



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SOGAMOSO**

Sogamoso, diecisiete (17) de junio de dos mil veintiuno (2021)

*Referencia:* Nulidad y restablecimiento del derecho.  
*Radicación N°:* 15759-33-33-002-2019-00105-00.  
*Demandante:* Gloria Mercedes Salcedo Sandoval  
*Demandado:* Nación -Ministerio de Educación – FOMAG

### **1. ASUNTO**

Corresponde al Despacho<sup>1</sup> decidir de fondo la demanda que ha dado origen al proceso de la referencia, mediante sentencia en primera instancia.

### **2. PRETENSIONES**

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del CPACA la señora GLORIA MERCEDES SALCEDO SANDOVAL que se declare la nulidad del acto ficto negativo producto de la presunta omisión en contestar la petición radicada el 06 de septiembre de 2018 ante la Secretaría de Educación de Sogamoso por medio de la cual se negó el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por pago tardío de sus cesantías parciales.

Como consecuencia, solicita que se condene a la demandada al reconocimiento y pago indexado de la sanción moratoria de 86 días de salario, por el pago tardío de la cesantía parcial reconocida, se paguen intereses de mora, como señala los artículos 187 y 192 del CPACA y se condene en costas y agencias en derecho (*fls.01-02; Arch.01*).

### **3. FUNDAMENTOS FÁCTICOS**

Los supuestos fácticos (*fls. 02-04; Arch.01*) que respaldan las pretensiones de la demanda se sintetizan de la siguiente forma:

Señala la demanda que por medio de la petición radicada el 08 de abril 2015 la señora GLORIA MERCEDES SALCEDO SANDOVAL, solicitó el reconocimiento y pago de sus cesantías parciales, la cual que fue resuelta por la Secretaría de Educación de Sogamoso por medio de la Resolución N° 374 del 07 de septiembre de 2016.

Agrega que el pago se efectuó el 17 de febrero de 2017 e indica que mediante escrito radicado el 06 de septiembre de 2018 solicitó el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías, petición que no fue resuelta por el Fomag.

---

<sup>1</sup> Una vez establecida la inexistencia de causales de nulidad que invaliden lo actuado y la estructuración de los presupuestos procesales para ello (Son aquellos requisitos que deben estar presentes en todo proceso, para que al Juez le resulte posible proferir una sentencia de mérito con efectos de cosa juzgada material, sobre las pretensiones y excepciones propuestas. Ellos son: a) demanda en forma; b) competencia; c) capacidad para ser parte; e) capacidad procesal y f) legitimación en la causa).

#### **4. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN**

De orden Legal: Las Leyes 91 de 1989 Arts. 5 y 15, 1071 de 2006 Art. 4 y 5 y 244 de 1995 Arts. 1 y 2.

Manifiesta que la Nación-Ministerio de Educación menoscaba los derechos de los docentes al demorar el reconocimiento y pago de las cesantías a las cuales tienen derecho sin que medie justificación alguna.

Indica que para conjurar lo anterior se expidieron las Leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006, por medio de las cuales se estableció un término perentorio para lograr la cancelación oportuna de dichos emolumentos, normativa que ha sido desatendida por la entidad enjuiciada.

Explica que la entidad excedió el término legal para el pago de las cesantías parciales de la demandante, por lo cual es procedente el reconocimiento y pago de la sanción moratoria.

Para fundamentar su postura cita las sentencias del Consejo de Estado del 8 de Abril de 2008 radicación N° 73001-23-31-000-2004-01-302-02 (1872-07), del 28 de Enero de 2010 radicado N° 2266-08 ambas con ponencia de Gerardo Arenas Monsalve, del 20 Julio de 2009 radicación N° 73012331000200100006.-01 consejero ponente Víctor Hernando Alvarado Ardila, del 27 de Marzo de 2007 radicado interno N° 2777-2007 magistrado ponente Jesús María Lemos Bustamante y del 2 de Octubre de 2008 radicado interno N° 1998-760 magistrada ponente Bertha Lucy Ramírez de Páez.

#### **5. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

La **Nación- Ministerio de Educación Nacional – FOMAG**: No contestó la demanda

#### **6. TRÁMITE PROCESAL**

La demanda de la referencia fue radicada en la Oficina de reparto el 26 de junio de 2019 (*Archiv.03*) y a través de proveído del 08 de julio de 2019 fue admitida (*Archiv.05*).

Mediante auto del 09 de diciembre de 2019 (*Arch. 16*) se fijó fecha para llevar a cabo la audiencia inicial, diligencia que se realizó el 29 de enero de 2020 (*Arch. 18*), en cuyo marco se surtieron las etapas señaladas en el artículo 180 del CPACA.

Por auto dictado en audiencia inicial, se fijó fecha para realizar la audiencia de pruebas el día el 22 de abril de 2020, sin embargo no se realizó ante la suspensión términos judiciales entre el 16 de marzo y el 30 de junio de 2020, motivada por la declaratoria de emergencia sanitaria con ocasión de la pandemia generada por el virus COVID-19.

La audiencia de pruebas se desarrolló el 20 de enero de 2021, (*Arch.38*), en la que se incorporan las documentales y se dispone prescindir de la audiencia de alegaciones y juzgamiento, se ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rinda concepto.

## 7. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

**La parte demandante** alega de conclusión (*Arch.44*), dentro del término establecido, ratifica los argumentos contentivos en la demanda y expone que, los plazos dispuestos por el legislador para la expedición del acto administrativo de reconocimiento de la cesantía, en este caso parcial, y para la cancelación de la misma, están fijados en los artículos 4 y 5 de la Ley 1071 de 2006, los que en adecuada técnica jurídica e interpretación sistemática deben enlazarse, concordarse y complementarse. Indica que no resulta jurídicamente válido desintegrarlos o aplicarse en forma insular, pues, el querer del legislador estuvo fundado en que para su empleo debían concordarse. Así, lo ha expuesto la máxima autoridad de lo Contencioso Administrativo en múltiples decisiones sobre el tema.

Considera que el espíritu garantista de la Ley 1071 de 2006, al establecer los términos perentorios para el reconocimiento y pago de la cesantía de la demandante, fue burlado por la entidad demandada, pues se encuentra cancelando la prestación con posterioridad a los 70 días después de haber radicado la solicitud, obviando la protección de los derechos al trabajador, haciéndose el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, acreedor a la SANCIÓN correspondiente por la mora en el pago de la cesantía, por el incumplimiento o retardo en el pago de la misma y con esta circunstancias pueda resarcirse los daños que causó a su mandante, situación que debe ser oportunamente protegida por este despacho.

Pone de presente que en el expediente obran pruebas suficientes para demostrar la fecha de pago, y así se puede comprobar del recibo del Banco BBVA allegado, así mismo solicita se tenga en cuenta la fecha del 17 de febrero de 2017, como día en que cesó la mora, dado que no obra en el expediente prueba tan siquiera sumaria de que la docente Gloria Salcedo, hubiese sido notificada del pago.

En igual sentido indica que día tras día desde el 23 de noviembre de 2016, la demandante acudió a la sede del Banco BBVA, sin que se evidenciara dicho pago con ocasión a la liquidación de las cesantías parciales a las cuáles tenía derecho y que debieron ser canceladas dentro de los 70 días siguientes a la solicitud elevada ante la entidad demandada.

Considera procedente la indexación de la sanción, desde el día 17 de febrero de 2017, fecha en la cual se pagó la prestación extemporáneamente y hasta la fecha en que quede efectivamente ejecutoriada la sentencia, fecha después de la cual se causarían los intereses respectivos, fundamenta su postura en las sentencias del consejo de Estado: Sección Segunda, Subsección "A", de fecha 26 de agosto de 2019, radicado 68001-23-33-000-2016-00406-01, mediante la cual se fijaron los alcances de la SUJ-SII-012-2018 de 18 de Julio de 2018 y sentencia de fallo de tutela del 06 de febrero de 2020, radicado 11001031500020190518200, Magistrado Ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio.

Finalmente pide que se resuelvan favorablemente las suplicas de la demanda.

La demandada **Nación-Ministerio de Educación - FOMAG** por intermedio de apoderada, presenta sus alegaciones finales (*Arch.45*), manifestando que la unificación jurisprudencial por parte de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado en el año 2017 y 2018, respectivamente, ha sido adversa a la posición inicialmente sostenida por la Nación-Ministerio de Educación Nacional, en los casos relacionados con la sanción por mora en el pago de cesantías que se imponen al FOMAG, al respecto las altas Cortes determinaron que la sanción por mora sí es aplicable al pago de cesantías del FOMAG, a pesar que no esté previsto en la Ley 91 de 1989 ni en la Ley 962 de 2005. No obstante, lo anterior la presencia de

problemas operativos en las entidades territoriales impide el cumplimiento de los términos para proyectar las resoluciones que reconocen las prestaciones sociales de los educadores nacionales afiliados al FOMAG.

Refiere que la sanción moratoria para los docentes del sector oficial fue decantado mediante Sentencia de Unificación de fecha 18 de julio de 2018, en la que se señaló que no es compatible la indexación de la sanción moratoria y que por ende no es viable que de ordene por el juzgador el reconocimiento de las dos figuras.

Indica que la sanción moratoria es una condena que se impone a la administración por el pago tardío de una prestación social, es cierto también que la sostenibilidad fiscal del Estado es un derecho importante para los fines económicos y sociales como Estado Social de Derecho, no se desconoce que la demora de la administración debe ser castigada, pero la indexación que se pretende no solo depende de la administración. No se puede omitir entonces, que dicha indexación no solo es responsabilidad de la entidad demandada, sino del proceder tanto del demandante como de la administración de justicia, siendo desproporcionada la medida y la interpretación que se realiza. En consecuencia, solicita no se de aplicación a dicha interpretación normativa que se realiza.

Aduce en el caso concreto que en vista de que la resolución 374 del 07 de septiembre de 2016, fue expedida por la Secretaría de Educación con posterioridad al término previsto para la radicación y entrega de la solicitud de pago de cesantías que feneció el 2 de septiembre de 2016, será dicho ente territorial el responsable por la tardanza en la expedición del acto administrativo correspondiente.

Explica la incompatibilidad entre la sanción por mora y la indexación y/o actualización, con fundamento en la sentencia del Consejo de Estado mediante sentencia de unificación con radicado No. 73001-23-33-000-2014-00580-01.

Respecto a la condena en costas manifiesta que el demandante no aporta prueba sobre la ocurrencia de alguna actuación por parte de su representada, que desvirtúe la presunción de buena fe, así ante la falta de del cumplimiento del requisito procesal para realizar la respectiva condena en costas la misma no procede. Solicita negar todas y cada una de las pretensiones de la demanda.

El **Ministerio Público** rindió concepto (*Archivo 46*) indicando que las Altas Cortes en sentencias de unificación respecto del asunto objeto de litigio se han pronunciado de la siguiente manera:

En cuanto a la aplicación de las normas que regulan la sanción moratoria por pago tardío de las cesantías (*Leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006*) al régimen de los docentes oficiales, la Sala Plena de la Corte Constitucional en sentencia SU 336 de 2017, señaló que el régimen contenido en la ley 244 de 1995, modificada por la ley 1071 de 2006 sobre el reconocimiento y pago de la sanción moratoria de las cesantías a los servidores públicos es aplicable a los docentes oficiales.

Por su parte la Sección Segunda, en sentencia de fecha 18 de julio de 2018, expediente 73001233300020140058001, profirió sentencia de unificación jurisprudencial sobre la aplicación de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías de que trata la Ley 244 de 1995 modificada por la Ley 1071 de 2006 a los docentes del sector oficial.

Agrega que se encuentra acreditado que la demandante GLORIA MERCEDES SALCEDO SANDOVAL, ha laborado como docente al servicio de la educación pública, de conformidad con los documentos que obran en el expediente,

igualmente se demostró que mediante derecho de petición radicado bajo el número 2016-CES—362723 el 11 de agosto de 2016, solicitó el pago de cesantías parciales para arreglo o reparación de vivienda, solicitud a la que se le ofreció respuesta a través de Resolución No.374 del 07 de septiembre de 2016. Ahora bien, reposa recibo de pago de la prestación emitido por el Banco BBVA y finalmente, a través de derecho de petición de fecha 06 de septiembre de 2018, la demandante solicitó a la entidad demandada el pago por concepto de sanción.

Precisa que no obra en el expediente certificación de la fecha en la cual fueron puestos a disposición de la demandante los dineros por concepto de las cesantías, pero indica que la sanción por mora (si hay lugar a reconocerla) se conceda con ese límite, y si es del caso solicita al Despacho que insista en la prueba decretada y que se requiera a la Fiduprevisora S.A para que certifique ese aspecto.

Considera que en el caso bajo análisis no operó el fenómeno prescriptivo trienal del derecho que regula el artículo 151 del Código de Procedimiento laboral, toda vez que la sanción moratoria comenzó a causarse el 24 de noviembre de 2016, en tanto que la petición en sede administrativa de reconocimiento se radicó el 06 de septiembre de 2018 y la demanda se presentó en el año 2019.

Concluye que las pretensiones de la demanda deben ser despachadas favorablemente de forma parcial, teniendo en cuenta que le asiste el derecho a la demandante al reconocimiento de la sanción moratoria, teniendo presente que el periodo a reconocer es el comprendido entre el 24 de noviembre de 2016, día siguiente al que se vencía el plazo para pagar en oportunidad las cesantías, hasta la fecha en que se pusieron a disposición efectivamente los dineros por concepto de cesantías parciales reconocidas mediante resolución No. 374 del 07 de septiembre de 2016. Aclara que la sanción debe calcularse conforme a la asignación básica al momento de la causación de la mora, sin que varíe por la prolongación en el tiempo, de conformidad con la sentencia de unificación del Consejo de Estado, Sección Segunda de fecha 18 de julio de 2018 citada.

De igual manera pone de presente que no procede la pretensión incoada en la demanda en lo referente a la indexación de la sanción moratoria, pues acorde con la sentencia de unificación anteriormente citada, la sanción moratoria se entiende como penalidad de carácter económico que sanciona la negligencia del empleador para reconocer y pagar en tiempo la cesantía y que por tanto no es procedente ordenar el ajuste al valor presente, pues no se trata de un derecho laboral, ni un valor monetario que tenga la intención de compensar una contingencia relacionada con el trabajo, ni menos remunerarlo.

## **8. PROBLEMA JURÍDICO**

El problema jurídico a resolver se contrae a determinar si la señora GLORIA MERCEDES SALCEDO SANDOVAL, tiene derecho al pago de la sanción moratoria calculada en 86 días de mora por la presunta demora e incumplimiento de los términos señalados en la Ley 1072 de 2006 dentro del trámite administrativo de reconocimiento y pago del auxilio de cesantías parciales.

## **9. MARCO NORMATIVO**

### ***Sanción moratoria***

El artículo 4 de la Ley 1071 de 2006 *por 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:

*(...) 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 (...)*

En concordancia con la norma transcrita, el artículo 5 *ídem*, reguló la sanción moratoria en los siguientes términos:

*(...) 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 (...)*

De lo anterior, se evidencia que el legislador le dio un término a la entidad para expedir el acto administrativo de reconocimiento de las cesantías, por ende, debe estudiarse cada caso en concreto, pues se debe analizar si se expidió el acto administrativo dentro del término legal, si fue expedido fuera de él, o si por el contrario no se expidió, ya que es de vital importancia establecer el momento en que se deben empezar a contabilizar los 45 días que señala la norma, para realizar el pago efectivo de la prestación.

### **Sanción moratoria de Docentes**

Respecto de la aplicación de la sanción moratoria en el reconocimiento y pago de las cesantías definitivas o parciales de los docentes, el H. Tribunal Administrativo de Boyacá en Sentencia del 11 de septiembre del 2018<sup>2</sup>, señaló

*“Por virtud de la Sentencia de Unificación CE-SUJ-SII-012-2018 de 18 de julio de 2018, del Consejo de Estado, es claro que los docentes son catalogados como empleados públicos y en esa medida son beneficiarios de la Ley 244 de 1995, modificada por la Ley 1071 de 2006, a pesar de tener una norma especial relacionada con el trámite de solicitudes de prestaciones sociales para los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, pues por virtud de la jerarquía normativa respecto de las norma dictadas por el Congreso de la República, en aplicación del mandato constitucional, como es el caso de la Ley 1071 de 2006 frente a las expedidas por el Presidente de la República en atención a la potestad reglamentaria, como sucedió con el Decreto 2831 de 2005, las primeras prevalecen sobre las segundas.”*

---

<sup>2</sup> Tribunal Administrativo de Boyacá, Sentencia del 11 de septiembre del 2018 proceso 150013333005-2015-00187-02, MP José Ascensión Fernández Osorio

Entonces los docentes son directos beneficiarios del pago de la sanción moratoria por el pago extemporáneo de las cesantías, dada su calidad de empleados públicos según se determinó en la sentencia de unificación del 18 de Julio de 2018 citada.

### **Pronunciamiento tardío de la administración**

El legislador contempló la sanción por mora, en el evento en que el empleador realizara el pago de las cesantías más allá del término legal<sup>3</sup>. Al respecto, en sentencia de unificación del 18 de Julio de 2018, el Consejo de Estado, Sección Segunda, expediente No 73001-23-33-000-2014-00580-01 hace referencia a la naturaleza de la sanción moratoria en los siguientes términos:

*De este modo, la jurisprudencia del Consejo de Estado igualmente ha caracterizado la sanción moratoria por el pago extemporáneo de las cesantías como una **multa** a favor del trabajador y en contra del empleador estatuida con el objeto de reparar los daños causados al primero por el incumplimiento en el plazo para el pago, en los siguientes términos:*

*«La indemnización moratoria de que trata la Ley 244 de 1995, como ya se anunció, es **una multa a cargo del empleador** y a favor del empleado, establecida con el fin de resarcir los daños que se causan a este último con el incumplimiento en el pago de la liquidación definitiva del auxilio de cesantía en los términos de la citada Ley.<sup>172</sup>»*

*Visto lo anterior, es preciso concluir que la sanción moratoria por pago extemporáneo de las cesantías, es una sanción o penalidad cuyo propósito es procurar que el empleador reconozca y pague de manera oportuna la mencionada prestación, más no mantener el poder adquisitivo de la suma de dinero que la representa y con ella, la capacidad para adquirir bienes y servicios o lo que la ley disponga como su propósito.*

A su vez la referida sentencia establece las reglas unificadoras de interpretación respecto de la exigibilidad de la sanción moratoria ante la respuesta tardía de la entidad e indicó:

*(...) De conformidad con la exposición de las normas que contemplan el plazo para el reconocimiento de las cesantías parciales o definitivas, y pese a que el parágrafo del artículo 5º, previó la sanción respecto del incumplimiento en el **pago**, más no en el reconocimiento de la prestación social, de acuerdo con la teleología del legislador, se establece que precisamente una de las razones por las cuales se contempló la penalidad fue en aras de establecer una limitación al defectuoso funcionamiento de la administración pública que debido a los procesos burocráticos y la corrupción posibilitaba cambiar el orden de radicación de las peticiones encaminadas al reconocimiento de la prestación social, aprovechándose de la urgencia del empleado para proveer sus necesidades básicas y de su familia<sup>4</sup>, o simplemente no emitiría el acto administrativo con el fin de que el plazo para la cancelación del valor no iniciase, y por ende, se condicionaría la norma a la actuación de la entidad pública empleadora.(...)*

*(...) En criterio de la Sala, éste debe ser el real entendimiento de la sanción moratoria por no expedir el acto de reconocimiento en término, pues lo contrario sería asumir que la simple inacción de la administración impediría la causación de la penalidad analizada en esta sentencia, en detrimento de la filosofía de la cesantía y de los derechos del trabajador.*

---

<sup>3</sup>Ley 244 de 1995 "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" -subrogada por la Ley 1071 de 2006- regula en el art. 2º la sanción por mora, la cual se complementa con el artículo 1º que establece el término para el reconocimiento de las cesantías.

<sup>4</sup> Gaceta del Congreso. Proyecto de Ley 38 de 1995. Senado de la República de Colombia

**SEGUNDO: SENTAR JURISPRUDENCIA** en la sección segunda del Consejo de Estado para señalar en cuanto a la exigibilidad de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías, las siguientes reglas:

i) *En el evento en que el acto que reconoce las cesantías definitivas y parciales se expida **por fuera del término de ley**, o cuando no se profiere; la sanción moratoria corre 70 días hábiles después de radicada la solicitud de reconocimiento, término que corresponde a: **i)** 15 días para expedir la resolución; **ii)** 10 días de ejecutoria del acto; y **iii)** 45 días para efectuar el pago.* (Negrilla del Despacho)

En este punto se debe aclarar, que los 10 días establecidos para la ejecutoria del acto administrativo de reconocimiento de cesantías, obedece a aquellos casos en que la petición es radicada bajo la vigencia del CPACA como dispone su artículo 76, el cual inicio a regir el día 2 de Julio de 2012 según su artículo 308, en caso que hubiere sido radicada antes, se contabilizan 5 días de ejecutoria según lo señalado en el artículo 51 del CCA, para un total de 65 días.

Así mismo la precitada sentencia de unificación precisa que el salario base para calcular el monto de la sanción por el no pago oportuno de las cesantías definitivas, estará constituida por la asignación devengada para la fecha de finalización de la relación laboral o el vínculo contractual, por ser la fecha en que se hace exigible tal prestación social.

De la interpretación del Art. 15 de la Ley 91 de 1989 en la sentencia de unificación en cita se colige que los docentes nacionales vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989 mantendrían el régimen prestacional previsto en la norma vigente, es decir, el régimen de retroactividad, salvo que expresamente se acojan al régimen anualizado; y que a los docentes nacionales y a los vinculados después del 1° de enero de 1990, se les aplicarían las disposiciones vigentes para los empleados públicos del orden nacional, esto es el régimen anualizado de cesantías.

## **10. CASO CONCRETO**

En este caso se encuentra probado que la docente Gloria Mercedes Salcedo Sandoval solicitó el reconocimiento y pago de las cesantías parciales mediante radicado 2016-CES—362723 del **11 de agosto de 2016**, como se enuncia en la parte considerativa del acto administrativo de reconocimiento contenido en la Resolución 347 374 del 7 de septiembre de 2016 expedida por la Secretaria de Educación de Sogamoso (*fls.05 Arch.02 y fl.24; Arch.47*), excediendo el término previsto en el artículo 4 de la Ley 1071 de 2006 que dispone que dicho acto deberá expedirse dentro de los 15 días siguientes a la radicación de la solicitud los cuales vencieron el **02 de septiembre de 2016**.

De otra parte, conforme a la sentencia de unificación que se refirió con anterioridad, el acto administrativo por medio de la cual se decide sobre las cesantías parciales o definitivas tiene un término de ejecutoria de 10 días, los cuales en el presente caso culminaron el **16 de septiembre de 2016**.

Ejecutoriado el acto que reconoce el auxilio de cesantía parcial solicitada, a partir del día siguiente inicia el conteo del término de 45 días hábiles para realizar el pago como establece el artículo 5 de la ley 1071 de 2006, por lo que el plazo expiró el día **23 de noviembre de 2016**, caso en el cual desde el día siguiente se empieza a causar y se hace exigible la sanción moratoria derivada del retardo en el pago de la prestación referida en favor de la docente y hasta el día anterior al pago.

En el presente asunto, el comprobante de pago del Banco BBVA (fl.08; Arch.02), se encuentra ilegible, por lo que en audiencia inicial realizada el día 29 de enero de 2021, se decretó como prueba de oficio, solicitar a la Fiduprevisora S.A. para que certificara “la fecha en la cual se pusieron a disposición los recursos de auxilios de cesantías” (Arch.18; fl.07; literal C, numeral 4).

Al respecto el legislador tiene dispuesto que toda decisión judicial debe fundarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso (Art.164 C.G.P.), convirtiéndolas en el medio de verificación de las proposiciones que las partes formulan en el proceso, así como de los hechos alegados en el mismo con la finalidad de otorgarle al juez la convicción de la verdad y permitirle la verificación de dichas proposiciones.

En este orden de ideas, es de señalar que no obstante haberse resuelto otros casos de similares condiciones, la fecha en la cual se pusieron a disposición de la demandante los recursos provenientes del reconocimiento de sus cesantías definitivas con fundamento a lo registrado en el comprobante de pago expedido por la respectiva entidad bancaria, en el presente asunto, pese a la orden dada por el Despacho para obtener la prueba al respecto (Arch.19, 40, 41) y la falta de gestión probatoria y de defensa de la entidad demandada, conforme a lo probado, se toma la fecha de pago, como fecha final de la mora de la administración en el pago de la prestación, esto es, el **17 de febrero de 2017**, la cual corresponde al extremo temporal para calcular la sanción moratoria.

En este orden, conforme con el marco jurídico en cita, desde el día **24 de noviembre de 2016** y hasta el **16 de febrero de 2017**, transcurrieron **85 días calendario** que corresponden al tiempo que la entidad demandada se tardó en realizar el pago de la prestación solicitada por la demandante, tiempo que se cuenta en días corridos y no en días hábiles porque no es un término legal o judicial, sino la tasación de una sanción, en consecuencia se ordenara el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por pago tardío del auxilio de cesantía a razón de un día de salario por cada día de retardo.

En cuanto a la asignación para liquidar la sanción moratoria, será la asignación básica diaria devengada por la demandante para el momento en que se causó la mora por el no pago del auxilio, es decir la devengada en el año 2016.

Teniendo en cuenta lo antes expuesto, se colige que el acto ficto o presunto derivado del silencio administrativo negativo producto de la falta de atención de la petición radicada el 06 de septiembre de 2018 ante la Secretaría de Educación del Municipio de Sogamoso, por medio del cual se resolvió en forma negativa la solicitud de reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías definitivas de la señora GLORIA MERCEDES SALCEDO SANDOVAL, se encuentra viciado de ilegalidad, en consecuencia se declarara su nulidad y a título de restablecimiento del derecho se condenará a las entidades al reconocimiento y pago del derecho pretendido, estimando la mora en **85 días** por las razones expuestas.

## **11.DE LAS EXCEPCIONES**

El Despacho resolverá de oficio la excepción de *prescripción* advirtiendo que en este caso no se configura por cuanto la sanción moratoria inició a causarse desde el 24 de noviembre de 2016 y la reclamación administrativa del derecho tuvo lugar el 06 de septiembre de 2018, se colige que en ese interregno no transcurrieron más de los 3 años de que trata artículo 102 del Decreto 1848 de 1969.

## 12. INDEXACIÓN E INTERESES DE MORA

En lo referente a la indexación de las sumas reconocidas por concepto de sanción moratoria, el Consejo de Estado en sentencia de unificación del 18 de julio de 2018, Sección Segunda, expediente No 73001-23-33-000-2014-00580-01, señala la regla jurisprudencia de improcedencia de la indexación en los siguientes términos:

*“(…) Las penalidades constituyen una sanción severa a quien incumple con determinada obligación, siendo inviable su indexación porque con ello se estaría ante doble castigo por la misma causa.*

*Adicionalmente, otro argumento que permite descartar la posibilidad de indexar la sanción moratoria, se encuentra en el régimen anualizado previsto en la Ley 50 de 1990 cuando concurren diversas anualidades de mora, en cuyo caso, según el criterio de la jurisprudencia la base para calcularla será el correspondiente al de la ocurrencia del retardo, en donde **el salario** como retribución por los servicios prestados por el trabajador necesariamente y por definición viene reajustada cada año con los índices de precios al consumidor o en su defecto, con el aumento que disponga el ejecutivo, si se trata de relaciones legales y reglamentarias.*

*…”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.”*

**CUARTO: SENTAR JURISPRUDENCIA** en la sección segunda del Consejo de Estado para señalar que es improcedente la indexación de la sanción moratoria por pago tardío de las cesantías. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 187 del CPACA.

Por consiguiente, la naturaleza sancionadora, el cuantioso cómputo sistemático y prolongado en el tiempo, sin que implique periodicidad y la previsión intrínseca del ajuste del salario base con el IPC, indican con toda certeza que la sanción moratoria no puede indexarse a valor presente y por ende no se accede a esta pretensión

De contera teniendo en cuenta que esta sentencia es constitutiva del derecho reclamado, por lo tanto, antes de la misma a la entidad demandada no le asiste el deber de cumplir con la obligación que se impone, razón por la cual no se generan intereses de mora, salvo que se superen los términos señalados en el artículo 192 del CAPACA una vez se encuentre ejecutoriada la presente providencia, por lo tanto, no se accede a la pretensión de reconocimiento de intereses de mora.

## 13. CONDENA EN COSTAS

Teniendo en cuenta que las pretensiones prosperan de forma parcial, el Despacho no impondrá condena en costas de conformidad con el numeral 5 del artículo 365 del C.G.P., suerte que siguen las agencias en derecho, toda vez que si bien se accede a la nulidad del acto ficto derivado de la petición del 06 de septiembre de 2018 y se ordena el restablecimiento del derecho, no se hace con el alcance solicitado en la demanda que pide 86 días de sanción y el Despacho admite 85 días y además no se accede a la indexación, ni al pago de intereses.

## 14. DECISION

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Sogamoso, *administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,*

## **FALLA:**

**Primero.-** Declarar la existencia del acto ficto o presunto derivado de la falta de atención a la petición radicada el 06 de septiembre de 2018 por la señora GLORIA MERCEDES SALCEDO SANDOVAL en la cual solicita el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por pago tardío del auxilio de sus cesantías parciales y a su vez se declara su nulidad.

**Segundo.-** A título de restablecimiento del derecho, **condenar** a la Nación- Ministerio de Educación Nacional - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio -FOMAG a reconocer, liquidar y pagar en favor de la señora GLORIA MERCEDES SALCEDO SANDOVAL, identificada con C.C. No.46.354.407 de Sogamoso, la sanción moratoria establecida en el artículo 5 de la Ley 1071 de 2006 por pago tardío del auxilio de cesantía definitiva reconocida en su favor mediante Resolución N° 374 del 07 de septiembre de 2016, a razón de un día del salario devengado por la demandante en el año 2016, por cada día de retardo, durante el intervalo de tiempo entre el 24 de noviembre del 2016 al 16 de febrero de 2017, Total **85 días** de sanción.

**Tercero.-** Declarar no fundada la excepción de *prescripción* estudiada de oficio por el Juzgado.

**Cuarto.-** Negar las demás pretensiones de la demanda.

**Quinto.-** Sin condena en costas en esta instancia

**Sexto.-**La entidad demandada deberá dar cumplimiento a la sentencia dentro de los términos y previsiones del artículo 192 del CPACA.

**Séptimo.-** Ejecutoriada esta providencia, devolver a la parte demandante, el remanente de los gastos del proceso, si hay lugar a ello y archívese el expediente dejando las anotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**Firmado Por:**

**NELSON JAVIER LEMUS CARDOZO  
JUEZ CIRCUITO  
JUZGADO 002 ADMINISTRATIVO DE SOGAMOSO**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**6d0dfb69d3ee7c8cb2d95f24033ae0f79fb74ff7f4aa9b8c10793d52d4391457**

Documento generado en 17/06/2021 03:03:01 PM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**