



CIRCULAR No. 023

PARA: Secretarías de Educación de las Entidades Territoriales certificadas en Educación

DE: Ministro de Educación Nacional

ASUNTO: Lineamientos generales para prevenir la causación de la sanción mora por incumplimiento de los términos de ley para el reconocimiento y liquidación de las cesantías a los docentes.

FECHA: 20 de Octubre de 2022

En virtud de los objetivos y funciones asignadas a esta cartera ministerial mediante el Decreto 5012 de 2009, se imparten lineamientos generales y recomendaciones respecto a las acciones que cada secretaría de educación de las entidades territoriales certificadas en educación deberá implementar para prevenir la causación de la sanción mora por el retraso en el reconocimiento y liquidación de cesantías, en la búsqueda de una gestión fiscal eficiente de los recursos del sector.

1. Antecedentes y marco normativo.

De acuerdo con las leyes 91 de 1989 y 1955 de 2019, el proceso de reconocimiento y liquidación de las cesantías de los docentes corresponde a las secretarías de educación territoriales certificadas en educación, mientras que el pago debe efectuarse por la entidad que administre el patrimonio autónomo FOMAG.

Como es de conocimiento de los actores sectoriales, en los últimos años la Nación fue condenada a sanciones por mora en el pago de cesantías a los docentes, las cuales se estima que superan el billón de pesos con corte a diciembre de 2019. Debido a esta situación en el artículo 57 de la Ley 1955, se estableció la prohibición legal de pago de sanciones con los recursos del Fondo, además de las reglas para el pago de dichas sanciones por parte del generador de la mora.

En esta línea, la indemnización derivada del incumplimiento en los plazos de reconocimiento, liquidación y pago de cesantías denominada "sanción mora", genera un impacto fiscal de graves proporciones en los recursos públicos del sector, siendo indispensable desplegar acciones encaminadas a la prevención efectiva de las reclamaciones judiciales y extrajudiciales por esta causa. Lo anterior, en cumplimiento de una adecuada gestión fiscal fundada en principios de eficiencia, economía, eficacia y equidad, enfocada en impedir la repetición de las causas que llevaron a esta situación.

Por lo expuesto, se emiten los siguientes lineamientos generales y recomendaciones a las secretarías de educación de los entes territoriales certificadas en educación, en procura de



la corrección de las fallas reiteradas en la materia y de la generación de una cultura de responsabilidad administrativa que no sólo apunte a la prevención del daño antijurídico, sino también a la protección oportuna de los derechos de los administrados.

2. Lineamientos normativos y recomendaciones:

Las Secretarías de Educación certificadas en educación desplegarán las acciones necesarias para el cumplimiento de los siguientes lineamientos, los cuales resumen las reglas normativas vigentes:

- a. Implementar estrategias y actuaciones para que el trámite de reconocimiento de las cesantías cumpla los términos fijados en la ley, respondiendo las solicitudes de fondo y en oportunidad. Para tal efecto, se priorizará el uso de las herramientas tecnológicas implementadas en el sector. (Artículo 2.4.4.2.3.2.22 del Decreto 1075 de 2015).
- b. Una vez ejecutoriado el acto administrativo que resuelve la solicitud de reconocimiento de cesantías al docente, la entidad territorial debe remitir el trámite para pago a la Fiduprevisora como vocera y administradora del FOMAG, quien debe actuar dentro del término legal descrito para el pago. (Artículo 2.4.4.2.3.2.27 del Decreto 1075 de 2015).
- c. En los casos en los que el procedimiento descrito en los numerales anteriores no cumpla la oportunidad legal generando sanción mora, cada entidad territorial será responsable en aquellos eventos en los que el pago extemporáneo se genere como consecuencia de su actuar. Para aquellos eventos en los que la mora sea imputable a la entidad territorial y a la fiduciaria, el valor de la indemnización se calculará y pagará de forma proporcional según los días a cargo de cada entidad. (Artículo 2.4.4.2.3.2.28 del Decreto 1075 de 2015).
- d. Cada secretaría de educación de los entes territoriales certificada en educación emitirá al interior de la respectiva entidad directrices institucionales para que los servidores públicos cumplan de manera estricta los plazos y condiciones normativas en materia de reconocimiento y liquidación de cesantías, para lo cual se informará con claridad sobre las consecuencias disciplinarias, judiciales (acciones de repetición) y fiscales que el incumplimiento de los términos legales pueda generar.

De conformidad con lo expuesto, se emiten las siguientes recomendaciones:

- a. Verificar que la entidad cuente con un procedimiento claro y ajustado a los requerimientos normativos, con responsables definidos y con una capacidad de respuesta adecuada a sus necesidades en términos de infraestructura, conocimiento y personal.
- b. Realizar un análisis histórico de los casos de sanción mora por el retardo en el reconocimiento y liquidación de cesantías generados por la entidad territorial, de forma que se establezcan acciones de mejora concretas que prevengan efectivamente la generación del daño antijurídico por esta causa.



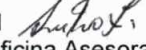


- c. Estudiar, por parte de los comités de conciliación competentes, estrategias que permitan disminuir costos litigiosos en materia de sanción mora, para lo cual deberán tenerse en cuenta las reglas establecidas por el artículo 57 de la Ley 1955 de 2019, las definidas en el Decreto 942 de 2022 y el precedente jurisprudencial existente sobre la materia.
- d. El examen de la sanción mora de cada caso debe incluir la verificación de cumplimiento de los términos legales que corresponde a las entidades territoriales y a la Fiduprevisora, para establecer si es procedente o no el llamamiento en garantía de la entidad que incumplió los términos normativos. Lo anterior, en aplicación al principio de economía procesal, de conformidad con lo establecido en los artículos 172 y 225 del C.P.A.C.A.
- e. Es imperativo realizar los estudios de acción de repetición, en aras de establecer la posible responsabilidad patrimonial de los intervinientes en el proceso y buscar la recuperación de los recursos públicos. Se recuerda que esta es una obligación legal y que la misma fue reglamentada específicamente para los casos de que trata esta circular por el Decreto 942 de 2022 (mediante el artículo 2.4.4.2.3.2.32 incorporado al DUR del Sector Educación).

Los lineamientos y recomendaciones de la presente circular buscan subsanar las causas que generan la sanción por mora en el reconocimiento y liquidación de cesantías. Lo anterior, basados en una visión común que reconoce la inadmisibilidad de la repetición de fallas administrativas que generan daños de alto impacto al patrimonio público.

La aplicación disciplinada de las medidas que se recomiendan -además de todas aquellas que puedan ser útiles para estos efectos- y de los lineamientos normativos que se reiteran en este documento, resultarán en una protección oportuna de los derechos de los docentes y en una gestión fiscal más eficiente de los recursos de las entidades territoriales.

Cordialmente,


ALEJANDRO GAVIRIA URIBE
Ministro de Educación Nacional

Aprobó: Sonia Stella Romero – Secretaria General 
Aprobó: Alejandro Botero Valencia – Jefe de la Oficina Asesora Jurídica 
Revisó: Sebastián Silgado Vergara. Profesional Especializado 
Elaboró: Jaime Luis Charris Pizarro. Profesional Especializado. 