



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B**

**CONSEJERO PONENTE: JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR**

Bogotá, D. C., veinticinco (25) de mayo de dos mil veintitrés (2023)

**Referencia:** Nulidad y restablecimiento del derecho  
**Radicación:** 050012333000202003115 00 (4188-2022)  
**Demandante:** Carlos Fernando González Carmona  
**Demandado:** Nación, Ministerio de Educación, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio - FOMAG  
**Temas:** Sanción moratoria docentes / cesantías definitivas/ excepción de cosa juzgada.

**Sentencia segunda instancia**

---

**Asunto**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia proferida el 1 de junio de 2022 por el Tribunal Administrativo de Antioquia, por medio de la cual accedió a las pretensiones de la demanda.

**1. Antecedentes**

**1.1. La demanda**

**1.1.1. Las pretensiones**

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>1</sup>, Carlos Fernando González Carmona presentó demanda en orden a que se declare la nulidad del acto administrativo ficto configurado el 18 de julio de 2018, frente a la petición presentada el 18 de abril de 2018 mediante el cual negó el reconocimiento y pago de la sanción por mora consagrada en la Ley 1071 de 2006.

Como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho, solicitó i) ordenar el reconocimiento y pago de la sanción por mora, equivalente a 1

---

<sup>1</sup> En adelante CPACA.



Radicado: 050012333000202003115 00 (4188-2022)  
Demandante: Carlos Fernando González Carmona

día de salario por cada día de retardo, a partir de los 70 días hábiles después de presentada la solicitud de cesantías y hasta que se hizo efectivo el pago; ii) ordenar la actualización de la condena con aplicación del IPC; iii) ordenar que sobre las sumas reconocidas, se realice los ajustes de valor con base en el IPC; iv) dar cumplimiento al fallo en los términos del artículo 192 y 195 de la Ley 1437 de 2011.

### **1.1.2. Fundamentos fácticos**

Como hechos relevantes, se señalaron los siguientes:

El 20 de junio de 2016, el actor solicitó el reconocimiento y pago de cesantías definitivas, las cuales fueron reconocidas mediante la Resolución 2016060078650 del 20 de septiembre de 2016 y cuyo pago se efectuó el 22 de octubre de 2018.

El plazo para su pago venció el 29 de septiembre de 2016, pero solo fueron sufragadas el 22 de octubre de 2018, por lo que transcurrieron 754 días de mora. La entidad accionada no le comunicó la fecha en que puso a su disposición en el banco los dineros correspondientes a la prestación social, razón por la cual no pudo ser cobrado, sino que debió solicitar reprogramación de pago y por ello, solo hasta el 22 de octubre de 2018 obtuvo el pago de sus cesantías definitivas.

El 18 de abril de 2018 solicitó el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías definitivas, sin obtener respuesta expresa por parte de la entidad, motivo por el cual cuestionó la legalidad del acto ficto negativo.

### **1.1.3. Normas violadas y concepto de violación**

Como tales, se señalaron los artículos 5, 9 y 15 de la Ley 91 de 1989; 1 y 2 de la Ley 244 de 1995; 4 y 5 de la Ley 1071 de 2006; y el Decreto 2831 de 2005.

En cuanto al concepto de violación, se expusieron los siguientes argumentos<sup>2</sup>:

A pesar de lo previsto en las Leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006 y de la jurisprudencia que ha establecido que el reconocimiento y pago no debe superar los 70 días hábiles siguientes a la fecha de haberse radicado la solicitud, la entidad demandada pagó las cesantías por fuera de los términos establecidos en la ley, lo que genera una sanción que equivale a 1 día de salario docente, con posterioridad a los 70 días hábiles después de radicada la solicitud y hasta cuando se efectúe el pago de las cesantías.

<sup>2</sup> Folios 4 al 11 del expediente digital.



---

Radicado: 050012333000202003115 00 (4188-2022)  
Demandante: Carlos Fernando González Carmona

Por virtud de la Ley 1071 de 2006 se amplió la protección en favor del trabajador respecto del pago de las cesantías antes de los 65 días después de radicada la solicitud, no sólo en cuanto a las definitivas sino también para las parciales; imperativo que la entidad pretende desconocer. El espíritu garantista que tiene la referida ley al establecer los términos perentorios para el reconocimiento y pago de las cesantías, el cual está siendo burlado por la entidad demandada, pues se paga la prestación con posterioridad a los 70 días después de haberse formulado la petición, sin que se protejan los derechos del trabajador, y se hace acreedora a la sanción correspondiente por la mora.

## **1.2. Contestación de la demanda**

La Nación Ministerio de Educación, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales, se opuso a las pretensiones de la demanda por las razones que se expresan a continuación<sup>3</sup>:

En virtud de lo dispuesto en la Ley 91 de 1989, ese es el régimen especial que regula lo concerniente a las cesantías del personal docente oficial. Ello es así toda vez que la Ley 244 de 1995 y la Ley 1071 de 2006 regulan el pago de las cesantías y la sanción moratoria por el pago tardío a los servidores públicos a nivel general.

De la lectura del artículo 5 de la Ley 1071 de 2006 no es posible concluir que dicha norma sea aplicable de manera directa a los docentes del FOMAG, pues desarrolla los requisitos y el procedimiento para el reconocimiento oportuno de las cesantías de los servidores públicos, sin especificar si dentro de estos últimos se entienden comprendidos los docentes del sector oficial.

En cuanto al límite de la penalidad, señaló que se debe tener en cuenta como fecha de pago de las cesantías aquella cuando se puso a disposición del docente el dinero por primera vez, esto es, el 29 de noviembre de 2016. Hizo claridad en este punto, debido a que es diferente la fecha real de pago con la fecha del retiro del dinero en la entidad bancaria, por cuanto que, con la prueba allegada al proceso, se establece la fecha en la cual fue puesto a disposición el dinero correspondiente a las cesantías reconocidas mediante Resolución 78650 del 26 de septiembre de 2016 y, por ende, cumplió con su obligación, sin que pueda imputarse responsabilidad por la mora en el retiro de la prestación por parte del actor.

---

<sup>3</sup> Folios (...)



Radicado: 050012333000202003115 00 (4188-2022)  
Demandante: Carlos Fernando González Carmona

### **1.3. La sentencia apelada**

El Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante sentencia proferida el 1 de junio de 2022, accedió a las pretensiones de la demanda, declaró la nulidad del acto ficto y, en consecuencia, ordenó a la Nación, Ministerio de Educación, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, reconocer y pagar a Carlos Fernando González Carmona sanción por mora por el retardo en el pago de las cesantías definitivas, causadas entre el 30 de septiembre y el 28 de noviembre de 2016, con el salario devengado en el año 2015, fecha de retiro del servicio.

Para tal efecto, se pronunció en estos términos:

El demandante presentó solicitud de reconocimiento de cesantías el 20 de junio de 2016 y la Resolución 2016060078650 se profirió el 26 de octubre de 2016, por lo que dicho acto sobrepasó el término de los 15 días establecidos en la ley para proferirlo, el cual se cumplió el 12 de julio de 2016, de ahí que a partir del 13 de julio, incluso, como día hábil inmediatamente siguiente, se cuentan los 10 días de ejecutoria del acto que debía ser expedido, los cuales culminaron el 27 de julio de 2016, por lo que a partir del 28 de julio de 2016 se empezaron a contar los 45 días que prevé el artículo 5 de la Ley 1071 de 2006, como plazo máximo para cancelar las cesantías, el cual se cumplió el 29 de septiembre de 2016, razón por la cual, al disponer el pago de las cesantías el 29 de noviembre de 2016, no hay duda de la mora en que incurrió la entidad demandada, debiendo precisar que la mora va hasta el día anterior a la fecha en que la entidad procedió a disponer el pago de la prestación, con el salario percibido en el último año de servicio. Así las cosas, la mora se generó entre el 30 de septiembre y el 28 de noviembre de 2016.

Si bien es cierto que la parte demandante reclamó sanción moratoria hasta el 22 de octubre de 2018, este período no se reconocerá teniendo en cuenta que ambas partes aceptaron que el monto de las cesantías estuvo a disposición del actor el 29 de noviembre de 2016, sin que fuera reclamado.

### **1.4. El recurso de apelación**

La Nación, Ministerio de Educación Nacional, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio interpuso recurso de apelación<sup>4</sup> y lo sustentó así:

La «[...] misma sanción mora generada en el presente proceso se pagó conforme a un fallo judicial del Tribunal Administrativo de Antioquia, dentro del proceso 05001233300020190254600, emitido el día 07/12/2021 quedando ejecutoriado el

---

<sup>4</sup> Folios (...).



Radicado: 050012333000202003115 00 (4188-2022)  
Demandante: Carlos Fernando González Carmona

**día 17/01/2022** el cual ordena el pago de sanción por mora, por la demora en el pago de la resolución **No. 78650 del 28/09/2016**».

Propuso la excepción de cosa juzgada, toda vez que en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho presentado por Carlos Fernando González Carmona, cuyo conocimiento correspondió al Tribunal Administrativo de Antioquia magistrado ponente Álvaro Cruz Riaño, bajo el radicado 05001233300020190254600 y presentada por la firma López Quintero y abogados asociados, cuenta con sentencia de primera instancia, emitida el 7 de diciembre de 2021, decisión frente a la cual no se interpuso recurso de apelación y hoy se encuentra ejecutoriada y pagada. Entonces, como ambas acciones son presentadas por el mismo demandante y contra el mismo demandado, es posible, sin lugar a duda, declarar probada la cosa juzgada, puesto que tanto en el proceso anterior como en el que cursa actualmente se pretende el reconocimiento de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías que tuvo lugar frente a la Resolución 78650 del 26 de septiembre de 2016.

### **1.5. Pronunciamiento en segunda instancia**

Las partes guardaron silencio.

### **1.6. El Ministerio Público**

El procurador delegado ante el Consejo de Estado no rindió concepto en el presente asunto.

## **2. Consideraciones**

### **2.1. El problema jurídico**

Se circunscribe a establecer lo siguiente: ¿está facultado el fallador de segunda instancia para pronunciarse respecto del fenómeno de la cosa juzgada propuesto en el recurso de apelación, a pesar de no haber sido invocado por la demandada como medio exceptivo con la contestación de la demanda? En caso afirmativo, ¿en el presente asunto se configura la cosa juzgada respecto de la pretensión de reconocimiento de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías definitivas reconocidas mediante Resolución 2016060078650 del 20 de septiembre de 2016?

### **2.2. Marco normativo**



Radicado: 050012333000202003115 00 (4188-2022)  
Demandante: Carlos Fernando González Carmona

En el proceso contencioso administrativo, de conformidad con el artículo 175 de la Ley 1437 de 2011, las excepciones se formulan en el escrito de contestación de la demanda (numeral 3) y su trámite procesal se surte de manera distinta, según se trate de excepciones previas, mixtas o de mérito, manteniéndose el traslado previo al demandante por el término de tres (3) días, conforme lo dispone el parágrafo 2 de la norma en cita, modificado por el artículo 38 de Ley 2080 de 2021, en concordancia con el artículo 201A ibidem. La norma es del siguiente tenor:

**«ARTÍCULO 175. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.** Durante el término de traslado, el demandado tendrá la facultad de contestar la demanda mediante escrito, que contendrá:

1. El nombre del demandado, su domicilio y el de su representante o apoderado, en caso de no comparecer por sí mismo.
2. Un pronunciamiento sobre las pretensiones y los hechos de la demanda.
3. **Las excepciones...**» Negrillas fuera de texto

Tratándose de las excepciones previas, el legislador previó dos hipótesis: i) cuando la decisión no implica un recaudo probatorio previo, caso en el cual se deberá resolver, mediante auto, antes de la audiencia inicial, de conformidad con el parágrafo 2 del artículo 175 del CPACA y el artículo 101 del Código General del Proceso; y ii) cuando la decisión requiere de la práctica de pruebas, en cuyo caso se ordenará su decreto en el auto que convoca a la audiencia inicial, para que sean practicadas y decididas en dicha diligencia.

En este orden, se advierte un cambio sustancial en relación con el texto original de la Ley 1437 de 2011, pues, de conformidad con el artículo 180, numeral 6, tanto las excepciones previas, como las mixtas, siempre debían decidirse en la audiencia inicial. Ahora, con la modificación introducida por el artículo 40 de la Ley 2080 de 2021, el juez o magistrado ponente, en la audiencia inicial, practicará las pruebas decretadas en el auto de citación a audiencia y decidirá las excepciones previas pendientes por resolver.

En punto a las excepciones mixtas, el parágrafo 2 del artículo 175 del CPACA, dispuso que, en caso de que se encuentren fundadas las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta manifiesta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, se declarará así mediante sentencia anticipada, en los términos del numeral 3 del artículo 182A. Por el contrario, de no tener vocación de prosperidad ninguna de las excepciones anteriores o se declaren parcialmente probadas -lo que no implica la terminación del proceso-, ello se dispondrá mediante auto, dictado antes de la audiencia inicial.

Por su parte, es de resaltar lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 187 del CAPCA que prevé:



Radicado: 050012333000202003115 00 (4188-2022)  
Demandante: Carlos Fernando González Carmona

**«Artículo 187. Contenido de la sentencia.** *La sentencia tiene que ser motivada. En ella se hará un breve resumen de la demanda y de su contestación y un análisis crítico de las pruebas y de los razonamientos legales, de equidad y doctrinarios estrictamente necesarios para fundamentar las conclusiones, exponiéndolos con brevedad y precisión y citando los textos legales que se apliquen.*

*En la sentencia se decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada. El silencio del inferior no impedirá que el superior estudie y decida todas las excepciones de fondo, propuestas o no, sin perjuicio de la no reformatio in pejus...»*

En este sentido, se observa que al juez de segunda instancia le corresponde declarar probada de oficio o a petición de parte, cualquier excepción que encuentre demostrada, así esta haya sido o no objeto de pronunciamiento por parte del *a quo*. De esta forma, es claro entonces que sin que se desconozca el principio de congruencia exigido en las providencias judiciales, el *ad quem* en virtud de los hechos demostrados en el debate judicial, puede declarar excepciones de oficio con el fin de proferir un fallo que obedezca a la realidad procesal.

### **Principio de la cosa juzgada.**

La cosa juzgada ha sido concebida como una institución jurídico procesal en virtud de la cual las decisiones contenidas en una sentencia y otras providencias judiciales tienen el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas, ello con la finalidad de lograr la terminación definitiva de controversias, en aras de buscar la seguridad jurídica<sup>5</sup>.

Así pues, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su artículo 189, señaló que la sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo tiene efectos de cosa juzgada *erga omnes*, lo mismo sucede con la que niegue la nulidad «pero sólo en relación con la causa *petendi* juzgada». La norma prevé lo siguiente:

**«ARTÍCULO 189. EFECTOS DE LA SENTENCIA.** *La sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo en un proceso tendrá fuerza de cosa juzgada erga omnes. La que niegue la nulidad pedida producirá cosa juzgada erga omnes pero solo en relación con la causa petendi juzgada. Las que declaren la legalidad de las medidas que se revisen en ejercicio del control inmediato de*

<sup>5</sup> En este sentido ver entre otras, las sentencias del Consejo de Estado, Sección Segunda, del 28 de febrero de 2013, radicación: 11001-03-25-000-2007-00116-00(2229-07), demandante: Luz Beatriz Pedraza Bernal.



Radicado: 050012333000202003115 00 (4188-2022)  
Demandante: Carlos Fernando González Carmona

*legalidad producirán efectos erga omnes solo en relación con las normas jurídicas superiores frente a las cuales se haga el examen...»*

A su vez, el artículo 303 del Código General del Proceso, aplicable por remisión normativa de acuerdo con lo fijado en el artículo 306 del CPACA, preceptúa:

**«Artículo 303. Cosa juzgada.** *La sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, se funde en la misma causa que el anterior y entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes.*

*Se entiende que hay identidad jurídica de partes cuando las del segundo proceso son sucesores por causa de muerte de las que figuraron en el primero o causahabientes suyos por acto entre vivos celebrado con posterioridad al registro de la demanda si se trata de derechos sujetos a registro, y al secuestro en los demás casos.*

*En los procesos en que se emplace a personas indeterminadas para que comparezcan como parte, incluidos los de filiación, la cosa juzgada surtirá efectos en relación con todas las comprendidas en el emplazamiento.*

*La cosa juzgada no se opone al recurso extraordinario de revisión»*

De acuerdo con las pautas establecidos en la citada norma y con el propósito de determinar si se configura el fenómeno de la cosa juzgada respecto de un pronunciamiento anterior, es preciso verificar los siguientes requisitos: a) identidad de partes: al proceso deben concurrir las mismas partes e intervinientes que resultaron vinculados y obligados; b) identidad de causa petendi: la demanda y la decisión que hizo tránsito a cosa juzgada deben tener los mismos fundamentos o hechos como sustento. De presentarse nuevos elementos, al juez solamente le está dado analizar los nuevos supuestos; y c) identidad de objeto: debe versar sobre la misma pretensión.

## 2.4. Caso concreto

En el expediente se encuentra acreditado lo siguiente:

Carlos Fernando González Carmona solicitó el reconocimiento y pago de sus cesantías definitivas, documento que fue radicado el 20 de junio de 2016 ante la oficina de prestaciones sociales del magisterio de la secretaría de educación de Antioquia<sup>6</sup>. Así mismo, obra copia de la Resolución 2016060078650 del 26 de septiembre de 2016<sup>7</sup>, por medio de la cual se le reconoció cesantías definitivas en

<sup>6</sup> Folio 20 del expediente digital.

<sup>7</sup> Folio 27 al 29 del expediente digital.





Radicado: 050012333000202003115 00 (4188-2022)  
Demandante: Carlos Fernando González Carmona

cuantía de \$25.854.616, suma de la cual le fue descontado lo recibido por concepto de cesantías parciales por valor de \$17.572.475, por lo que quedó un saldo por pagar de \$8.282.141.

Comprobante de transacción emanado del Banco Agrario del 10 de agosto de 2018<sup>8</sup>, en el cual se identificaron los siguientes conceptos:

«[...]

Producto negociado	Beneficiario	Tipo de documento	Identificación	valor
Pago de giro (\$) venta cheque gerencia (\$)	GONZALEZ CARMONA CARLOS FERNANDO	Cedula de ciudadanía	15378483	\$8.282.141.00

Oficio del 23 de septiembre de 2019, emitido por la vicepresidencia del fondo de prestaciones del magisterio, por medio de la cual se da respuesta a una solicitud de certificación de pago de cesantías definitivas elevada por el actor y en la cual se le informó lo siguiente:

«[...] En atención a su solicitud de la referencia, cordialmente nos permitimos certificar que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio programó pago de cesantías DEFINITIVAS (sic) reconocida por la Secretaria de Educación de ANTIOQUIA (sic) al docente GONZALEZ CARMONA CARLOS FERNANDO identificado con CC 15378483 mediante Resolución No 78650 de fecha 26 de septiembre de 2016, quedando a disposición a partir del 29 de noviembre de 2016 el cual no fue cobrado y se reprogramó nuevamente el 22 de octubre de 2018 por valor de \$25.854.616, a través del Banco AGRARIO DE COLOMBIA (sic) por ventanilla en la sucursal LA CEJA (sic) por valor de \$8.282.141...»

En consideración a las pruebas referidas, los 15 días con que contaba la entidad para pronunciarse acerca de la solicitud de reconocimiento del auxilio de cesantías vencían el 12 de julio de 2016, de manera que, los 10 días de ejecutoria del acto que debió ser expedido, se cuentan a partir del 13 de julio como día hábil inmediatamente siguiente, los cuales culminaron el 28 de julio de 2016 y, los 45 días como plazo máximo para pagar las cesantías finalizó el 30 de septiembre de 2016, razón por la cual, al disponer la entidad el pago de dicha prestación solo el 29 de noviembre de 2016, es claro que se configuró la penalidad reclamada entre el 30 de septiembre y el 29 de noviembre de 2016.

La entidad accionada en el recurso de apelación manifestó que la sanción moratoria reclamada por la parte actora y que fuera reconocida por el a quo ya fue

<sup>8</sup> Folio 30.



Radicado: 050012333000202003115 00 (4188-2022)  
Demandante: Carlos Fernando González Carmona

pagada en cumplimiento de un fallo judicial del 7 de diciembre de 2022, emitido por el Tribunal Administrativo de Antioquia dentro del proceso 05001233300020190254600, el cual ordenó precisamente el reconocimiento y pago de la penalidad por la demora en el pago de las cesantías definitivas reconocida a través de la Resolución 78650 del 28 de septiembre de 2016.

Lo primero que observa la Sala es que la entidad en el escrito de contestación de la demanda manifestó que era la Ley 91 de 1989 el régimen especial que regulaba lo concerniente a las cesantías de los docentes oficiales y por tanto era la norma aplicable al caso bajo estudio, toda vez que las leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006 regularon el pago de las cesantías y la sanción moratoria por el pago tardío a los servidores públicos a nivel general. Si bien propuso como medios exceptivos, la inexistencia de la obligación, legalidad de los actos acusados, improcedencia de la indexación y compensación, lo cierto es que no planteó la cosa juzgada, siendo que, de conformidad con el artículo 175 de la Ley 1437 de 2011, era en esa etapa procesal en la que debió proponerse.

Sin embargo, anota la Sala que en virtud de lo dispuesto en el artículo 187 del CPACA es viable decidir acerca de las excepciones propuestas o sobre cualquier otra que el fallador encuentre probada. Incluso, podrá el ad quem pronunciarse sobre las excepciones de fondo, propuestas o no, no obstante que el a quo se hubiese o no manifestado sobre ellas.

Pero existen otras situaciones, que acontecen en las etapas tempranas del proceso, como cuando la decisión que resolvió el supuesto fáctico y la pretensión similar al que está sub judice, con coincidencia de partes, objeto y causa, emerge o existe de tiempo atrás, permitiendo así que el operador jurídico pueda declarar, incluso de oficio, la cosa juzgada, en etapa temprana del proceso e, incluso, con la reforma introducida por la Ley 2080 de 2021, mediante sentencia anticipada, para no desgastar innecesariamente a la administración de justicia, por cuanto es uno de los pocos argumentos exceptivos que siendo de naturaleza de fondo o de mérito, puede decidirse al tiempo con las excepciones previas, de ahí que se le cualifique como excepción de estirpe mixta.

De lo anterior, la Sala encuentra que en su labor de juez *ad quem* le está permitido declarar probada la cosa juzgada, incluso, de manera oficiosa. Lo anterior va de la mano, para el caso bajo estudio, de los principios de lealtad procesal, buena fe y probidad que le incumbe a los sujetos procesales. Según la Corte Constitucional, los referidos principios procesales materializan la idea de que las actuaciones de las partes tienen relevancia jurídica y de que estas no pueden usar de forma desmedida o abusiva los medios de defensa judicial.



Radicado: 050012333000202003115 00 (4188-2022)  
Demandante: Carlos Fernando González Carmona

«La buena fe, la lealtad, la veracidad y la probidad son principios éticos que han sido incorporados en los sistemas jurídicos y que componen el llamado principio de moralidad del derecho procesal, que constituye uno de los triunfos de la concepción publicista de esta rama del Derecho sobre las teorías meramente privatistas o utilitaristas. Lo que se pretende hacer al incorporar estos preceptos morales al Derecho positivo es darle carácter vinculante a la forma de actuar de las partes, por considerar que ésta es jurídicamente relevante dentro del proceso judicial. Por lo tanto, y debido a que media el interés público en las actuaciones procesales, las limitaciones que impone el principio de moralidad a la actividad de las partes encuentran pleno asidero dentro de nuestro ordenamiento<sup>9</sup>.

“La lealtad procesal ha sido entendida como la responsabilidad de las partes de asumir las cargas procesales que les corresponden. En razón a ello la Corte ha señalado que se incumple este principio cuando (i) las actuaciones procesales no se cumplen en un momento determinado y preclusivo dispuesto en la ley, es decir, cuando se realizan actos que puedan dilatar las mismas de manera injustificada; (ii) se hacen afirmaciones tendientes a presentar la situación fáctica de forma contraria a la verdad; (iii) se presentan demandas temerarias; o (iv) se hace un uso desmedido, fraudulento o abusivo de los medios de defensa judicial»<sup>10</sup>.

Bajo las anteriores precisiones, procede la Subsección a verificar si en efecto se demostraron los elementos constitutivos de la cosa juzgada respecto del asunto objeto de estudio. En el expediente se tiene probado lo siguiente:

<b>Proceso</b>	050012333000202003115 00 (4188-2022)	05001233300020190254600
<b>Partes</b>	Demandante: Carlos Fernando González Carmona  Demandado: Nación – Ministerio de Educación, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio	Demandante: Carlos Fernando González Carmona  Demandado: Nación – Ministerio de Educación, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio

<sup>9</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-1014 de 1999.

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-1014 de 1999.



Radicado: 050012333000202003115 00 (4188-2022)  
Demandante: Carlos Fernando González Carmona

<b>Pretensiones</b>	<p>«Declarar la nulidad del acto administrativo ficto o presunto configurado el 18 de julio de 2018 frente a la petición presentada el día 18 de abril de 2018, en cuanto negó el reconocimiento y pago de la SANCION POR MORA...»</p> <p>A título de restablecimiento, solicitó «condenar a la NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO a que se le reconozca y pague la SANCION POR MORA...»</p>	<p>Declarar la nulidad del acto administrativo ficto configurado el día 18 de julio de 2018, frente a la petición presentada el 18 de abril de 2018, mediante el cual se negó el reconocimiento y pago de la sanción por mora consagrada en la Ley 1071 de 2006.</p> <p>Como restablecimiento del derecho, solicitó el pago de la sanción por mora de que trata dicha Ley, equivalente a 1 día de salario por cada día de retardo, la actualización de la condena con aplicación del IPC, el cumplimiento de la sentencia en los términos del artículo 192 del CPACA.</p>
---------------------	---	---



Radicado: 050012333000202003115 00 (4188-2022)  
Demandante: Carlos Fernando González Carmona

<p><b>Fundamentos Fácticos</b></p>	<p>«Por laborar como docente en los servicios estatales en el DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA solicitó a LA NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL-FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO el día 20 DE JUNIO DE 2016, el reconocimiento y pago de las cesantías a que tenía derecho.</p> <p>Por medio de la Resolución No. 2016060078650 DEL 20 DE SEPTIEMBRE DE 2016, le fue reconocida la cesantía solicitada.</p> <p>Esta cesantía fue pagada el día 22 DE OCTUBRE DE 2018, por intermedio de la entidad bancaria.</p> <p>Toda vez que la entidad accionada no le comunicó el día que puso a disposición el dinero en el banco y pese a estar verificando en la entidad bancaria no se veía reflejada dicha consignación, este dinero no pudo ser cobrado y fue devuelto a la entidad, por lo que mi representado solicitó la reprogramación de pago, el cual fue vuelto poner a disposición el día 22 DE OCTUBRE DE 2018</p> <p>[...]</p> <p>Mi representado(a) solicitó la cesantía el día 20 DE JUNIO DE 2016, fecha a partir de la cual la entidad contaba con setenta (70) días hábiles para efectuar el pago. Dicho término venció el día 29 DE SEPTIEMBRE DE 2016, pese a lo cual la cancelación de la cesantía petitionada se llevó a cabo el día 22 DE OCTUBRE DE 2018, transcurriendo así 754 días de mora desde el 29 DE SEPTIEMBRE DE 2016, momento en el cual debía haberse verificado el pago de la mencionada prestación (sic).</p>	<p>El 20 de junio de 2016, el demandante solicitó el reconocimiento y pago de cesantías, las cuales fueron reconocidas mediante la Resolución No. 2016060078650 del 20 de septiembre de 2016 y cuyo pago se efectuó el 22 de octubre de 2018.</p> <p>El plazo para cancelarlas venció el 29 de septiembre de 2016, pero siendo pagadas el día 22 de octubre de 2018, señala que transcurrieron 754 días de mora.</p> <p>El 18 de abril de 2018 se solicitó el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago de la cesantía a la entidad demandada, quien resolvió desfavorablemente en forma ficta.</p>
--	--	---



Radicado: 050012333000202003115 00 (4188-2022)  
 Demandante: Carlos Fernando González Carmona

<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Problemas jurídicos</p>	<p>«Pasa la Sala a determinar si ¿Le asiste derecho al señor CARLOS FERNANDO GONZÁLEZ CARMONA al reconocimiento y pago de la sanción moratoria consagrada en las Leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006, por el retardo en el pago de sus cesantías?        Igualmente deberá determinar ¿Cuál es la entidad competente para efectuar el reconocimiento y pago de cesantías a los docentes?».</p>	<p>«Pasa la Sala a determinar si ¿Le asiste derecho al señor CARLOS FERNANDO GONZÁLEZ CARMONA al reconocimiento y pago de la sanción moratoria consagrada en las Leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006, por el retardo en el pago de sus cesantías?; igualmente, ¿Cuál es la entidad competente para efectuar el reconocimiento y pago de cesantías a los docentes?».</p>
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Sentencia de primera instancia</p>	<p>«<b>PRIMERO: DECLARAR la NULIDAD</b> del acto ficto producto del silencio administrativo en relación con la petición elevada por el señor CARLOS FERNANDO GONZÁLEZ CARMONA, el día 18 de abril de 2018.</p> <p><b>SEGUNDO: ORDENAR</b> a la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, reconocer y pagar en favor del señor CARLOS FERNANDO GONZÁLEZ CARMONA, una sanción por mora frente al retardo en el pago de las cesantías definitivas del actor, causadas entre el <b>30 de septiembre de 2016 hasta el 28 de noviembre de 2016</b>, con el salario devengado por el mismo en el año 2015, fecha de retiro del servicio, conforme a las consideraciones de esta providencia».</p>	<p>«<b>PRIMERO: DECLARAR la NULIDAD</b> del acto ficto producto del silencio administrativo en relación con la petición elevada por el señor <b>CARLOS FERNANDO GONZÁLEZ CARMONA</b>, el día 18 de abril de 2018.</p> <p><b>SEGUNDO: ORDENAR</b> a la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, reconocer y pagar en favor del señor <b>CARLOS FERNANDO GONZÁLEZ CARMONA</b>, una sanción por mora frente al retardo en el pago de las cesantías definitivas del actor, causadas entre el <b>30 de septiembre de 2016 hasta el 28 de noviembre de 2016</b>, con el salario devengado por el mismo en el año 2016, conforme a las consideraciones de esta providencia».</p>

Al comparar el presente proceso con el tramitado y fallado por el Tribunal Administrativo de Antioquia con radicado 05001233300020190254600, concluye la



Radicado: 050012333000202003115 00 (4188-2022)  
Demandante: Carlos Fernando González Carmona

Sala que operó el fenómeno de la cosa juzgada, toda vez que se verificó la identidad de partes, objeto y causa así:

i) Identidad de partes: en ambos procesos interviene como parte actora Carlos Fernando González Carmona. Así mismo, como demandado compareció la Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

ii) Identidad de objeto: los dos asuntos versan sobre idéntico objeto, esto es, la declaratoria de nulidad del acto administrativo ficto configurado el 18 de julio de 2018 y como restablecimiento del derecho, el reconocimiento y pago de la sanción moratoria prevista en la Ley 244 de 1995 y 1071 de 2006.

iii) Identidad de causa: frente a la causa *petendi*, entendida como la razón o los motivos por los cuales se demanda, se observa que en ambas demandas se probó que las cesantías definitivas reclamadas por la parte actora fueron pagadas de manera tardía, teniendo en cuenta que la petición de reconocimiento fue la misma, es decir, la instaurada el 20 de junio de 2016 y la resolución que las reconoció fue la 2016060078650 del 20 de septiembre de 2016.

Así las cosas, entre ambos procesos existe identidad de partes, objeto y de causa *petendi*. En consecuencia, la Sala revocará la sentencia proferida el 1 de junio de 2022 por el Tribunal Administrativo de Antioquia, que accedió a las pretensiones de la demanda y en su lugar, declarará probada la excepción de cosa juzgada.

## 2.5. Costas

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 188 del CPACA y 365 del CGP, esta Sala no condenará en costas a la parte vencida, en atención a que en el trámite no se observa que se hayan causado, ni que las partes hayan desplegado un actuar temerario.

## 3. Conclusión

La Sala encuentra demostrados los presupuestos de ley que configuran en el presente asunto la excepción de cosa juzgada, razón por la cual así se declarará, y en consecuencia se revocará la sentencia recurrida que accedió a las pretensiones de la demanda.



Radicado: 050012333000202003115 00 (4188-2022)  
Demandante: Carlos Fernando González Carmona

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección Segunda, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

**FALLA:**

**Primero.** – Declarar probada la excepción de cosa juzgada y en consecuencia se revoca la sentencia proferida el 1 de junio de 2022 por el Tribunal Administrativo de Antioquia que accedió a las pretensiones de la demanda, en el proceso promovido por Carlos Fernando González Carmona contra la Nación, Ministerio de Educación, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

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

Devolver el expediente al tribunal de origen, previas las anotaciones en el aplicativo Samai.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

La anterior providencia fue considerada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

**JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR**  
Firmado Electrónicamente

**CÉSAR PALOMINO CORTÉS**  
Firmado Electrónicamente

**CARMELO PERDOMO CUÉTER**  
Firmado electrónicamente

**CONSTANCIA:** La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.