

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA DEL PODER PÚBLICO JUZGADO ONCE ORAL ADMINISTRATIVO DE MEDELLÍN

Medellín, veinticuatro (24) de agosto de dos mil veinte (2020)

Radicado	05001-33-33-011- 2019-00189 -00
Demandante	GLORIA MARÍA ZULETA OSORIO
Demandado	NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO – FONPREMAG
Medio de control	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Asunto	Adecua trámite - resuelve excepciones - niega pruebas - alegatos de conclusión

El Gobierno Nacional en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante los Decretos N° 417 del 17 de marzo de 2020 y N° 637 del 6 de mayo de 2020, con ocasión a la pandemia del Coronavirus – COVID-19, expidió el Decreto Legislativo N° 806 del 4 de junio de 2020, por medio del cual, implementó las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, a fin de agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia.

Entre las medidas adoptadas dispuso que las excepciones previas y mixtas de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva se tramitarían y decidirían según lo regulado en el Código General del Proceso.

De conformidad con lo anterior, advierte esta Agencia Judicial que, si bien, el proceso de la referencia, se encuentra pendiente de celebrar la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA, la cual fue programada para el día 10 de septiembre de 2020, tal como se evidencia de la providencia visible a folio 200 del archivo digital "2019-00189 (2020-07-10) 01 EXPEDIENTE", lo procedente es su adecuación al trámite establecido en el Decreto 806 de 2020, por lo que, en consecuencia, se emprenderá el análisis de las excepciones propias de esta etapa procesal y que fueron propuestas por la entidad demandada.

En oportunidad la entidad accionada contestó la demanda formulada en su contra, tal como se desprende del escrito visible de folio 75 a 89 del expediente digital, formulando como excepciones i. Falta de Integración del Litisconsorcio Necesario por Pasiva, ii. Falta de Legitimación en la Causa por Pasiva, iii. Caducidad y iv. Prescripción, entre otras.

En lo tocante a la **Falta de Integración del Litisconsorcio Necesario por Pasiva**, la apoderada judicial de la entidad demandada trajo a colación el artículo 61 del CGP y algunos apartes de jurisprudencia del Consejo de Estado, para solicitar al Despacho la vinculación del Departamento de Antioquia, en consideración a que la Resolución

2017060040233 del 07 de febrero de 2017, a través de la cual se reconoce y ordena el pago de una cesantía parcial, fue expedida por dicho ente territorial.

Destacó que para el reconocimiento de las prestaciones sociales económicas a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio – FONPREMAG se tiene establecido un procedimiento administrativo especial contenido en las leyes 91 de 1989 y 962 de 2005, así como, en el Decreto 2831 de 2005, lo que implica la participación de las entidades territoriales – Secretarías de Educación, al igual que de la Fiduprevisora S.A.

Así mismo, señaló que la Secretaría de educación territorial a la que se encuentra adscrita la demandante, se demoró en dar respuesta a la solicitud elevada, con lo cual todo el trámite administrativo que debía surtir así como el turno de radicación y disponibilidad presupuestal se hizo también más demorado, causando una afectación a las funciones que cumple el FONPREMAG y que por tanto es al ente territorial a quien le concierne responder por la falla administrativa que ocasionó.

En lo que atañe a la **Falta de Legitimación en la Causa por Pasiva** explicó que le corresponde a la Secretaría de Educación del Departamento de Antioquia, responder por los pagos que corresponden a la sanción moratoria, con ocasión del pago tardío de las cesantías parciales solicitadas por el docente, dado que se encuentra probada la tardanza en el cumplimiento de las obligaciones de pago como consecuencia del incumplimiento de los términos establecidos en la Ley para expedir el Acto Administrativo que reconoce y liquida las cesantías, de conformidad con lo establecido en la Ley 1955 del 2019, por medio de la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo.

En lo relativo a la **Caducidad** afirmó que en cada caso, la naturaleza propia de los actos o hechos alrededor de los cuales versa la controversia jurídica, determina la fijación de un plazo más o menos largo para controvertir la conducta oficial, en desarrollo de las funciones constitucionalmente asignadas (artículo 150 C. P.),

Así mismo, advirió que el legislador goza de libertad para configurar los procedimientos a través de los cuales se protegen los derechos ciudadanos y la integridad del ordenamiento jurídico, resultando pertinente entonces que, como consecuencia de esta facultad, se puedan fijar límites en el tiempo para alegar el reconocimiento de garantías o impugnar la juridicidad de ciertos actos. Resultando necesario dotar de firmeza a las determinaciones de la administración.

En torno a la **excepción de Prescripción** aclaró, que sin el ánimo de que la proposición de esta excepción implicara el reconocimiento de algún hecho o pretensión, la prescripción debía aplicarse a cualquier derecho que se pudiese haber causado en favor del demandante. Para fundamentar su solicitud trajo a colación el artículo 151 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social.

Por su parte, la apoderada judicial del demandante, frente a las excepciones propuestas, únicamente se pronunció en torno a la

prescripción, afirmando que, para que ésta pueda ser alegada debe ser propuesta en la contestación de la demanda, dentro del término de fijación en lista, lo cual no aconteció dentro del presente proceso, ver folios 173 a 182 del archivo digital "2019-00189 (2020-07-10) 01 EXPEDIENTE".

Así las cosas, se procederá al análisis de cada una de las excepciones mencionadas en párrafos anteriores:

FALTA DE INTEGRACIÓN DEL LITIS CONSORCIO NECESARIO Y FALTA DE LEGITIMACIÓN EN CAUSA POR PASIVA

En relación a la excepción propuesta, se tiene que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, fue creado mediante la Ley 91 de 1989 como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica, cuya finalidad, entre otras, es el pago de las prestaciones sociales a sus afiliados, esto es, a los docentes.

En lo que atañe a los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y teniendo en cuenta el proceso de nacionalización de la educación oficial llevada a cabo en el país mediante la Ley 43 de 1973, se dispuso que los docentes nacionales o nacionalizados vinculados a la fecha de promulgación de la citada ley, esto es, el 29 de diciembre de 1989 y, así mismo, el personal vinculado con posterioridad quedarían automáticamente afiliados al Fondo.

Así mismo en lo tocante a los recursos que integran el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, el artículo 35 de la Ley 91 de 1989, dispuso que para tal efecto el Gobierno Nacional suscribiría un contrato de fiducia mercantil con una entidad fiduciaria de naturaleza estatal o de economía mixta la cual se encargaría de su administración.

Posteriormente, mediante el Decreto 1775 de 3 de agosto de 1990, artículos 5 a 8, se reglamentó el funcionamiento del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y se precisó en relación con el trámite de las solicitudes de reconocimiento y pago de prestaciones económicas de los docentes, que las mismas debían ser radicadas ante la Oficina de Prestaciones Sociales del respectivo Fondo Educativo Regional, quien procedería a realizar el estudio de la documentación, con el visto bueno de la entidad fiduciaria, para luego expedir la correspondiente resolución de reconocimiento.

No obstante lo anterior, en relación con este mismo punto, el Congreso de la República mediante el artículo 56 de la Ley 962 de 2005, dispuso que las prestaciones sociales pagaderas a los docentes oficiales serían reconocidas y pagadas por el Fondo del Magisterio, mediante la aprobación del proyecto de resolución por parte de quien lo administre, el cual en todo caso debía ser elaborado por la Secretaría de Educación de la Entidad Territorial certificada correspondiente, a la que se encuentre vinculado el docente, trámite que debe ceñirse a lo estipulado en los artículos 2 a 5 del Decreto 2832 de 2005.

Lo anteriormente relacionado permite avizorar que en la expedición de las resoluciones en las cuales se dispone el reconocimiento y pago de prestaciones de índole económica en favor de afiliados a FONPREMAG, interviene la Secretaría del ente territorial respectivo en el cual presta sus servicios el docente pero únicamente en lo que concierne a la elaboración del proyecto de resolución de reconocimiento prestacional y la Fiduciaria encargada de administrar los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio es a quien le corresponde aprobar o improbar el proyecto de resolución

Así las cosas, resulta claro que la intención del legislador al expedir la Ley 962 de 2005, fue la de simplificar una serie de trámites que se adelantaban ante la administración, entre ellos las solicitudes de los docentes oficiales tendientes a obtener el reconocimiento de una prestación, dada la evidente complejidad que ello entrañaba, pero esto en ningún momento supuso despojar al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio de la competencia para reconocer y pagar las prestaciones sociales de los docentes oficiales, como se observa en el artículo 56 de la precitada ley, el cual, no hace otra cosa que reafirmar dicha competencia en cabeza del referido Fondo, al señalar en su tenor literal que *"Las prestaciones sociales que pagará el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio serán reconocidas por el citado Fondo"*.

De otro lado, se tiene que en la Ley 1955 de 2019, por medio de la cual, se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, se establecieron algunos criterios para la eficiencia en la administración de los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, estableciéndose de esta manera en el parágrafo del artículo 57 *ibídem* lo siguiente:

"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.

(...)"

De acuerdo con la norma transcrita con antelación, el ente territorial será responsable del pago de la sanción por mora, cuando la misma se genere por el incumplimiento de los plazos previstos para radicar la solicitud de pago de cesantías por parte de la Secretaria de Educación al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

No obstante lo anterior la norma en mención no determinó ninguna regla de aplicación de su contenido, y de otra, dicha disposición sólo sería aplicable a partir de la publicación de la Ley, es decir, a partir del 25 de mayo de 2019, sin embargo, se advierte que los hechos que constituyen la génesis del presente medio de control se presentaron en el año 2017, momento en el cual, la obligación del pago de la sanción se

encontraba a cargo de la Nación – Ministerio de Educación - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Así las cosas no se encuentra ningún fundamento jurídico que permita concluir que en éste caso se presenta un litis consorcio necesario, toda vez que no hay evidencia de la existencia de una relación o acto jurídico respecto de los cuales por su naturaleza o disposición legal, haya de resolverse de manera uniforme o que no sea posible decidir de mérito sin la comparecencia del ente territorial como lo argumenta la entidad demandada (art. 61 del CGP).

Dicho de otra manera en el caso puesto a consideración es viable proferir sentencia sin necesidad de que comparezca a este proceso la entidad territorial.

Así mismo tampoco se halla acreditada la excepción de falta de legitimación en causa pasiva que recalca la entidad accionada, pues de conformidad con la normatividad anteriormente mencionada, es claro que la obligación económica del pago de las cesantías de los docentes le fue atribuida legalmente al Ministerio de Educación a través del Fondo de Prestaciones sociales del Magisterio.

Luego en consecuencia, las excepciones formuladas por la entidad demandada no tienen vocación para ser acogidas por esta Agencia Judicial.

CADUCIDAD

El Despacho advierte del contenido de la fundamentación de la excepción, que la caducidad se propuso única y exclusivamente de manera enunciativa, como quiera que la parte demandada, en ninguna parte afirmó que dentro del asunto de la referencia se configuró el fenómeno de la caducidad del medio de control, no obstante lo anterior, si en gracia de discusión la misma hubiese sido debidamente argumentada, no tendría vocación de prosperidad toda vez que el acto administrativo demandado lo constituye un *acto ficto presunto negativo*, que a voces de lo establecido en literal d) del numeral 1º de artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, puede ser demandado en cualquier tiempo.

Luego, en consecuencia, la excepción propuesta no tiene la virtualidad de ser acogida por esta Agencia Judicial.

PRESCRIPCIÓN

La excepción formulada busca aplicar el fenómeno de la prescripción respecto de los derechos que pudiera tener la parte demandante con ocasión a la presunta mora en el reconocimiento y pago de sus cesantías, no obstante lo anterior, resulta claro que la aplicación efectiva de este medio defensivo, depende de la existencia de una sentencia favorable a los intereses de la parte demandante, por lo tanto, esta Agencia Judicial postergará el estudio de la misma para el momento de adoptar una decisión de fondo.

Ahora bien, resueltas las excepciones propias de ésta etapa procesal, resulta procedente correr traslado para alegar de conclusión, en consideración a que el caso ventilado ante esta Agencia Judicial, corresponde a un asunto de puro derecho y las pruebas necesarias para resolver de fondo son todas documentales.

En efecto, verificadas las pruebas solicitadas por las partes sí bien la entidad demandada solicitó un oficio tendiente a la consecución de una certificación o comprobante del pago de las cesantías, lo cierto es que al interior del consecutivo reposa recibo de pago de las cesantías expedido por el Banco BBVA, tal como se evidencia a folio 40 del archivo digital "2019-00189 (2020-07-10) 01 EXPEDIENTE" de manera que la certificación pretendida no resulta necesaria y por tanto la prueba será denegada por superflua.

En consecuencia sólo se decretaran como pruebas las documentales aportadas por las partes en oportunidad y el expediente administrativo visible de folio 61 a 89 del archivo digital "2019-00189 (2020-07-10) 01 EXPEDIENTE".

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO ONCE ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLIN,

RESUELVE

PRIMERO: Adecuar el proceso de la referencia al trámite previsto en el Decreto 806 de 2020.

SEGUNDO: Declarar no probadas las excepciones de indebida integración del litis consorcio necesario, falta de legitimación en causa por pasiva y caducidad.

TERCERO: Diferir el estudio de la excepción de prescripción para el momento de la sentencia, de conformidad con los argumentos esgrimidos en líneas anteriores.

CUARTO: Se deniega la expedición de oficios para obtención de pruebas documentales, conforme a lo expuesto en la parte motiva de ésta providencia

QUINTO: Se decretan como pruebas las documentales aportadas en oportunidad por ambas partes, así como los antecedentes administrativos allegados, pruebas que se ponen en conocimiento por el término de tres (3) días como lo consagra el artículo 110 del CGP.

SEXTO: Vencido el término anterior y si no se presenta objeción, comenzará a correr el término de diez (10) días, para que las partes presenten sus alegaciones de conclusión término dentro del cual el Ministerio Público podrá rendir su concepto si lo considera pertinente.

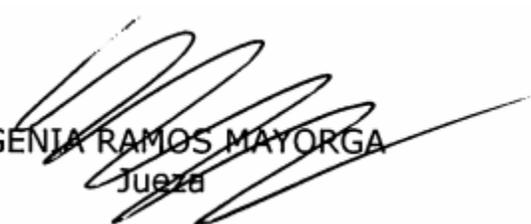
SÉPTIMO: Se acepta la sustitución de poder que realiza la doctora ANGELICA MARÍA VARGAS BERNAL en cabeza del doctor BRAULIO JULIO SÁNCHEZ MOSQUERA, abogado portador de la T.P N° 239.582 del C. S de la J., para que represente los intereses de la entidad demandada,

conforme a la sustitución obrante a folio 198 del archivo digital "2019-00189 (2020-07-10) 01 EXPEDIENTE".

OCTAVO: En caso de que las partes aún no haya solicitado acceso al expediente digitalizado podrán hacerlo través del correo electrónico adm11med@cendoj.ramajudicial.gov.co, mismo al que deberán remitir los memoriales y documentos que pretendan hacer valer, para lo cual acreditaran haber enviado a las demás partes del proceso un ejemplar (Art. 78 numeral 14 del CGP).

NOVENO: Para minimizar riesgos de **suplantaciones y fraudes** electrónicos se requiere a los apoderados para que todo memorial o comunicación judicial sea emitida desde su correo electrónico registrado en el sistema SIRNA.

NOTIFÍQUESE,


EUGENIA RAMOS MAYORGA
Jueza