley 1955 de 2019, la cual consagra que:

**“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*

(6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales  
 WhatsApp 318 241 0825

*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. Para el pago de las prestaciones económicas y los servicios de salud, el Fondo deberá aplicar el principio de unidad de caja con el fin de lograr mayor eficiencia en la administración y pago de las obligaciones definidas por la ley, con excepción de los recursos provenientes del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET). En todo caso, el Fondo debe priorizar el pago de los servicios de salud y de las mesadas pensionales de los maestros. Los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio solo podrán destinarse para garantizar el pago de las prestaciones económicas, sociales y asistenciales a sus afiliados docentes, pensionados y beneficiarios. No podrá decretarse el pago de indemnizaciones económicas por vía judicial o administrativa con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.*

*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. Parágrafo transitorio.*

*Para efectos de financiar el pago de las sanciones por mora a cargo Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio causadas a diciembre de 2019, facúltase al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para emitir Títulos de Tesorería que serán administrados por una o varias sociedades fiduciarias públicas; así mismo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público definirá la operación, las reglas de negociación y pago de los mismos. El Consejo Directivo del FOMAG efectuará la adición presupuestal de los recursos de los que trata el presente parágrafo. La emisión de bonos o títulos no implica operación presupuestal alguna y solo debe presupuestarse para efectos de su redención.”*

Si bien la norma anterior define claramente la responsabilidad de las entidades territoriales para el pago de la sanción por mora cuando se expiden los actos de reconocimiento por fuera de la oportunidad, la referida excepción y argumento, será negado en los casos sometidos a estudio por las siguientes razones:

- El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio fue creado por la Ley 91 de 1989 como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, sin personería jurídica; por tanto, judicialmente actúa a través de la Nación y ésta a su vez está representada por el Ministro de Educación (ver artículo 159 del CPACA).
- De conformidad con lo dispuesto por el art. 9° de la Ley 91 de 1989, las prestaciones sociales pagadas por el Fondo, serán reconocidas por la Nación a través del Ministerio de Educación Nacional, función que se realiza por delegación en las entidades territoriales.

(6) 8879640 ext 11118

- La función delegada (art.9° Ley 489 de 1989), se enmarca en el reconocimiento de las prestaciones sociales de los docentes y en virtud de lo dispuesto por el citado Art. 56 de la Ley 962 de 2005 y de los artículos 2, 3, 4 y 5 del Decreto 2831 de 2005, la entidad territorial dentro de ese procedimiento, únicamente expide los actos de reconocimiento de las cesantías en nombre y representación de la Nación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y de esta forma continua, incluso a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1955 de 2019, pues con su expedición, lo único que se dio fue un cambio en el trámite de las cesantías, *puntualmente en la corrección de la doble revisión -de ida y vuelta- de la resolución de reconocimiento del auxilio de cesantías por parte de la FIDUPREVISORA S.A. Actualmente, al igual que en el procedimiento anterior, el interesado debe radicar su petición ante la Secretaría de Educación certificada, la cual deberá -en un término no mayor a 15 días hábiles- estudiarla, resolver si se reconoce o no la prestación y expedir el acto administrativo definitivo, sin solicitar revisión o autorización de la fiduciaria. Luego de surtida la notificación y la ejecutoria de la resolución, la Secretaría de Educación deberá subir al sistema y remitir a la FIDUPREVISORA S.A. el acto administrativo de reconocimiento de la prestación. El procedimiento culmina con el pago de la suma reconocida por parte de la fiduciaria, señalando que el término para ello no podrá sobrepasar los 45 días hábiles siguientes a la notificación del acto y a su ejecutoria.*

- Porque esa ha sido la tesis acogida por el Tribunal Administrativo de Caldas, en recientes fallos proferidos en segunda instancia donde se solicita el pago de la sanción moratoria para los docentes, concluyendo que la entidad en quien radica la función del reconocimiento y pago de las prestaciones docentes es el ente del orden nacional, en tanto las entidades territoriales son solo colaboradoras /ver sentencias del 13 de noviembre de 2020, M.P. Dohor Edwin Varón Vivas, radicación 17001-23-33-000-2020-00031, sentencia del 25 de marzo de 2021, M.P. Carlos Manuel Zapata Jaime, radicación 17001-23-000-2020-00052.

Las razones anteriormente esbozadas, llevan a concluir al Despacho que en los asuntos que se resuelven, la entidad que debe responder por el reconocimiento y pago de las prestaciones de los docentes regulados por la Ley 91 de 1989, es el Ministerio demandado quien de conformidad con lo previsto en el Parágrafo del artículo 5 de la Ley 1071 de 2006, éste tiene la posibilidad de *repetir* contra el funcionario responsable de producir la mora en el pago, en este caso, la expedición tardía del acto administrativo de reconocimiento. Al respecto:

“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** (...). /Negrilla fuera de texto/

### **El fondo del asunto:**

Se pretende en este caso, la nulidad del acto administrativo ficto mediante el cual, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio negó al demandante; el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por extemporaneidad en el pago de las cesantías causadas por su labor como docente.

### **Problema Jurídico:**

*¿Hay lugar al reconocimiento de la sanción por mora por el no pago oportuno de las cesantías parciales o definitivas a los docentes de los establecimientos educativos del sector oficial, con sustento en la ley 1071 de 2006?*

### **Argumento central:**

#### **Las normas contenidas en la ley 1071 de 2006, son aplicables a los docentes:**

Ha definido el Consejo de Estado en sentencia SUJ-012-S2 del 18 de julio de 2018 que a los docentes le son aplicables las Leyes 244 de 1995<sup>1</sup> y 1071 de 2006<sup>2</sup>, que contemplan la sanción por mora en el reconocimiento y pago de las cesantías parciales o definitivas de los servidores públicos, siendo consonante esta posición, con la adoptada por la Corte Constitucional. Al punto explicó

*“...Con fundamento en lo expuesto, para la Sección Segunda 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<sup>3</sup>, 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...”*

<sup>1</sup> «por medio de la cual se fijan términos para el pago oportuno de cesantías para los servidores públicos, se establecen sanciones y se dictan otras disposiciones.»

<sup>2</sup> «por medio de la cual se adiciona y modifica la Ley 244 de 1995, se regula el pago de las cesantías definitivas o parciales a los servidores públicos, se establecen sanciones y se fijan términos para su cancelación.»

<sup>3</sup> Definición utilizada en el Decreto Ley 3135 de 1968, para significar a los empleados públicos y a los trabajadores oficiales.

Así las cosas, se concluye que la Ley 1071 de 2006, es aplicable en su integridad al régimen especial de los docentes, y por tanto, la Nación, Ministerio de Educación, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio debe acatar el mandato legal contenido en el art. 2 de la citada normativa, relacionado con el reconocimiento y pago oportuno de sus cesantías parciales y definitivas de éstos.

**Momento en que se causa la sanción moratoria:**

Ahora bien, la Ley 1071 de 2006 que modificó y adicionó la Ley 244 de 1995, regula el pago de las cesantías definitivas o parciales a los servidores públicos, así como establece sanciones y se fijan términos para su cancelación, disponiendo en lo pertinente:

“(…)

**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 petitionarios, 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 petitionario 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 (...). / Negrilla fuera de texto/*

Normas de las que se deduce que la administración cuenta con 15 días hábiles para proferir el acto administrativo de reconocimiento, cuando medie solicitud de cesantías parciales o definitivas; en firme el acto

administrativo de reconocimiento, dentro de los 45 días hábiles se debe surtir el pago de la prestación, so pena de incurrir en mora penalizada con un día de salario por cada día de atraso.

El Consejo de Estado en la sentencia de unificación a la que se ha hecho referencia, respecto a la exigibilidad de la sanción moratoria, estableció varias hipótesis sobre las cuales fijó las siguientes reglas:

HIPÓTESIS	NOTIFICACIÓN	CORRE EJECUTORIA	TÉRMINO PAGO CESANTÍA	CORRE MORATORIA
PETICIÓN SIN RESPUESTA	No aplica	10 días, después de cumplidos 15 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 computo del término de pago	10 días, después de cumplidos 15 para expedir el acto	45 días posteriores a la ejecutoria	70 días posteriores a la petición
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 <sup>4</sup>	45 días posteriores a la ejecutoria	67 días posteriores a la expedición del acto

<sup>4</sup> Se consideran los supuestos 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.

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

**CASO CONCRETO:**

El presente asunto encaja dentro de la sexta de las hipótesis teniendo en cuenta que se expidió el acto administrativo dentro del término y no se notificó. Aquí contabilizamos la mora, vencidos los 67 días a partir del día su expedición.

Veamos:

Fecha de solicitud cesantías	Fecha límite para proferir el acto de reconocimiento	A.A de reconocimiento y notificación	Fecha límite para cancelar las cesantías - o 70 días-	Fecha de pago de las cesantías	¿Hubo mora?	
					SI	NO
19/02/2020	19/02/2020	Res. 1038-6 del 9/03/2020	28/05/2020	13/07/2020	X	
	Término	Sin constancia notificación	67 días después radicada la solicitud		Del 29 de mayo al 12 de julio de 2020	

En el presente caso y si bien el Ministerio de Educación Nacional, resolvió la petición de reconocimiento de manera oportuna, no sucedió lo mismo con el pago, el cual se realizó por fuera de los términos establecidos en la Ley 1071 de 2006.

A lo anterior se agrega que ya la Corte Constitucional ha sentado una línea jurisprudencial en el sentido que es un derecho de los trabajadores el pago

oportuno de sus prestaciones; así mismo ha aclarado quién asume las consecuencias del pago tardío de tales acreencias laborales<sup>5</sup>:

*“...(i) la sentencia C-428 de 1997, declaró inexecutable las expresiones “reconocerse, liquidarse y”, del artículo 14 de la Ley 344 de 1996 (ii) recordó los mandatos constitucionales sobre la necesidad de partida presupuestal disponible para todo gasto público, por ello no se pueden pagar las cesantías sin una disponibilidad previa; (iii) hizo suyas las consideraciones de sentencias anteriores en donde se sostuvo que una vez liquidada una cesantía parcial, lo normal sería que se le entregara al empleado, toda vez que él cuenta con ella para atender a las necesidades que según la ley justifican el retiro de la cesantía parcial. Lo anterior, porque “el retardo de la administración le causa daño económico, bien sea por la pérdida de la oportunidad de utilización efectiva de los fondos, ya por la necesidad de contratar créditos mientras el desembolso se produce”; (iv) igualmente reiteró que desde el punto de vista de la entidad pública obligada, ésta, de conformidad con el artículo 345 de la Constitución, no podría efectuar el correspondiente gasto público sin la suficiente disponibilidad presupuestal, **pero no lo es menos que, por una parte, el tiempo que transcurra entre la liquidación y el desembolso, inclusive por causas presupuestales, implica un deterioro del poder adquisitivo de la moneda, y por otra, que el costo respectivo no debe asumirlo el trabajador sino el patrono.** Si éste desea que tal costo disminuya, habrá de procurar el pronto pago, mediante la agilización de los trámites presupuestales, pero no le será lícito prolongar indefinidamente la iniciación de los mismos, **cargando al trabajador con las consecuencias...**”*

La anterior línea se mantiene, pues mediante sentencia C-006 de 2012, insistió en que el reconocimiento, liquidación y pago de las cesantías parciales a cargo de las entidades estatales, no puede someterse a la existencia de apropiaciones presupuestales.

De conformidad con la normativa citada y los hechos probados, el aquí demandante, tiene derecho al reconocimiento y pago de la sanción moratoria establecida en la Ley 1071 de 2006; por esta razón, es procedente declarar la nulidad del acto administrativo demandado.

En consecuencia, a título de restablecimiento del derecho, se condenará a la Nación - Ministerio de Educación - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, a que reconozca y pague, la sanción moratoria de que trata el parágrafo del artículo 5° de la Ley 1071 de 2006, con el salario base de liquidación explicado por el H. Consejo de Estado según se trate de reconocimiento de cesantías parciales o definitivas conforme a las reglas que condensó en el siguiente cuadro:

<sup>5</sup> Corte Constitucional, sentencia T-777 del 2008.

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

### Prescripción de acreencias:

En relación con la prescripción se acoge lineamiento fijado por la Sección Segunda del Consejo de Estado en Sentencia de Unificación jurisprudencial CE- SUJ004 de 2016<sup>6</sup>, conforme a lo regulado en el art. 151 del Código de Procedimiento Laboral<sup>7</sup> encontrando que en este asunto no hay lugar a declarar la prescripción, en tanto la petición de reconocimiento de la sanción moratoria fue presentada dentro de los tres años contados a partir de la tardanza en el pago de cesantías e interrumpiendo con ella la prescripción por un lapso igual; por su parte, la demanda fue presentada dentro de los tres años siguientes.

### De la indexación solicitada:

La parte demandante solicita también el reconocimiento y pago de los ajustes de valor a que haya lugar con motivo de la disminución del poder adquisitivo de la sanción moratoria. Frente al particular, el Consejo de Estado mediante sentencia de unificación del 18 de julio de 2018, indicó<sup>8</sup>:

*“189. Ahora bien, esta situación debe ser mirada desde la óptica de ser una sanción que se causó al constituirse en mora y cesar con el pago de la cesantías, y ese contexto, la sentencia que la reconoce simplemente declara su ocurrencia y la cuantifica, sin que ello implique el incumplimiento de una obligación generada por ministerio de la ley, tratándose de empleados públicos, susceptible de ser ajustada con los índices de precios al consumidor, cuyo propósito es mantener la capacidad adquisitiva y la finalidad que la justifica en el ordenamiento jurídico.*”

<sup>6</sup> C.E, S de lo Contencioso Administrativo, S.II, C.P. Luis Rafael Vergara Quintero, 25 de agosto de 2016, radicado 08001 23 31 000 2011 00628-01 (0528-14): “...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 ordenamiento legal, la que sólo fue creada a partir de la consagración del régimen anualizado de las cesantías, en virtud de la ley 50 de 1990...”

<sup>7</sup> C.P.L: “Art. 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 patrono sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpirá la prescripción pero sólo por un lapso igual.”

<sup>8</sup> «Consejo de Estado, Sección Segunda, Exp. No. 730001-23-33-000-2014-00580-01 (4961-2015).

190. 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, según el cual, «Las condenas al pago o devolución de una cantidad líquida de dinero se ajustarán tomando como base el índice de precios al consumidor», 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.

Y concluye:

“3.5.4 **Sentar jurisprudencia**, reiterando que es improcedente la indexación de la sanción moratoria. Lo anterior, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 187 del CPACA.

La frase anteriormente resaltada, fue revisada por el Consejo de Estado en sentencia del 26 de agosto de 2019, proferida por la Sección Segunda, Subsección A, C.P. William Hernández Gómez, explicando de un lado que la sentencia de unificación quiso precisar que no era posible indexar la sanción moratoria mientras esta se causaba, sin que fuera obstáculo la aplicación del artículo 187 del CPACA por tratarse de una condena al pago de una cantidad líquida de dinero, coligiendo que la interpretación que más se ajustaba a la sentencia de unificación era la siguiente:

- a) Mientras se causa la sanción moratoria, día a día, esta no podrá indexarse;
- b) Cuando termina su causación se consolida una suma total, ese valor total si es objeto de ajuste, desde la fecha en que cesa la mora hasta la ejecutoria de la sentencia – art. 187 – y
- c) Una vez quede ejecutoriada la condena, no procede indexación sino que se generan los intereses según lo dispuesto en los artículos 192 y 195 del CPACA.

Dispuso entonces el Consejo de Estado en dicha sentencia modificar la orden que había dado el a quo frente a la indexación, en el sentido de que el valor total generado por sanción moratoria se ajustará en su valor tomando como base el IPC conforme lo dispone el 187 CPACA, a partir del día siguiente en que cesó la causación hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia y en adelante correrán los intereses consagrados en los arts. 192 y 195 del CPACA.

Visto lo expuesto, el juzgado acogerá este último pronunciamiento en cuanto a la indexación que habrá de hacerse a la sanción a partir del momento en que cesó su causación y hasta la presente sentencia, tesis que se atempera al hecho notorio como es la permanente devaluación de la moneda, lo que disminuye en forma continua el poder adquisitivo del ingreso, por lo que disponer la indexación obedece a las normas constitucionales referidas y al concepto de equidad previsto también en el artículo 16 de la Ley 446 de 1998.

**Costas:**

(6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales  
 WhatsApp 318 241 0825

Se condenará en costas a la entidad demandada, partiendo del criterio objetivo que ha venido sustentando el H. Consejo de Estado para la imposición de las mismas, el cual concluye que no se debe evaluar a conducta de las partes (temeridad o mala fe), sino aspectos objetivos respecto de su causación, tal como lo prevé el Código General del Proceso, con el fin de darle plena aplicación a su artículo 365. Al respecto<sup>9</sup> se indicó que:

*“...El concepto de las costas del proceso está relacionado con todos los gastos necesarios o útiles dentro de una actuación de esa naturaleza y comprende los denominados gastos o expensas del proceso llamados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo gastos ordinarios del proceso y otros como son los necesarios para traslado de testigos y para la práctica de la prueba pericial, los honorarios de auxiliares de la justicia como peritos y secuestres, transporte de expediente al superior en caso de apelación, pólizas, copias, etc.*

*Igualmente, el concepto de costas incluye las agencias del derecho que corresponden a los gastos por concepto de apoderamiento dentro del proceso, que el juez reconoce discrecionalmente a favor de la parte vencedora atendiendo a los criterios sentados en los numerales 3º y 4º del artículo 366 del C.G.P, y que no necesariamente deben corresponder al mismo monto de los honorarios pagados por dicha parte a su abogado los cuales deberán ser fijados contractualmente entre éstos conforme a los criterios previstos en el artículo 28 numeral 8º de la ley 1123 de 2007...”*

Siendo ello así, y considerando que en el presente asunto las costas se han causado, por lo menos en lo que tiene que ver con las agencias en derecho, habrá de condenarse a su pago a la entidad y en favor de la demandante, liquidación que se hará conforme a las normas del C.G. del P., antes referida.

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### 4. FALLA

**PRIMERO: DECLARAR NO PROBADAS** las excepciones de FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA e INDEBIDO AGOTAMIENTO DEL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD propuestas por la demandada, conforme a lo dicho en la motiva.

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda – Subsección “A”, C.P. William Hernández Gómez, siete (7) de abril de dos mil dieciséis (201), Rad. 13001-23-33-000-2013-00022-01.

**SEGUNDO: DECLARAR** la nulidad del acto administrativo ficto por medio del cual se negó el reconocimiento y pago de la sanción por mora establecida en la Ley 1071 de 2006 al demandante, EDGAR TORRES CASTILLO, derivado de la petición del 27 de agosto de 2020.

**TERCERO: ORDENAR** a título de restablecimiento del derecho a la **NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**, a que reconozca y pague a la demandante, la sanción moratoria de que trata el parágrafo del artículo 5° de la Ley 1071 de 2006, consistente en un día de salario por cada día de retardo, para el período comprendido entre el **29 de mayo al 12 de julio de 2020** y sobre el salario percibido por la demandante mientras se produjo la mora, esto es 2020.

**CUARTO: DISPONER** que las sumas a pagar sean INDEXADAS a partir del momento en que cesó su causación y hasta la presente sentencia.

**QUINTO: ADVERTIR** a la entidad que deberá cumplir la sentencia en los términos previstos en el artículo 192 del CPACA.

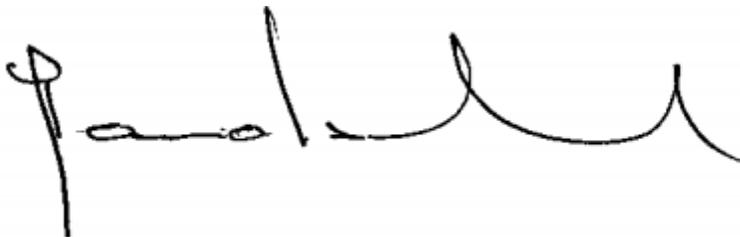
**SEXTO: CONDENAR** en costas a la NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, las cuales serán liquidadas por la Secretaría del Despacho, atendiendo las consideraciones expuestas en la parte motiva.

**SÉPTIMO: EXPEDIR** las copias necesarias en los términos del artículo 114 del Código General del Proceso, ejecutoriada esta providencia.

**OCTAVO: LIQUIDAR** los gastos del proceso, DEVOLVER los remanentes si los hubiere y ARCHIVAR las diligencias, previas las anotaciones respectivas en el programa Justicia Siglo XXI una vez en firme la decisión.

**NOTIFICACION DE LA SENTENCIA:** Se procede a la notificación en estrados.

**CONTROL DE LEGALIDAD:** Se dio aplicación al artículo 207 del CPACA, realizando control de legalidad, sin que las partes se hubieren pronunciado al respecto.



**MARIA ISABEL GRISALES GOMEZ**  
**Juez**

---

 (6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)

 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales

 WhatsApp 318 241 0825